

N:o 48.

Ank. till Riksd. kansli den 20 april 1903, kl. 3 e. m.

Utlåtande, i anledning af väckt motion om skrifvelse till Konungen angående villkor för upplåtande af område utom stad till bebyggande i syfte, att där skall uppstå ett tätare bebyggt samhälle.

Till behandling af lagutskottet har hänvisats en inom Andra Kam-maren af herr *E. Beckman* väckt motion, n:o 45, hvori anförts följande:

»Egna-hems-frågan ådrager sig i vår tid med rätta allt större upp-märksamhet. Äfven i vårt land ha statsmakterna visat sig behjärta dess stora vikt, särskildt genom verkställande af en utredning i fråga om åtgärder till beredande af möjlighet för mindre bemedlade att förvärfva egna hem på landet.

Det finnes emellertid en form för egna-hems-idéns förverkligande, som redan nu vunnit en ganska stor utsträckning. Jag syftar på de synner-ligen i städernas närhet uppväxande samhällen, där personer, tillhörande hvad man plägar kalla »småfolket», inköpa mark för uppförande af bostads-hus, afsedda antingen uteslutande till »eget hem» åt köparen och hans familj eller ock därjämte till någon del för uthyrning.

Orsaken till dessa samhällens allt talrikare förekomst och deras snabba befolkningstillväxt är tvåfaldig: dels hägrar det för många såsom ett af

Bih. till Riksd. Prot. 1903. 7 Saml. 40 Häft. (N:o 48.)

lifvets mest eftersträfvansvärda mål att komma i besittning af ett eget hem utanför stadens i flere afseenden tryckande förhållanden, dels äro i flere af våra städer hyrorna så högt uppdrifna och bostadsnöden så stor, att det blir snart sagdt en tvingande nödvändighet att söka sig en tillflyktsort utom stadens område åtminstone för den arbetare, som vill undvika en för familjen hälsovådlig trångboddhet eller det äfven från moralens synpunkt betänkliga systemet att taga inneboende.

Genom lättad ägostyckning har lagstiftningen gjort mycket för att landegendomar må kunna utbjudas till försäljning i mindre, för bostadshus afsedda lotter. Den enskilda spekulationen har också med begärlighet kastat sig öfver tillfället att genom sådan styckning och försäljning draga hög vinst af den mark, som ligger inom städernas närmaste kommunika-tionsområde. I allmänhet torde väl markens ägare — det må vara en enskild person eller ett bolag — efter eget tycke och smak uppgöra ett slags plan för bebyggandet. Men i många fall är denna plan långt ifrån lämpad efter de anspråk i fråga om gatumark, öppna platser, dränering och sanitära förhållanden i öfrigt, hvilka måste anses som ett oeftergifligt kraf vid tätare bebyggande. Och mången gång händer det såsom en följd häraf, att de inflyttade, efter att med stora uppoffringar och mångårigt arbete sträfvat för att vinna ett eget hem, finna sina förhoppningar om hälsa och trefnad i hög grad besvikna eller alldeles grusade.

Då en jordägare styckar sitt område i spekulationssyfte och till köpare söker vinna personer af den mera bemedlade klassen, lär han väl knappast kunna undgå att uppgöra en jämförelsevis tillfredsställande regleringsplan. Han inser, att han i fråga om denna klass af köpare icke kan utan en sådan plan lyckas att afyttra sina tomter. Han vet allt för väl, att de själfva eller deras juridiska ombud äro i stånd att granska planen för anläggningen och att de icke torde inlåta sig på affären, om de icke anse sig äga full trygghet i nyss berörda afseende.

Trots detta har det dock genom ganska många tvistigheter mellan säljare och köpare inom våra jämförelsevis fätaliga s. k. villastäder för mera bemedlade visat sig, att äfven för denna klass af kolonister svårighet råder att icke genom bristande förutseende eller genom förbiseende vid köpets uppgörande riskera nödig säkerhet för framtiden. Det behöfver knappt påpekas, att faran är långt större för en köpare, tillhörande småfolket. Han saknar ofta biträde af jurist och har sällan haft tillfälle att personligen sätta sig in i hithörande frågor. Här såsom så ofta annars är det de ekonomiskt svagare, som lättast blifva de lidande. De äro ofta genom omständigheternas makt ur stånd att tillvarataga sina egna in-tressen.

Så mycket angelägnare är det då, att lagstiftningen ingriper för att lämna just dem det skydd, de framför andra behöfva.

Lagstiftningen har visserligen icke förbisett de olägenheter och vådor i sanitärt, ekonomiskt och moraliskt hänseende, som en okontrollerad byggnadsverksamhet kan medföra inom tätt bebyggda samhällen äfven på landet. Sådana samfälligheter, af hvilka många för närvarande till folkmängd och betydelse öfverträffa de mindre städerna, ha på senare tid i flere afseenden likställts med stad. Sålunda har föreskrifvits, att den del af hälsovårdsstadgan den 25 september 1874, som handlar om hälsovården i stad, ordningsstadgan för rikets städer den 24 mars 1868, äfvensom brandstadgan och byggnadsstadgan den 8 maj 1874 skola i tillämpliga delar gälla äfven för köping, hamn, fiskeläge eller annat ställe med större, sammanträngd befolkning, om Konungens befallningshafvande efter vederbörandes hörande sådant förordnat genom beslut, som blifvit af Kungl. Maj:t fastställt.

Onekligen är denna föreskrift bättre än intet. Men den lider af ett mycket väsentligt fel: den kommer i tillämpningen för sent. Lagen inskrider icke förr, än samhället i fråga redan hunnit få karaktären af ett »ställe med större, sammanträngd befolkning». Då har i månget fall frånvaron af en lämplig, *på förhand* fastställd regleringsplan gjort det så godt som omöjligt att utan allt för stora kostnader på ett tillfredsställande sätt ordna gatuförhållanden, aflopp m. m.

Äfven på detta område synes mig därför det enda riktiga vara att tillämpa den gamla regeln att hellre förekomma än förekommas. Det gäller att på förhand skydda sig mot uppkomsten af missförhållanden, för hvilka man, när de en gång uppstått, måhända är ur stånd att råda bot.

Lagstiftningens ingripande synes mig så mycket mera påkalladt, som det icke är blott för den enskilde individen, här åsyftade missförhållanden kunna innebära faror. Det gäller att skydda hela det uppväxande samhället såväl mot sanitära och andra vådor som mot en ägares vinningslystnad, då han på grund af bristande öfverenskommelser om gatumarks upplåtande och dylikt finner sig hafva samhället i sina händer. Äfven för den kommun, där samhället uppväxer, kan frånvaron af fastställd regleringsplan innebära en källa till mångahanda olägenheter. Det är således till skyddande af ganska omfattande allmänna intressen, som lagstiftningens bistånd påkallas.

Slutligen må erinras därom, att icke blott i städernas omedelbara närhet samfälligheter af denna art förekomma. De uppstå äfven, tack vare förbättrade kommunikationer, på ett rätt betydligt afstånd från stä-

dernas område samt dessutom vid järnvägsknutar, vid större industriella verk o. s. v.

Det synes mig således i hög grad af behovet påkalladt, att genom lag stadgas förbud att utanför stads planlagda område eller annorstädes på landsbygden stycka och till byggnadslotter för tätare bebyggdt samhälle, såsom egnahemskoloni, villastad eller dylikt, försälja mark, med mindre på ägarens bekostnad regleringsplan blifvit uppgjord och i vederbörlig ordning fastställd. Sådan plan bör bl. a. innehålla bestämmelser om gatulinjer, gatumark, öppna platser, afloppsledningar samt föreskrifter i fråga om industriella anläggningars bedrifvande, så att obehag för närboende så vidt möjligt undvikas.

Liknande föreskrift finnes åtminstone i en bland de erkänt bästa moderna byggnadsordningar, nämligen 'Allmän byggnadsordning för konungariket Sachsen' af 1900. Där heter det i § 15:

'Om ett i hufvudsak förut obebyggdt område öppnas för bebyggande, kräfvdes därför i regel en af vederbörande myndigheter (ortsgesetzlich) fastställd regeringsplan (Bebauungsplan)'.

Ett par nära liggande invändningar mot mitt ofvan framställda förslag vill jag här söka bemöta.

Den första rör svårigheten att afgöra, om ett område verkligen är upplåtet till bebyggande i sådant omfång, att en regleringsplan kan anses behöflig. Tänkbart är ju, att en bit efter annan försäljes, utan att man kan med visshet påstå, att ägarens afsikt är att drifva tomtförsäljningar i större skala. Men i det stora flertalet fall behöfver ingen tvekan råda rörande hans afsikt. Det ligger nämligen i ägarens intresse att genom mer eller mindre vidsträckt annonsering locka kunder, och då är ju afsikten lätt uppvisad. 'Enligt språkbruket', heter det i motiven till den sachsiska lagen, 'förutsätter uttrycket 'öppnande för bebyggande' af ett obebyggdt område, att bebyggandet skall, om också blott så småningom, sträcka sig öfver hela området'. Och föreligger denna afsikt eller 'kan man skäligen antaga, att detta blir resultatet', så måste redan från första början föreskriften om regleringsplan tillämpas.

Den andra invändningen rör det ingrepp, som genom det af mig föreslagna stadgandet skulle göras i den enskildes rätt att fritt förfoga öfver sin egendom och af densamma draga största ekonomiska nytta. Men härvidlag må erinras, att, såsom jag redan påpekat, de missförhållanden, icke minst i sanitärt afseende, hvilka kunna uppstå i följd af bristen på fastställd regleringsplan, kunna vara af den allmänna natur, att lagens ingripande redan på denna grund måste anses fullt befogadt. Härtill kommer vidare, att i de flesta fall den ofantliga värdestegringen å mark, som lämpar

sig för dylikt bebyggande, väsentligen beror antingen på ett i närheten liggande stadssamhälles tillväxt eller på framdragandet af allmänna kommunikationsleder eller på båda dessa orsaker tillsammans, hvarjämte, så snart bebyggandet, som betingas just af dessa förhållanden, något framskridit, nästan alltid en betydande prisstegring ytterligare inträder för den återstående marken. Vid detta förhållande synes det med all billighet öfverensstämmande, att markens ursprungliga ägare, såsom ett slags ersättning för någon ringa del af det spekulationsvärde hans egendom utslutande genom andras åtgöranden erhållit, ålägges visa, att åtgärder äro vidtagna till skyddande af de inflyttandes billiga kraf på vissa förmåner af allmän natur.

Skulle man ändtligen invända, att det dock i sista hand blir köparen, som får betala sitt 'egnahm' så mycket dyrare, enär ägaren nog skall veta att hålla sig skadeslös, så betyder detta i själfva verket alls icke, att fördelen för köparen vore för dyrköpt. Den jämförelsevis obetydliga höjningen i köpeskillingen skulle vida vara att föredraga framför de obehag och sannolikt äfven kostnader, som blifva en följd af ett planlöst bebyggande.

Slutligen vill jag framhålla, att den af mig här påyrkade lagstiftning synes mig vara af mycket brådskande natur. Såsom redan blifvit erinradt, har med stigande upplysning och humanitet likgiltigheten i fråga om bostäder och egna hem för de mindre bemedlade börjat allt mera skingras. Talrika förslag äro å bane rörande den enskildes, statens och kommunens skyldigheter med hänsyn till egnahems- och bostadsfrågans svårlösta, omfattande och mångskiftande problem. Det ligger i sakens natur, att den påpassliga enskilda spekulationen med sitt skarpa öga för möjlig vinst söker att draga fördel af detta vaknande intresse. Och det torde framgå af hvad jag förut påpekat, att just för den del af egnahemsfrågan, som jag här närmast berört, den okontrollerade enskilda spekulationen för hvarje år som går försvårar och kanske på vissa platser omöjliggör en tillfredsställande lösning. Det är af högsta vikt, att vägen för en sådan lösning hålles öppen och icke stänges genom oförstånd, likgiltighet eller vinningslystnad.

På grund af hvad jag här anfört, får jag vördsamt föreslå, att Riksdagen ville i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta utarbета och för Riksdagen framlägga förslag till sådan lagstiftning, hvarigenom, då ett i hufvudsak obebyggdt, enskild ägare tillhörigt område utom stad utbjudes till bebyggande i syfte, att där skall uppstå ett tätare bebyggdt samhälle, förbud stadgas mot försäljning af delar af sådant område, med mindre på ägarens bekostnad blifvit uppgjord

och i behörig ordning fastställd en regleringsplan, som uppfyller de i byggnadsstadgan för rikets städer för sådan plan i tillämpliga delar uppställda fordringar.»

Byggnadsstadgan för rikets städer den 8 maj 1874 föreskrifver i 9 §, att för hvarje stad skall finnas plan för stadens ordnande och bebyggande, hvilken plan skall omfatta såväl byggnadskvarter som gator, torg och andra allmänna platser. Därjämte stadgas i nämnda §, att stad ej må byggas mot gällande plan eller utsträckas till område, för hvilket fastställd plan ej finnes, samt att, om behof visar sig eller eljest önskan uppstår att utsträcka bebyggandet till område, som ej innefattas i den gällande stadsplanen, plan för detta område bör skyndsamt uppgöras, på det icke hinder genom byggnader må läggas för en sådan plans genomförande. Enligt 50 § af anförda författning skall hvad däri föreskrifves om stad i tillämpliga delar gälla afven för köping, så ock för hamn, fiskläge och annat ställe med större, sammanträngd befolkning, då sådant af omständigheterna påkallas och Konungens befallningshafvande efter vederbörandes hörande därom förordnat genom beslut, som blifvit af Kungl. Maj:t fastställt. Innan en plats å landet utvecklat sig till ett samhälle med större, sammanträngd befolkning, förefinnes emellertid ej enligt gällande bestämmelser någon skyldighet att därstädes bygga efter viss på förhand uppgjord plan. Det kan emellertid lätt inträffa, att, när till följd af ett i enlighet med 50 § byggnadsstadgan meddeladt förordnande en byggnadsplan skall genomföras inom ett samhälle, omfattande tomtregleringar äro erforderliga och stora kostnader förorsakas, till följd däraf att områdets bebyggande från början skett planlöst och okontrolleradt. Och därjämte kan, såsom motionären framhållit, en planlös byggnadsverksamhet afven eljest medföra vådor, särskildt i sanitärt hänseende. För att förekomma sådana olägenheter föreslår nu motionären, att hvarje enskild jordägare skulle vara skyldig att, när han ville försälja område utom stad till bebyggande i någon större skala, låta på förhand uppgöra och förskaffa sig vederbörlig fastställelse å en regleringsplan, som uppfyllde de i byggnadsstadgan för rikets städer i tillämpliga delar uppställda fordringar.

Otvifvelaktigt vore det en fördel, om något kunde på lagstiftningens väg åtgöras för vinnande af det med motionen åsyftade ändamål. Men enligt utskottets mening möta härutinnan alltför stora svårigheter. Rent principiellt torde det vara i viss mån stötande och oegentligt att ålägga

en jordägare en inskränkning i hans rätt att fritt disponera öfver sin egendom allenast på en så obestämd grund, som att i framtiden liffig byggnadsverksamhet möjligen kan uppstå därstädes. Härmed sammanhänger den invändning mot förevarande förslag, som motionären själf omnämnt, att man ej alltid torde kunna afgöra, om ett område verkligen är upplåtet till bebyggande i sådant omfång, att en regleringsplan kan anses behöflig. Antingen måste man härutinnan på något sätt fastställa en gräns, som alltid torde blifva i hög grad godtycklig, eller också skulle man gifva den myndighet, som finge i uppdrag att fastställa de ifrågasatta regleringsplanerna, fri pröfningsrätt. I en del fall torde visserligen ifrågavarande afgörande icke innebära någon större svårighet. Det är särskildt i våra dagar, då i de stora städerna ofta råda ogynnsamma bostadsförhållanden, en vanlig företeelse, att personer, som hafva sin verksamhet i en stad, bosätta sig utanför densamma område. Då mark i städernas omedelbara närhet sålunda upplåtes till bebyggande, är det merendels i hög grad sannolikt, att å densamma skall uppstå ett tätare bebyggt samhälle. Likaledes äro vid järnvägsstationer, i närheten af industriella anläggningar eller eljest förhållandena stundom sådana, att man ganska säkert kan förutse uppkomsten af ett dylikt samhälle. Men i många andra fall torde det vara mycket svårt att angifva någon tillförlitlig grund för bedömande, när en regleringsplan borde föreskrivas. Motionären synes hafva tänkt sig, att jordägarens afsikt, att å området skall uppstå ett tätare bebyggt samhälle, skulle vara afgörande. Men, såsom i motionen afven antydts, låter det sig ej alltid göra att uppvisa en sådan afsikt hos jordägaren. Och om en jordägare i spekulationssyfte utbjuder en större mängd tomter till försäljning, men en sådan försäljning eller ett senare bebyggande af tomterna ej kommer till stånd, är föreskrift om en regleringsplan onyttig och obehöflig.

Uppgörande af en sådan plan torde emellertid, därest den skall blifva af tillfredsställande beskaffenhet samt medföra det gagn och den reda, som med densamma afses, i allmänhet kräfva ej obetydliga kostnader. Motionären har förutsatt, att dessa skulle gäldas af vederbörande jordägare. Om försäljning af ifrågavarande tomter kommer till stånd, kan visserligen säljaren bereda sig ersättning för dessa utgifter, och, såsom motionären anført, torde de nye tomtägarna i allmänhet ej hafva anledning att klaga öfver, att de för att vinna de med en regleringsplan förenade fördelar fått betala sina tomter något dyrare. Men om ett utbudande af tomter ej leder till åsyftadt resultat, är det hårdt för jordägaren att nödgas betala för åtgärder, som han till äfventyrs ej påkallat och hvilka vidtagits allenast i allmänt intresse. Mången gång skulle för öfrigt kostnaderna för upp-

rättande och genomförande af en regleringsplan stiga till sådana belopp, att, om jordägaren skulle gälda desamma, han härigenom vore förhindrad att stycka sin egendom till bebyggande. Det kan ifrågasättas, huruvida icke regleringsplanen snarare borde bekostas af dem, i hvilkas intresse den vore föreskrifven. Det samhälle, som närmast skulle hafva fördel af regleringen, förefinnes emellertid då ännu icke, och den kommun, där marken är belägen, har i allmänhet icke sådant gagn af områdets reglering, att den skäligen kan få sig ålagdt att bestrida nämnda kostnad. Svårigheten att tillfredsställande ordna denna fråga är ett ytterligare skäl för utskottet att ställa sig tveksamt gentemot motionärens förslag.

En annan svårighet med afseende å förevarande motion ligger i det förhållande, att det ofta, för att en ändamålsenlig regleringsplan i nu afsedda fall skall kunna komma till stånd, torde vara erforderligt, att densamma omfattar äfven mark, som gränsar intill den, hvarom omedelbart är fråga. Det torde ofta nog ej låta sig göra att på frivillighetens väg åstadkomma samverkan härutinnan mellan flere jordägare.

Fara förefinnes för öfrigt, enligt utskottets tanke, att en lagstiftning sådan som den ifrågasatta i tillämpningen skulle befinnas vara föga effektiv. Om en regleringsplan finnes för ett område, men bebyggandet af det samma ej sker efter denna plan, är ej mycket vunnet, och någon utväg att framtvinga efterlefnad af planen finnes i allmänhet icke. I städer och andra samhällen, där planer för deras bebyggande äro fastställda, hvilket alltid sker med förbehåll af den enskildes bättre rätt, kan en jordägare ju ej hindras att bygga i strid mot planen, därest ej expropriationsförfarande å det allmännas sida användes. Sådant kan ju emellertid ej ifrågasättas förr, än ett samhälle blifvit bildadt, och sålunda ej tillämpas i de fall motionären afsett.

Enligt utskottets mening förefinnes icke heller i så hög grad, som motionären antagit, ett behof af lagbestämmelser i den af motionären angifna riktningen. Vederbörande kommuner kunna otvifvelaktigt redan nu genom kloka och förutseende åtgärder uträtta mycket i förevarande hänseende, i det de genom inköp af områden, som kunna antagas blifva föremål för byggnadsverksamhet i större skala, eller eljest genom träffande af aftal ofta kunna förhindra, att sådana områden planlöst bebyggas. För öfrigt torde det, såsom motionären äfven anfört, i de flesta fall ligga i dens välförstådda intresse, hvilken vill försälja tomter till bebyggande, att på förhand låta uppgöra en tillfredsställande regleringsplan, när härigenom tomterna lättare vinna köpare. De enskilde tomtspekulanterna torde nämligen i allmänhet väl förstå att uppskatta de fördelar, som äro förenade med förefintligheten af en sådan plan, och häri ligger en ej oväsentlig

garanti mot ett alltför planlöst uppförande af byggnader å sådana områden, hvarom nu är fråga.

På grund af hvad sålunda anförts, hemställer utskottet,

att förevarande motion icke må till någon Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 20 april 1903.

På lagutskottets vägnar:

CARL B. HASSELROT.

Reservation

af herrar *Zetterstrand*, *Lindhagen*, *Styrlander* och *A. Olsson*, hvilka ansett, att utskottet, med hänvisning särskildt till nuvarande innehållet i 50 § af byggnadsstadgan för rikets städer, bort hemställa,

att Riksdagen, i anledning af förevarande motion, måtte i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t taga i öfvervägande, hvilka åtgärder kunna vidtagas, i syfte att områden, hvarå liffigare byggnadsverksamhet är att emotse, må på lämpligt sätt regleras, redan innan desamma erhållit större sammanträngd befolkning.
