

## Nr 218.

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändrad lydelse av 44, 45 och 146 §§ byggnadslagen den 30 juni 1947 (nr 385); given Stockholms slott den 8 april 1953.*

Under åberopande av bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed jämlikt § 87 regeringsformen föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag om ändrad lydelse av 44, 45 och 146 §§ byggnadslagen den 30 juni 1947 (nr 385).

## GUSTAF ADOLF.

*Herman Zetterberg.*

---

### Propositionens huvudsakliga innehåll.

I propositionen föreslås att en ny expropriationsform, zonexpropriation, skall upptagas i byggnadslagstiftningen. Detta nya institut är avsett att komma till användning vid stora, saneringssyftande stadsplaneregleringar, närmare bestämt då tätbebyggt område med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse finnes vara i behov av genomgripande ombyggnad och ombyggnaden icke lämpligen kan ske annorledes än i ett sammanhang. Föremål för expropriation är den mark, som behövs för ombyggnaden, samt annan inom saneringsområdet eller i dess omedelbara närhet belägen mark, för vilken stadsombyggnaden kan väntas medföra väsentligt ökat värde. Expropriation skall kunna medgivas redan då fråga väckts om antagande eller ändring av stadsplan för området och alltså innan den tilltänkta ombyggnaden blivit i detalj preciserad.

När fråga är om genomförande av sådan redan beslutad stadsplaneändring, som icke är av nyssnämnda karaktär utan har mindre omfattning,

skall enligt propositionen — liksom enligt gällande rätt — expropriation få ske endast om stadsplaneändringen icke inom skälig tid kan väntas bli genomförd av markägarna själva. En komplettering föreslås dock så till vida, att om kommunens ansökan om dylik s. k. tomtexpropriation avslås, Kungl. Maj:t likväl på kommunens begäran skall kunna föreskriva viss skälig tid, inom vilken bebyggelsen skall ha bragts i överensstämmelse med den nya stadsplanen, vid äventyr att efter tidsfristens utgång expropriation kan beviljas.

Lagändringarna föreslås skola träda i kraft den 1 juli 1953.

**Förslag**

till

**Lag****om ändrad lydelse av 44, 45 och 146 §§ byggnadslagen den  
30 juni 1947 (nr 385).**

Härigenom förordnas, att 44, 45 och 146 §§ byggnadslagen den 30 juni 1947<sup>1</sup> skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

## 44 §.

Finnes tätbebyggt område med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse vara i behov av genomgripande ombyggnad, och kan denna icke lämpligen ske annorledes än i ett sammanhang, må Konungen, sedan i anledning av ombyggnaden fråga väckts om antagande eller ändring av stadsplan för området, medgiva staden att lösa den mark inom området som erfordras för embyggnaden ävensom annan inom området eller i dess omedelbara närhet belägen mark, för vilken planens genomförande kan väntas medföra väsentligt ökat värde.

## 45 §.

Är, i annat fall än i 44 § sägs, mark som ingår i byggnadskvarter icke bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen och kan stadsplanens genomförande ej förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande, må Konungen medgiva staden att lösa marken i den mån så erfordras. Kan syftet vinnas genom att staden allenast löser å marken uppförd byggnad för nedrivning, må Konungen lämna tillstånd därtill.

Prövas ansökan om inlösen enligt första stycket icke kunna beviljas på den grund att stadsplanens genomförande kan förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande, må Konungen likväl på stadens begäran föreskriva viss skälig tid inom vilken bebyggelsen skall hava bragts i överensstämmelse med stadsplanen, vid äventyr att efter utgången av sagda tid nämnda hinder mot inlösen ej vidare skall anses föreligga. Meddelas sådan föreskrift, skall avskrift av beslutet tillställas inskrivningsdomaren, som har att så snart ske kan å inskrivningsdag göra anteckning därom i fastighets- eller in-teckningsboken.

Finnes i samband med prövning av förslag till stadsplan inlösen av viss i planen ingående mark böra ske enligt första stycket, må Konungen meddela fastställelse å planen eller del därav under villkor att sådan inlösen kommer till stånd inom viss tid, högst ett år; dock må, när synnerliga skäl

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 44 § se SFS 1949:666.

äro därtill, tiden förlängas med högst ett år i sänder. Intill dess inlösen skett eller tiden därför gått till ända, må nybyggnad ej utan Konungens tillstånd företagas å den mark som omfattas av den villkorliga fastställelsen.

146 §.

Vad i 137, 138, 144 och 145 §§ är stadgat beträffande inlösen av mark skall i tillämpliga delar gälla med avseende å inlösen av byggnad i fall som i 45 § första stycket sägs.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1953.

Har före nämnda dag ansökan gjorts om inlösen enligt 44 § i dess tidigare lydelse, skall äldre lag äga tillämpning å ärendet.

---

*Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 13 mars 1953.*

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden SKÖLD, ZETTERBERG, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, LINGMAN, HEDLUND, LINDELL, NORDENSTAM.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändrade bestämmelser angående kommuns expropriationsrätt för genomförande av större stadsplaneregleringar.*

Föredraganden anför följande.

Sedan Stockholms stadsfullmäktige i en den 7 juni 1951 till chefen för justitiedepartementet överlämnad skrivelse anhållit, att Kungl. Maj:t ville föranstalta om skyndsamt översyn av gällande bestämmelser om kommuns expropriationsrätt för genomförande av större stadsplaneregleringar, bemyndigade Kungl. Maj:t genom beslut den 8 juni 1951 mig att tillkalla en sakkunnig för utredning av den i skrivelsen berörda frågan.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade jag den 13 juni 1951 härads-hövdingen Einar Anderberg att inom justitiedepartementet verkställa nämnda översyn. Vidare förordnade jag den 16 november samma år följande personer att såsom experter stå till den sakkunniges förfogande, nämligen advokaten Sigurd Ahlmark, fastighetsdirektören i Stockholm Jarl Berg, byråchefen i bostadsstyrelsen Harry Bernhard, verkställande direktören i Fastighetsaktiebolaget Hufvudstaden Gunnar Hellstenius, stadsplanechefen i Malmö Gunnar Lindman, fastighetsdirektören i Göteborg Frans Persson och vice stadsjuristen i Stockholm Erik Gustaf Westman. Såsom ytterligare expert förordnades den 24 januari 1952 förste byråingenjören i bostadsstyrelsen Hans Lantz.

Utredningen, vilken antagit benämningen zonexpropriationsutredningen, har den 20 september 1952 avgivit betänkande med förslag till vissa ändringar i byggnadslagstiftningen (SOU 1952: 25). Ett vid betänkandet fogat förslag till lag om ändring i byggnadslagen den 30 juni 1948 (nr 385) torde såsom *Bilaga A* få fogas till protokollet.

Yttranden över utredningens förslag har infordrats av justitiekanslers-ämbetet, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Västra Sverige, hovrätten för Nedre Norrland, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, civilförvarsstyrelsen, kammarkollegium, lantmä-

teristytelsen, bostadsstyrelsen, överståthållarämbetet (efter hörande av stadskollegiet i Stockholm) och samtliga länsstyrelser (efter hörande i förekommande fall av stadskollegiet i Göteborg samt drätselkammarna i Uppsala, Eskilstuna, Linköping, Norrköping, Karlskrona, Malmö, Hälsingborg, Uddevalla, Borås, Gävle och Sundsvall). Från samtliga har yttranden inkommit utom från drätselkammaren i Uddevalla.

Lantmäteristytelsen har jämväl överlämnat yttranden av överlantmätnarna i Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Göteborgs och Bohus, Örebro, Värmlands, Kopparbergs, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens län. Överståthållarämbetet har bifogat ett yttrande av Stockholms handelskammare och länsstyrelsen i Stockholms län yttranden av överlantmätaren och länsarkitekten i länet samt av Stockholms förorters samarbetsnämnd. Länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Kronobergs, Blekinge, Kristianstads, Hallands, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län har bifogat yttranden av vederbörande länsarkitekt, länsstyrelserna i Skaraborgs, Kopparbergs och Västerbottens län yttranden jämväl av vederbörande överlantmätare, länsstyrelsen i Malmöhus län yttrande av Skånes handelskammare, länsstyrelsen i Örebro län yttrande jämväl av stadsfullmäktige i Karlskoga, länsstyrelsen i Västmanlands län yttranden av byggnadsnämnden och drätselkammaren i Västerås, länsstyrelsen i Kopparbergs län yttranden jämväl av stadsfullmäktige i Falun, Borlänge och Avesta samt länsstyrelsen i Jämtlands län yttrande av drätselkammaren i Östersund.

Tillfälle att avgiva yttrande över förslaget har beretts svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund, Sveriges fastighetsägareförbund, hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund u. p. a., svenska bankföreningen, svenska kommunal-tekniska föreningen, svenska sparbanksföreningen, konungariket Sveriges stadshypotekskassa, föreningen Sveriges stadsarkitekter, Sveriges högskoleutbildade väg- och vattenbyggares riksförbund och Sveriges advokatsamfund. Yttranden ha inkommit från samtliga nu nämnda organisationer utom från svenska landskommunernas förbund. Därjämte har ett yttrande inkommit från föreningen för samhällsplanering.

Jag anhåller nu att få upptaga detta lagstiftningsärende till behandling.

### **Gällande bestämmelser om avstående av mark inom stadsplanelagt område.**

Enligt 1947 års byggnadslag har stad ovillkorlig lösningsrätt till mark som är avsedd till gata eller annan allmän plats (41 § första stycket). Om markens användning för avsett ändamål ej ändock kan anses säkerställd, äger staden jämväl lösa annan i stadsplan ingående mark som ej är avsedd för enskilt bebyggande (41 § andra stycket). I dessa fall erfordras ej Kungl. Maj:ts tillstånd till expropriation, utan lösningsrätt föreligger omedelbart på grund av lagen. Under vissa förutsättningar äger staden med Kungl.

Maj:ts medgivande också lösa mark som ingår i byggnadskvarter. Här om stadgas i 44 § första stycket att om mark som ingår i byggnadskvarter icke är bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen och stadsplanens genomförande ej kan förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande, Konungen må medgiva staden att lösa marken i den mån så erfordras. Denna form av expropriation brukar vanligen kallas *teknisk zonexpropriation*. Stadgandet i 44 § första stycket gäller endast inom fastställd stadsplan. Detsamma kompletteras emellertid av en bestämmelse i 45 § första stycket, som föreskriver att om i samband med prövning av förslag till stadsplan inlösen av viss i planen ingående mark finnes böra ske enligt 44 § första stycket, Konungen må meddela fastställelse å planen eller del därav *under villkor* att sådan inlösen kommer till stånd inom viss tid, högst ett år, dock att när synnerliga skäl är därtill tiden må förlängas med högst ett år i sänder.

Frånsett 45 § första stycket överensstämmer nu återgivna bestämmelser i huvudsak med motsvarande stadganden i 1931 års stadsplanelag (24 § första stycket och 25 §). Dock är att märka att 1931 års lag såsom villkor för expropriation upptog, bland annat, att förefintlig bebyggelse i väsentlig mån avvek från stadsplanen, medan gällande byggnadslag i denna del uppställer kravet att marken icke är bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen. Enligt 1907 års stadsplanelag gällde återigen (10 §), att om stadsplan blev fastställd över trångt eller eljest olämpligt bebyggt område, Konungen ägde förordna att jämväl mark som inginge i byggnadskvarter skulle avstås till staden, om marken tillhörde enskild man, menighet eller inrättning. Enligt denna bestämmelse hänförde sig expropriationsanledningen alltså till beskaffenheten av den befintliga äldre bebyggelsen.

Vid sidan av de nu angivna bestämmelserna i 44 § gällande byggnadslag har genom det år 1949 införda stadgandet i 1 § 16. expropriationslagen tillskapats möjlighet att medgiva kommun expropriationsrätt till mark även inom stadsplanlagt område för att säkerställa att mark på skäliga villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. Detta stadgande kan i vissa fall tillämpas alternativt med 44 § byggnadslagen.

Gällande byggnadslag innehåller vidare regler om s. k. *ekonomisk zonexpropriation* eller värdestegringsexpropriation. Enligt dessa bestämmelser, vilka upptagits i 44 § andra och tredje styckena, äger Konungen — därest kostnaden för genomförande av stadsplan beträffande viss mark kan antagas väsentligt överstiga det bidrag till kostnad för gata som staden äger uttaga av tomtägare och under förutsättning tillika att planens genomförande medför väsentligt ökat värde för kringliggande kvartersmark — medgiva staden att lösa sådan mark. Denna stadens lösningsrätt kan emellertid elimineras genom en förklaring från ägarens sida att han hellre vill till staden utgiva särskilt bidrag för stadsplanens genomförande. I så fall skall Konungen bestämma ett i förhållande till kostnaden och värdestegringen

skäligt belopp som markägaren skall erlægga i den ordning Konungen föreskriver, vid äventyr att staden eljest må lösa marken. Om staden och markägaren icke kan enas om det belopp till vilket värdestegringen skall beräknas, skall beloppet bestämmas av expropriationsdomstolen (före den 1 april 1950 av expropriationsnämnden). Den ekonomiska zonexpropriationen infördes i svensk rätt genom 1931 års stadsplanelag (24 § andra stycket). Expropriationsrätten betraktades emellertid därvid i första hand såsom ett medel för utkrävande av bidrag till stadens kostnader för viss anläggning, och det var med hänsyn härtill som markägaren ansågs böra kunna fria sig från ett expropriationsanspråk genom att ikläda sig skyldighet att gälda skäligt bidrag.

### Huvudpunkterna i utredningens förslag.

Utredningen har ansett sig kunna utgå från att en lösning av problemet om värdestegringsindragning enligt expropriationsalternativet är förenad med sådana svårigheter, att dess genomförande måste bedömas såsom ovisst eller i allt fall icke omedelbart förestående. Det har också syntts utredningen föreligga vissa skäl att antaga, att om en värdestegringsindragning kommer till stånd, denna icke får expropriationens gestaltning. En konsekvens av denna arbetshypotes har blivit, att markvärdestegring icke gjorts till någon expropriationsgrund och att möjligheten för kommunerna att njuta värdestegringsfördel överhuvudtaget icke i förevarande sammanhang ansetts böra anföras såsom motiv för någon lagändring. I utredningens framställning har alltså, med undvikande av sådan argumentering som har samband med problemet om värdestegringsindragning, frågan om kommuns expropriationsrätt bedömts på grundval av de övriga faktorer som enligt utredningens mening framträder såsom betydelsefulla.

Utredningen föreslår att en ny expropriationsform, benämnd zonexpropriation, upptages i lagstiftningen närmast med tanke på den nu särskilt aktuella regleringen av Nedre Norrmalm i Stockholm.

Ändamålet med det föreslagna institutet zonexpropriation är, att markens avstående skall göra det möjligt att få till stånd en stadsombyggnad (sanering), vilken såväl beträffande resultatet som tiden och sättet för dess uppnående innebär en rationell lösning. Såsom en första förutsättning för zonexpropriation gäller att det område, som avses skola tagas i anspråk, är tätbebyggt. I likhet med den nuvarande bestämmelsen i 44 § byggnadslagen har stadgandet om zonexpropriation ansetts böra begränsas till stadsplanelagda områden. För områden, som alltjämt skall ligga under byggnadsplan eller som ej omfattas av någon detaljplan, torde något praktiskt behov av zonexpropriation enligt utredningen svårigen kunna tänkas föreligga. Beträffande tätbebyggt, ej tidigare stadsplanelagt område, som läggs under stadsplan, bör zonexpropriation däremot få äga rum.

Såsom villkor för zonexpropriation bör enligt utredningen ytterligare upp-



ställas, att det skall föreligga ett behov av ombyggnad. Enligt förslaget skall det förutsatta behovet av ombyggnad föreligga med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse. Den valda formuleringen utesluter från stadgandets tillämpning sådana fall, där en ombyggnad framstår såsom nödig enbart för att öka tillgången på bostäder. Det har nämligen synts utredningen lämpligast, att dessa fall liksom hittills omfattas av den i 1 § 16. expropriationslagen stadgade expropriationsrätten.

Stadsombyggnad kan, även om den har karaktären av stadsplaneteknisk sanering, genomföras antingen genom inbördes fristående arbeten (punktsanering) eller genom arbeten i ett sammanhang. Det är endast för den senare saneringstypen, som zonexpropriation är avsedd att tjäna som hjälpmedel. Med hänsyn härtill har den ifrågavarande förutsättningen för expropriationsrätt i lagförslaget preciserats sålunda, att ombyggnaden icke lämpligen kan ske annorledes än i ett sammanhang.

Ehuru institutet zonexpropriation anknuter till stadsplan, skall enligt förslaget sådan expropriation kunna tillgripas innan ännu den tilltänkta ombyggnaden blivit i detalj preciserad genom fastställandet av en ny stadsplan och till och med redan innan någon sådan plan formligen upprättats. Såsom en formell förutsättning för expropriationsansökningens prövning har emellertid synts böra krävas, att fråga skall ha väckts om antagande av ny stadsplan över området. Med detta krav avses icke, att frågan om antagande av ny stadsplan nödvändigtvis måste ha väckts hos stadsfullmäktige. Kravet på att frågan om ny stadsplan skall vara väckt synes enligt utredningen kunna betraktas såsom uppfyllt, åtminstone i det fall att frågan förelagts byggnadsnämnden. För expropriationsrätt skall icke krävas vare sig att bebyggelsen (beträffande varje särskild fastighet inom det aktuella området) avviker från den nya stadsplanen eller att dennas genomförande ej kan förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande.

I enlighet med vad nu sagts har utredningen föreslagit, att i 44 § byggnadslagen införes en bestämmelse om att, där tätbebyggt område med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse är i behov av ombyggnad och denna icke lämpligen kan ske annorledes än i ett sammanhang, Konungen må, sedan fråga väckts om antagande av ny stadsplan över området, medgiva staden att inlösa detta eller, om så anses tillräckligt, viss del därav. Man har diskuterat, huruvida det föreslagna zonexpropriationsinstitutet skulle inskränkas till att gälla allenast för regleringen av Nedre Norrmalm. Utredningen har emellertid erfårit, att fråga om sanering av äldre stadsbebyggelse genom större stadsplanereglering övervägts även i Göteborg, Malmö, Norrköping, Linköping, Gävle och Eskilstuna. Också på vissa andra orter, exempelvis i Hälsingborg, Lund och Karlstad, har framträtt sådana förhållanden, att behov av större saneringsföretag kommer att aktualiseras. En lagstiftning om zonexpropriation har på grund därav ansetts böra erhålla allmän räckvidd och lämpligen inarbetas i byggnadslagen. Liksom andra former av expropriation kan naturligtvis även

zonexpropriation tänkas bereda den exproprierande kommunen ekonomisk fördel i så måtto, att kommunen kan tillgodogöra sig värdestegring, om sådan förr eller senare uppkommer å den exproprierade fastigheten. Denna utsikt till värdestegringsfördel skall emellertid — i enlighet med utredningens tidigare angivna arbetshypotes — icke kunna åberopas såsom grund för zonexpropriation.

Rätt till zonexpropriation skall enligt utredningens förslag icke kunna tilläggas någon annan än staden. Att låta exempelvis kronan eller någon viss sammanslutning av fastighetsägare få rätt till zonexpropriation har icke förordats.

På Kungl. Maj:ts prövning i varje särskilt fall ankommer det att avgöra, huruvida expropriationsrätt skall beviljas med avseende å hela det område ansökningen avser eller om gränserna för zonen skall dragas snävare än enligt stadens begäran. Stadgandet vilar på förutsättningen, att expropriation ej får medgivas utöver vad som krävs för ändamålets tillgodo-seende i det föreliggande fallet.

De nuvarande reglerna om s. k. teknisk zonexpropriation i 44 § första stycket och 45 § byggnadslagen föreslås i stort sett bibehållas. För dylik expropriation har utredningen föreslagit benämningen *t o m t e x p r o p r i a t i o n*.

Såsom redan anmärkts skall det av utredningen föreslagna zonexpropriationsinstitutet icke ha karaktären av någon värdestegringsexpropriation. De nuvarande bestämmelserna om ekonomisk zonexpropriation avses skola utmönstras ur lagen. I stället för dessa bestämmelser föreslås en särskild reglering av frågan om fastighetsägares skyldighet att lämna bidrag till stadsbyggnadskostnad. Vid en revision av lagbestämmelserna på förevarande område har utredningen nämligen i enlighet med sin allmänna arbetshypotes ansett sig böra förorda, att frågorna om markexpropriation och om bidragsskyldighet lösgöres från varandra och regleras såsom självständiga institut.

Utredningens förslag i nu angivna del innebär att staden skall äga uttaga särskilda bidrag (under remissbehandlingen vanligen kallade *b e t t e r m e n t s b i d r a g*) till täckande av sådana av stadsplanens genomförande föranledda kostnader, för vilka staden ej i annan ordning erhåller vederlag (i form av gatumarksersättning och gatukostnadsbidrag m. m.). En förutsättning för bidragsskyldighet är, att *a v s e v ä r d v ä r d e ö k n i n g* uppkommit för de berörda fastigheterna. Denna värdeökning skall ha uppkommit i fall, där stadsplan genomföres över område, som kan utgöra föremål för zonexpropriation, eller där staden byggt trafikunnel, bro eller gatu-anordning av särskild konstruktion. Frågan vilka fastigheter som skall beröras av bidragsskyldigheten har utredningen besvarat så, att varje fastighet, som vid genomförandet av en större stadsplanerreglering eller vid tillkomsten av trafikunnel, bro eller gatu-anordning av särskild konstruktion avsevärt stiger i värde, skall *o a v s e t t f a s t i g h e t e n s l ä g e* i princip kunna komma i betraktande vid uttagande av kostnadsbidrag. Avgörande

blir således, att ett orsakssammanhang förefinnes mellan den av staden vidtagna åtgärden och den uppkomna värdeökningen.

Medan tillstånd till zonexpropriation skall kunna lämnas redan då regleringen befinner sig på ett tidigt planläggningsstadium, bör skyldigheten att gälda bidrag till stadsbyggnadskostnad enligt utredningen inträda först sedan den nya stadsplanen i viss omfattning genomförts. Den avgörande tidpunkten för bidragsskyldighetens inträde måste enligt utredningen vara den, då staden nedlagt de kostnader för stadsplanens genomförande, för vilka staden blir berättigad till ersättning. Det genomförande av stadsplanen, som åvilar de enskilda markägarna, är i förevarande sammanhang ovidkommande. Vad beträffar trafikunnel, bro och särskild gatuanordning skall bidragsskyldighet ej ifrågakomma förrän anläggningen föreligger färdig.

Omfattningen av fastighetsägarens bidragsskyldighet bestämmes enligt förslaget dels av den uppkomna värdeökningens storlek, dels av kostnaden för stadsplanens genomförande. Utgångspunkt för bedömningen av den uppkomna värdeökningens storlek blir det värde fastigheten hade, innan fråga väcktes om antagande av den nya planen. Detta värde skall jämföras med det värde fastigheten har då anspråk på kostnadsbidrag framställas. Skillnaden mellan dessa värden utgör värdeökningen.

Såsom princip har uppställts att bidragens storlek skall vara proportionell till den fördel som uppkommer för varje fastighet. Därvid har man ansett att fastighetens absoluta värdeökning — icke dess relativa värdeökning — skall läggas till grund för fördelningen av bidragsskyldighet. Uppkommer för två fastigheter lika stor absolut värdeökning, skall fastighetsägarna därför, oavsett vilket värde fastigheterna hade före uppkomsten av värdeökningen, bli i lika mån bidragsskyldiga.

Bidraget må dock icke sättas högre än till det belopp, varmed tre fjärdedelar av värdeökningen överstiger vad staden äger utfå i bidrag till kostnad för gata. Summan av de särskilda bidragen och vad som skolat belöpa å stadens egna fastigheter, om för dessa utgått bidrag, må ej heller överstiga två tredjedelar av stadens kostnader för företaget ifråga. Man har alltså ansett det lämpligt, att en fjärdedel av värdeökningen fritages från bidragsskyldigheten och att en tredjedel av kostnaderna skall bäras av de skattskyldiga i staden.

Utredningen har föreslagit, att expropriationsdomstol skall bestämma bidragens storlek. Prövningen av mål om kostnadsbidrag anhängiggöres genom att stadens beslut om upptagande av bidrag underställes domstolens prövning. En formell förutsättning för expropriationsdomstolens bestämmande av bidragen är, att stadens beslut vunnit laga kraft. Då värdestegring kan uppkomma även mycket lång tid efter stadsplanens eller den särskilda gatuanläggningens genomförande, anger förslaget icke någon tidpunkt, före vilken underställning av stadens beslut om upptagande av avgift skall ha skett. De allmänna reglerna om fordringspreskription medför dock, att stads rätt till kostnadsbidrag upphör efter 10 år från bidragsrättens uppkomst. Rätten inträder då staden utfört de åtgärder, för vilka staden är er-

sättningsberättigad, d. v. s. när stadsplanen blivit för stadens del genomförd eller vederbörande anläggning eller del därav byggts färdig.

Expropriationsdomstolens prövning av stadens beslut skall avse ej endast dettas formella överensstämmelse med lagen utan även, huruvida detsamma är överensstämmande med rättvisa och billighet. Därest domstolen finner beslutet ej kunna fastställas till efterrättelse, har domstolen att vidtaga den ändring däri som finnes påkallad.

Lagändringarna har föreslagits skola träda i kraft den 1 juli 1953. Man har nämligen ansett det angeläget, att de föreslagna bestämmelserna snarast skall träda i tillämpning, särskilt med hänsyn till förhållandena i Stockholm.

Jag övergår härefter till en närmare redogörelse för huvudfrågorna i utredningens betänkande samt för yttrandenas innehåll i dessa frågor.

### Teknisk zonexpropriation.

#### Betänkandet.

Utredningen betonar att den allmänna utvecklingen medför nya och allt strängare krav på markdispositionen och bebyggelseutformningen i städerna och anför:

Biltrafiken har sina särskilda konsekvenser med avseende å gatunätets struktur och de särskilda gatornas bredd och beskaffenhet. Den kräver parkeringsutrymmen, bensinstationer och reparationsverkstäder i centrala stadsdelar samt ökar behovet av broar, viadukter, tunnlar m. m. Avstånden i storstäderna med därav betingat nödtvång för stora delar av befolkningen att dagligen anlita transportmedel av skilda slag för färder mellan bostad och arbetsplats eller till och från affärs-, samlings- eller nöjeslokaler medföra en stark intensifiering av den totala trafiken och äro till sådan nackdel för invånarnas trivsel och arbetsförmåga, att fråga uppkommit hur en fortsatt utspridning av bebyggelsen skall kunna hejdas. Stadskärnans omvandling till ett utpräglat affärs- och förvaltningscentrum upprullar speciella problem med avseende å gatunät och bebyggelse inom sålunda uppkommet cityområde. Till de ekonomiska ansluta sig även sociala aspekter av framträdande betydelse. Bostadspolitiken syftar i våra dagar längre än till att avskaffa eller förebygga brist i antalet lägenheter. I dess målsättning ingår även att bostäderna skola vara tillräckligt rymliga. De skola jämväl uppfylla nutida anspråk i fråga om sundhet, ändamålsenlighet och trevnad. Härvidlag måste även bostadens eller husets omgivning bli föremål för särskild uppmärksamhet. Gatubredd och bebyggelsetäthet påverka möjligheterna att förse bostadslägenheterna med sol och ljus. Fritidsområden sådana som parker och lekplatser spela sin viktiga roll för invånarnas hälsa och trevnad. Bostadskvarterens befriande från däri inmängda fabriker med skadliga eller obehagliga immissioner är ett självklart önskemål. Av värde blir även den rent estetiska utformningen av stadsbilden.

Det skulle givetvis vara orätt — framhåller utredningen — om det gjordes gällande, att vår stadsbyggnadslagstiftning icke redan i hög grad beaktat dessa förhållanden. Vår nuvarande byggnadslag innefattade med sina sär-

skilda planinstitut en reglering, vilken i det stora hela framstode såsom fullt tidsenlig. En stadsplan uppgjord i enlighet med byggnadslagen måste antagas beakta jämväl sådana synpunkter som utredningen i korthet framfört. Emellertid låge det i sakens natur att de missförhållanden, som vidlåder den förefintliga bebyggelsen i städerna, icke vore avhjälpna blott därmed, att lagen tillskapat förutsättningar för att framtidens stadsbyggande bleve bättre än gångna tiders. Dessa missförhållanden läte sig ej undanröjas med mindre ombyggnad företoges. Och i den mån ett dylikt saneringsbehov tedde sig trängande, blir det — framhåller utredningen — en särskild fråga om de lagregler som skola tillgodose detta behov äro så effektiva, att den nödvändiga förbättringen verkligen kommer till stånd inom rimlig tid och i önskad omfattning. Uppmärksamheten riktades härmed på de rättsliga resurser som stode till förfogande för kommunen, när det gällde att genomföra en ny stadsplan över ett tätbebyggt område, som behövde ombyggas utan dröjsmål. Det bleve med andra ord expropriationsreglerna, som komme i blickpunkten.

Utredningen berör härvid först den för kommunerna mycket betydelsefulla utvidgning av expropriationsrätten som genomfördes år 1949, nämligen genom den nya 16 punkten i 1 § expropriationslagen. Utredningen framhåller att expropriationsrätten enligt nämnda stadgande icke uttryckligen gjorts beroende av markägarnas ställningstagande till frågan om exploatering samt betonar att stadgandet genom sin elastiska och allmänt hållna avfattning är ägnat att ge kommunerna mycket fria händer vid fullföljandet av den aktiva mark- och bostadspolitik som anses åligga dem. Emellertid lärer stadgandet enligt utredningens mening icke kunna få någon nämnvärd praktisk betydelse, när det gäller att ombygga en storstads affärscentrum eller sanera gamla bostadskvarter. Beträffande expropriation för tomträttsändamål vore sådant uteslutet redan därmed att stadgandet, såvitt angår dylik expropriation, uttryckligen begränsats till att avse mark, som icke är tätbebyggd. Vidkommande expropriation för annan markanskaffning vore stadgandet visserligen formellt tillämpligt även på tätbebyggd mark. Dess avgränsning mot expropriationsreglerna i byggnadslagen låge endast i syftet med markförvärvet. Detta syfte — som vore uttryck för en strävan att öka tillgången på bostäder — vore av annan art än det som förelåge vid sanering eller ombyggnad av äldre kvarter, ett företag som åtminstone i de största städerna ofta ledde till minskning i antalet bostäder inom det berörda området.

Frågan huruvida kommunerna för närvarande besitter tillräckliga rättsliga medel för genomförande av sanerings- eller ombyggnadsföretag måste alltså enligt utredningens mening bedömas efter innehållet av de expropriationsbestämmelser som finns i 44 § första stycket byggnadslagen.

Efter en redogörelse för skillnaderna i förevarande hänseende mellan 1907 års stadsplanelag, å ena sidan, samt 1931 och 1947 års lagar, å den andra (betänkandet s. 90; jfr den av mig inledningsvis lämnade redogörelsen), återger utredningen en på kommunalt håll spridd uppfattning att städernas

expropriationsmöjligheter skulle vara bättre tillgodosedda med ett stadgande liknande 10 § i 1907 års lag än med de nuvarande reglerna om s. k. teknisk zonexpropriation. Utredningen understryker att det i främsta rummet är förhållandena i Stockholm, som gjort frågan om utvidgning av expropriationsrätten aktuell, och anför härom:

Att här närmare redogöra för de synnerligen omfattande åtgärder, som ingå i den beslutade regleringen av Nedre Norrmalm och det sedan länge pågående tunnelbanebygget, torde knappast vara erforderligt. Såsom känt är förhåller det sig så, att den stadsdel, som sedan länge utgjort Stockholms affärscentrum och som genom sitt läge borde vara ägnad att så förbli, måste på ett genomgripande sätt omdanas, i främsta rummet på grund av den starkt ökade trafikens oavvisliga krav. Vad som förestår är sålunda bland annat en djupgående förändring av gatunätet. Såsom exempel må nämnas att Sveavägen, som nu med ansevärd bredd utnynnars vid Kungsgatan, skall med samma bredd framdragas och genombryta kvarter belägna söder om sistnämnda gata. Ett annat exempel är Klarabergsgatan. Denna från Vasagatan mot öster löpande trafikled, som nu är alldeles för smal och svårframkomlig skall med hjälp av kringliggande kvartersmark utvidgas, så att den får den betydande bredd, som tillkommer en modern affärsruta och trafikpulsåder. I anslutning härtill skall den gamla och till stor del undermåliga bebyggelsen ersättas med tidsenliga större huskomplex.

När nu en omdaning av denna storlek måste göras, är det — yttrar utredningen — rimligt och naturligt, att man vill att resultatet verkligen skall motsvara höga anspråk, icke blott efter nutida utan om möjligt även efter framtida måttstock. Utredningen fortsätter:

Med hänsyn till Stockholms ställning såsom landets huvudstad bör det kunna anses som ett nationellt intresse, att stadens centrala delar erhålla en i såväl praktiskt som estetiskt avseende värdig gestaltning. Det är en lösning i stor stil, icke en lösning i halvhetsens och kompromissens tecken, som man här föreställer sig vara det rätta. Detta förutsätter en planläggning, där man icke låter det nu bestående skymma blicken för vad framtiden kräver. En framsynt och skickligt utformad stadsplan är emellertid icke det enda som erfordras. Planmässigheten i ritningarna kan ej få efterföljas av planlöshet i fråga om företagets genomförande. Det duger icke här, att färdigställandet skall bli beroende av enskildas större eller mindre byggnadsvillighet, av deras kalkylerande, huruvida rivning av ett hus för ögonblicket ekonomiskt lönar sig eller icke. Arbetet kan i regel icke få skrida fram punktvis, med en fastighet i varje etapp och långa mellanrum mellan etapperna. Det måste fastmera utföras i ett sammanhang och utan onödigt dröjsmål. Planmässighet i arbetets genomförande blir betydelsefullt icke minst med hänsyn till de evakueringar och andra provisoriska anordningar, som måste vidtagas under övergångstiden. Det är klart, att om i ett sådant läge äganderättsförhållandena skulle få utgöra hinder mot nödvändiga eller önskvärda dispositioner under arbetets fortgång, åtskilliga svårigheter skulle kunna uppkomma, svårigheter av den art att företagets framgångsrika genomförande därmed skulle kunna hotas. Till allt detta kommer slutligen *k o s t n a d s f r å g a n*. Det är ett självfallet önskemål, att kostnaderna för företaget, som under alla omständigheter bli mycket stora, icke drivas upp genom något förhållande, som man på rimlig grund bort kunna undvika.

Utredningen ställer sig därefter frågan, huruvida gällande lagbestämmelser erbjuder tillräckligt för en kommun som vill genomföra ett stadsom-

byggnadsföretag, liknande regleringen av Nedre Norrmalm. I detta avseende anföres inledningsvis:

Till en början må konstateras att byggnadslagen — till skillnad från 1 § 16 punkten expropriationslagen — icke öppnar möjlighet för staden att före eller på ett tidigt stadium av planlägningsproceduren förvärva hela det område, som i ett sammanhang skall bli föremål för ombyggnad. För expropriation enligt byggnadslagen kräves nämligen att en plan, som redovisar användningen av den mark som skall lösas, blivit åtminstone villkorligt fastställd. Det är här stadsplan som åsyftas; från den omständigheten att gatumark kan exproprieras med stöd av fastställd generalplan torde i detta sammanhang kunna bortses. Att expropriationsrätten sålunda gjorts beroende av stadsplanen innebär tydligen en belastning för de kommunala organ, som ha att handlägga ombyggnadsfrågan. Dessa kunna svårligen undgå att vid stadsplanens utarbetande beakta de förhandenvarande äganderättsförhållandena och de konsekvenser, som dessa kunna förmodas medföra vid olika alternativ till lösningen av särskilda frågor. De kunna säga sig, att en viss såsom rationell ansedd lösning kan komma att kraftigt motarbetas från fastighetsägarhåll och måhända därför böra undvikas. De kunna känna sig mer eller mindre bundna i sitt handlande, när de på förhand söka bedöma möjligheterna för stadsplanens genomförande utan alltför stor tidsutdräkt. En viss lösning kan framstå såsom alltför besvärlig med hänsyn till mångfalden av de rättsförhållanden som beröras och till svårigheterna att genomföra nya tomtindelningar. Det måste beaktas, att de ekonomiska konsekvenserna av en ny stadsplan bli annorlunda, om tomterna tillhöra enskilda än om de tillhöra staden. En viss detalj, t. ex. byggnadsrättens fixerande, kan i detta hänseende spela en mycket stor roll, och tvånget att binda sig i en sådan fråga, innan det kan bli tal om expropriation, kan tänkas inverka på stadsplanens utformning. Såsom ett sammanfattande omdöme kan sägas, att det med nuvarande ordning ligger nära till hands, att den stadsplan som utarbetas blir annorlunda än den skulle ha blivit, om planförfattarna haft en friare ställning. Det föreligger en viss risk, att planen tekniskt sett icke blir den bästa möjliga.

Utredningen erinrar i fortsättningen om att de villkor, som enligt 44 § första stycket byggnadslagen skall vara uppfyllda för att kvartermarken skall kunna exproprieras, icke hänför sig till markens belägenhet. Principiellt spelade det ej någon roll var kvarteret låge eller till vilket avstånd den tilltänkta expropriationszonen sträckte sig från den blivande gatulinjen. Vad som begränsade möjligheterna för expropriation vore endast de båda villkoren, nämligen att marken icke vore bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen och att stadsplanens genomförande ej kunde förväntas äga rum inom skäligen tid utan stadens ingripande.

Av dessa båda villkor kan — fortsätter utredningen — det förstnämnda, d. v. s. att marken icke är bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen, måhända synas i allmänhet icke erbjuda alltför stora svårigheter i tillämpningen. Villkoret ansåges innebära, att å marken skola finnas uppförda byggnader, vilka i fråga om belägenhet, höjd, djup, våningsantal och den tekniska utformningen i övrigt i huvudsak överensstämmer med stadsplanen. Eftersom det icke kräves, att bebyggelsen skall exakt överensstämma med stadsplanen, lär dock enligt utredningens mening ej sällan tvekan kunna uppkomma, huruvida beträffan-

de den särskilda fastigheten en viss avvikelse är godtagbar eller icke. Sedan utredningen redogjort för domstolspraxis på detta område (s. 93 i betänkandet), uttalar den att det mot bakgrunden av denna praxis lätt kan tänkas, att förhandenvaron av villkoret i en del fall vållar ovisshet eller utgör ett verkligt hinder mot en från allmän synpunkt önskvärd expropriation. Det vore tydligt, att om en kommun stode beredd att söka förvärva ett område innefattande ett stort antal fastigheter, villkoret kunde kännas besvärande även såtillvida, att det framtvingade detaljundersökning rörande varje fastighet. Såsom villkoret utformats räckte det icke med ett konstaterande, att området såsom helhet icke vore bebyggt i huvudsaklig överensstämmelse med planen. Expropriationsingripandet upplöstes härmed i en serie detaljaktioner, envar med sina individuella aspekter, och någon garanti för åtkomst av en sammanhängande zon föreläge icke. Det syntes därför enligt utredningens uppfattning oegentligt att beteckna dylik expropriation såsom zon-expropriation.

Olikheten mellan verklig zonexpropriation och den i 44 § första stycket byggnadslagen avsedda expropriationen markeras — fortsätter utredningen — ytterligare genom villkoret, att stadsplanens genomförande ej kan förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande. Härom anföres i betänkandet:

Med detta villkor tvingas exproprianten att för varje särskild fastighet förebringa utredning icke blott av objektiva utan även av subjektiva omständigheter. Expropriationsrätten blir beroende av frågan, om den enskilde har vilja och förmåga att själv bebygga marken i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen. Skyldigheten att bevisa huru härmed förhåller sig åvilar principiellt exproprianten. Möjligheten att föra en sådan bevisning med framgång är naturligtvis mycket växlande. I många fall kunna förhållandena vara sådana, att det från början står klart, att fastighetsägaren saknar förmåga att genomföra stadsplanen. Någon särskild svårighet med bevisningen torde då knappast behöva uppkomma. I andra fall åter är det icke möjligt att omedelbart konstatera vare sig oförmåga eller bristande vilja att verkställa de nödiga arbetena. För exproprianten återstår då endast att vänta tills läget hunnit klarna. Hur lång denna väntetid måste vara är tämligen ovisst. Härvidlag må erinras att ifrågavarande villkor för expropriation icke är uppfyllt redan därmed, att stadsplanens genomförande ej kommit till stånd inom skälig tid från planens fastställande. Lagen lär vara så att förstå, att om man har anledning räkna med att markägaren inom skälig tid från det fråga om tvångsförvärv väcktes själv skall genomföra planen, något tvångsförvärv ej får medgivas, även om lång tid förflutit från planens fastställelse. Vad nu särskilt angår förhållandena å Nedre Norrmalm, lära de flesta fastigheterna tillhöra ägare, om vilkas förmåga att finansiera en ny bebyggelse någon tvekan ej kan råda men vilkas beredvillighet att vid den för regleringsarbetet lämpliga tidpunkten medverka till ombyggnaden kan dragas i tvivelsmål. Det är under sådana omständigheter tydligt, att expropriation enligt 44 § första stycket byggnadslagen i regel icke kan begäras omedelbart efter stadsplanens fastställande. Vid tillämpningen av 45 § byggnadslagen är det visserligen i praktiken vanligt, att ansökan om expropriation göres samtidigt med en ansökan om villkorlig fastställelse av stadsplan, och eftersom båda ansökningarna skola prövas av samma myndighet ligger det i sakens natur, att de ofta kunna bifallas på en gång.



Då emellertid sistnämnda lagrum icke innebär, att för expropriationens beviljande andra villkor skola gälla än de i 44 § första stycket angivna, blir läget likafullt ovisst. Det gäller även här att bedöma, om markägaren kan förväntas genomföra stadsplanen inom skälig tid från det expropriationen söktes, en bedömning, som är desto svårare för sökanden, som något dröjsmål från fastighetsägaresidan icke kan åberopas såsom indicium. Olägenheterna av en sådan ordning måste vid ett företag av Nedre Norrmalmsregleringens typ bli nog så kännbara. Det måste befaras, att arbetenas igångsättande försenas och, vad värre är, att deras genomförande försvåras och fördröjes genom tidsödande och kanske fruktlösa underhandlingar, vidlyftiga utredningar och svårigheter att få till stånd expropriation. Att kalkylera med visst tidschema torde bli vanskligt, då man icke kan med bestämdhet räkna med att kunna förfoga över fastigheterna vid de i schemat förutsatta tidpunkterna. Man torde svårligen kunna förutsätta, att en i arbetsplanen angiven tid för ombyggnaden av en viss fastighet blir av bindande betydelse för markägaren, även om det ur teknisk synpunkt är nödvändigt att följa denna tidsangivelse. Ifrågavarande villkorsbestämmelse har i likhet med den tidigare berörda en söndersplitrade effekt, som omöjliggör ett enhetligt ingripande och försvårar möjligheten för staden att förvärva sammanhängande områden av den önskade omfattningen.

Av största intresse är nu slutligen — fortsätter utredningen — frågan i vad mån gällande lag motsvarar önskemålet att kostnaderna för genomförandet av en ny stadsplan hålles inom rimliga gränser. Här om anföres:

Denna fråga — som här lämpligen kan inskränkas till att avse bestämmande av löseskillingen vid expropriation — har sin givna praktiska betydelse alldeles oavsett det problem om indragning av jordvärdestegring, med vilket den ofta sammanförts. Enligt 7 § expropriationslagen skall för fastighet som exproprieras erläggas löseskillning motsvarande fastighetens värde med hänsyn särskilt till ortens pris och fastighetens avkastning. Formuleringen, som tillkom så sent som 1949, avser icke att utmärka att löseskillingen skall bestämmas lägre än till ett belopp, som uttrycker vad man i allmänhet förstår med fastighetens värde. Principen är fortfarande den, att en expropriat icke skall lida någon förmögenhetsminskning genom expropriationen. Att som hållpunkter för värdets bestämmande angivits de båda faktorerna ortens pris och fastighetens avkastning förklaras av syftet att motverka den tendens till övervärdering, som tidigare gjort sig märkbar och kunnat delvis sammanhänga med det i äldre lag förekommande uttrycket fulla värdet. Det är nu att märka, att byggnadslagen icke — bortsett från ett övergångsstadgande i 162 § — innehåller någon specialbestämmelse, som säger att vid expropriation enligt denna lags regler löseskillingen skall uppskattas annorlunda än vid vanlig expropriation. Även vid sådana tvångsförvärv, som måste ske i och för regleringen av Nedre Norrmalm, måste alltså expropriationsersättning bestämmas efter den allmänna regeln. Det är obestridligt, att kostnadsfrågan härmed på ett drastiskt sätt tillspetsas genom den markvärdestegring, som i allmänhet åtföljer stadsplanering och som på ett område sådant som Nedre Norrmalm självfallet kan gälla mycket stora belopp. Värdestegringen — som ingalunda är likformigt fördelad på alla de berörda fastigheterna utan tvärtom kan uppträda sida vid sida med värdeminskning för somliga fastigheter — beror på skilda orsaker och är sålunda endast delvis en direkt och omedelbar följd av den förändring i fråga om byggnadsrätt m. m., som inträder i och med beslutet om stadsplanens fastställ-

se. Om uttrycket värdestegring i detta sammanhang får definieras såsom skillnaden mellan markens värde för användningen enligt den nya stadsplanen och markens värde för den tidigare användningen, så kan det förmodas, att denna s. k. planvärdestegring till någon del inträtt redan innan fråga väckts om antagande av den nya planen. Det kan nämligen icke undvikas, att fastighetsmarknadens köpeskillingar röna inflytande av uppkomna förväntningar med avseende å de framtida förhållandena. Givet är att dessa s. k. förväntningsvärden undergå stegring, allt eftersom förväntningarna vinna stöd genom innehållet i ett publicerat stadsplaneförslag och genom förslagens vidare framförande mot den slutliga fastställelsen. När denna meddelas och därmed full visshet ernås, inträder den definitiva värdeanpassningen efter den nya stadsplanen. I följd av denna utvecklingsgång är det av stor betydelse, till vilken tidpunkt fastighetsvärderingen i expropriationsförfarandet skall hänföra sig. Lagen innehåller härom icke någon uttrycklig bestämmelse. I 10 § expropriationslagen stadgas emellertid, att om kostnad nedlagts på fastigheten efter det fråga om expropriation blivit väckt och i uppenbar avsikt att höja ersättningen, sådan ökning av värdet icke må tagas i beräkning vid ersättningsbestämmande. Värderingen hänför sig alltså principiellt till en senare tidpunkt än expropriationsfrågans väckande, och lagens ståndpunkt synes vara den att expropriationsmålets anhängiggörande vid domstol är det för värderingen bestämmande tidsmomentet. Då nu, enligt vad tidigare utvecklats, byggnadslagen för fall varom här är fråga icke medger expropriation, förrän den nya stadsplanen blivit åtminstone villkorligt fastställd, måste expropriationsersättningen bestämmas efter värdet, som starkt påverkats av den nya stadsplanen.

Det är därför enligt utredningens mening uppenbart, att under angivna omständigheter markförvärven kommer att ställa sig mycket dyrbara för staden. Någon större lindring torde enligt utredningen icke vara att vänta genom metoden att söka expropriation med stöd av villkorlig fastställelse av stadsplanen. Även denna form av fastställelse torde nämligen erbjuda markägarna sådan visshet om de framtida förhållandena, att markvärdet nästan helt kunnat anpassa sig därefter.

Sammanfattningsvis yttrar utredningen, att gällande lagbestämmelser icke motsvarar vad från Stockholms stads sida skulle kunna anses ändamålsenligt vid genomförandet av Nedre Norrmalmsregleringen. Stadens intressen skulle enligt utredningens mening ha varit bättre tillgodosedda, om lagen tillåtit expropriation redan innan någon ny stadsplan upprättats och om lagen icke gjort expropriationsrätten beroende av villkor, som försvårar eller omöjliggör förvärv av sammanhängande zoner, när sådant förvärv är nödvändigt för ombyggnadsföretagets fulla nytta i nutid och framtid.

Frågan om en reform bör emellertid — fortsätter utredningen — givetvis icke bedömas ensidigt med hänsyn till ena partens fördelar utan en granskning måste ske jämväl ur markägareintressenas synvinkel. Här om anföres i betänkandet:

Även härvidlag bör emellertid diskussionen föras på den grundval, som bestämmas av expropriationsinstitutets rättspolitiska syfte och begreppsliga innebörd. Att vissa markägare måhända skulle betrakta varje hinder mot expropriationsrättens utövande såsom ett värdefullt stöd för deras fullföljande av rent egoistiska strävanden, är en omständighet som saknar rele-

vans i detta sammanhang. Vad frågan gäller är den betydelse, som kunskapen om den nya stadsplanens innehåll samt uppfyllelsen av de båda ifrågakomna villkoren kunna anses ha för skyddet av erkänt legitima intressen.

Berörda expropriationsförutsättningar synas ha ett inre samband med varandra. De torde i själva verket vara uttryck för en och samma princip, nämligen den, att det i första hand bör ankomma på markägarna själva att å tomterna uppföra de nya hus, som enligt stadsplanen skola ersätta de gamla. Vad särskilt angår förutsättningen, att stadsplanen skall vara fastställd, framstår det såsom ganska självklart, att markägarna böra veta vad stadsplanen föreskriver om exempelvis byggnadsrätten, om meningen är, att de själva skola sörja för stadsplanens genomförande. Värdet av nämnda princip — som har sina rötter i äganderättsbegreppet och i gängse uppfattning om betydelsen av den privata företagsamheten — torde icke här behöva ställas under debatt. Det är nämligen tydligt, att principens accepterande icke nödvändigtvis innebär, att principen skall tillämpas undantagslöst och sålunda gälla även i de extraordinära fall, där ett stadsombyggnadsföretag i större stil fordrar ett högre mått av enhetlighet, koncentration och planmässighet vid utförandet. Hänsynen till det allmännas väl skulle ju i sådana undantagsfall kunna anses motivera, att företaget genomföres, om icke helt och hållet i kommunal regi, så dock under kommunens aktiva ledning och fasta kontroll. Att blott och bart fördela arbetsuppgifterna mellan en mängd privata företagare och sedan under en längre tid avbida deras åtgöranden, skulle i fall som här avses kunna vålla ödesdiger splittring och oreda. Diskussionen gäller nu Nedre Norrmalm, och att den avsedda regleringen av denna stadsdel är av en karaktär och storleksordning, som gör den vitt skild från alldagliga smärre planändringar i städer och samhällen, torde utan vidare argumentering vara klart.

Om man nu frigör sig från tanken, att husbyggandet inom Nedre Norrmalms saneringsdistrikt i första hand skall vara markägarnas egen sak, kommer givetvis frågan om behövligheten av de uppställda förutsättningarna för expropriation i ett annat läge. När marken oundvikligen måste avstås till kommunen, innan de nya husen skola uppföras, har markägaren ej längre samma behov av att känna till byggnadsrätten och andra med stadsplanen förknippade detaljer. För prövningen av expropriationsansökningen torde ej heller erfordras någon utredning om sådana omständigheter. Situationen synes här vara jämförlig med den, som föreligger när expropriation sökes enligt 1 § 16 punkten expropriationslagen. Beträffande sådant ärende har det ansetts, att prövning alltid skulle kunna ske, så snart generalplan eller regionplan blivit godkänd av de kommunala myndigheterna eller när stadsplan eller byggnadsplan är under utarbetande. I lagens motiv har härjämte uttalats, att även om planeringsarbetet ej fortskridit så långt som nyss angivits, expropriation likväl borde beviljas, om genom annan utredning tillfyllestgörande visats att marken behövs för tätbebyggelse. Några bärande skäl varför bevisningen vid zonexpropriation skulle principiellt gestaltas annorlunda än bevisningen vid den typ av expropriation, som betecknats såsom expropriation för en fri tomtmarknad, torde svårigen kunna uppletas. Om man sålunda utan större betänkligheter finner sig kunna upphäva expropriationsrättens beroende av stadsplanens fastställelse, blir den självfallna följden, att även de i 44 § första stycket byggnadslagen uppställda villkoren måste bortfalla. Dessa äro nämligen utformade med utgångspunkt från att en stadsplan blivit fastställd. Villkorens upphävande innebär i viss mån en återgång till den före 1931 års lagstiftning intagna ståndpunkten, enligt vilken expropriationsanledningen hänförs till beskaffenheten av den befintliga äldre bebyggelsen.

En dylik förändring innebär emellertid — fortsätter utredningen — tillika en framflyttning av den tidpunkt, då expropriation kan beviljas:

Såsom tidigare utvecklats, kan en sådan framflyttning icke undgå att öva inverkan på expropriationsersättningens storlek. Ehuru markägaren tänkes bli gottgjord efter det verkliga fastighetsvärdet vid tiden för expropriationsmålets anhängiggörande, uteblir dock för honom den vinst, som kunnat uppkomma genom värdestegring i följd av stadsplanens fastställande. Denna värdestegring är tydligen av det slag, som i så många sammanhang blivit betecknat såsom oförtjänt värdestegring och vars indragning till det allmänna sedan länge diskuterats. Oavsett vilken mening man må hysa beträffande detta indragningsproblem, borde det kunna medgivas, att lagbestämmelser på förevarande område icke rimligen böra utformas med avvikelser från vad som är rationellt, om meningen med en dylik avvikelse enbart skulle vara att bereda markägarna större möjlighet att tillgodonjuta värdestegring.

På grundval av vissa överväganden har utredningen ansett sig kunna förorda, att en ny expropriationsform, benämnd *zonexpropriation*, upptages i lagstiftningen, närmast med tanke på den nu särskilt aktuella regleringen av Nedre Norrmalm. Dylik expropriation skall kunna beviljas efter det fråga uppkommit om antagande av ny stadsplan, och för expropriationsrätt skall icke krävas, vare sig att bebyggelsen avviker från den nya stadsplanen eller att dennas genomförande ej kan förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande.

Utredningen övergår härefter till att diskutera frågan huruvida det föreslagna *zonexpropriationsinstitutet* bör upptagas i en *speciallag* med giltighet endast för Stockholm eller om lagstiftningen bör erhålla allmän räckvidd. Utredningen framhåller därvid inledningsvis att den utländska lagstiftningen erbjuder åtskilliga exempel på dylika speciallagar, vilka är eller varit gällande för huvudstaden i vederbörande land. Sålunda nämnes den italienska lag av år 1931, som statuerade den senaste regleringsplanen för Rom, samt de särskilda norska lagbestämmelser vilka i form av »vedtekter» till byggnadslagen blivit gällande för Oslo.

Utredningen fortsätter:

I förevarande lagstiftningsuppdrag ingår emellertid att överväga, i vad mån *zonexpropriation* kan ha en uppgift att fylla även vid andra större stadsplaneregleringar än den som nu är aktuell för Nedre Norrmalm. Till utredning härom har det syntts lämpligt att införskaffa material genom en *enquête*, vilken tillställts myndigheterna i sju-tio större städer, Stockholm undantaget. Huru svaren på de i *enquête*ns framställda frågorna närmare utfallit, framgår av den redogörelse, vilken såsom bilaga (jfr s. 149) fogats till förevarande betänkande. Detta utredningsmaterial bekräftar i sin mån, att det även annorstädes än i Stockholm är eller kan bli aktuellt att företaga större ombyggnader, förutsättande gatubreddning eller genombrott av kvarter.

Fråga om sanering av äldre stadsbebyggelse genom större stadsplanereglering har sålunda övervägts i Göteborg, Malmö, Norrköping, Linköping, Gävle och Eskilstuna. På vissa andra orter, t. ex. Hälsingborg, Lund och Karlstad, framträda också sådana förhållanden, att behov av större saneringsföretag kommer att aktualiseras. Av *enquêtesvaren* — vilka i många

fall åtföljts av kartmaterial — kan man sluta sig till att zonexpropriation bör kunna betraktas såsom ett effektivt hjälpmedel för genomförandet av de antydda saneringarna. Av svaren på sådana frågor, som angå de nuvarande begränsningarna av expropriationsrätten, vinnes ytterligare stöd för uppfattningen, att kommunerna, för att kunna lösa sina uppgifter inom stadsbyggnadsväsendet, behöva lindring i villkoren för expropriation. Sålunda ha åtskilliga städer framhållit vikten av att all mark, som beröres av en viss tilltänkt stadsplanereglering, i ett sammanhang överföres i kommunens ägo. Det har också från flera håll förordats, att expropriation skall kunna begäras redan före stadsplanens fastställande. I ett par yttranden föreslås en utvidgning av expropriationsrätten för att därmed undanröja olägenheten av att vissa fastigheter, på grund av otillräcklig storlek eller olämplig form, sakna tillfredsställande byggnadsmöjligheter. Ett flertal städer kritiserar det nu gällande villkoret om att stadsplanens genomförande ej skall kunna förväntas äga rum inom skäligen tid utan stadens ingripande. Det säges att bestämmelsen härom är onödig, otydlig eller i bevisningshänseende alltför betungande för staden. I åtskilliga yttranden framhålles, att bestämmelsens borttagande är ett kommunalt intresse. Det skulle vara av största värde — säger drätselkammaren i Eskilstuna — om vid oundgängliga, synnerligen aktuella gatubreddningar regleringen kunde genomföras på stadens initiativ, även om stadsplanens genomförande kan förväntas äga rum inom skäligen tid på privat initiativ.

Det är tydligt — fortsätter utredningen — att när saneringsproblem beröras i enquêtesvaren man i allmänhet icke har sådana områden i tankarna, som i olika hänseenden äro fullt jämförliga med Nedre Norrmalm. Såsom citydistrikt i en rikshuvudstad av Stockholms storlek och tillväxthastighet kännetecknades Nedre Norrmalm av särskilda förhållanden — i fråga om trafikintensitet, byggnadsvolym, markpriser m. m. — som endast delvis och i förminskad skala hade motsvarighet på andra håll. Av rikets övriga städer torde knappast mer än Göteborg kunna framvisa en verkligt utpräglad citybildning. De centrala delarna av Malmö och andra städer inrymde ännu ett relativt stort antal bostäder. Redan härav framginge såsom uppenbart, att en diskussion rörande behovet av zonexpropriation utanför Nedre Norrmalm icke borde föras enbart eller ens huvudsakligen med utgångspunkt från trafiktekniska krav eller speciella, med citybildning sammanhängande önskemål. I förgrunden trädde fastmera det samband, som kunde finnas mellan bostadspolitik och expropriationslagstiftning. Då zonexpropriationen skall ha sitt legislativa berättigande däri, att inom vissa områden (saneringsområden) uppförandet av de nya husen icke kan i första hand anförtros åt markägarna utan måste ankomma på kommunens initiativ och direkta medverkan, gällde det nu att konstatera i vad mån behov av dylikt samhälleligt ingripande kunde uppstå även där bebyggelsen väsentligen tjänade b o s t a d s ä n d a m å l.

Härom heter det i betänkandet:

Bostadspolitiken är, såsom tidigare antytts, i vårt land inriktad på två särskilda huvuduppgifter nämligen dels att sörja för en marknadsmässigt väl avvägd bostadstillgång — vilket i det för dagen aktuella läget är liktydigt med att avskaffa bostadsbristen — dels att upphjälpa bostadsstandarden, varmed avses såväl utrymmet som andra för en bostadslägenhet

väsentliga faktorer. Att den förstnämnda huvuduppgiften haft sin stora betydelse för expropriationslagstiftningen behöver här endast i förbigående påpekas. Det får anses, att stadgandet i 1 § 16 punkten expropriationslagen i tillräcklig utsträckning tillgodoser kommunernas behov av expropriationsrätt för anskaffning av mark för tätbebyggelse. Av intresse i detta sammanhang är emellertid önskemålet att höja bostadsstandarden. Såsom närmare framgår av det referat, som här förut (betänkandet s. 50—64) lämnats från vissa delar av bostadssociala utredningens slutbetänkande, del II (SOU 1947: 26), anses denna uppgift för sin lösning förutsätta saneringsverksamhet, såväl av det slag, som kallas byggnadsteknisk sanering och som skall avhjälpa brister hänförliga till de särskilda byggnaderna, som ock av det slag, som benämnes *stadsplaneteknisk sanering*. Behov av sanering av sistnämnda slag anses föreligga, då exempelvis isolations- och belysningsförhållandena äro dåliga, friytorna äro otillräckliga eller då i ett område med bostadsbebyggelse finnas insprängda industrier och hantverk, som genom buller, rök, dålig lukt etc. verka störande för omgivningen. Där trafikutrymmet är otillräckligt eller bebyggelsens allmänna disposition icke är ändamålsenlig, kan man tala om stadsplaneteknisk sanering i vidare bemärkelse.

Enligt bostadssociala utredningen består den stadsplanetekniska saneringen i att en ny stadsplan genomföres, vilken bättre tillgodoser sociala, hygieniska och stadsplanetekniska krav än vad den befintliga bebyggelsen gör. Då en dylik sanering, om än i högsta grad önskvärd ur sociala synpunkter, i många fall icke ter sig privatekonomiskt lönande, kan det bli ofrånkomligt, att det allmänna ingriper för att täcka saneringsförlusten. Som vidare saneringen, om den skall göras rationell, ofta förutsätter en omläggning av gatunätet, så att detta blir differentierat med särskilda huvudgator utan direkta tomtutsläpp och med få korsningar, kan den leda till en betydande omgestaltning. Detta innebär, att större områden — måhända ett flertal kvarter — måste saneras enligt en gemensam plan, som genomföres under kortast möjliga tidrymd. Såsom bostadssociala utredningen framhållit, kan en sådan planmässig rekonstruktion endast i undantagsfall tänkas genomförd av de enskilda fastighetsägarna. Bostadsbeståndets splittring på ett mycket stort antal ägare, bostadsbeståndets skiftande ålder och kvalitet försvåra eller rent av omöjliggöra en samtidig sanering. Därest gällande ägo gränser skola bibehållas, kan därför ofta den önskade stadsplanetekniska omgestaltningen icke genomföras.

Anförda synpunkter må, säger utredningen, vara tillräckliga för att belysa att kravet på ändamålsenlig bebyggelse — vilket enligt utredningens mening framdeles torde bli synnerligen aktuellt — kan framtvinga stadsombyggnadsföretag, som i ett avgörande hänseende, nämligen beträffande samhällsinsgripandets karaktär, blir jämförliga med ett företag av Nedre Norrmalmsregleringens typ. I följd härav föreslår utredningen, att en lagstiftning om zonexpropriation erhåller allmän räckvidd och att den inarbetas i byggnadslagen. Dylik expropriation borde i enlighet med den gjorda framställningen grundas i syftet att kommunen skall verkställa ombyggnad i ett sammanhang. Rörande detta rekvisit anföres i specialmotiveeringen till 44 § följande:

Inom de tätbebyggda områden, på vilka förevarande lagstiftning tagit sikte, äro förhållandena i allmänhet sådana, att punktsanering (d. v. s. stadsombyggnad genom inbördes fristående arbeten) skulle utgöra en otjänlig

metod, om man inom rimlig tid och på ett någorlunda ändamålsenligt sätt ville nå det med sanering åsyftade resultatet. En mera ingripande omdaning av gatunätet inom ett större område eller en stadsdel kräver naturligen en samordning av de olika arbetsmomenten, ett noga genomtänkt tidsschema, baserat på arbetenas inbördes sammanhang och naturliga prioritet. Att såsom villkor för zonexpropriation uppställa att möjligheten för punktsanering måste vara helt utesluten, skulle måhända dock vara alltför strängt. Situationen är väl ej sällan den, att det är en lämplighetsfråga, om den ena eller andra saneringsmetoden väljes. Med hänsyn härtill har den ifrågavarande förutsättningen för expropriationsrätt preciserats sålunda, att ombyggnaden icke lämpligen kan ske annorledes än i ett sammanhang. Givet är, att om zonexpropriation kommit till stånd, staden icke utan att missbruka sin ställning och svika sina förpliktelser skulle kunna välja en annan saneringsmetod än den som varit förutsatt vid expropriationens beviljande.

I uttrycket ombyggnad i ett sammanhang avser förslaget icke att inlägga ett ovillkorligt krav på att arbetena skola fortskrida utan något som helst uppehåll. Vid den saneringstyp varom här är fråga måste det visserligen vara ett önskemål, att ombyggnaden verkställs på kortast möjliga tid. Klart är emellertid, att understundom på grund av oförutsedda omständigheter eller av praktiska hänsyn tillfälliga avbrott i arbetena måste kunna förekomma. Vad som speciellt utmärker ifrågavarande saneringstyp är alltså icke så mycket sammanhanget i tid som fastmera den på åtgärdernas inbördes avhängighet av varandra grundade samordningen i ett uppgjort schema.

Utredningen understryker att utsikten till värdestegringsfördel icke avses skola kunna åberopas såsom grund för zonexpropriation. För att expropriationsansökningen skulle kunna beviljas, måste särskilda förutsättningar av objektiv innebörd — de som av utredningen föreslagits till upptagande i lagtexten — vara uppfyllda. Härjämte borde för zonexpropriation, liksom för varje annan expropriation, gälla såsom allmän förutsättning att åtgärden skulle vara nödvändig för att man skulle kunna ernå vad som åsyftades. Om alltså kommunen lämpligen på annat sätt än genom expropriation kunde säkerställa möjligheten att i ett sammanhang genomföra en erforderlig stadsombyggnad, borde expropriation icke ifrågakomma. Med den prövning, som det skulle åligga Kungl. Maj:t att verkställa vid expropriationsansökningens behandling, torde enligt utredningens mening faran för att zonexpropriationen komme att användas för annat än avsett ändamål bli tillräckligt avvärdad. Den sist berörda förutsättningen har i den av utredningen framlagda lagtexten formulerats så, att det skall föreligga ett behov av ombyggnad.

Rörande detta rekvisit har i specialmotiveringen till 44 § anförts bl. a. följande:

Ett dylikt behov kan naturligtvis vara mer eller mindre trängande. Det har icke syntts påkallat att begränsa stadgandets tillämpning till sådana fall, där det framstår såsom oundgängligen nödigt att ombyggnad verkställs ofördröjligen. Å andra sidan bör det icke anses tillräckligt för expropriationsrätt enligt förevarande paragraf, att en viss förändring i bebyggelsen skulle kunna anses nyttig eller eljest ur viss synpunkt önskvärd, låt vara att en ombyggnad med gatureglering är enda sättet att förverkliga önskemålet. Behov av ombyggnad föreligger, när bebyggelsen inom ett område

kännetecknas av sådana missförhållanden, att dessa utan längre dröjsmål måste undanröjas och det nödvändiga medlet härför är ombyggnad.

— — — Hänsyn till enskild rätt påkallar överhuvudtaget en restriktiv tillämpning av stadgandet, och de fall som skola inrymmas under detsamma böra vara tillräckligt preciserade. Zonexpropriation bör icke stå till förfogande för en planerad ombyggnad, om vilken det med fog kan sägas att dess behövlighet huvudsakligen hänför sig till enskilda intressen. En ombyggnad, som ej har annat syfte än att bereda markägaren — t. ex. staden själv — fördelen av en förhöjd byggnadsrätt, synes icke böra utgöra tillräcklig grund för zonexpropriation.

Av specialmotiveringen till 44 § må här vidare nämnas att utredningen sammanfattningsvis karakteriserat det ändamål, den *expropriationsgrund*, som måste föreligga för att ansökan om expropriation enligt stadgandet ifråga skall kunna bifallas, sålunda att markens avstående skall göra det möjligt att få till stånd en stadsombyggnad (sanering), vilken såväl beträffande resultatet som tiden och sättet för dess uppnående innebär en rationell lösning.

Utredningen fortsätter:

Av det sagda följer icke att lagtexten i förevarande paragraf bör upptaga en uttrycklig definition av expropriationsändamålet och sålunda utformas i likhet med 1 § expropriationslagen. Avfattningen av lagtexten röner inflytande därav, att stadgandet infogas i byggnadslagen såsom ett led i därstädes förekommande reglering av stadsplaneinstitutet. Det är, med den placering stadgandet sålunda erhåller, överflödigt att i lagtexten särskilt angiva, att expropriationen skall ha till ändamål att möjliggöra eller befrämja ett visst stadsombyggnadsföretag. Om blott behovet av sanering i förevarande ordning vederbörligen klarlägges, kan det utan vidare presumeras, att ändamålet med sökt expropriation är att tillgodose saneringsbehovet. Här må erinras, att det icke är stadens ensak att avgöra om en behövlig stadsplaneändring skall genomföras eller icke. Av 27 § byggnadslagen framgår, att om en stad underlåter att vidtaga stadsplaneändring, när sådan påkallas med hänsyn till stadens ändamålsenliga utveckling, eller till främjande av betydande allmänt intresse, staden kan i viss ordning tvingas att vidtaga ändringen.

I betänkandet framhålles vidare att zonexpropriationsinstitutets tillämpningsområde avses skola begränsas till vissa extraordinära fall. Då det gällt att närmare känneteckna dessa, hade det synts utredningen lämpligt att anknyta till det faktiska tillståndet inom det område, som ifrågakommit till expropriation. Vore förhållandena där sådana, att en behövlig sanering för sitt lyckliga genomförande förutsatte att kommunen övertog arbetsledningen, kunde zonexpropriation bli aktuell. Av det föreliggande behovet följde då indirekt, att markförvärvet skedde i det syfte, som utgjorde expropriationsgrunden vid zonexpropriation.

Rörande den förutsättning för zonexpropriation, som innebär att det område varom fråga är skall vara *tätbebyggt*, må ur betänkandet återgivas följande avsnitt.

Av institutets allmänna grunder följer, att av all inom riket förekommande tätbebyggelse endast en ganska ringa yta kännetecknas av sådana förhållanden inför vilka zonexpropriationen får en uppgift att fylla. Sanerings-



mogna inre delar av större städer utgöra de typiska föremålen för zonexpropriation. Det har emellertid icke syntts påkallat eller ens lämpligt att söka begränsa institutets tillämpningsområde genom att till begreppet tätbebyggelse foga attribut, uttryckande att staden skall ha en viss storlek eller att ett visst byggnadsskick skall förekomma. Om förutsättningarna i övrigt äro uppfyllda, bör även inom mindre städer och inom stadsliknande samhällen zonexpropriation kunna stå till buds såsom medel att stödja ett sneringsföretag. Användningen av denna expropriationsform bör ej heller bli beroende av exempelvis hushöjden inom det område som kommit i fråga. Även kvarter med villabebyggelse bör kunna vara föremål för zonexpropriation.

Såsom redan nämnts skall enligt förslaget zonexpropriation kunna ske innan ännu den tilltänkta ombyggnaden blivit i detalj preciserad genom fastställandet av en ny stadsplan och till och med redan innan någon sådan plan formligen upprättats. Härav följde emellertid enligt utredningen icke, att expropriationen borde anordnas utan någon som helst anknytning till stadsplaneringen. Att ett visst samband härutinnan måste finnas framginge redan därav, att ändamålet med expropriationen vore en ombyggnad, som självfallet skulle regleras i stadsplan. Utredningen fortsätter:

I betraktande härav torde i expropriationsärendet böra klarläggas, icke blott att det med ansökningen avsedda området kännetecknas av sådana missförhållanden som motivera ombyggnad, utan även att denna är aktuell åtminstone såtillvida, att planeringsarbetet står vid sin början. Med tanke härpå har i förslaget, såsom en formell förutsättning för expropriationsansökningens prövning, syntts böra krävas, att fråga skall ha väckts om antagande av ny stadsplan över området.

Med detta krav avses icke, att frågan om antagande av ny stadsplan nödvändigtvis måste ha väckts hos stadsfullmäktige (jfr 15, 35 och 68 §§ byggnadslagen). Planändringsfrågor lära i allmänhet behandlas internt inom stadens förvaltande organ eller ämbetsverk, innan ett formligt förslag framlägges inför stadsfullmäktige. Kravet på att frågan om ny stadsplan skall vara väckt synes böra betraktas såsom uppfyllt åtminstone i det fall att frågan förelagts byggnadsnämnden.

För att en stad skall kunna komma i åtnjutande av samtliga de fördelar, som avses med zonexpropriation, bör naturligtvis staden inkomma med sin expropriationsansökan, så snart denna formellt kan upptagas till prövning. Dröjsmål härmed giver upphov bland annat till den nackdelen för staden, att markvärdet lätt nog undergår en stegring i följd av de förväntningar, som den tilltänkta stadsombyggnaden utlöser. Under vissa omständigheter skulle ett längre dröjsmål även kunna vara tomtägarna till olägenhet såtillvida, att de komme att sväva i ovisshet om stadens avsikter. Tillräckliga skäl ha dock icke ansetts föreligga att stadga en viss tidsfrist inom vilken expropriationsansökningen måste vara gjord för att kunna upptagas till prövning. Ansökningen skall enligt förslaget kunna göras såväl före som vid och efter framställningen om stadsplanens fastställande. Zonexpropriation skall alltså i likhet med nuvarande s. k. tekniska zonexpropriation kunna begagnas för att bringa bebyggelsen å ett område till överensstämmelse med gällande stadsplan. Det har syntts överflödigt att i lagtexten särskilt utmärka, att expropriationsansökningen skall kunna göras även efter stadsplanens fastställande.

För att expropriationsansökningen skall kunna beviljas måste givetvis övertygande bevisning ha åstadkommit om att de i lagen angivna villkoren

för expropriationsrätt verkligen äro för handen. Det har icke syntts lämpligt att i lag binda denna bevisning vid särskilda formella regler. Förslaget intager i detta hänseende en ståndpunkt liknande den som ligger till grund för stadgandet i 1 § 16. expropriationslagen.

Den fria bevisning som förutsättes måste självfallet avse såväl det nuvarande tillståndet inom det ifrågakomma området som ock den åsyftade framtidsbilden. Att ådagalägga förhandenvaron av sådana missförhållanden, som motivera ombyggnad, torde i allmänhet icke erbjuda särskilda svårigheter. Såsom bevismedel ifrågakommer i främsta rummet utlåtanden från sakkunniga eller från myndigheter, vilkas intressen beröras av förhållandena. Att härjämte även syn på ort och ställe bör kunna spela en roll, ligger i sakens natur. I vissa fall kunna förhållandena vara så pass kända, att behovet av ombyggnad framstår såsom ett notoriskt faktum. I andra fall, där saneringsbehovet är mera diskutabelt och frågan är av stor vikt, torde man få räkna med att vederbörande departementschef skall söka bilda sig en uppfattning genom personligt besök å ort och ställe.

Beräffande de framtida förhållandena kan naturligtvis icke krävas någon utredning jämförlig med en detaljplan. Det får anses tillräckligt, om huvudgrunderna i den blivande planeringen redovisas, så att frågan om ändamålet med expropriationen och frågan om lämpligheten av de tilltänkta åtgärderna tillfredsställande belysas. Lämpligaste sättet att göra detta är att förete en karta eller kartskiss, som utmärker gatunätets blivande gestaltning och är försedd med kortfattad beskrivning av den tilltänkta nya bebyggelsens allmänna karaktär.

Med hänsyn till vikten av att man icke alltför tidigt binder sig vid ett visst alternativ, torde det ibland kunna vara lämpligt att icke blott en utan två eller flera alternativa förslag bifogas expropriationsansökningen.

Den utredning som sökanden sålunda har att prestera kompletteras självfallet genom den remissbehandling som på vanligt sätt kommer att föregå Kungl. Maj:ts beslut.

En särskild fråga är — framhåller utredningen — om den överföring av fastigheter till allmän ägo, som zonexpropriationen åstadkommer, kan anses motivera någon ytterligare reglering av hänsyn till de enskilda intressen som här — låt vara mot ersättning — måste uppoffras, nämligen i så måtto att de fastighetsägare, som genom expropriation frånhändas sin äganderätt, få en viss företrädesrätt att inom det exproprierade området återförvärva egendom något så när likvärdig med den avträdde. Rörande detta spörsmål anföres i betänkandet till en början:

Det kan icke förnekas, att denna uppfattning stöder sig på grunder, som kunna förtjäna att uppmärksammas. Tydligen kan det vara önskvärt ur skilda synpunkter att rörelseidkare — vare sig de varit markägare eller icke — om möjligt få tillfälle att åter etablera sig inom det kvarter eller den stadsdel, där de tidigare måhända under lång tid haft sin verksamhet och skapat goodwill. Detta önskemål kan sägas kvarstå oberoende därav, att expropriationsersättningen är avsedd att principiellt täcka all skada av expropriationen, sålunda exempelvis även skada, som åsamkas en rörelseidkande hyresgäst genom förlust av kundkrets. Och även om det kan antagas ligga i en kommuns eget intresse att upplåta fastigheter eller lägenheter i första hand åt dem, som tidigare bedrivit verksamhet inom det exproprierade området, måste dock konstateras, att ifrågavarande enskilda intressenter skulle få en tryggare ställning, om de kunde göra gällande ett verkligt rättsanspråk på att få återvända till området. Tager man i betraktande, att

zonexpropriationen, sådan den här tänkes utformad, skall tillgodose ändamål av temporär betydelse — med en varaktighet, som kan sägas vara begränsad genom stadsombyggnadens slutliga färdigställande — kan en anordning, som giver de forna expropriaterna möjlighet att återinträda i sina positioner, icke anses brista i följdriktighet.

Utredningen nämner, att denna fråga blivit löst på varierande sätt i utländsk lagstiftning:

Av de lagar, där verklig zonexpropriation förekommer, synes flertalet intaga den ståndpunkten, att de exproprierade fastigheterna definitivt förbliva kommunens egendom, därest icke kommunen frivilligt återförsäljer desamma. Så är exempelvis förhållandet i fransk, belgisk, finsk och norsk rätt. I en så pass modern lag som den italienska av år 1947 är emellertid frågan löst i motsatt riktning, och denna lag uppställer regler, vilka sägas syfta bland annat till motverkande av kommunal markspekulation. Expropriationen skall, enligt vad man framhåller, icke vara något självändamål utan ett medel att på rationellt sätt reglera markområdenas utnyttjande. Lagen förutsätter därför, att de exproprierade områdena, i den mån dessa enligt stadsplanen äro avsedda för enskild bebyggelse, skola återgå i privat ägo, och lagen stadgar en särskild företrädesrätt för den ursprungliga ägaren och hans rättsinnehavare att förvärva samma område som han tidigare haft. Återköpsanspråket skall anmälas inom tre månader från den fastställda stadsplanens publicering. Såsom villkor för återköp gäller, att köparen förbinder sig att bebygga området i enlighet med stadsplanen och dess tidsschema. Återköpet sker till ett pris, som motsvarar expropriationsersättningen med tillägg av andel i kommunens kostnader för stadsplanens genomförande. För den som icke begagnar sig av återköpsrätten finnes ännu en utväg att åter få tillträde till det exproprierade området. Lagen anbefaller nämligen kommunen att i dylikt fall upplåta nyttjanderätt till området mot en skälig avgift.

För egen del anför utredningen i denna fråga:

Det kan förmodas att regler, liknande dem som nu återgivits från den italienska lagen, skulle i stort sett tillgodose vad man i vårt land åsyftat, när man framfört kravet på en företrädesrätt för expropriater att återförvärva exproprierad egendom. Emellertid skulle införandet av dylika bestämmelser i byggnadslagen för en speciell form av expropriation möta särskilda vanskligheter med hänsyn därtill att i vårt land civilrätten, liksom ock den allmänna expropriationslagstiftningen, icke erbjuder nödigt rätts-tekniskt underlag för en sådan anordning. Att för ändamålet utforma ett särskilt slag av återköpsrätt eller eventuellt förköpsrätt skulle innebära en ganska vidlyftig reglering, och de därmed förenade komplikationerna skulle måhända te sig för stora även för den som kände sympati för själva ändamålet med regleringen.

Oavsett vilken mening man må hysa angående möjligheten att rättstekniskt lösa hithörande problem, torde få medgivas, att här i landet rådande opinion svårligen kan tänkas engagerad till förmån för en lösning sådan som den italienska lagen framvisar. Med hänsyn till de uppgifter, som tillagts kommunerna inom bostadspolitiken och stadsbyggnadsväsendet, synes det ingalunda framstå såsom onaturligt eller eljest betänkligt, om kommunerna få definitivt behålla den egendom som de förvärva genom zonexpropriation. Man föreställer sig gärna, att kommunerna skola förfoga över den exproprierade marken på ett sätt, som innebär ett skäligt hänsynstagande till de förutvarande fastighetsägarnas och hyresgästernas önskningsar om att få återkomma till sina kvarter. Att förstnämnda kategori genom

expropriationens definitiva karaktär går miste om utsikten att framdeles njuta värdestegringsvinst, torde från allmän synpunkt icke bedömas såsom en nackdel. Även om en allmän indragning av oförtjänt värdestegring icke förutsättes, så följer likväl icke härav, att lagen i en särskild punkt måste så utformas, att dylik vinst direkt tillförsäkras den enskilde.

På grund av nu gjorda överbäganden torde enligt utredningens mening kunna fastslås att institutet zonexpropriation icke bör förbindas med särskilda regler om egendomens återställande till expropriaterna. Det borde stå kommunen fritt att efter expropriationen förfoga över egendomen på de olika sätt, som stode varje fastighetsägare till buds.

#### Yttrandena.

Förslaget om införande av det nya institutet *zonexpropriation* har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av nästan samtliga remissinstanser. Endast länsstyrelsen i Jönköpings län och, ehuru mindre bestämt, länsstyrelsen i Kalmar län ävensom fastighetsägareförbundet och bankföreningen har avstyrkt förslaget i denna del.

Ur de många yttranden som innefattar *tillstyrkande* av förslaget må här till en början nämnas att *Svea hovrätt* ansett förhållandena vid de genomgripande stadsombyggnader som vore att vänta på sina håll, bland annat i Stockholm, kunna bli sådana att det allmännas intresse av ett skyndsamt och planmässigt genomförande av arbetena krävde ett avsteg från principen att arbetena i första hand borde utföras av fastighetsägarna. Att samhället i detta avseende tillerkändes ökat inflytande syntes hovrätten för övrigt stå i överensstämmelse med de vidsträckta befogenheter, som eljest tillagts det allmänna för reglering av den tätare bebyggelsen och främjande av bostadsförsörjningen, och kunde även i viss mån anses innebära en återgång till den ordning som gällde före ikraftträdandet av 1931 års stadsplanelag. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser utredningen ha klart påvisat att de nu gällande expropriationsreglerna icke är tillfyllest, då större stadsplaneregleringar skall genomföras. Att sådana regleringar, syftande till sanering av äldre bostadsområden, ofta är nära nog ofrånkomliga, därom torde enligt hovrättens mening knappast meningsskiljaktighet råda. Det föreläge därför otvivelaktigt behov av lagstiftning i ämnet. Av samma mening är *hovrätten för Västra Sverige* och *hovrätten för Nedre Norrland*.

*Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen* understryker betydelsen av att de trafiktekniska bristerna hos äldre stadsplaner snarast avhjälpas och anser att den vidgade expropriationsrätt, vartill förslaget syftar, ökar möjligheterna att ordna ändamålsenliga trafikleder. Enligt *civilförsvarsstyrelsens* mening kommer ett förverkligande av förslaget att medföra väsentliga fördelar för civilförsvaret genom att saneringen av städernas centrala delar kan väntas bli påskyndad. *Kammarkollegium* anser den utvidgade expropriationsrätten vara påkallad av ett betydande allmänt intresse, nämligen intresset att få en större stadsplanereglering genomförd på ett ändamålsenligt sätt och inom rimlig tid samt med indragning till staden av den uppkommande värdestegringen i och för finansiering av regleringen. Kollegium understryker dock

vikten av att expropriation icke medgives i större omfattning än som verkligen påkallas av behovet och att sålunda expropriationen icke mer eller mindre förtäckt får karaktären av en ren värdestegringsexpropriation.

*Bostadsstyrelsen* vitsordar att det föreligger ett angeläget behov av snara åtgärder för att möjliggöra rekonstruktion av central stadsbebyggelse. Styrelsen säger sig erfarenhetsmässigt kunna bekräfta att äganderättsförhållanden, fastighetsindelning samt svårigheten att till rimliga priser förvärva saneringsmogna fastigheter är av sådan art och omfattning, att de utgör allvarliga hinder för en rationell bebyggelsekonstruktion inom centrala delar av större och medelstora stadssamhällen. Styrelsen anser de föreslagna bestämmelserna vara bättre ägnade att tillgodose dessa önskemål än nu gällande bestämmelser och i dess helhet synes förslaget enligt styrelsens mening, även med hänsyn till rättssäkerheten, vara väl avvägt.

*Överståthållarämbetet* anser, att byggnadslagens hithörande bestämmelser i sin nuvarande utformning icke är ägnade att främja ett ur stadsplanetekniska och ekonomiska synpunkter ändamålsenligt genomförande av mera omfattande stadsombyggnader. Det torde enligt ämbetets mening snarare förhålla sig så att ifrågavarande bestämmelser, på grund av de snäva tillämpningsförutsättningar och omständliga procedurregler de inrymmer, verkar hämmande på erforderliga stadsplaneregleringar av större omfattning. Detta framstode som särskilt betänkligt med hänsyn till våra dagars allmänna utveckling, framför allt i de större städerna. För Stockholms vidkommande kännetecknades ur här aktuella synpunkter denna utveckling av en starkt svällande trafikvolym med därav betingade gaturegleringar och särskilda trafikanordningar samt affärs- och förvaltningsverksamhetens koncentration till stadens centrala delar, något som nödvändiggjorde omfattande bebyggelse- och gaturegleringar för tillgodoseende av dessa verksamhetsgrenars speciella behov. I dessa avseenden torde de förefintliga förslagen till reglering av Nedre Norrmalm tydligt utvisa den omfattning, i vilken den allmänna utvecklingen nödvändiggjorde en genomgripande omdaning med avseende å bebyggelse, gatunät och trafikanordningar, ävensom arten och omfattningen av de problem och svårigheter, som genomförandet av en mera omfattande stadsplanereglering medförde. Ämbetet understryker att vid utformningen av de nya lagreglerna det allmännas intressen träder i förgrunden men att dessa ofrånkomligen måste vägas mot enskildas berättigade intressen.

*Stadskollegiet i Stockholm*, som anslutit sig till den ståndpunkt som intagits av borgarrådsberedningen — vilken i sin tur, utom i en detaljfråga, instämt i ett av den s. k. Nedre Norrmalmsdelegationen avgivet yttrande — anför att de nya reglerna om zonexpropriation innebär en väsentlig förbättring av stadens möjligheter att genomföra ny stadsplan på ett ändamålsenligt sätt samt att de ger staden rådighet över den mark som direkt beröres av ombyggnaderna. Genom att zonexpropriationen skulle få genomföras så snart fråga om ny stadsplan väckts hade staden utsikt att lösa fastigheterna till lägre priser än om expropriationsåtgärderna kunde vidtagas först sedan

den nya stadsplanen vore fastställd. Det nya institutet torde härigenom enligt kollegiets mening innebära bestående ekonomiska fördelar för staden, vilken förutsattes kunna på denna väg i väsentlig mån tillgodogöra sig den värdestegring en stadsplanereglering medförde. Det vore dock uppenbart att ett zonexpropriationsinstitut, där zonens omfattning uteslutande bestämdes av de tekniska omständigheterna, icke helt kunde tillgodose de önskemål som föranlett utredningen. Av skäl, som senare kommer att närmare redovisas, borde därför såsom ett tillägg till det föreslagna stadgandet i 44 § byggnadslagen upptagas, att expropriationsområdet skall kunna utgöras icke allenast av regleringsområdet utan även av sådan till området gränsande mark, för vilken ombyggnaden måste antagas få väsentlig betydelse. Zonexpropriationsområdena borde alltså erhålla gränser, som utmätts något mindre snävt än utredningen föreslagit. Zonexpropriationen borde dock, såsom utredningen uttalat, icke sättas i samband med den större frågan om en allmän indragning av markvärdestegringar till det allmänna. De ekonomiska fördelar, som genom zonexpropriationen skulle kunna beredas staden, vore heller icke betingade av generella överbäganden om en principiell indragning av markvärdestegringar till det allmänna utan skulle tillföras staden allenast i kompenstationssyfte. Den av stadskollegiet föreslagna utvidgade zonexpropriationsrätten byggde sålunda på presumtionen, att stadens nettokostnader för genomförandet av regleringar med här avsedd omfattning måste antagas alltid komma att överstiga den värdestegring, som inom överskådlig tid de tvångsförvärvade fastigheterna till följd av stadsplanens genomförande komme att undergå. — En av stadskollegiets ledamöter, *herr Ossbahr*, har avstyrkt att någon del av utredningens förslag lades till grund för lagstiftning i ämnet. En annan av dess ledamöter, *fru Hagström*, har biträtt en av *borgarrådet Agrenius* i borgarrådsberedningen anförd avvikande mening. Enligt Agrenius finge de föreslagna reglerna om zonexpropriation anses utgöra ett i princip godtagbart och för Stockholms del nödvändigt tillskott till stadens möjligheter att genomföra vissa aktuella stadsplaneregleringar. Agrenius ansluter sig dock till vad som under ärendets tidigare behandling inom de kommunala organen reservationsvis framförts i fråga om att en expropriation skall vara nödvändig. Den borde sålunda icke komme i fråga mot fastighetsägare, som styrkte sig ha vilja och förmåga att i tid tillgodose kravet på ändamålsenlig bebyggelse. Den föreslagna, delvis ekonomiskt betingade ytterligare utvidgningen av zonexpropriationsinstitutet funne Agrenius sig däremot icke kunna biträda.

I likhet med stadskollegiet i Stockholm har *stadskollegiet i Göteborg* samt *drättselkamrarna i ytterligare ett antal städer* ävensom, bland andra, *stadsförbundet, hovrätten för Nedre Norrland* och *byggnadsstyrelsen* förordat en utvidgning av zonexpropriationsinstitutet till att avse även fastigheter som, utan att ingå i själva regleringsområdet, likväl blir föremål för en avsevärd värdestegring såsom en omedelbar följd av regleringen. En närmare redovisning för innehållet i dessa yttranden såvitt angår denna fråga lämnas i ett senare avsnitt.

Rent allmänt kan sägas att de hörda städerna överlag vitsordat behovet av en vidgad expropriationsrätt för genomförande av större stadsplaneregleringar. Enligt *drätselkammaren i Linköping* — av vars nio ledamöter dock fyra motsatt sig att yttrande avgavs — synes de föreslagna bestämmelserna om zonexpropriation vara väl avvägda för sitt ändamål. *Drätselkammaren i Gävle* nämner att det under förberedelsearbetena till kvarterssaneringar i Gävle vid flera tillfällen övervägts att använda expropriationsinstitutet, men att på grund av detta instituts begränsade räckvidd frågan om förvärv av erforderlig mark slutligen lösts genom frivilliga inköp. Staden hade sålunda under de senaste fem åren på frivillighetens väg i saneringssyfte systematiskt förvärvat ett stort antal centralt belägna fastigheter. Det vore emellertid att antaga, att svårigheten att i godo inköpa saneringsmogna fastigheter komme att bli allt större. Med anledning härav och då staden vore beslutet att fullfölja sin påbörjade saneringspolitik i de inre stadspartierna, vore de föreslagna bestämmelserna om zonexpropriation välkomna. Även *drätselkammaren i Östersund* ansluter sig, med hänsyn till vunna erfarenheter angående svårigheten att förvärva mark på frivillighetens väg, till utredningens förslag om införande av institutet zonexpropriation. Detta institut vore ett hjälpmedel för genomförande av den aktuella saneringen i Östersund.

*Stadsförbundet* konstaterar, att det av utredningen föreslagna zonexpropriationsinstitutet innebär en betydande fördel jämfört med gällande bestämmelser om zonexpropriation. Givet är — yttrar förbundet — att den omständigheten, att expropriation kan tillgripas redan på ett tidigt skede av den nya stadsplanens tillblivelse, kan medföra vissa ekonomiska fördelar för staden. Dessa fördelar bleve att betrakta som en biprodukt av det förhållandet, att den nya stadsplanen ännu icke vore utarbetad i detalj och alltså icke kunnat öva någon större inverkan på fastighetsvärdena inom det område som omfattades av expropriationsanspråket. Emellertid torde enligt stadsförbundets mening finnas ett behov för städerna att få området för zonexpropriation bestämt icke enbart med hänsyn till det tekniska genomförandet av stadsplanen utan även med hänsyn till rent ekonomiska synpunkter, nämligen intresset att få kostnaderna för stadsplanens genomförande täckta. De faktiska markvinster som kunde tillföras städerna genom en av tekniska hänsyn betingad zonexpropriation torde nämligen endast delvis tillgodose detta intresse. Stadsförbundet har därför, på sätt redan förut antytts och i det följande kommer att närmare återgivnas, föreslagit att staden måtte beredas möjlighet att inlösa jämväl sådana områden i anslutning till den av tekniska skäl aktuella zonen, som kunde förväntas bli påverkade av stadsplaneregleringen. — *En minoritet inom stadsförbundet*, bestående av herrar Jung, Petri och Persson, ställer sig betänksamma gent emot förslaget att expropriationsförfarandet skall kunna igångsättas redan innan stadsplan godkänts. Ett sådant tillvägagångssätt medförde enligt deras mening, att enskilda markägare berövades möjligheten att åtaga sig den andel av stadsplaneregleringen som ankomme på deras mark. De för-

ordar därför, att markägarna vid den tidpunkt då stadsplan fastställes bör beredas tillfälle att avgöra huruvida de vill medverka till planens genomförande i den tidsordning som staden förutsatt. Reservanterna vänder sig vidare bestämt mot förslaget att markägares bidrag skall kunna uttagas genom ekonomisk expropriation av fastigheter, som icke berörs av stadsplaneändringen men som kan antagas tillgodogöra sig därav följande värdestegring.

*Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund u. p. a.* säger sig bestämt vilja förorda att förslaget lägges till grund för lagstiftning. De principiella nyheter som föresloges syntes riktiga och ägnade att befordra den nödvändiga regleringen av tätbebyggda samhällen.

*Sparbanksföreningen* framhåller att ett lagförslag av så vittsyftande natur som det nu ifrågavarande, med de långt gående befogenheter detsamma avsåge att ge de kommunala myndigheterna för att möjliggöra tvångsförvärv av bebyggd mark och därav följande djupa ingrepp i enskilda rättigheter, helt allmänt vore ägnat att väcka vissa betänkligheter. Med hänsyn till att större stadsplaneregleringar i regel icke torde kunna förväntas bli genomförda utan en betydande ekonomisk medverkan från det allmännas sida, ville föreningen emellertid icke motsätta sig förslaget. Föreningen ansåge sig dock icke böra underlåta att starkt understryka vikten av att en ny lagstiftning på området tillämpades med stor varsamhet.

Enligt *Sveriges stadshypotekskassas* mening ter sig den föreslagna utvidgningen av expropriationsmöjligheterna ur allmän synpunkt motiverad. Med hänsyn till det oavvisliga behovet av större stadsplaneregleringar syntes vid en avvägning mellan olika intressen de allmänna synpunkterna få anses väga tyngst. Ur principiell synpunkt vore därför någon invändning mot det föreslagna zonexpropriationsinstitutet icke befogad. Denna slutsats byggde emellertid på förutsättningen, att reglerna för expropriationsersättnings fastställande grundades på principen att en expropriat icke skulle lida någon förmögenhetsminskning genom expropriationen. Denna princip kunde icke anses bli träd för nära därigenom att expropriationsersättningen — till följd av att den tidpunkt, då expropriation kunde beviljas, bleve framflyttad — icke komme att inrymma den vinst som till äventyrs kunnat uppkomma för fastighetsägaren genom värdestegring på grund av stadsplanens fastställande. Ehuru allmänna synpunkter alltså motiverade införandet av möjligheter till zonexpropriation, finge det dock sägas ligga i sakens natur, att största möjliga hänsyn toges till de enskilda intressen som måste uppoffras vid en sådan expropriation.

Med hänsyn till svårigheten att nu kunna bedöma konsekvenserna av förslaget uttalar *lantmäteristyrelsen* sina betänkligheter mot att bestämmelserna om zonexpropriation utformas så vagt som skett i betänkandet. Styrelsen ifrågasätter, om det icke både för staden och för markägarna vore fördelaktigare med bestämmelser, som i högre grad i förväg fixerade parternas rättigheter och skyldigheter i förhållande till varandra, även om i enstaka fall rättigheterna skulle bli något mindre för staden eller skyldigheterna något större för markägarna.



Av dem som avstyrkt införandet av det föreslagna zonexpropriationsinstitutet må till en början återgivas vad *länsstyrelsen i Jönköpings län* i denna del anfört. Länsstyrelsen erinrar om att 1947 års byggnadslag och senare vidtagna ändringar i expropriationslagen bl. a. avsåg att bereda städerna möjlighet att genom mark- och fastighetsinlösen påverka bebyggelseutvecklingen med hänsyn till intresset av ombyggnad av städernas centrala delar. Betydande maktmedel ställdes därigenom till de kommunala myndigheternas förfogande för genomförandet av saneringsprojekt, trafikregleringar och över huvud taget en koncentration av nybyggnadsverksamheten. Den enquête, som utredningen företagit, ger enligt länsstyrelsens mening vid handen, att städerna icke i nämnvärd omfattning prövat den nya lagstiftningen i här berörda avseenden. Det torde också få anses vara naturligt — fortsätter länsstyrelsen — att erfarenheterna av denna lagstiftnings verkningar och möjligheter är starkt begränsade, eftersom den varit i kraft endast några få år. Tillgängligt utredningsmaterial syntes i vart fall icke berättiga till den slutsatsen, att gällande lagregler skulle hindrat eller otillbörligt försvårat städernas byggnadsplanering. Att vissa städer i sina svar på de av utredningen framställda frågorna framhållit som önskvärt att de skulle få ökade medel att på ett bekvämt och ur ekonomisk synpunkt fördelaktigt sätt förvärva lämpliga exploateringsobjekt, torde i och för sig icke vara tillräckligt skäl för en nyordning av allmän och långt gående räckvidd. För Stockholms vidkommande syntes det dock vara ett legitimt behov att få garantier för att i ett sammanhang och utan mera avsevärd tidsutdräkt kunna förverkliga vissa för samfärdseln ytterst angelägna större ombyggnadsplaner. Berörda behov torde knappast kunna tillgodoses med mindre än att viss ändring skedde i 44 § byggnadslagen, syftande till att göra staden oberoende av särskilda fastighetsägares önskan att själva engagera sig i ombyggnadsarbetet. Det torde emellertid starkt kunna ifrågasättas, om det kunde anses nödvändigt eller rimligt att i enlighet med utredningens förslag berättiga staden att redan i samband med att fråga väcks om ny stadsplan inlösa ifrågakommande fastigheter och markområden. Både ur principiella och praktiskt ekonomiska synpunkter funne länsstyrelsen det betänkligt att på sätt som föreslagits jämna vägen för saneringsåtgärder av stor och djupgående räckvidd utan att en grundlig undersökning framlagts i sådant skick som krävdes för fastställande av stadsplan. De ekonomiska och kulturella värden, som funnes förankrade i städernas fastighetsbestånd, vore så betydande att de icke borde äventyras genom lättvindiga administrativa metoder.

*Länsstyrelsen i Kalmar län* delar utredningens uppfattning att en utvidgning av städernas expropriationsrätt är erforderlig för att åstadkomma nödig reglering av bebyggelsen, detta såväl av sociala som av tekniska skäl. Det av utredningen framlagda förslaget vore helt visst ägnat att i hög grad underlätta städernas intentioner i fråga om ökad möjlighet till sanering av områden med olämplig bebyggelse. Länsstyrelsen anser det emellertid kunna ifrågasättas, om icke utredningen gått längre än som oundgängligen er-

fordrats. Det kunde anses skäligt att samhället ingrepe, om de enskilda icke vidtog de åtgärder som vore nödiga med hänsyn till de i samhället boendes hälsa och trivsel. Innan ett dylikt ingripande skedde, borde tillfälle lämnas vederbörande fastighetsägare att själva lösa det föreliggande saneringsproblemet på sätt som kunde av samhället godkännas. Om fastighetsägarna icke inom skälig tid vidtog erforderliga åtgärder för frågans lösning, tedde sig ett samhällsingripande mera påkallat och det därmed följande intrånget i enskildas rätt mera tilltalande. Med hänsyn till att stora historiska och kulturhistoriska värden ofta kunde komma att bli hotade vid sådana saneringar, varom här vore fråga, uttrycker länsstyrelsen vidare önskemålet att vid saneringen hänsyn toges till dylika värden. Lagtexten borde enligt länsstyrelsens mening utformas såsom ett skydd för dessa värden, så långt ett sådant kunde åstadkommas utan att för samhället vitala intressen trädde för nära.

Det föreslagna zonexpropriationsinstitutet avstyrkes även av en *minoritet inom byggnadsstyrelsen*, bestående av byråchefen Wirseen, t. f. byggnadschefen Asperen och t. f. byråchefen Kignell. Reservanterna anför att en bestämmelse sådan som den föreslagna visserligen ur stadens synpunkt måste utgöra en synnerligen tillfredsställande lösning men invänder att genom utredningens förslag, ehuru markvärdestegring icke i förslaget gjorts till någon expropriationsgrund, kommunerna de facto skulle erhålla utomordentliga möjligheter att till sig överföra betydande markvärdestegringar. Reservanterna hävdar därför att utredningens förslag på ett alltför påtagligt och ensidigt sätt tillgodosåge den ena partens, nämligen kommunens, intressen. Den omständigheten, att de som komme att beröras av den ifrågasvarande lagstiftningen vore ett förhållandevis mindre antal, förringade icke kravet på skälig hänsyn till dem mot vilka lagstiftningen riktades. Då utredningens förslag icke uppfyllde detta krav, borde det ej läggas till grund för lagstiftning i ämnet. Reservanterna vitsordar emellertid, att en lagändring är av behovet påkallad. En lagändring borde emellertid icke gå utöver vad som vore erforderligt för att det primära syftet med lagändringen skulle uppnås, nämligen att med minsta intrång i enskild rätt skapa förutsättningar för ett genomförande av det slag av stadsplaneregleringar som här avsåges. En tänkbar lösning av problemet vore, att i samband med att kommun begärde fastställelse å stadsplan Kungl. Maj:t skulle på framställning av kommunen äga bestämma viss tid, inom vilken enskild markägare skulle vara skyldig att bringa sin fastighet i överensstämmelse med stadsplanen. Underlåte han detta eller förklarade han, sedan planen fastställdes, att han ej önskade eller ej förmådde att i vad på honom ankomme medverka vid planens genomförande skulle i förstnämnda fallet lösningsrätt och i senare fallet lösningskyldighet för kommunen inträda. Genom en sådan anordning skulle kommunen befrias från sin nuvarande skyldighet att bevisa att stadsplanens genomförande ej kunde förväntas äga rum inom skälig tid utan kommunens ingripande.

Enligt *fastighetsägareförbundets* mening har det icke visats att den nu-

varande utformningen av institutet teknisk zonexpropriation eller byggnadslagstiftningen i övrigt skulle utgöra något hinder för genomförande av önskvärda stadsplaneringar. Detta gällde såväl beträffande reglering av enstaka fastigheter som stadsplaneringar av mera extraordinär natur då ett flertal fastigheter berördes, såsom fallet vore vid tunnelbanebygget eller ombyggnaden å Nedre Norrmalm i Stockholm. Erfarenheten från bebyggelsen t. ex. vid Kungsgatan i Stockholm, som efter gatuledens genombrytning ombesörjts i enskild regi, gäve knappast stöd för antagandet att de enskilda markägarna skulle vara ur stånd att genomföra bebyggelsen på önskvärt sätt och med erforderlig skyndsamhet. Vidare framhåller förbundet, att det föreslagna stadgandet kommer att innebära ett frångående av vad som hittills utgjort en förutsättning för expropriation eller lösningsrätt enligt byggnadslagstiftningen, nämligen att det skall vara fråga om ett i lag angivet allmänt intresse som icke kan tillgodoses på annat sätt. Genom stadgandet skulle lösningsrätt komma att föreligga, oavsett om det avsedda syftet skulle kunna vinnas genom markägarnas åtgöranden. Lösningsrätten skulle sålunda icke längre komma att bli beroende av att inlösen av marken vore nödig i den mening som avsåges i den allmänna expropriationslagen utan föreligga därför att ombyggnad av tätbebyggt område ansåges lämpligen böra ske i ett sammanhang — eller sålunda med hänsyn till överväganden av helt annan natur än de som legat till grund för expropriationslagen och bestämmelserna om lösningsrätt i gällande byggnadslag. Det vore uppenbart, att ett stadgande med en dylik elastisk avfattning skulle komma att medföra en utomordentligt vittgående maktbefogenhet för det allmänna och ur de enskilda markägarnas synpunkt innebära stora risker för intrång i skyddet för äganderätten.

Enligt *bankföreningens* mening får utredningen anses ha givit bärande skäl för uppfattningen att en viss utvidgning av städernas expropriationsrätt är påkallad, då det gäller genomförande av stadsplaneregleringar av osedvanlig omfattning. Föreningen anser det emellertid uppenbart, att den i sådant avseende föreslagna nya regeln i 44 § byggnadslagen går längre än som motiveras av det angivna syftet. Föreningen föreslår för sin del att den ifrågasatta expropriationsregeln modifieras sålunda, att expropriationsansökan får upptagas till prövning först när ett fullt utarbetat stadsplaneförslag föreligger, vilket varit utställt för yttrande av de enskilda fastighetsägarna, samt att expropriation icke får medgivas, såvitt den nya stadsplanen kan förväntas bli genomförd av de enskilda fastighetägarna på tid och sätt som anges i stadsplanen jämte därvid fogat rimligt tidsschema.

Även *Stockholms* och *Skånes handelskammare* anser att det framlagda förslaget går avsevärt för långt. Stockholms handelskammare ifrågasätter sålunda, huruvida icke en lösning av problemet i stället borde sökas genom ett bibehållande i allt väsentligt av de nuvarande bestämmelserna om teknisk zonexpropriation men med sådan ändring att anspråken på kommunernas bevisskyldighet rörande tomtägarnas vilja och förmåga att förverkliga stadsplanen uppmanades. Handelskammaren ifrågasätter vidare, huruvida

icke en sammanslutning av flertalet tomtägare inom ett eller flera angränsande kvarter bör för möjliggörande av en sanering av dylikt slag äga inlösa de tomter, vilkas ägare icke vill eller har förmåga att deltaga i saneringsarbetet. En sådan lagstiftning skulle strängt taget innebära ett konsekvent fullgörande av de linjer, som redan uppdragits i byggnadslagstiftningen om rätt för ägare av en tomtedel att av övriga ägare av delar av samma tomt inlösa återstoden av tomten. Även *bankföreningen* och *hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund* ställer sig positiva till förslaget om en på dylikt sätt vidgad expropriationsrätt för enskilda fastighetsägare.

Under hänvisning till utredningens uttalanden att zonexpropriationsinstitutet borde reserveras för mera extraordinära fall och erhålla en restriktiv tillämpning har i några yttranden påtalats att detta ej kommit till tydligt uttryck i lagtexten. Sålunda har *länsstyrelserna i Södermanlands, Älvsborgs och Västernorrlands län* betonat önskvärdheten av att det i lagtexten måtte uttryckligen framhållas att zonexpropriation skulle få tillgripas endast om regleringen hade en betydande omfattning. Enligt *länsstyrelsen i Skaraborgs län* borde i varje fall i propositionen betonas att zonexpropriation åsyftade fall av extraordinär natur. Det kunde eljes befaras, att lagbestämmelsen i en framtid finge en vidsträcktare tillämpning än som varit lagstiftarens mening. Det må vidare i detta sammanhang nämnas, att *advokatsamfundet* framställt yrkande om sådan komplettering av lagtexten att därav framginge, att zonexpropriation icke skulle få tillgripas med mindre åtgärden vore nödvändig för ernående av vad som åsyftades.

I motsats till den ståndpunkt som kommit till uttryck i de sist refererade remissyttrandena hävdar *stadsfullmäktige i Falun*, att utredningen ställt alltför höga krav på vad som skulle få motivera zonexpropriation. Åtskilliga fall kunde nämligen tänkas förekomma, där man icke kunde peka på akuta missförhållanden som måste undanröjas, men där man likväl måste anse fördelarna av en ombyggnad så påfallande att expropriation tedde sig ur allmän synpunkt påkallad. Utrymme borde därför finnas för en avsevärt vidsträcktare tillämpning av zonexpropriationsinstitutet än vad utredningen tänkt sig. Vad stadsfullmäktige åsyftade torde möjligen kunna uppnås, om man i den föreslagna lagtexten borttog villkoret att regleringsområdet skulle vara i behov av ombyggnad just med »hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse». *Överlantmätaren i Kopparbergs län* understryker för sin del nödvändigheten av att bestämmelserna om zonexpropriation får en i möjligaste mån allmänt hållen formulering.

Förslaget att zonexpropriation skall kunna ske redan innan den tilltänkta ombyggnaden blivit i detalj preciserad har i allmänhet ej föranlett erinran från remissinstansernas sida. I några yttranden understryktes önskvärdheten av att expropriationstillståndet ges på ett

så tidigt stadium som möjligt. Sålunda framhåller *länsarkitekten i Uppsala län*, att ju tidigare i planeringsarbetet expropriationstillstånd kunde beviljas desto större bleve förutsättningarna för att de gemensamma samhälleliga intressena kunde på bästa och mest ekonomiska sätt tillvaratagas. Det vore därför även angeläget att till expropriationsansökan icke behöfde fogas någon utredning om den framtida planeringen. Redan förefintligheten av slumområden eller trafikkaos borde kunna godtagas såsom kvalificerade skäl för expropriationstillstånd. Svårigheterna att bestämma gränserna för regleringsområdet syntes vara av utredningen avsevärt överdimensionerade. Även *länsstyrelsen i Gotlands län* anser det vara av särskild betydelse, att vederbörande kommun redan på ett tidigt stadium av planläggningsproceduren får möjlighet att förvärva hela det område, som i ett sammanhang skall bli föremål för ombyggnad. Härigenom uppnåddes enligt länsstyrelsens mening även den fördelen, att expropriationsrätt kunde föreligga, innan någon avsevärd värdestegring ännu inträtt i följd av planeringen. *Drästelkammaren i Östersund* understryker vikten av att expropriation skall kunna begäras redan före stadsplanens fastställande. Härigenom undvekes jobberi med tomtmarken och kommunen skulle kunna genomföra en stadsplanereglering med avsevärt större säkerhet både beträffande beräkning av kostnader och tidsschema än nuvarande förhållanden medgäve.

I några yttranden hävdas däremot att den avgörande tidpunkten borde förläggas till ett senare skede. Denna ståndpunkt har bl. a. intagits av *bankföreningen*, som hävdar att principen om expropriationens nödvändighet bleve åsidosatt, om expropriation medgäves medan arbetet å stadsplanen ännu befunde sig på ett helt preliminärt stadium. Ehuru utredningen förutsatte, att Kungl. Maj:t alltid skulle erhålla tillräckligt material för bedömning av den nya stadsplanens ändamålsenlighet, bleve kravet på bevisning i denna del betänkligt försvagat, om endast en kartskiss, som praktiskt taget icke utvisade annat än de planerade trafiklederna, skulle behöva företes. Det kunde befaras att den första skissen, d. v. s. den på vilken expropriation bleve beviljad, under det fortsatta stadsplanearbetet i en del fall visade sig innefatta en olycklig lösning och att densamma måste ersättas med en ny plan. I en sådan situation kunde en del av de redan verkställda expropriationerna visa sig ha skett i onödan. Särskilt den omständigheten att flera alternativa förslag skulle kunna åberopas medförde betydande svårigheter för tillståndsmyndigheten att avgöra, vilka fastigheter som med nödvändighet måste exproprieras. Fastigheter, som måste exproprieras vid ett av planskissens alternativ, behöfde måhända ej exproprieras vid ett annat alternativ. Kungl. Maj:t förutsattes emellertid skola medgiva expropriation i en utsträckning, som lämnade öppet för staden att under det fortsatta planarbetet välja vilken som helst av de olika planlösningarna. — I detta sammanhang må nämnas en anmärkning av *överståthållarämbetet*, att förslaget saknade bestämmelser hur skulle förfaras om den stadsplan, som slutligen fastställdes, väsentligen avveke från det skissartade förslag som legat till grund för inlösenmedgivandet. Uteslutet vore väl ingalunda — framhål-

ler ämbetet — att under stadsplanearbetets gång den slutliga ombyggnaden ej komme att omfatta hela det område som ursprungligen avsetts. För sådant fall syntes det ämbetet ej tillbörligt, att fastigheter utanför det slutliga ombyggnadsområdet likväl tillfölla staden. — Med hänsyn till svårigheten att bedöma de mångskiftande och invecklade frågor, som aktualiserades vid prövningen av en zonexpropriationsansökan, föreslår *länsstyrelsen i Hallands län* den begränsningen att zonexpropriation ej må medgivas, innan förslag till ny stadsplan uppgjorts och i vanlig ordning utställts för hörande av fastighetsägarna. I stort sett samma yrkande framställles av *Skånes handelskammare* ävensom av *två reservanter inom stadskollegiet i Göteborg* (herrar Leanderson och Hjörne) samt *reservanterna Jung, Petri och Persson inom stadsförbundet*.

Beträffande det av utredningen uppställda rekvisitet att stadsombyggnaden icke lämpligen kan ske annorledes än i ett sammanhang har i yttranden, som avgivits från stadskommunalt håll, med gillande konstaterats att med detta rekvisit icke främst åsyftades sammanhanget i tid utan fastmer att ombyggnaden behövde ske efter en på förhand uppgjord plan för det aktuella saneringsområdet och att saneringen följaktligen kunde få utsträckas över en längre tidrymd. *Stadskollegiet i Göteborg* framhåller emellertid önskvärdheten av att vid den fortsatta behandlingen av lagförslaget upplysning lämnas om vilken hänsyn den tillståndsgivande myndigheten har att taga till invändningar från berörda fastighetsägares sida, att dessa själva hade för avsikt att, efter direktiv från staden, låta verkställa den erforderliga ombyggnaden. Utredningen syntes själv utgå från, att en sådan invändning ytterst sällan komme att bli relevant vid bedömandet av expropriationsansökan. Då emellertid en ny stadsplan över ett stadscentrum — speciellt i städer med citybebyggelse eller påbörjad sådan — kunde komma att medföra en kraftig ökning av markvärdet, finge man kanske icke bortse från möjligheten att fastighetsägarna lyckades träffa en överenskommelse, som enligt deras åsikt kunde möjliggöra en ombyggnad i enlighet med den nya stadsplanen av åtminstone vissa partier. Det ändamål, som bestämmelsen avsåge att fylla, torde emellertid enligt stadskollegiets mening bäst tillgodoses, om en sådan invändning icke tillmättes betydelse annat än i de fall då staden finge säkerhet för att ombyggnaden bleve genomförd på sätt och inom tid som staden avsåge. Kollegiet erinrar vidare om att en stor del av de åtgärder, som skola vidtagas i anledning av sådan ombyggnad, i ett flertal fall ändå torde få vidtagas av staden. — Enligt *kommunal-tekniska föreningens* mening borde en invändning från fastighetsägarnas sida att de själva ämnade genomföra stadsplanen icke tillmätas betydelse annat än i de fall, då det vid prövning av expropriationsansökan kunde bedömas som uppenbart, att ombyggnaden av ett delområde ej behövde samordnas med stadens åtgärder. I samma riktning har *stadsfullmäktige i Falun* uttalat sig. *Drätselkammarna i Gävle* och *Västerås* befarar, att vid tillämpningen av zonexpropriationsinstitutet vissa svårigheter kommer att uppstå, därest den

tillståndsbeviljande myndigheten ställer för stora krav på bevisningen att ombyggnaden icke lämpligen kan ske annorledes än i ett sammanhang. Samma ståndpunkt intages av *stadsfullmäktige i Avesta*, som tillägger att uttrycket »i ett sammanhang» dessutom torde kunna tolkas på många olika sätt. Paragrafen borde därför omformuleras förslagsvis på så sätt att orden »är i behov av ombyggnad och denna icke lämpligen kan ske annorledes än i ett sammanhang» utginge och ersattes med orden »är ur allmän synpunkt i behov av enhetlig planering». *Svenska väg- och vattenbyggares riksförbund* anmärker, att uttrycket »i ett sammanhang» vore oklart. Man finge icke av utredningens kommentarer i denna fråga något begrepp om vilken tidsrymd som åsyftades. Man visste sålunda ej, om det vore fråga om två à tre år eller om kommunen hade en tid av femton à tjugo år på sig för den ifrågasatta ombyggnaden. Det vore att märka, att om en kommun expropriationsvis förvärvat all mark inom ett regleringsområde, förslaget icke upptog någon bestämmelse, som ålade kommunen att verkligen genomföra ombyggnaden. För de fastighetsägare, som utsattes för expropriationen, måste det enligt förbundets mening framstå såsom egendomligt och obilligt, om den mark som avhänts dem bleve liggande oanvänd under lång tid. Utredningen framhölle själv, att arbetet måste »utföras i ett sammanhang och utan onödigt dröjsmål». Med hänsyn härtill kunde ifrågasättas om icke lagen borde stadga skyldighet för kommunen att i ansökan om zonexpropriation tydligt angiva hur man avsåg att genomföra återuppbyggnaden enligt den nya stadsplanen (tidsplan). *Stockholms handelskammare* anmärker, att förslaget ej uppställer något villkor om att staden vid sin ansökan om expropriation skall framlägga en fullständig tidsplan för arbetenas genomförande. Ett dylikt arbets- och tidsprogram vore emellertid enligt handelskammarens mening påkallat. Det skulle skapa det erforderliga underlaget för bedömande av expropriationsansökningens berättigande och ge tomtägarna möjlighet att bedöma konsekvenserna och kostnaderna av ett eventuellt eget genomförande av regleringen.

De flesta remissinstanserna ansluter sig till eller lämnar utan erinran utredningens förslag att företrädesrätt ej bör medgivas expropriater att återförvärva exproprierad egendom, vare sig i form av egentlig återköpsrätt eller såsom optionsrätt. Några remissinstanser har däremot uttryckligen påfordrat och vissa åtminstone ifrågasatt, att i lagstiftningen inrymmas en mer eller mindre vidsträckt företrädesrätt för tidigare fastighetsägare och nyttjanderättshavare. Somliga har därvid förordat införandet av en återköpsrätt närmast efter italienskt mönster, medan en del nöjt sig med att föreslå en optionsrätt.

Av de remissinstanser, vilka i denna del anslutit sig till utredningens uppfattning att någon företrädesrätt ej bör ifrågakomma, märkes *Svea hovrätt*, som därvid främst åberopar praktiska skäl. Visserligen talade enligt hovrättens mening starka skäl för införandet av en viss företrädesrätt, särskilt till förmån för rörelseidkare som under en längre tid varit verksamma på platsen, men det torde — fortsätter hovrätten — kunna förutsättas att var-

je kommun, som begagnade sig av medgivande till zonexpropriation, bemödade sig om att bereda dem som haft sin verksamhet inom det exproprierade området i varje fall nyttjanderätt till erforderliga lokaler därstädes. Även *hovrätten över Skåne och Blekinge* anser de skäl, som av utredningen anförts mot rätt för ägare och innehavare av nyttjanderätt till exproprierad fastighet att efter stadsplaneregleringen återinträda i sina positioner, vara övertygande. Hovrätten framhåller, att efter regleringen marken i regel torde komma att utläggas i betydligt färre byggnadstomter än vad som varit fallet före regleringen. Alla rättsägare skulle därför icke kunna tillgodoses på lämpligt sätt, och det skulle sannolikt möta svårigheter att avgöra frågor om företräde mellan olika rättsägare. *Hovrätten för Västra Sverige* uttalar som sin mening, att införande av någon slags företrädesrätt vid en speciell form av expropriation skulle möta särskilda vanskligheter och kräva en vidlyftig reglering. I de fall då zonexpropriation verkligen komme till stånd, torde enligt hovrättens mening förändringarna inom det exproprierade området bli så stora att det skulle bli mycket svårt att skapa rättvisa mellan lugade spekulanter på mark inom området.

Av dem som i detta avseende haft en annan mening må först nämnas *justitiekanslersämbetet*, som yttrar att ehuru den ståndpunkt utredningen intagit måhända vore generellt taget lämplig, det dock ville förefalla, som om i särskilda fall borde finnas en rätt för fastighetsägare, exempelvis om denne tillika vore rörelseidkare och kunde förebringa synnerliga skäl för sin önskan att fortsätta rörelsen på den gamla platsen, att återförvärva sin fastighet. Att rättstekniska svårigheter föreläge att ordna frågan syntes enligt ämbetets mening icke böra hindra införandet i viss omfattning av en återköpsrätt. Vid det ytterligare övervägande av frågan, som ämbetet för sin del ansåge böra komma till stånd, kunde kanske möjlighet yppas att på ett mera enkelt sätt än utredningen torde ha förutsatt lösa frågan rättstekniskt.

Icke heller *överståthållarämbetet* känner sig övertygat om hållbarheten av de skäl utredningen anförts mot införandet av en återköpsrätt. Det borde enligt ämbetets mening ej vara uteslutet att skapa erforderligt rättstekniskt underlag för en sådan rätt. Ämbetet fortsätter:

Om ur synpunkten av rättvisa och billighet starka skäl tala för tillvaron av en återköpsrätt, tala samma skäl än starkare för tillvaron av optionsrätt. Härtill kommer att de mot återköpsrätten resta invändningarna icke med samma styrka torde kunna åberopas med avseende å optionsrätten. Till belysande av de intressen, som motivera en optionsrätt, må anföras följande. Om det antages att ett företag i decennier bedrivit sin rörelse i en viss fastighet, som jämlikt förslagets 44 § inlöses av staden, måste det anses som ett synnerligen berättigat krav från företagets sida, att efter stadsombyggnadens genomförande komma — framför annan enskild — i besittning av den nybyggda fastigheten. Det synes icke skäligen att, om staden ej själv behöver densamma för något sitt eget behov, staden skall äga frihet att sälja eller med tomträtt upplåta fastigheten exempelvis till någon, som där igångsätter en med den förre ägarens konkurrerande rörelse. Och om någon markvärdestegring, varom staden går miste, kan ju i sådant fall ej bliva tal.



Nu är det emellertid tydligt, att en efter stadsombyggnaden tillkommen fastighet ofta ej till sina gränser sammanfaller med en förutvarande fastighet och att följaktligen konkurrens angående förvärv av äganderätt eller tomträtt till den förra kan uppstå mellan flera ägare till inlösta fastigheter. Här uppkommande problem synas i väsentlig mån kunna lösas med tillämpning av de grunder, som i 46 § byggnadslagen angivas för där avsedda fall, därvid ramen för dem, som önska förvärva nybyggd fastighet, kunde vidgas till att omfatta dem som inom ett visst område ägt inlösta fastigheter.

*Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser det vara att beklaga, att det av rättstekniska skäl icke funnits någon möjlighet att tillgodose önskemålet att en expropriat beredes tillfälle att med förtursrätt återförvärva exproprierad egendom. Under de villkor och förutsättningar, som angåves i den italienska byggnadslagen, syntes det länsstyrelsen som ett sådant återförvärv vore både rimligt och billigt. Enligt länsstyrelsens mening syntes uppfattningen att en liknande anordning icke skulle kunna omfattas av rådande opinion knappast äga fog. Ifrågavarande spörsmål borde enligt länsstyrelsens mening bli föremål för ytterligare utredning.

*Advokatsamfundet*, som säger sig icke känna sig övertygat vare sig om att de rättstekniska svårigheterna skulle vara oöverkomliga eller om att någon bestämd opinion i denna fråga föreligger, hemställer att frågan göres till föremål för förnyat övervägande. Starka skäl talade enligt styrelsens mening för en reglering i huvudsaklig överensstämmelse med de riktlinjer som kommit till uttryck i den italienska lagstiftningen.

*Bankföreningen* hänvisar i denna del till 68 § expropriationslagen och anför:

I detta lagrum stadgas bl. a., att expropriaten har återlösningsrätt, därest användningen av fastigheten för expropriationsändamålet upphört och måste anses övergivet. Utredningen har emellertid stannat för att icke medgiva någon återköpsrätt, därvid åberopats dels att en sådan rätt skulle sakna rättstekniskt underlag inom rättsordningen i övrigt, dels att här i landet rådande opinion svårligen kunde tänkas engagerad till förmån för en sådan lösning. Häremot måste göras den självklara invändningen, att de flesta rättsregler skulle sakna rättstekniskt underlag, därest icke rättsordningen vid deras tillkomst kompletterades, mer eller mindre, även i andra delar. Särskilt gäller naturligtvis detta, när den nya regeln föranletts av sådana faktiska förhållanden som förekomma endast i sällsynta fall. En hänvisning till den allmänna opinionen bör näppeligen godtagas som skäl för en lagregel med mindre denna opinion ostridigt har ett fullt entydigt innehåll; detta lär icke vara fallet beträffande en fråga, som ännu ej gjorts till föremål för utredning och allmän diskussion. — Konkurrensen mellan olika företagare inom byggnadsbranschen, kommunala och enskilda, bör äga rum på lika villkor. Om städerna finge full frihet att behålla vid stora stadsplaneregleringar exproprierade fastigheter även sedan regleringarna genomförts, skulle denna frihet stundom kunna av en stad utnyttjas så, att endast stadens egna företag finge möjlighet att disponera fastigheterna och bebygga dem. Möjligheterna till konkurrens på lika villkor mellan kommunala och enskilda företag skulle därmed ha blivit väsentligt beskurna. Bankföreningen kan icke finna annat än att de skäl som tala för en återköpsrätt ha helt annan saklig tyngd än de av utredningen åberopade motskälen. Med hänsyn till att inom expropriationsområdet ofta uppkommer en helt ny kvar-

ters- och tomtindelning, kan det emellertid måhända visa sig möta alltför stora svårigheter att på ett tillfredsställande sätt utforma regler om återköpsrätt. I så fall bör i stället införas en föreskrift, att stad som verkställt zonexpropriation skall, sedan regleringen genomförts, på allmänna marknaden utbjuda fastigheterna till salu eller för upplåtelse med tomträtt; därvid förutsättes att reglerna om tomträtt efter nu pågående bearbetning erhålla en väsentligt mer betryggande utformning än för närvarande. Viss tidsfrist för utbudandet bör angivas, men fristen bör kunna förlängas, där- est staden eljest skulle lida förlust.

Även *svenska väg- och vattenbyggares riksförbund* anser det skäligt och överensstämmande med allmän rättsuppfattning, att fastighetsägare som utsatts för expropriation gåves rätt återlösa efter regleringen återstående tomtmark ungefär likvärdig med den han avstått. I de fall, att en viss fastighet i den nya stadsplanen lämnades helt orubbad till sina gränser, syntes det helt naturligt, att ett sådant återlösningsförfarande skulle medgivas. Även i andra fall, där fastigheten blivit beskuren exempelvis på grund av gatuvidgningar, syntes det emellertid möjligt medgiva återlösningsrätt i en omfattning, som berodde på den nya stadsplanens utformning.

*Länsstyrelsen i Kronobergs län* delar utredningens uppfattning, att något slag av återköpsrätt icke bör införas beträffande de exproprierade fastigheterna. Däremot anser länsstyrelsen det vara förenligt med rättvisa och billighet att rörelseidkare, som på grund av expropriationen måste nedlägga sin verksamhet, tillförsäkras rätt att efter stadsplaneringen i den mån så är möjligt åter etablera sig inom den stadsdel där de tidigare haft sin verksamhet. Dessa affärsmän skulle därigenom kunna behålla sin kundkrets och bevara sin kanske genom årtiondens arbete förvärvade goodwill. Expropriationsersättningen skulle kunna bestämmas till ett lägre belopp till fördel för kommunen och skapandet av en dylik rättighet skulle mildra motsättningen mellan kommunen och dessa enskilda näringsidkare, vilka i många fall hårdast drabbades av zonexpropriationen. Den av utredningen uttalade förmodan, att kommunerna skulle visa skäligt hänsynstagande till de förutvarande fastighetsägarnas och hyresgästernas önskningsar om att få återkomma till sina kvarter, utgjorde endast ett löst antagande och innebure icke någon garanti för att så verkligen komme att ske. De enskilda intressenterna skulle få en tryggare ställning, om de kunde göra gällande ett verkligt rättsanspråk på att få återvända till området. En kommun torde knappast ha grundade skäl att motsätta sig dylika anspråk, eftersom stadsplaneregleringens genomförande från kommunens synpunkt sett vore huvudsaken.

En viss, ehuru rätt begränsad optionsrätt föreslås av *stadskollegiet i Stockholm*. Stadskollegiet instämmer i ett av den s. k. Nedre Norrmalmsdelegationen framlagt förslag, att ägare till fastighet, som exproprierats men enligt den nya stadsplanen icke förändrats med avseende å tomtgränser eller byggnadsrätt, skall erhålla optionsrätt till upplåtelse av fastigheten med tomträtt, sedan den nya stadsplanen fastställts. *En minoritet inom stadskollegiet*, bestående av sex socialdemokratiska ledamöter, har emeller-

tid förklarar sig ej kunna biträda delegationens förslag i nu berörda hänseende och i stället åberopat föredragande borgarrådets inom borgarrådsberedningen gjorda uttalande. Denne, *borgarrådet Wennström*, har med instämmande av *borgarråden Berglund och Mehr* till stöd för sin uppfattning anfört:

I zonexpropriationsutredningens betänkande diskuteras ett likartat men längre gående förslag om införande av en återköpsrätt till mark, som exproprierats för stadsplanereglering men efter regleringen alltjämt utgör tomtmark. Utredningsmannen avvisar denna tanke och går därför ej in på de sannolikt olösliga problem, som uppkomma, om tomtmarken efter regleringen skall kunna rättvist fördelas mellan alla de tidigare fastighetsägarna. Denna svårighet undgår man naturligtvis, när man i det nu framlagda förslaget begränsar sig till sådana fastigheter, som efter regleringen bestå med oförändrade gränser och byggnadsbestämmelser. Å andra sidan kan man då ifrågasätta, huruvida det överhuvudtaget är realistiskt att antaga att några av de tomter, som indragas i expropriationszonen, komma att bestå helt oförändrade i dessa avseenden vid de genomgripande regleringar, som det här är fråga om. Säkerligen blir det i regel aktuellt att åtminstone införa bestämmelser om infarter för lastning och lossning, parkeringsutrymmen eller liknande. Försöker man vidga optionsrätten till att avse fastighet, som icke undergår *mera väsentlig* ändring genom den nya stadsplanen, torde den emellertid bli omöjlig att praktiskt tillämpa.

Håller man därför på den bestämda avgränsningen till fastigheter, som efter regleringen äro helt oförändrade, får institutet ganska egendomliga verkningar. Snarast kommer det att bero på en slump, om en fastighetsägare får sin optionsrätt eller ej, och man bör särskilt observera, att optionsrätten i stor utsträckning blir beroende på hur pass modern den gällande stadsplanen för ifrågavarande fastighet råkar vara.

Zonexpropriationsutredningen har vidare beträffande förslaget om återköpsrätt påpekat, att det rättstekniska underlaget för en sådan anordning saknas och att den kräver en ganska vidlyftig reglering. Detta torde även gälla om en motsvarande optionsrätt till tomträttsupplåtelse. Det förefaller mig betänkligt att nu framlägga ett förslag, som skulle ytterligare komplicera den förevarande lagstiftningsfrågan, i vilken det är så angeläget för staden att få ett snabbt avgörande.

Om man trots dessa praktiska problem anser sig vilja förorda en optionsrätt av här ifrågavarande art, så måste denna ståndpunkt givetvis bygga på uppfattningen att institutet såsom sådant skulle fylla ett angeläget behov. Man frågar sig då vad det är som genom optionsrätten skall tillförsäkras de förutvarande fastighetsägarna. Det kan icke vara ett värde, som fastigheten äger *före* stadsplaneregleringen, ty för detta har ägaren erhållit ersättning vid expropriationen. Det måste alltså vara ett värde, som har *tillkommit* genom stadsplaneregleringen — om denna ej hade kommit till stånd, skulle fastigheten kanske till och med ha sjunkit successivt i värde. Principiellt blir optionsrätten till tomträttsupplåtelse då av samma karaktär som en återköpsrätt, och om institutet kommer att gälla vad zonexpropriationsutredningen anfört om konsekvenserna av en sådan återköpsrätt: »Att förstnämnda kategori (de förutvarande fastighetsägarna) genom expropriationens definitiva karaktär går miste om utsikten att framdeles njuta värdestegringsvinst, torde från allmän synpunkt icke bedömas såsom en nackdel. Även om en allmän indragning av oförtjänt värdesteigring icke förutsattes, så följer likväl icke härav, att lagen i en särskild punkt måste så utformas, att dylik vinst direkt tillförsäkras den enskilde.»

Enligt *hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund* är det en brist, att bestämmelser icke givits därom att fastighetsägare eller nyttjanderättshavare, som på grund av en efter expropriation verkställd sanering nödgats avflytta från saneringsområdet, skall erhålla förtursrätt att efter verkställd ombyggnad återflytta till området. Förbundet avsåg icke härmed, att fastighetsägare eller nyttjanderättshavare skulle äga någon förtursrätt till återköp av mark eller till upplåtelse av tomträtt å området eller ens någon rätt därtill. Förbundet funne emellertid, att i den mån nybyggnad skedde och utrymmen således bleve tillgängliga, tidigare bebyggare å området borde äga förtursrätt vid upplåtelse av dessa utrymmen. Det torde enligt förbundets mening få anses överensstämma med billighetens krav, att bebyggare inom området, som måhända bott där eller bedrivit rörelse där under mycket lång tid, icke utan tvingande skäl skulle avstängas från möjlighet att efter skedd ombyggnad få återkomma. Genom en sådan bestämmelse syntes även det allmännas ersättningsskyldighet vid expropriation kunna reduceras.

Bland dem som utöver de nu nämnda remissinstanserna anslutit sig till tanken på någon form av företrädesrätt för tidigare rättsägare må slutligen nämnas *länsstyrelsen i Västmanlands län, sparbanksföreningen, stadshypotekskassan, Stockholms handelskammare, en minoritet inom byggnadsstyrelsen* och de tre förut nämnda *reservanterna inom stadsförbundet*.

I allmänhet har remissinstanserna ej direkt uttalat sig beträffande frågan huruvida lagstiftningen om zonexpropriation bör erhålla allmän räckvidd eller om den bör begränsas till att gälla enbart för Stockholm och eventuellt ytterligare ett antal större städer. I några yttranden förekommer emellertid mer eller mindre bestämda uttalanden till förmån för de olika alternativen.

Sålunda yttrar *länsstyrelsen i Malmöhus län* att även om lagförslaget närmast föranletts av och toge sikte på utpräglade storstadsförhållanden, en stadsplaneteknisk sanering ur bostadspolitisk synpunkt framdeles torde bli aktuell på åtskilliga håll i landet och för sitt realiserande erfordra samma möjlighet till zonexpropriation som företag av Norrmalmsregleringens typ. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* håller före, att behov av zonexpropriation föreligger ej endast för huvudstaden utan även för åtskilliga andra städer i landet. *Överlantmätaren i Västernorrlands län* vitsordar, att kravet på ändamålsenlig bebyggelse även i andra städer än Stockholm kan framtvunga stadsombyggnadsföretag som i ett avgörande hänseende, nämligen beträffande samhällsingenripandets karaktär, blir jämförliga med Norrmalmsregleringen. *Överlantmätaren* finner det därför motiverat, att det nya zonexpropriationsinstitutet erhåller allmän räckvidd. Samma uppfattning har *hovrätten över Skåne och Blekinge, överståthållarämbetet, länsstyrelsen i Stockholms län* och *drätselkammaren i Sundsvall*.

Bland förespråkarna för en speciallagstiftning må nämnas *hovrätten för Nedre Norrland*. Hovrättens ståndpunkt är dock grundad på en önskan att

utvidga expropriationsinstitutets användningsområde. För att kunna genomföra sådana stora företag som t. ex. saneringen av Nedre Norrmalm i Stockholm torde det enligt hovrättens mening vara nödvändigt att åtminstone i betydande utsträckning taga i anspråk de värdeökningar som bleve en följd av företagen. Med hänsyn till betänkligheterna mot förslaget om bettermentsbidrag syntes frågan knappast kunna lösas på annat sätt än genom att berättiga stad att i dylikt fall expropriera fastighet, som kunde förväntas komma att avsevärt stiga i värde på grund av saneringen. Enär emellertid sådan expropriation endast borde ifrågakomma undantagsvis vid större, mycket kostsamma regleringsföretag, syntes skäl tala för att expropriationsrätt medgäves genom en *lex in casu*. Lagstiftningen skulle alltså för närvarande begränsas till det aktuella Stockholmsfallet.

*Länsstyrelsen i Östergötlands län* ifrågasätter, om ej utredningens förslag till en början borde läggas till grund för en speciallagstiftning för Norrmalmsregleringen och att en blivande allmän lagstiftning i ämnet kunde bygga på de erfarenheter som denna reglering säkerligen komme att tillhandahålla i riklig mängd. I samma riktning har *länsstyrelserna i Kristianstads och Skaraborgs län* uttalat sig. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser, att de föreslagna bestämmelserna om zonexpropriation endast torde komma att få en mycket begränsad räckvidd utanför de största städernas krets. Länsstyrelsen ifrågasätter därför, huruvida icke lagen bör utformas såsom en speciallag, avsedd att gälla i första hand för det aktuella fallet i Stockholm och, efter Kungl. Maj:ts förordnande i varje särskilt fall, då förhållandena påkalla lagens tillämpning. Emellertid vitsordar länsstyrelsen att ett tydligt saneringsbehov föreligger även i medelstora och mindre städer. Frågan om att tillskapa rättsregler, ägnade att bättre än de nu gällande tillgodose behovet av sådan sanering, borde göras till föremål för ytterligare utredning.

I ett flertal yttranden har berörts olika frågor, som äger samband med värderingen vid expropriation. En remissinstans — hovrätten över Skåne och Blekinge — har sålunda till diskussion upptagit spörsmålet, huruvida icke det föreslagna zonexpropriationsinstitutet eventuellt bör gynnas genom en särskild värderingsregel. I ett par yttranden har ifrågasatts, om icke vissa direkt angivna värderingsprinciper borde lagfästas i byggnadslagen. Åtskilliga remissinstanser har påtalat bristen på säkra värderingsnormer vid expropriation över huvud samt hemställt om utarbetande av dylika.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge* ifrågasätter riktigheten av utredningens uttalande, att det för värderingen avgörande tidsmomentet syntes vara expropriationsmåletts anhängiggörande vid domstol. Hovrätten anför att före 1949 års ändringar i expropriationslagen den relevanta tidpunkten torde ha varit tiden för ersättningsbestämmande eller för expropriantens tillträde, om detta ägt rum tidigare (NJA II 1918 s. 249 f, Strahl, Fyra expropriationsrättsliga uppsatser s. 309 ff). Frågan kunde enligt hovrättens mening ha

komplicerats genom 1949 års ändringar, genom vilka ju bland annat införts rätt att överklaga värderingen. Numera kunde alltså värderingsfrågan komma upp i olika instanser med stora tidsmellanrum. Av 33 § expropriationslagen syntes emellertid framgå, att i varje fall en senare tidpunkt än anhängiggörandet vore avgörande. Detta vore ägnat att accentuera utredningens slutsats, att enligt gällande lag expropriationsersättningen vid saneringsföretag måste bestämmas efter värden, som starkt påverkats av den nya stadsplanen. — I fortsättningen diskuteras hovrätten frågan om värderingen vid zonexpropriation. Hovrätten håller det icke för uteslutet, att kommunerna — om den allmänna värderingsregeln i expropriationslagen skall gälla vid zonexpropriation — kommer att hysa farhågor för att expropriationsersättningarna skall bli så höga, att kommunerna på den grund finner sig böra avstå från att söka få till stånd dylik expropriation. Med utgångspunkt härifrån kunde det övervägas, huruvida icke en särskild värderingsregel borde införas av innebörd att tätbebyggelsevärde endast i begränsad utsträckning finge beaktas vid ersättningens bestämmande. En dylik värderingsregel skulle alltså uteslutande syfta till att ekonomiskt säkerställa genomförandet av större stadsplaneregleringar. Zonexpropriation torde emellertid bli erforderlig främst i större städer, och där kunde de ekonomiska förutsättningarna i allmänhet antagas vara sådana, att den allmänna värderingsregeln icke komme att verka avskräckande i antydda hänseende. Huru därmed än förhölle sig, syntes det sagda icke utgöra tillräckligt skäl för avsteg från den hävdvunna principen, att enskilda icke skulle genom expropriation komma i försämrat förmögenhetsläge. Härtill komme, att om värderingen vid zonexpropriation skulle ske efter andra regler än värderingen vid expropriation i allmänhet det lätt kunde inträffa att fall, som från den enskildes synpunkt tedde sig tämligen likartade, komme att bedömas olika. Att detta icke vore önskvärt, låge i öppen dag. För övrigt torde behovet av en särskild värderingsregel vid zonexpropriation framträda med mindre styrka, därest i enlighet med förslaget sådan expropriation kunde beviljas redan då fråga väckts om antagande av stadsplan över det ifrågavarande området. Tänkbart vore naturligtvis, att man beträffande expropriation över huvud taget stadgade, att tätbebyggelsevärde icke alls eller blott delvis skulle ersättas. Huruvida en sådan regel borde införas, ansåge hovrätten emellertid icke kunna bedömas förrän problemen om jordvärdestegring blivit ytterligare utredda.

*Stadskollegiet i Stockholm* — liksom även *stadsförbundet* — framhåller, att om markvärdestegringen skall kunna utnyttjas såsom bidrag till regleringskostnaderna, det vore av betydelse hur de allmänna värderingsreglerna i expropriationslagen komme att tillämpas. Det bleve därvid givetvis av vikt, att staden icke ålades att till fastighetsägaren utgiva ett beräknat avkastningsvärde hänförande sig till vissa — mer eller mindre välgrundade — förväntningar angående den nya stadsplanens närmare utformning. I princip borde staden således icke behöva erlægga högre löseskilling än den som motsvarade det värde, som vid inlösentillfället kunde grundas på klart

konstaterbara faktiska förhållanden. Den osäkerhet angående fastighetens framtida användning, som kunde föreligga, borde således icke räknas staden vare sig till nackdel eller fördel. Med andra ord borde de påstående som fastighetsägaren kunde komma att framställa angående den ännu ej genomförda nya stadsplanen icke leda till att staden ålades någon bevisbörda härutinnan. För att säkerställa dessa värderingsprincipers praktiska tillämpning ifrågasätter stadskollegiet och stadsförbundet, huruvida de icke borde lagfästas bland de speciella expropriationsreglerna i byggnadslagen. Även föredragande borgarrådet inom borgarrådsberedningen, *borgarrådet Wennström*, betonar angelägenheten av att det nu bleve klart utsagt, att markägaren ej skall tillföras sådana förväntningsvärden som beror just på antaganden om den nya stadsplanen. Fastighetsägaren komme ju ej att delta i kostnaderna för denna och skulle då ej heller på förhand skörda några frukter av den. Att han kunde ha räknat med en värdestegring — kanske redan när han förvärvade fastigheten — vore ej något giltigt skäl att staden skulle nödgas betala ett överpris. En markvärdestegring av denna karaktär vore lika oförtjänt även om den varit väntad.

Bland dem som efterlyser klarare riktlinjer för fastighetsvärdering i samband med expropriation må nämnas *stadskollegiet i Göteborg*. Kollegiet yttrar, att det visserligen i lag och förarbeten funnes angivet att utredning om »ortens pris» och »fastighetens avkastning» skulle tjänstgöra som vägledning vid värderingen. I förarbetena hade emellertid samtidigt utsagts att det kunde vara svårt att få fram ett »ortens pris» inom den trakt, där expropriationen skedde, beroende på att försäljning av likartad karaktär icke förekommit inom trakten. De osäkra och otillräckliga värderingsnormerna, tillsammans med den ringa erfarenheten av expropriationslagens och byggnadslagens värderingsregler, hade fört med sig att möjligheten att tillgripa expropriation för närvarande utnyttjades i ringa omfattning. Städerna syntes i stället ofta ha föredragit att söka träffa frivilliga avtal om förvärv av fastigheter, trots att man därigenom i åtskilliga fall blivit nödsakad att betala priser som överstiger vad man ansett vara skäligt. De angivna värderingsnormerna borde erhålla en precisare karaktär; i annat fall torde icke heller de nu föreslagna bestämmelserna komma att tillämpas i den utsträckning som kollegiet ansåge önskvärt.

### Tomtexpropriation.

#### Befätkandet.

Utredningen betonar att det föreslagna zonexpropriationsinstitutet avses skola komma att användas för de mera undantagsvis förekommande fall, då en stadsombyggnad lämpligen hör utföras i ett sammanhang. Vid sidan av zonexpropriationen kommer följaktligen — fortsätter utredningen — alljämt att finnas utrymme för sådan expropriation av kvartersmark, där förfarandet bör vara utformat med hänsyn till förutsättningen att stadsom-

byggnaden i första hand skall ankomma på enskild företagsamhet. För dylik expropriation — som utredningen anser lämpligen kunna benämnas *tomtexpropriation* — finns i gällande lag utformade bestämmelser, nämligen reglerna om s. k. teknisk zonexpropriation i 44 § första stycket och 45 § byggnadslagen. Utredningen säger sig ha övervägt, i vad mån behov kunde föreligga att företaga ändring i dessa bestämmelser. Såsom resultat av dessa överväganden hade dock framgått, att någon ändring i sak icke syntes vara erforderlig.

Bestämmelserna rörande tomtexpropriation har av utredningen upptagits i 45 § byggnadslagen.

Såsom av den under avsnittet om zonexpropriation lämnade redogörelsen framgår har utredningen diskuterat den närmare innebörden av det i 44 § första stycket byggnadslagen upptagna villkoret att »stadsplanens genomförande ej (kan) förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande». Utredningens framställning i denna fråga har tidigare återgivits, men för sammanhangets skull må här upprepas att nämnda villkor enligt utredningens mening innebär, att exproprianten tvingas att för varje särskild fastighet förebriaga utredning icke blott av objektiva utan även av subjektiva omständigheter. Expropriationsrätten blir — anför utredningen — beroende av frågan, om den enskilde har vilja och förmåga att själv bebygga marken i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen. Skyldigheten att bevisa huru härmed förhåller sig åvilar enligt utredningen principiellt exproprianten. Utredningen erinrar vidare att ifrågavarande villkor för expropriation icke är uppfyllt redan därmed, att stadsplanens genomförande ej kommit till stånd inom skälig tid från planens fastställande. Lagen läser enligt utredningens mening vara så att förstå, att om man har anledning räkna med att markägaren inom skälig tid från det fråga om tvångsförvärv väcktes själv skall genomföra planen, något tvångsförvärv ej får medgivas, även om lång tid förflutit från planens fastställelse. Vid tillämpningen av 45 § byggnadslagen vore det visserligen i praktiken vanligt, att ansökan om expropriation gjordes samtidigt med en ansökan om villkorlig fastställelse av stadsplan, och eftersom båda ansökningarna skulle prövas av samma myndighet, låge det i sakens natur, att de ofta kunde bifallas på en gång. Då emellertid sistnämnda lagrum icke innebure, att för expropriationens beviljande andra villkor skulle gälla än de i 44 § första stycket angivna, bleve läget likafullt ovisst.

#### Yttrandena.

Flertalet remissinstanser har ej berört utredningens förslag beträffande s. k. tomtexpropriation. Några instanser, däribland *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *hovrätten för Nedre Norrland*, *länsstyrelserna i Södermanlands och Örebro län* samt *advokatsamfundet*, har uttryckligen förklarat sig ej ha någon erinran att framställa mot utredningens förslag i denna del. I flera yttranden hävdas däremot att de nuvarande bestämmelserna icke är tillfredsställande. Sålunda anför *drätselkammaren i Norrköping*, att det måste anses



vara en alltför stor bevisbörda för städerna att kunna bevisa eller ens göra troligt, att stadsplanens genomförande ej kunde förväntas äga rum inom skäligen tid utan deras ingripande. Bevisningen borde därför underlättas antingen genom att bevisbördan fördelades eller att villkoret uteslötes. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* finner denna invändning befogad, i all synnerhet som de svårigheter denna bevisning beredde samhället torde ha varit anledningen till att institutet kommit till så ringa användning. Det förefölle länsstyrelsen mindre rationellt att bibehålla stadgandet om tomtexpropriation i dess nuvarande utformning. Av liknande uppfattning är *drätselkamrarna i Hälsingborg och Gävle*. *Överlantmätaren i Örebro län* uttalar, att det till medgivande av tomtexpropriation knutna villkoret att stadsplanens genomförande ej kan förväntas äga rum inom skäligen tid utan stadens ingripande i praktiken oftast finge anses utgöra ett avgörande hinder för det kommunala initiativet. Den utredning, kommunen här såsom expropriant måste förebbringa för att erhålla medgivande till expropriation, komme i regel att beröra subjektiva förhållanden, varom det över huvud taget vore svårt att åstadkomma någon klar bevisning. I varje fall torde möjligheterna i detta hänseende oftast te sig så osäkra, att det för mindre och medelstora stadskommuner redan av ekonomiska skäl bleve vanskligt att söka komma fram på den vägen. Enligt överlantmätarens uppfattning syntes tillfället nu vara lämpligt, att det ovan berörda villkoret underkastades jämkning. Behovet av en sådan hade fått allt större aktualitet.

En del remissinstanser vänder sig icke i första hand mot ett bibehållande av nuvarande regler rörande tomtexpropriation men hävdar att den tolkning utredningen, enligt vad förut anförts, givit reglerna ej kan godtagas.

Sålunda anför *överståthållarämbetet* i anslutning till ett av ämbetet tidigare avgivet yttrande över en av Stockholms stad framställd, på gällande rätt grundad expropriationsansökan, att en fastighetsägares förmåga att genomföra stadsplanen i regel främst vore beroende på hans ekonomiska resurser och följaktligen, åtminstone till väsentlig del, kunde bedömas objektivt, jämväl när — såsom i 45 § byggnadslagen förutsattes kunna ske — stadsplane-förslag föreläge till samtidig prövning. Huru de faktorer skulle framkomma, som måste ligga till grund för ett sådant bedömande, innefattade ett intrikat spörsmål. Å ena sidan kunde det icke åligga stad, som påstode att genomförande av stadsplanen ej kunde förväntas äga rum inom skäligen tid utan stadens ingripande, att styrka det negativa faktum som innefattades i påståendet om oförmåga hos fastighetsägaren. Å andra sidan kunde icke, gentemot ett påstående från stadens sida, skäligen å fastighetsägaren övervältras hela bevisbördan därom, att denne besutte förmåga i nu berörda avseende. Enligt ämbetets mening borde ifrågavarande bevisspörsmål i princip lösas så, att där staden påstått oförmåga hos fastighetsägaren, denne hade att bidra till utredningen genom att framlägga — ofta endast för honom tillgängligt — material, som åtminstone i viss mån gjorde det sannolikt att han besutte erforderliga ekonomiska möjligheter att genomföra stadsplanen. Skedde ett sådant framläggande, gäves staden tillfälle att komma med erinringar mot

berörda material; och genom en samverkan på angivet sätt mellan staden och fastighetsägaren bereddes ett något så när fast underlag för den prövning som jämlikt 44 § första stycket ankomme på Kungl. Maj:t. Ämbetets uppfattning om förevarande bevisspörsmål sammanfölla alltså icke med utredningens. Det vore därför önskvärdt, att denna fråga bleve klarlagd i motiven till blivande lagstiftning. Med anledning av att enligt utredningens förslag institutet zonexpropriation vore avsett för de mera undantagsvis förekommande fall, då en stadsombyggnad lämpligen borde utföras i ett sammanhang, medan i övriga fall tomtexpropriation skulle komma till användning, har ämbetet framhållit att särskilt i mera svårbedömda gränsfall kunde tänkas, att staden vid sina överväganden huruvida det ena eller det andra expropriationsinstitutet borde komma till användning, med hänsyn till bevisvårigheter funne sig nödsakad att åberopa 44 § i dess föreslagna lydelse, där eljest tomtexpropriation mycket väl kunnat leda till stadsplanens ändamålsenliga genomförande. Bevisvårigheter skulle sålunda kunna föranleda en icke förutsatt begränsning av tillämpningsområdet för institutet tomtexpropriation.

Enligt *stadskollegiet i Stockholm* syntes bibehållandet av de nuvarande reglerna om tomtexpropriation för de fall, som icke omfattades av det föreslagna nya zonexpropriationsinstitutet, icke giva anledning till några principiella erinringar. Bestämmelsernas användbarhet torde emellertid enligt kollegiets mening vara större än vad utredningen ansett. I varje fall hade deras hittillsvarande tillämpning knappast givit stöd för en så restriktiv tolkning. Skulle däremot bestämmelserna tillämpas på sätt utredningen förutsatte, vore de ur stadens synpunkt alls icke tillfredsställande. Ur stadens synpunkt vore det av vikt, att bevisbördan beträffande fastighetsägarens vilja och förmåga att genomföra stadsplanen icke helt övervältrades på staden. Om det vore angeläget för staden att för stadsplanens genomförande exproprierade en fastighet och staden gjort sannolikt, att skäl för expropriation förelåge, borde det ankomma på fastighetens ägare att, om han önskade undgå expropriation, tillfredsställande styrka sin vilja och förmåga att själv genomföra stadsplanen. Han borde därvid givetvis icke ha möjlighet att dröja med sin motbevisning så att stadsplanens genomförande på detta sätt försejades. — I Stockholm torde det vara regel, att teknisk zonexpropriation av praktiska skäl måste begäras redan i samband med den nya stadsplanens fastställande. För dessa fall vore det givetvis nödvändigt att bedömandet av förutsättningarna för expropriation kunde ske på detta tidiga stadium. Vore detta icke möjligt, skulle ju bestämmelsen om expropriation i samband med villkorlig fastställelse av stadsplan vara i praktiken oanvändbar. Enligt kollegiets mening borde det preciseras vilken bevisbörda som vid tomtexpropriation åvilade staden.

Ej heller *stadskollegiet i Göteborg* anser i och för sig anledning föreligga till erinran mot utformningen av det föreslagna tomtexpropriationsinstitutet. Kollegiet har emellertid i detta sammanhang med styrka vänt sig mot

utredningens tolkning av stadgandena rörande detta institut och hävdad att utredningens betraktelsesätt ledde till orimliga konsekvenser, i det att bestämmelserna om expropriation i förening med villkorlig fastställelse praktiskt taget skulle sättas ur funktion. Enligt kollegiets uppfattning måste den enskilde påläggas så stor del av bevisbördan beträffande »vilja och förmåga», att uppskov med Kungl. Maj:ts ställningstagande icke behövde uppkomma. Skulle den föreslagna 45 § icke tolkas på sätt kollegiet sålunda hävdad, ansåge kollegiet det vara nödvändigt, att markägaren i lagtexten uttryckligen ålades bevisbördan i det av kollegiet angivna hänseendet. — Beträffande värderingsprinciperna vid expropriation i samband med villkorlig fastställelse av stadsplan uttalar kollegiet, att värderingen borde baseras på förut gällande plan, när stadens markförvärv vore en förutsättning för den nya stadsplanens genomförande, och värdeökningen således vore avhängig av om staden förvärvade mark eller ej.

Liknande uppfattning har uttalats av bl. a. *drätselkamrarna i Malmö, Linköping och Karlskrona samt stadsförbundet och kommunal-tekniska föreningen.*

Enligt *byggnadsstyrelsens* mening ville det synas som om utredningen underskattat de möjligheter till expropriation, som inrymts i den nuvarande 44 § byggnadslagen. Sålunda syntes varken förarbetena till denna paragraf eller den praxis som utbildats vid dess tillämpning behöva leda till en så snäv tolkning som utredningen ansett vara ofrånkomlig. Att expropriation förekommit i så förhållandevis ringa utsträckning enligt detta författningsrum torde främst bero på ovetenhet eller osäkerhet hos de kommunala myndigheterna om de möjligheter som enligt detsamma stode till buds. Avfattningen av den nuvarande lagtexten vore dock icke så tydlig som varit önskvärdt och den hade därför erbjudit vissa svårigheter vid tolkningen.

Några remissinstanser har även påtalat den oklarhet som föranleddes av uttrycket »inom skälig tid» i gällande 44 § (motsvarande 45 § förslaget). *Stadsfullmäktige i Avesta* har i detta hänseende föreslagit en uttrycklig begränsning till exempelvis ett år.

Vidare må i detta sammanhang nämnas att *bostadsstyrelsen* anmärkt därpå att stadgandet om tomtexpropriation begränsats till att avse expropriation endast »i annat fall än i 44 § sägs». Styrelsen anför härom:

Tillämpligheten av 44 § har av utredningen inskränkts genom ett uttalande av innehåll dels att zonexpropriation icke bör stå till förfogande för planerad ombyggnad, om vilken det med fog kan sägas, att dess behövlighet huvudsakligen hänför sig till enskilda intressen, dels att en ombyggnad, som ej har annat syfte än att bereda markägaren — t. ex. staden själv — fördelen av en förhöjd byggnadsrätt, icke bör utgöra tillräcklig grund för zonexpropriation. Att öka byggnadsrätten inom ett sammanhängande område av en central stadsdel utan att samtidigt behov föreligger att vidtaga mer omfattande trafiktekniska åtgärder kan i vissa fall vara ett väsentligt allmänt intresse liksom önskemålet att i ett sammanhang genomföra en sålunda ändrad stadsplan. Man kan med en sådan stadsplanerreglering äsyfta att tillgodose ett ökat behov av centralt belägna kontorslokaler eller

att skapa ett centrum för ett bebyggelseområde, för vilket tillkomsten av affärer och allmänna byggnader m. m. är angeläget. I sådana fall kan man icke alltid räkna med att den ändrade stadsplanen tillräckligt snabbt kommer att genomföras av de enskilda fastighetsägarna. Med den nyss angivna inskränkningen i tillämpningen av förslagets 44 § och med den formulering, som 45 § förslaget erhållit, skulle sannolikt, eftersom fråga är om ombyggnad i ett sammanhang, expropriation icke kunna förekomma i fall, där fråga är om enbart en ökning av byggnadsrätten.

Den vidtagna begränsningen av förslagets 45 § (»i annat fall än i 44 § sägs») kunde enligt bostadsstyrelsens mening på anförda grunder medföra mycken tvekan och kanske olyckliga resultat i tillämpningen. Det vore att föredraga, om begränsningen endast avsåge fall i vilka en tillämpning av 44 § av en eller annan anledning icke komme ifråga.

Till sist må nämnas att *svenska väg- och vattenbyggares riksförbund* yrkat, att fastighetsägaren måtte tillerkännas återköpsrätt även vid tomtextpropriation.

### **Expropriation på grund av värdestegring samt bettermentsbidrag.**

#### **Betänkandet.**

Efter att ha motiverat sitt förslag till nya regler om zonexpropriation anför utredningen, att en fråga av mera fristående karaktär vore huruvida vid sidan av detta institut borde finnas regler motsvarande dem som för närvarande vore upptagna i 44 § andra och tredje styckena byggnadslagen och för vilka termen värdestegringsexpropriation enligt utredningens mening syntes vara att föredraga framför det här i landet brukade uttrycket ekonomisk zonexpropriation. Utredningen anför i denna fråga inledningsvis följande:

Det är utan vidare klart, att om zonexpropriationen får det tillämpningsområde som av utredningen föreslås, detta inrymmer huvudparten av de fall, för vilka värdestegringsexpropriation hade kunnat ifrågakomma. Sista nämnda slag av expropriation måste nämligen, i likhet med sin franska förebild, tänkas i främsta rummet gälla fastigheter, vilka undergå värdestegring genom sitt grannskap till de vid stadsplanerregleringen utförda anläggningarna. Av lagmotiven framgår att man funnit behov av värdestegrings-expropriation särskilt i sådana fall, då en gatureglering kräver genombrytande av bebyggt område och regleringens genomförande förorsakar värdestegring på fastigheter, som gränsa intill eller ligga i närheten av de nya anläggningarna. Men den kategori av fastigheter man sålunda haft i åtanke kommer tydligen att i stort sett bli identisk med den kategori, som vid tillämpning av zonexpropriation kommer att ingå i det exproprierade området. Att expropriationsrätten i förra fallet grundas på värdestegringen, i senare fallet på andra faktorer, spelar härvidlag ej någon roll. I båda fallen blir — förutsatt att expropriation verkligen sker — resultatet detsamma, d. v. s. att kommunen blir ägare till fastigheterna.

Införandet av zonexpropriation undanrycker alltså i mycket väsentlig grad det faktiska underlag, på vilket man en gång grundat antagandet om värdestegringsexpropriationens behövlighet. Oberoende härav kan emellertid frågas, om värdestegringsexpropriationen i sin nuvarande gestaltning överhuvudtaget fyller eller kan tänkas fylla någon från allmän synpunkt nyttig funktion. Såsom framgått av tidigare lämnad redogörelse har denna expropriationsform under sin tjuguariga existens inom svensk lagstiftning icke i något enda fall utnyttjats med sådant resultat att expropriation verkliga kommit till stånd. Detta faktum är betydelsefullt nog för att stämna till eftertanke beträffande institutets existensberättigande.

Att införandet av värdestegringsexpropriation utfallit så negativt som nyss angivits torde icke kunna förklaras därmed, att det saknats tillfällen, då institutet hade kunnat bringas i tillämpning. Sådana tillfällen ha förefunnits åtminstone i Stockholm, där i själva verket också ett försök att tillämpa dessa lagbestämmelser fortskridit så långt som till en avlämnad expropriationsansökan. Av vissa svar på utredningens enquête kan också utläsas, att man här och var även i andra städer haft värdestegringsexpropriation under övervägande. Såsom förklaring till att dessa ansatser till en tillämpning av institutet avstannat har såväl från Stockholm som från andra håll uppgivits, att lagbestämmelserna vore alltför komplicerade för att kunna praktiskt användas. Att denna förklaring också är den riktiga framstår såsom sannolikt. Då det knappast kan betvivlas, att kommunerna erfarit behov såväl av vidgad expropriationsrätt som av särskilda bidrag till finansierandet av större stadsplaneregleringar, och båda dessa behov avsetts skola tillgodoses genom värdestegringsexpropriationen, torde anledningen till att denna lämnats oanvänd få sökas i det sätt på vilket institutet utformats.

Utredningen nämner härefter att bestämmelserna i 44 § andra och tredje styckena byggnadslagen om värdestegringsexpropriation blivit föremål för detaljerad kritik i ett av vice stadsjuristen i Stockholm E. G. Westman avgivet utlåtande. Sammanfattningsvis yttrar utredningen rörande detta utlåtande, vars innehåll närmare refereras å s. 65—75 i betänkandet, att det i utlåtandet framhållits att en expropriationsansökan måste föregås av kostsamma fastighetsvärderingar och kalkyler av gatukostnadsbidrag och värdestegring och att denna vidlyftiga utredning skulle kunna bli utan värde, om Kungl. Maj:t vid prövning av ansökningen funne, att kostnaden för genomförandet av stadsplanen icke väsentligt överstege gatukostnadsbidragen eller att den avtalsvis eller av domstol fastställda värdestegringen å fastigheterna ej kunde anses väsentlig. I utlåtandet hade vidare understrukits att förfarandet vid värdestegringens bestämmande kunde komma att taga avsevärd tid i anspråk, en olägenhet som tydligen kommit att framträda starkare efter det genom 1949 års lagändringar möjlighet uppkommit att frågan om värdestegringen fullföljdes genom flera instanser. Slutligen hade också i utlåtandet framhållits, att eftersom fastighetsägarna kunde undgå expropriation genom att förklara sig villiga att utgiva kontantbidrag, kommunen icke säkert kunde påräkna att erhålla ett sammanhängande expropriationsområde. I anslutning härtill hade anmärkts att en fastighetsägares erbjudan om kontantbidrag kunde komma på ett relativt sent stadium av expropriationsförfarandet, varigenom kommunens kostnader för detta ytterligare ökades utan motsvarande kompensation, samt att bidraget måste antagas

bli fastställt till lägre belopp än det som borde föranledas av fastigheternas framtida verkliga avkastningsvärde.

Efter att ha återgivit dessa synpunkter anför utredningen för egen del:

Synpunkter sådana som de nu återgivna torde rätt väl avspegla den kritiska inställning, som man på många håll och särskilt inom städernas fastighetsförvaltningar hyser mot den nuvarande värdestegringsexpropriationen. Att denna är förbunden med olägenheter i angivna hänseenden synes otvivelaktigt. Söker man närmare efter roten och upphovet till att regleringen i 44 § andra och tredje styckena kommit att te sig såsom misslyckad, torde man emellertid svårigen kunna underlåta att uppmärksamma själva den konstruktion som uppbar denna reglering, d. v. s. den egenartade sammankoppling, som här gjorts mellan en form av expropriation, å ena sidan, och en skyldighet att utgiva s. k. bettermentsbidrag, å andra sidan. Att denna sammankoppling har vissa drag, vilka från principiell synpunkt kunna te sig mindre tilltalande, skall här blott i förbigående antydast. Vad som intresserar är närmast frågan, om genom sammankopplingen verkligen tillskapats en praktikabel anordning för expropriation eller för uttagande av bidrag.

Enligt lagens förarbeten skulle ifrågavarande expropriationsrätt i första hand betraktas såsom ett medel för utkrävande av bidrag till kommunens kostnader för viss anläggning. Att detta betraktelsesätt har fog för sig bekräftas i själva verket ganska väl därmed, att markägaren kan fria sig från ett expropriationsanspråk genom att ikläda sig skyldighet att gälda visst bidrag. Men härav följer också att anordningen, bedömd från en expropriants synvinkel, måste te sig föga värdefull. En kommun, som av ena eller andra skälet önskar förvärva äganderätten till viss mark, kan icke rimligen knyta några förhoppningar till en lagbestämmelse, som överlämnar åt kommunens motpart att avgöra, om kommunen skall få marken eller icke. Att kommunen i stället för marken får ett bidrag är knappast till någon tröst, om äganderätten till marken hade avgörande betydelse för ett visst kommunalt företag, medan bidraget i det föreliggande fallet är av helt underordnad betydelse för kommunens ekonomi. Om man åter tänker sig ett fall, där kommunen verkligen eftertraktar bidrag till kostnaden för planerade anläggningar, medan expropriation icke är nödvändig utan tvärtom skulle falla sig oläglig för kommunen, så kan ifrågavarande lagbestämmelser icke heller sägas vara till fördel. För att utfå bidraget skulle kommunen i detta fall nödgas inlåta sig i en dyrbar och omständig procedur, som måhända i stället för att föra till målet skulle försätta kommunen i en situation som den helst velat undvika.

Den gjorda exemplifieringen må vara tillräcklig för att belysa, hurusom sammankopplingen mellan expropriation och bidragsskyldighet så att säga lamslår sig själv. Den giver till resultat, att reglerna icke bli tillämpade, vare sig av dem, vilka önska expropiera, eller av dem, vilka önska bidrag. Den tänkbara tredje kategori, d. v. s. kommuner vilka utgå från att ett positivt resultat, sak samma om det blir expropriation eller bidrag, kan löna mödan att göra en expropriationsansökan, är sannolikt icke stor.

På grund av vad sålunda anförts har utredningen förordat att, vid en revision av lagbestämmelserna på förevarande område, expropriation och bidragsskyldighet lösgöras från varandra och regleras såsom självständiga institut. Denna tanke innebär icke — anför utredningen — med nödvändighet, att i lagen nu skall upptagas en ny expropriationsform, d. v. s. en

värdestegringsexpropriation, som ställs oberoende av fastighetsägarnas vilighet att utgiva bidrag. En dylik nybildning tillhörde det stora problemet om indragning av oförtjänt värdestegring, d. v. s. ett ämne vari utredningen icke skulle företräda någon slutgiltig ståndpunkt. Då den föreslagna zon-expropriationen — samtidigt som den finge en vida effektivare karaktär än den nuvarande värdestegringsexpropriationen — enligt utredningens mening i huvudsak komme att täcka tillämpningsområdet för den sistnämnda expropriationstypen, torde anledning saknas att nu framkonstruera någon direkt motsvarighet till denna. Beträffande bidragsskyldigheten ställde sig saken annorlunda. Huvudsyftet med de nuvarande bestämmelserna i 44 § andra och tredje styckena byggnadslagen syntes vara att bereda kommunerna möjlighet att få bidrag till de stora kostnader, som följde med vissa stadsombyggnadsföretag och som icke kunde täckas med de ordinära gatumarkersättningarna och gatubyggnadskostnadsbidragen. Utredningen anser, att det med hänsyn härtill knappast skulle vara försvarligt att låta bidragsskyldigheten bortfalla och den har därför framlagt det förslag till ny reglering av denna skyldighet, för vilket inledningsvis redogjorts (b e t t e r m e n t s b i d r a g e n).

Beträffande motiveringen till detta förslag må här endast återgivas ett par avsnitt, som särskilt uppmärksammats under remissbehandlingen.

Såsom förut anmärkts skall enligt utredningens förslag omfattningen av fastighetsägares bidragsskyldighet bestämmas dels av den uppkomna värdeökningens storlek och dels av kostnaden för stadsplanens genomförande. Beträffande värdeökningen anför utredningen, att utgångspunkten för bedömningen bleve det värde fastigheten hade innan fråga väcktes om antagande av den nya planen samt att detta värde skulle jämföras med det värde fastigheten har, då anspråk på kostnadsbidrag framställles. Skillnaden mellan dessa värden utgjorde värdeökningen. Utredningen fortsätter:

Det gäller att av värdeökningen skilja ut vad som beror på stadens åtgöranden. Uteslutet är naturligtvis icke, att hela värdeökningen kan vara avhängig härav. Den värdeökning som uppkommer från det staden givit ofentlighet åt sin avsikt att genomföra ett med bidragsrätt förenat företag till dess någon tid — ett eller ett par år — förflutit sedan företaget slutförts, synes av praktiska skäl kunna presumeras vara i sin helhet orsakad av stadens åtgöranden. Men allteftersom tiden går kunna nya omständigheter tillkomma, som öva inflytande på fastighetsvärdena. En större stadsplanereglering kan ha tillskapat vissa förutsättningar för en expansion inom näringslivet, en expansion som visserligen icke inträtt omedelbart, beroende på att andra förutsättningar härför saknats, men som vid en senare tidpunkt, när de sistnämnda förutsättningarna uppfyllts, framträtt med full styrka. Sålunda kan tillkomsten av en industri medföra att nya affärslägen tillskapas med påföljd att värdeökning uppkommer. Denna värdeökning kan uppträda separat eller blanda sig med den värdeökning, som direkt härrör från stadens åtgöranden. Anledningarna till uppkomsten av en dylik sekundär värdeökning kunna givetvis vara synnerligen skiftande. Dylik värdeökning framträder emellertid mera såsom en följd av den allmänna utvecklingen än av de särskilda kommunala åtgörandena. Med lagförslaget avses ej att sådan sekundär värdeökning skall utgöra grund för bidragsskyldighet, även

om staden med visst fog skulle kunna göra gällande att värdeökningen ej skulle ha inträtt, därest regleringen ej skett. Ju längre tid som förflyter innan bidragsplikten aktualiseras, desto svårare torde det bliva för staden att ådagalägga att värdeökningen i sin helhet är omedelbart förorsakad av stadens åtgöranden.

Förut har nämnts att varje fastighet, som avsevärt stiger i värde, enligt lagförslaget skall, oavsett fastighetens läge, i princip kunna komma i betraktande vid uttagande av kostnadsbidrag. Utredningen utvecklar denna princip sålunda:

Främst blir det naturligtvis de inom regleringsområdet och de i närheten av detta belägna fastigheterna, som undergå värdestegring. Det är emellertid tänkbart, att betydande värdeökning kan uppkomma även för fastigheter, som ligga på längre avstånd från regleringsområdet. Kan det ledas i bevis, att denna värdestegring beror på stadens åtgöranden, böra även sådana mera avlägset liggande fastigheter kunna indragas i bidragsplikten. Denna möjlighet innebär visserligen ett visst osäkerhetsmoment såtillvida, att fastighetsägare icke alltid säkert kan veta om bidrag kommer att avkrävas honom eller icke, en ovisshet, som kan fortfara rätt länge, om kravet på bidrag skall få lov att framställas under någon längre tid efter stadsplanens genomförande. Det torde måhända därför kunna ifrågasättas, om icke Kungl. Maj:t t. ex. i anslutning till stadsplanens fastställande borde angiva gränserna för det influensområde, inom vilket fastighetsägarna skola vara bidragspliktiga. En sådan gränsdragning skulle dock förmodligen bliva alltför godtycklig, enär den värdestegrande effekten av en planändring näppeligen låter sig bedöma på ett så tidigt stadium. Den ifrågasatta prövningen kunde lätt få karaktären av lösa antaganden, och härav skulle följa en avsevärd risk att området utmättes antingen för stort eller för litet till nackdel för ena eller andra parten. Även om bestämmandet av ett dylikt influensområde förlades till en senare tidpunkt — t. ex. då stadsplanen genomförts eller vederbörande anläggning byggts färdig — skulle området likväl knappast kunna avgränsas så att föreliggande rättvisesynpunkter bleve tillgodosedda. För områdets fixerande skulle praktiskt taget erfordras kännedom om alla de faktorer som äro av betydelse för bidragsplikten. Det är tydligt att sådan kännedom ej ernås, förrän bidragsplikten i sinom tid aktualiseras. Om fastighetsägarna sålunda under viss kortare eller längre tid komma att sväva i ovetskap om huruvida staden ämnar utkräva kostnadsbidrag av dem eller icke, behöver detta ändå icke bliva till alltför stor olägenhet för dem. Det är att märka, att kostnadsbidrag uttages inom ramen för värdeökningen och att fastighetsägarens förmögenhetsställning sålunda icke försämras genom stadsplanens genomförande. Som framgår av vad i andra stycket av förevarande paragraf föreslås, avses fastighetsägaren skola få behålla viss del av den värdestegring som genom kommunens åtgöranden kommit hans fastighet till del.

Skyldighet att utgiva kostnadsbidrag skall enligt förslaget åvila ägare till fastighet, för vilken uppkommer avsevärd värdeökning. Det kan emellertid enligt utredningen förutses, att bidragsskyldigheten i allmänhet ej kommer att aktualiseras omedelbart och kanske ej heller inom den närmaste tiden sedan stadsplan genomförts. Förslaget anger ej någon tidpunkt, före vilken anspråk på bidrag skall ha framställts. De allmänna reglerna om fordringspreskription medföra dock enligt utredningens mening, att stads rätt till kostnadsbidrag upphör efter tio år från bidragsrät-



tens uppkomst, d. v. s. från den tidpunkt då stadsplanen blivit för stadens del genomförd eller vederbörande anläggning (trafiktunnel etc.) eller del därav byggts färdig. Utredningen framhåller att det helt naturligt vore ett intresse för staden att i det längsta dröja med uttagandet av bidrag för att därigenom fånga in så mycket som möjligt av den värdeökning vartill stadens åtgärder givit upphov. Innan staden så äntligen påfordrade bidragspliktens fullgörande, kunde givetvis ha inträffat, att fastighet övergått till ny ägare. I så fall hade staden att rikta sitt anspråk på kostnadsbidrag mot den som äger fastigheten, då anspråket framställes. Mot att bidragsskyldigheten sålunda kunde drabba ny ägare till fastighet, kan måhända — anför utredningen — invändas att det icke alltid vore han som fått njuta värdestegringsfördelen; vid förvärvet av fastigheten kunde köpeskillingen ha innefattat viss del av värdestegringen. Att med hänsyn härtill uppställa såsom regel, att bidragsskyldigheten för att få göras gällande skall vara anmärkt i fastighetsbok, torde dock enligt utredningens mening icke vara påkallat. Det kunde rimligen förutsättas, att den som ville köpa fastighet inom ett sanerat område eller fastighet vars värde kunde påverkas av tunnelbygge eller liknande åtgärd iakttog den försiktighet, som erfordrades med hänsyn till eventuell bidragsskyldighet.

Slutligen må nämnas att utredningen berört de fall då genomförandet av en stadsplan medförde värdeminskning för viss fastighet. I denna del anföres i betänkandet bland annat:

Gällande lagstiftning har icke förbiset att en stadsplaneändring kan medföra värdeminskning utan har fastmera sört för att fastighetsägare och andra berörda i ganska stor utsträckning bli gottgjorda, då de lida skada genom stadsplanereglering. Enligt 48 § byggnadslagen är stad sålunda skyldig att lösa mark, om denna enligt den nya stadsplanen skall användas för annat ändamål än enskilt bebyggande och markens ägare till följd därav endast kan nyttja marken på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde. Och enligt 75 § samma lag kan stad bli skadeståndsskyldig, om vid genomförandet av stadsplan område, som varit avsett till allmän samfärdsel, helt eller delvis blir använt för annat ändamål eller ändrat till sitt höjdläge, och skada därigenom uppstår 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. Att man ej givit denna ersättningsskyldighet allmän räckvidd, vilket 1903 års stadsplane-lagskommitté föreslog, sammanhänger med att högsta domstolen vid granskning av kommitténs förslag anmärkte, att ersättningsskyldigheten borde begränsas och noga utmärkas, då det ej borde ifrågakomma, att varje genom stadsplans genomförande uppkommen skada, hur medelbart densamma än kunde vara, bleve föremål för ersättning. Det förhållandet att förslaget nu utvidgar stads möjlighet att uttaga kostnadsbidrag vid värdestegring medför självfallet icke såsom nödvändig konsekvens, att fastighetsägares rätt till ersättning för värdeminskning måste vidgas. Härvidlag må erinras att nyssnämnda stadganden i 48 och 75 §§ ha ett mycket mera vidsträckt tillämpningsområde än vad fallet är med den nu föreslagna skyldigheten att gälda kostnadsbidrag, som ju icke är avsedd att tillämpas annat än vid större regleringar och därmed likställda företag. Det kan ock erinras, att medan stads ska-

deståndsskyldighet kan göras gällande icke blott av fastighetsägare utan även av andra, endast ägare av fastighet skall kunna komma ifråga för gäldande av kostnadsbidrag.

#### Yttrandena.

##### *Bettermentsbidragen.*

Mot tankegången att kommun bör få del i den värdestegring, som för vissa fastigheter kan uppkomma i samband med genomförandet av större stadsplaneregleringar, har i allmänhet några invändningar ej rests under remissbehandlingen. I åtskilliga fall har remissinstanserna uttryckligen uttalat sig till förmån för denna princip. Sålunda kan nämnas att *hovrätten för Nedre Norrland* — liksom även *länsstyrelsen i Örebro län* — funnit det rimligt att, om värdet av en fastighet bleve avsevärt ökat genom åtgärder från kommunens sida, dess ägare kunde åläggas att taga del i de av den kommunala åtgärden föranledda kostnaderna. Länsstyrelsen påpekar, att denna princip för övrigt redan godtagits vid tillkomsten av stadgandena om gatumarkersättning och gatubyggnadskostnadsbidrag. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* erinrar för sin del, att principen godtagits också genom antagandet av nuvarande bestämmelser om ekonomisk zonexpropriation. *Skånes handelskammare* godtar tanken såsom sådan, att ersättningsskyldighet må påläggas fastighetsägare som har direkt nytta av vissa av kommunen vidtagna åtgärder. Handelskammaren anser det dock vara en oavvislig förutsättning för ersättningsskyldighet, att de utförda arbetena verkligen konstaterats ha medfört konkret nytta för den fastighet varom fråga är.

En avvikande mening hävdas av *länsstyrelsen i Södermanlands län*. Länsstyrelsen finner det visserligen skäligt, att stad som haft kostnader för en bebyggelsereglering skall äga för någon del av dessa kostnader uttaga ersättning av fastighetsägare, vilkas egendom genom regleringen avsevärt stigit i värde, men länsstyrelsen anmärker att en mer eller mindre oförtjänt värdestegring också förekommer på många andra områden i det ekonomiska livet och att det får anses godtyckligt att just i detta fall verkställa en indragning av värdestegringen. Än mera kritiskt ställer sig *Stockholms handelskammare* och *fastighetsägareförbundet*. Handelskammaren understryker att stadsdelssaneringar av den storlek, varom i detta sammanhang är fråga, vidtas i hela stadssamhällets intresse och fastighetsägareförbundet hävdar att man ej bör utgå ifrån att värdestegring, som uppkommer i samband med en stadsplanereglering, är en följd av samhällets åtgöranden. *Länsstyrelsen i Hallands län* uttrycker tvekan i anledning av förslaget men vill likväl icke motsätta sig detsamma. Länsstyrelsen anför:

Utredningens förslag, som innebär att staden erhåller kompensation för sina stadsplaneringskostnader genom att den får tillgodogöra sig viss del av den värdestegring som tillföres av regleringen berörda fastigheter, kan anses strida mot regeln om medborgarnas allmänna likställighet, i det att det allmänna i detta specialfall tillgodogör sig markvärdestegring men lämnar annan oförtjänt stegring av markvärde obesuren. Det kan därför

starkt ifrågasätts, om icke den av utredningen behandlade värdestegringsindragningen borde lösas i ett större sammanhang eller i samband med en lagstiftning om indragning av all oförtjänt värdestegring eller eventuellt av all oförtjänt markvärdestegring. Utredningen, som upptagit detta spörsmål till diskussion, har motiverat sitt förslag med bl. a. att det här vida mer än på andra områden är fråga om den typ av jordvärdestegring, som har sin orsak i att samhället utfört eller bekostat något visst företag, t. ex. anlagt gata eller annan kommunikationsled, och att det vore utan vidare klart, att mot indragning av dylik värdestegring icke kunde riktas samma invändningar som mot indragning av värdestegring i allmänhet. Med hänsyn till av utredningen sålunda anförda skäl har länsstyrelsen, dock icke utan viss tvekan, kunnat ansluta sig till utredningens ståndpunkt att frågan om indragning av värdeökning i de fall, som omnämnas i första stycket av utredningens förslag till 67 § i byggnadslagen, bör bliva föremål för speciallagstiftning.

Även om de flesta remissinstanserna i stort sett godtagit själva principen att det i första hand är staden som bör njuta värdestegringsfördel i följd av större stadsplaneregleringar och även om det i ett stort antal yttranden, dock knappast flertalet, ej framförts någon erinran mot att denna princip förverkligades genom en på fastighetsägarna lagd bidragsplikt, har likväl i så gott som samtliga yttranden på betydelsefulla punkter mer eller mindre stark kritik riktats mot utformningen av utredningens förslag i denna del. Åtskilliga remissinstanser har dock icke ansett den av dem framförda kritiken böra föranleda ett avstyrkande av förslaget utan endast hemställt, att detta måtte överarbetas. Till denna grupp hör *justitiekanslersämbetet, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarkollegium, lantmäteristyrelsen, bostadsstyrelsen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Värmlands, Gävleborgs och Västernorrlands län, stadskollegiet i Stockholm, drättselkamrarna i Norrköping, Hälsingborg, Eskilstuna och Östersund, stadsförbundet, hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund samt sparbanksföreningen.*

En tveksam inställning till förslaget om s. k. bettermentsbidrag intas av *hovrätten för Västra Sverige, länsstyrelserna i Uppsala, Gotlands, Örebro och Jämtlands län, drättselkammaren i Uppsala och stadshypotekskassan.*

Bland de avstyrkande remissinstanserna märks *Svea hovrätt, hovrätten för Nedre Norrland, byggnadsstyrelsen, länsstyrelserna i Södermanlands, Jönköpings och Kristianstads län, stadskollegiet i Göteborg, drättselkamrarna i Malmö och Borås, fastighetsägareförbundet, bankföreningen, kommunal-tekniska föreningen, svenska väg- och vattenbyggares riksförbund och advokatsamfundet.* Även flera av dem som utan att vara remissinstanser yttrat sig i ärendet har avstyrkt förslaget till bettermentsbidrag, så bland annat *stadsfullmäktige i Karlskoga och Falun samt Stockholms och Skånes handelskammare.*

De anmärkningar som riktats mot förslaget till bettermentsbidrag ligger ej så mycket på det principiella som fastmer på det praktiska planet. Ett

stort antal remissinstanser har sålunda bl. a. pekat på de svårigheter, som måste uppstå när det gällde att bedöma storleken av den värdeökning som skulle ligga till grund för skyldigheten att utgiva dylika bidrag. I åtskilliga yttranden har vidare påtalats det långvariga och för fastighetskrediten högst menliga osäkerhetstillstånd, som skulle uppstå med hänsyn till att bidragsplikten kunde komma att aktualiseras först på ett mycket sent stadium. I detta sammanhang har många remissinstanser hävdad, att bidragsplikt icke borde ifrågakomma efter utgången av en icke alltför lång preskriptionstid. Många har även gjort gällande, att bidrag icke borde få uttagas av andra fastigheter än sådana beträffande vilka stadens anspråk blivit antecknat i fastighetsbok eller på annat sätt vunnit publicitet. I några yttranden har ifrågasatts huruvida icke Kungl. Maj:t på ett jämförelsevis tidigt stadium, eventuellt i samband med stadsplanens fastställelse, borde bestämma ett influensområde, som utmärkte de yttersta gränser inom vilka bidrag finge uttagas. I flera yttranden har vidare anmärkningar riktats mot det omständliga, tidsödande och kostsamma förfarande som av utredningen föreslagits skola föregå bidragsuttagandet, och man har fruktat att tillämpningssvårigheterna skulle bli väl så stora som de vilka föreläge vid den ekonomiska zonexpropriationen och som föranlett att detta institut kommit att sakna praktiskt värde. Några remissinstanser har befarat, att bidragsplikten många gånger skulle bli alltför betungande för fastighetsägarna. I anslutning därtill har den tanken framförts att fastighetsägare skulle få rätt att — i stället för att utgiva bidrag — påfordra inlösen av sin fastighet. Från något håll har uppmärksamheten riktats därpå, att gällande kreditrestriktioner försvårar möjligheterna för fastighetsägare att anskaffa likvida medel till gäldande av bidragen.

En tämligen uttömmande men samtidigt koncentrerad kritik av förslaget till bettermentsbidrag innefattas i det yttrande som avgivits av *överbantmästaren i Västernorrlands län*. Då många av de synpunkter som anförts i detta yttrande ofta återkommer i remissyttrandena, även i dem som ej innehåller ett direkt avstyrkande av förslaget, synes det lämpligt att här återgiva detta yttrande. Överbantmästaren framhåller inledningsvis, att någon invändning knappast kan riktas mot syftet att kommun skall få i avsedd utsträckning tillgodogöra sig den värdestegring som vissa fastigheter kan tillföras i följd av kommunala åtgärder för stadsplans genomförande. Men den föreslagna proceduren för uttagande av dylika bidrag inrymde så många osäkerhetsmoment och förefölle samtidigt så omständlig, att man redan på den grund ville ställa sig tveksam till systemet med bettermentsbidrag. Detta gällde icke minst de fall då uttagandet av kostnadsbidrag skulle följa efter en zonexpropriation. I dessa fall skulle kommun enligt förslaget göra minst två hänvändelser till expropriationsdomstol, först för genomförande över huvud taget av zonexpropriationen och sedan för bestämmande av kostnadsbidragens storlek. I båda fallen måste kommunen uppenbarligen grunda sin talan på ett omfattande utredningsmaterial. Det förefölle vidare synnerligen vanskligt att bestämma området för uttagande av bettermentsbidrag i följd

av ett visst stadsbyggnadsföretag. Områdesbestämningen skulle ju här grundas icke på fastigheternas läge utan på ett orsakssammanhang mellan den av staden vidtagna åtgärden och den uppkomna värdeökningen. Även tidsbegränsningen för uttagande av kostnadsbidrag föranledde stora svårigheter. Anspråk på kostnadsbidrag skulle ju enligt förslaget kunna framställas inom tio år efter det stadsplanen blivit för stadens del genomförd. Detta förhållande skulle alltså ur fastighetsägarnas synpunkt kunna föranleda ett långvarigt osäkerhetstillstånd med därav föranledda olägenheter. Ett sådant osäkerhetstillstånd kunde uppenbarligen anses inlett i och med att kommun ingivit ansökan om zonexpropriation och kunde följaktligen i ogynnsamma fall komma att vara i 15—20 år eller längre tid, eftersom man före slutbehandlingen måste avvakta den sammanlagda tiden för genomförandet av stadsplanen samt därtill finge lägga nämnda tioårsfrist. Olägenheterna för fastighetsägarna av ett så långvarigt dröjsmål med den ekonomiska uppgörelsen syntes ha bagatelliserats av utredningen. Å andra sidan torde icke ens en så pass lång tidsfrist som tio år efter stadsplanens genomförande vara helt tillfredsställande ur kommunal synpunkt, eftersom en av kommunala stadsplaneåtgärder föranledd värdeökning å fastigheter av olika skäl mycket väl kunde inträda först relativt lång tid efter planens genomförande. När bidragsskyldigheten skulle avvägas med hänsyn endast till den värdeökning som tillskapats i följd av stadsplanens genomförande kunde slutligen framhållas att värdeökning uppenbarligen kunde uppkomma även på annat sätt och att det därvid måste vara svårt att avgöra huru stor del av värdeökningen som hänförde sig till den ena eller andra orsaken. Systemet med bettermentsbidrag bleve givetvis icke enklare eller ändamålsenligare i de fall då stadsplaneregleringen genomfördes i etapper på ett sådant sätt att även bidragsuttagningen borde eller måste ske etappvis. Alla dessa svårigheter ledde till att man borde söka undvika systemet med bettermentsbidrag. Detta kunde knappast ske på annat sätt än genom att helt avstå från denna bidragsform och eftersträva en lösning, som öppnade möjlighet till avgörande omedelbart vid zonexpropriationstillfället av alla de frågor som rimligen kunde lösas i ett sammanhang. Därmed förlorade man visserligen möjligheten att tillgodogöra kommun viss del av sådan värdeökning, som föranleddes av sådana kommunala stadsplaneåtgärder som företoges utan samband med zonexpropriation. Men å andra sidan vore man här inne på ett spörsmål, som direkt sammanhängde med den ännu olösta frågan om en indragning till det allmänna av oförtjänt värdestegring och som därför lämpligen borde tas upp i ett större sammanhang. Redan nu borde man likväl kunna utvidga zonexpropriationsinstitutet så, att inlösen medgäves även av vissa utanför den tekniska zonen liggande fastigheter som underginge avsevärd värdeökning.

*Bostadsstyrelsen* uttalar viss tvekan, huruvida de föreslagna bestämmelserna skall visa sig effektivare än de nuvarande reglerna om ekonomisk zonexpropriation och framhåller särskilt svårigheterna att bevisa, att avsevärd värdeökning uppkommit och att denna föranletts av vissa reglerings-

åtgärder. Härför liksom för beräkning av värdeökningens storlek och för fördelningen av densamma på de enskilda fastigheterna komme sannolikt att erfordras omfattande samt tids- och kostnadskrävande utredningar. Styrelsen ifrågasätter vidare lämpligheten av att tillskapa eller rättare sagt konservera bidragsregler vid en tidpunkt, då det vore aktuellt att i annan ordning utreda hela frågan om indragning till det allmänna av oförtjänt markvärdestegring. Häremot kunde dock anföras, att det funnes ett uppenbart behov redan nu, såväl i Stockholm som i andra städer, att genomföra större stadsplaneregleringar. Dessa regleringar kunde förväntas bli tidigare genomförda, om kommunen bereddes möjlighet att få de höga kostnaderna för sådana regleringar åtminstone delvis täckta. Bostadsstyrelsen har därför icke velat motsätta sig förslaget.

De förut berörda svårigheterna att uppskatta den bidragsgrundande värdeökningen har närmare berörts av bl. a. *Stockholms handelskammare*. Handelskammaren betonar, att markvärdena i våra städer och tätbebyggda samhällen påverkas av ett flertal vitt skilda faktorer, såsom växlingar i penningvärdet, befolkningstillväxten inom orten, uppkomsten av nya industri- och affärsföretag, utvecklingen av det kommersiella livet över huvud, förändringar i export- och importförutsättningarna, centraliseringen av viss administrativ verksamhet till orten, förbättringar i levnadsstandard m. m. Handelskammaren ifrågasätter, om icke Stockholms stads utveckling och de värden som därmed skapats utgör resultatet just av dylika faktorer. Även om det allmänna genom sina åtgärder självfallet kunde påverka händelseförloppet, finge likväl stadens verksamhet anses i stor utsträckning ha åsyftat en i efterhand gjord anpassning av stadsbyggnaden efter de nya krav utvecklingen aktualiserat. Även *bankföreningen* understryker, att uppkommen värdestegring naturligen i regel är föranledd av ett flertal faktorer vid sidan av stadens åtgärder, såsom näringslivets utveckling, den allmänna konjunkturutvecklingen och förändringar i penningvärdet. Det måste därför här möta oöverstigligen svårigheter för domstolarna att med tillräcklig säkerhet urskilja den del av värdestegringen som förorsakats uteslutande av samhällets åtgärder. *Drätselkammaren i Norrköping* ifrågasätter, huruvida det kan bli praktiskt möjligt för kommunen att förebringa en tillfredsställande bevisning därom att värdeökningen uteslutande uppkommit genom de av staden vidtagna åtgärderna.

Det långvariga osäkerhetstillstånd, som bleve följden av att bidrag skulle kunna utkrävas ända intill utgången av tionde året efter stadsplanens genomförande, påtalas närmare av bland annat *hovrätten över Skåne och Blekinge*. Hovrätten yttrar, att staden skulle kunna före tioårsfristens utgång avbryta preskriptionen genom krav eller tillkännagivande och på så sätt — teoretiskt — låta fastighetsägaren under obestämd tid sväva i ovisshet huruvida staden slutgiltigt komme att utkräva bidrag. Visserligen torde det, framhåller hovrätten, bli svårare för staden ju längre tid som förflöte innan bidragsplikten aktualiserades att ådagalägga, att inträdd värdeökning i sin helhet vore omedelbart förorsakad av stadens åt-

göranden, och detta förhållande syntes vara ägnat att verka i den riktningen att städerna påskyndade avgörandet av frågan om bidrag skulle uttagas. Å andra sidan vore det helt naturligt ett intresse för staden att i det längsta dröja med uttagandet av bidrag för att därigenom fånga in så mycket som möjligt av värdeökningen. Vilkendera av de två tendenserna som komme att verka starkast, vore väl omöjligt att på förhand avgöra. Även om det icke förefölle särskilt troligt, att stad skulle dröja längre än högst ett par decennier med utkrävande av bidrag, ansåge hovrätten det dock böra övervägas, om icke en särskild preskriptionsbestämmelse borde införas. Hölles frågan om bidrag svävande under lång tid, komme måhända omsättningen på fastighetsmarknaden och även fastighetskrediten att bli lidande. Spekulationsaffärer skulle kanske också uppmuntras. *Skånes handelskammare* förmodar att riskerna att betala bettermentsbidrag måste verka som ett latent, till beloppet ovisst hypotek på vederbörande fastigheter och därmed medföra ett betydande osäkerhetsmoment på fastighetsmarknaden. Även kreditgivningen måste påverkas därav. Det ginge icke heller att blunda för att det många gånger kunde möta svårigheter för fastighetsägarna att anskaffa de erforderliga penningmedlen för att betala bidragen; i sådant fall måste bidragsskyldigheten verka som ett tvångsmedel att genomföra fastighetens försäljning. Vidare måste ifrågasättas, huruvida expropriationsdomstolarna hade tillräckliga kvalifikationer för att bedöma de komplicerade ekonomiska spörsmål som det här kunde bli fråga om. Enligt *stadsförbundets* mening kan den föreslagna tioårsperioden å ena sidan betraktas såsom lång ur fastighetsägarnas synpunkt, vilket medförde en viss osäkerhet beträffande fastighetsvärdena inom det område som kunde tänkas bli föremål för anspråk på bidrag, men å andra sidan ofta få anses för kort, när en värdeökning till följd av ny stadsplan eller viss trafikordning kanske först efter längre tid komme till synes i en ökning av omkringliggande fastigheters värden. Såsom exempel på en dylik långsam värdeökning nämner stadsförbundet de markvärdestegringar, som så småningom uppkommit i samband med Kungsgatans framdragande i Stockholm. Att fristen ur kommunal synpunkt måste anses för kort framhäves jämväl av *drätselkamrarna i Malmö och Hälsingborg*.

*Hovrätten för Västra Sverige* anser att fastighetsägaren, när krav på bidrag riktas mot honom från stadens sida, bör ha valrätt mellan att antingen betala bidrag eller avstå från fastigheten och erhålla expropriationsersättning. Med nuvarande byggnadspriser och svårigheter på kreditmarknaden kunde det nämligen ofta bli mycket besvärligt att helt eller till väsentlig del uttaga värdeökningen, särskilt av mindre kapitalstarka fastighetsägare. *Lantmäteristyrelsen* anmärker, att det av betänkandet framginge att bidragsskyldigheten för ägaren av en fastighet kunde komma att uppgå till fastighetens hela värde. Detta kunde under ogynnsamma omständigheter, t. ex. kreditsvårigheter, medföra att ägaren av fastigheten, t. ex. en villafastighet, bleve tvungen att avyttra denna. En tvångsförsäljning medförde emellertid lätt att säljaren måste accep-

tera en köpeskilling, som understeg fastighetens faktiska värde. För fastighetsägaren hade då situationen blivit sämre än om han utsatts för expropriation. Det kunde ifrågasättas huruvida icke, i likhet med vad som föreskrevs i 63 § byggnadslagen rörande gäldande av gatumarkersättning, borde stadgas rätt för fastighetsägaren att erlægga ersättningen genom avbetalningar under viss tid eller att ägaren i samband med bidragets fixerande ägde få fastigheten åsatt visst pris, till vilket staden vore pliktig att vid hembjudan lösa densamma. Liknande synpunkter har framförts av *överståthållarämbetet*.

I ett flertal yttranden har påpekats att stadsplaneregleringar av den storleksordning, varom i förevarande sammanhang vore fråga, stundom kunde antagas föranleda så betydande värde minskning för vissa fastigheter, att byggnadslagens regler om ersättning för värde minskning i följd av stadsplaneändring borde kompletteras så att ägarna till dylika fastigheter finge kompensation härför. Enligt *bankföreningens* mening syntes detta vara en naturlig och rättvis konsekvens av införandet av bettermentsbidrag. I samma riktning har *länsstyrelsen* och *länsarkitekten i Kronobergs län* uttalat sig.

Enligt *stadshypotekskassans* mening vore det icke osannolikt, att redan den utvidgade expropriationsrätten kunde skapa situationer, där ökade möjligheter till ersättning åt skadelidande kunde te sig rimliga. Det syntes icke heller uteslutet, att en fastighetsägare, som till följd av exempelvis ett tunnelbanebygge fått vidkännas bettermentsbidrag, framdeles kunde drabbas av värde minskning genom anläggandet av en ny trafikled eller annan åtgärd. Icke minst ur de synpunkter, som stadshypotekskassan främst hade att företräda, förefölle det därför motiverat att frågan om rätt till ersättning vid fall av värde minskning ytterligare övervägdes.

Bland dem som i övrigt — mer eller mindre bestämt — uttalat sig för en, främst som en konsekvens av bettermentssystemet, vidgad ersättningsrätt i fall då värde minskning blir följd av stadsplans genomförande må nämnas *stadsfullmäktige i Karlskoga*, *fastighetsägareförbundet* och *advokatsamfundet*.

*Kammarkollegium* anser däremot, att införandet av bettermentsbidrag ej nödvändiggör en utvidgning av kommuns ersättnings skyldighet för värde minskning.

#### *Eventuellt alternativ till bettermentsbidragen.*

Såsom ett alternativ till det föreslagna systemet med bettermentsbidrag har i ett flertal yttranden förordats att zonexpropriationsinstitutet måtte utformas så, att staden skulle äga rätt att inlösa jämväl sådana områden i anslutning till den av tekniska skäl aktuella zonen, vilka såsom en direkt följd av stadsplaneregleringen underginge avsevärd värdeökning. I några av dessa yttranden — bland annat i dem som avgivits av *stadskollegiet i Stockholm* och *stadsförbundet* — har därvid intagits den ståndpunkten att en på dylikt



sätt utformad zonexpropriation kunde förekomma vid sidan av en anordning med bettermentsbidrag.

För den händelse hovrättens tanke på en speciallagstiftning beträffande Stockholm ej vunne beaktande ifrågasätter *hovrätten för Nedre Norrland*, om icke generell rätt borde medgivas kommun att inlösa fastigheter, vilka till följd av stadsplanereglering väsentligt stege i värde. Hovrätten anför, att en sådan på värdeökning grundad generell expropriationsrätt visserligen kunde vara ägnad att väcka principiella betänkligheter men tillägger att en tvångsinlösen ofta torde kunna bli ett för fastighetsägarna mindre besvärande ingrepp än ovillkorlig bidragsplikt. Hovrätten erinrar att en expropriationsrätt av dylikt slag ej heller vore någon nyhet på byggnadslagstiftningens område; de nuvarande bestämmelserna om s. k. ekonomisk zonexpropriation innefattade sådan rätt. Det syntes ej alldeles otänkbart att, på samma sätt som enligt nämnda bestämmelser nu gällde för där avsett fall, fastighetsägaren berättigades att välja mellan expropriation och bidragsskyldighet. Denna valfrihet vore visserligen, såsom påvisats i betänkandet, för närvarande förenad med betydande olägenhet på grund av omöjligheten att förrän efter det kanske åtskillig tid förflutit närmare bestämma värdeökningens och därmed bidragsskyldighetens storlek. Det syntes emellertid enligt hovrättens mening böra undersökas, om ej de med valfriheten förbundna svårigheterna kunde övervinnas. Ur rättssäkerhetssynpunkt torde såväl frågan om kommunens expropriationsrätt som, därest fastighetsägaren berättigades att till undvikande av expropriation i stället utgiva bidrag, den bidragsskyldighet fastighetsägaren sålunda skulle vara underkastad böra bero på prövning av expropriationsdomstol.

Enligt *byggnadsstyrelsens* mening borde frågan om indragning av oförtjänt värdestegring helst upptagas till behandling i ett större sammanhang. Därest det likväl ansåges angeläget att nu försöka partiellt lösa detta spörsmål, ville styrelsen framhålla att det ur allmän rättssäkerhetssynpunkt vore lämpligare att utöka expropriationsrätten till att omfatta även sådana fastigheter som, utan att tekniskt beröras av stadsplaneändringen, likväl underginge en avsevärd värdeökning genom ändringen än att genomföra systemet med bettermentsbidrag. Styrelsen fäster härvid uppmärksamheten vid sådana fall, då verkningarna av en stadsplaneändring, som för stora kostnader genomföres av en kommun, påtagligen sträcker sig utanför det aktuella planområdet. Som exempel nämnes det icke ovanliga fallet att en gata vidgas endast vid ena sidan och planens genomförande medför avsevärd värdestegring för fastigheter inom sådana byggnadskvarter på andra sidan av gatan som icke ingår i planförslaget. I ett dylikt läge syntes det styrelsen i och för sig icke vara orimligt, att kommunen genom expropriation av fastighet finge åtnjuta den värdestegring, som finge anses vara en följd av kommunens egna åtgärder. Såsom villkor syntes det dock styrelsen böra uppställas, att expropriationen skulle ske för upplåtelse med tomträtt. — En *minoritet* inom byggnadsstyrelsen finner tanken att konstituera en expropriationsgrund enbart på den omständigheten, att en fastighet till följd av

en stadsplaneåtgärd underginge en avsevärd värdeökning, vara av så betänklig art, att den knappast borde kunna allvarligt övervägas. De bestämmelser, som redan funnes i 44 § andra stycket byggnadslagen, måste enligt minoritetens uppfattning anses tillgodose alla skäligen anspråk.

*Stadskollegiet i Stockholm* finner det icke rimligt, att expropriationsrätten begränsas till att avse allenast själva regleringsområdet, utan anser möjlighet böra skapas att avrunda detta område med anslutande mark, som visserligen icke enligt den preliminära planen komme att beröras av den nya stadsplanen men för vilken regleringen uppenbarligen skapade förutsättningar för värdestegring. Kollegiet anser det självklart, att staden i så fall icke skall behöva prestera någon närmare utredning om värdestegringen eller om stadens nettokostnader för stadsplanens genomförande. Kollegiet förutsätter å andra sidan, att i expropriationsområdet av ekonomiska skäl allenast indroges de fastigheter, beträffande vilka det vore uppenbart att de komme att undergå väsentlig värdestegring till följd av arbetena och endast sådan mark, som visserligen enligt den preliminära planen icke skulle ombyggas men antingen utgjorde en enklav inom stadsplaneområdet eller vore belägen i dess omedelbara närhet. En sådan utvidgning av expropriationsområdet, särskilt såvitt gällde enklaverna, föranleddes icke endast av ekonomiska skäl. Även om stadsplaneutkastet endast förutsåge ombyggnad av den mark, som omgäve enklaverna, vore det icke ändamålsenligt att parceller skulle finnas inom området, vilka icke omfattade expropriationsrätten. Den handlingsfrihet, som den nya expropriationsrätten skulle garantera staden, ginge därigenom förlorad. En närmare behandling av stadsplaneärendet kunde nämligen giva vid handen, att även enklaverna borde nybebyggas i takt med gatuarbetena och den tidigare förutsedda ombyggnaden av kvartersmarken. Icke allenast ekonomiska utan även stadsplane-tekniska skäl talade sålunda för att expropriationsområdet skulle kunna givas vidare gränser än det aktuella stadsplaneutkastet omfattade. — Såsom förut nämnts har två av stadskollegiets ledamöter, nämligen herr Ossbahr och fru Hagström, reserverat sig mot kollegiets yttrande.

Enligt *stadsförbundet* synes det ur kommunal synpunkt vara lämpligt om man utvidgade städernas möjlighet till att vid bestämmandet av området för zonexpropriation jämväl få taga hänsyn till rent ekonomiska synpunkter. Dessa motiv vore vägledande för den framställning från Stockholms stad, som legat till grund för tillsättandet av zonexpropriationsutredningen. Av förenämnda framställning framginge nämligen, att avsikten varit att få ett expropriationsinstitut, som skulle kunna möjliggöra för staden dels att i erforderlig omfattning och tillräckligt tidigt komma i besittning av fastigheterna inom de kvarter å Nedre Norrmalm, som berördes av stadplane-regleringen, i syfte att därmed på ett ändamålsenligt och planmässigt sätt kunna genomföra stadsplanen, dels att genom dessa fastigheters förvärv kunna så långt som möjligt täcka de avsevärda kostnaderna för stadsplane-regleringen och tunnelbanan. Denna täckning av kostnaderna hade ansetts böra komma till stånd genom att staden på grund av sitt markförvärv finge

åtnjuta den sannolikt betydande stegring av värdet å kringliggande kvarterersmark, som stadens investeringar väntades medföra. Med den konstruktion institutet zonexpropriation erhållit i utredningens förslag hade ekonomiska biverkningar ej heller helt kunnat undvikas. En zonexpropriation ur jämväl rent ekonomiska synpunkter torde därför icke innebära någon principiell nyhet utan endast en vidare utbyggnad av institutet i dessa hänseenden. Stadsförbundet fortsätter:

Syftet att inlägga även rent ekonomiska moment i zonexpropriationsinstitutet torde kunna vinnas genom att ge den föreslagna lagtexten en sådan avfattning, att staden beredes möjlighet att inlösa jämväl sådana områden i anslutning till den av tekniska skäl aktuella zonen, som kunna förväntas bli påverkade av stadsplaneregleringen. Stadgandet skulle i så fall kunna erhålla följande lydelse: »Där tätbebyggt område med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse är i behov av ombyggnad och denna icke lämpligen kan ske annorledes än i ett sammanhang, må Konungen, sedan fråga väckts om reglering av området, medgiva staden att inlösa den mark, för vilken regleringen kan antagas få väsentlig betydelse, eller, om så anses tillräckligt, viss del därav.» Med denna version kommer stadgandets syfte att i huvudsak överensstämma med motsvarande bestämmelser om zonexpropriation i bl. a. Norge och Belgien. Man vinner därigenom även en viss anslutning till de expropriationsrättsliga stadgandena i 1907 års stadsplanelag.

Genom den ändring av lagrummet, som nu ifrågasatts, skulle till Konungen överlämnas en friare möjlighet att besluta om expropriationsområdets utsträckning och hänsyn alltså även kunna tagas till stadens intresse att ur rent ekonomiska synpunkter komma i besittning av vissa markområden i anslutning till det aktuella stadsplaneområdet. De ekonomiska fördelar som därigenom skulle kunna beredas staden äro icke betingade av generella överväganden om en principiell indragning av markvärdestegringar till det allmänna utan skulle tillföras staden i kompenstationssyfte. Fördelarna äro en följd av den faktiska omständigheten, att staden genom att expropriera mark på ett tidigt stadium av stadsplanearbetet undandraget markägaren de värdestegringar, som kunna bli en följd av stadsplanens senare genomförande.

Stadsförbundet tillägger att man genom den av förbundet förordade anordningen att i institutet zonexpropriation inrymma såväl tekniska som ekonomiska moment torde kunna komma ifrån de besvärliga avvägningskonsekvenser, som sammanhängde med det av utredningen föreslagna bettermentssystemet. Det förhållandet, att omfattningen av expropriationsområdet helt berodde på en skönsmåsig prövning av det tillståndsgivande organet, syntes medföra betydande förenklingar jämfört med bettermentssystemet. Icke heller torde anordningen giva anledning till några farhågor angående rättssäkerheten för fastighetsägarna. Tvärtom finge fastighetsägarna vid markexpropriation relativt snart klarhet i sitt rättsläge, en klarhet som stundom kunde vara svår att vinna, när man tillämpade systemet med särskilda bidrag, vilka kunde uttagas inom en tidsrymd av tio år från stadsplanens genomförande eller vederbörande trafikordnings tillkomst. — Såsom tidigare framhållits har *en minoritet inom stadsförbundet*, bestående av herrar Jung, Petri och Persson, bestämt avvisat tanken på ekono-

misk expropriation av fastigheter, som ej berörts av stadsplaneändringen men som kan antagas tillgodogöra sig därav följande värdestering.

Bland övriga remissinstanser som förordat att inlösen skulle få förekomma även av sådana i omedelbar anslutning till regleringsområdet belägna fastigheter, vilka såsom en omedelbar följd av regleringen underginge avsevärd värdeökning, må nämnas *stadskollegiet i Göteborg* (inom vilket reservation dock anmälts av herrar Leanderson och Hjärne), *drättselkamrarna i Norrköping, Hälsingborg och Karlskrona* samt *kommunal-tekniska föreningen*.

Vissa remissinstanser har emellertid i förevarande spörsmål intagit en motsatt ståndpunkt. *Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge* och *överståthållarämbetet* förklarar sig sålunda dela utredningens uppfattning, att markvärdestegring icke bör göras till expropriationsgrund. *Bankföreningen* hävdar, att värdeindragning ej finge godtagas ens som en biverkan av en expropriationsregel. Tanken på värdestegring såsom självständig expropriationsgrund har förkastats jämväl av *fastighetsägareförbundet*.

#### *Bör reglerna om ekonomisk zonexpropriation bibehållas?*

Beträffande frågan huruvida det nuvarande institutet ekonomisk zonexpropriation på sätt utredningen föreslagit bör utmönstras ur lagstiftningen innehåller yttrandena i allmänhet ej några uttalanden. Några remissinstanser har emellertid uttryckligen förklarat sig biträda utredningens förslag i denna del, medan en del uttalat sig för ett bibehållande av institutet. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* hör till dem, som anser att institutet bör utmönstras ur lagen. Enligt *länsstyrelsen i Södermanlands län* utgjorde redan den omständigheten att bestämmelsen under sin 20-åriga tillvaro ännu icke tillämpats tillräckligt skäl för institutets avskaffande. Kombinationen expropriation-bettermentsbidrag vore mindre lämplig. Därtill komme de svårigheter, som alltid måste inställa sig när det bleve fråga om indragning av s. k. oförtjänt värdestegring. Liknande synpunkter har anförts av *länsstyrelsen i Örebro län*.

*Svea hovrätt* samt *drättselkamrarna i Malmö och Linköping* har förordat, att nuvarande regler om ekonomisk zonexpropriation tills vidare bibehålles. *Svea hovrätt* yttrar, att med den negativa ståndpunkt hovrätten intagit till förslaget rörande bettermentsbidrag anledning saknades att nu ur lagstiftningen utmönstra dessa regler. Det kunde nämligen icke anses helt uteslutet, att institutet ekonomisk zonexpropriation i sin nuvarande utformning kunde fylla en självständig uppgift vid sidan av den nya formen av zonexpropriation. *Drättselkamrarna i Malmö och Linköping* har motiverat sitt ställningstagande därmed, att spörsmålet om indragning till det allmänna av s. k. oförtjänt värdestegring borde göras till föremål för särskild utredning och att det i avvaktan på resultatet av denna syntes lämpligt att reglerna om ekonomisk zonexpropriation kvarstode i lagen.

I detta sammanhang må nämnas att krav på utredning av problemet om s. k. oförtjänt värdestegring rests jämväl av bland andra *byggnadsstyrelsen*, *bostadsstyrelsen* och *advokatsamfundet*.

### Departementschefen.

Utvecklingen av våra större städer har på flera håll medfört ett allt starkare behov av ombyggnad och sanering av äldre, centrala stadspartier. I första hand har detta behov förorsakats av den ständigt växande trafiken. De inre delarna av dessa städer har nämligen blivit planlagda för en trafik av mycket obetydlig omfattning i jämförelse med den nutida. Och även i övrigt har planläggningen skett på ett sådant sätt, att bebyggelsen alls icke motsvarar nutidens krav på hygien, trevnad och ändamålsenlighet. Dessa missförhållanden har ytterligare skärpts icke blott genom städernas allmänna tillväxt utan även genom affärlivets koncentration till stadskärnan med därav följande stegring i trafikintensiteten och ökning av markutnyttjandet. Mot bakgrunden av den utveckling som sålunda ägt rum, är det naturligt att i åtskilliga av landets största städer behov föreligger att omreglera eller sanera föråldrade stadsdelar. Syftet med en dylik sanering är att skapa ändamålsenliga trafikleder samt att ersätta den äldre, orediga och från hygieniska eller andra synpunkter olämpliga bebyggelsen med en bebyggelse, som tar hänsyn till en modern tids såväl sociala som ekonomiska fordringar. Det gäller med andra ord i detta avseende icke endast en byggnadsteknisk sanering, d. v. s. att avhjälpa brister som hänför sig till de särskilda byggnaderna, utan dessutom och framför allt en stadsplaneteknisk sanering, siktande till att undanröja olägenheter som bottnar i att trafikutrymmet är otillräckligt eller att bebyggelsens allmänna disposition icke är ändamålsenlig; sålunda kan exempelvis friytorna vara för små och belysningsförhållandena dåliga. Det säger sig självt, att man vid en dylik stadsplaneteknisk sanering helst icke vill nöja sig med en lösning i kompromissens tecken utan hoppas kunna genomföra en planering, som har utsikter att bli bestående för lång tid framåt.

Det hittills mest uppmärksammade exemplet på en redan påbörjad, mera omfattande sanering av stadskärnan eller citybebyggelsen utgör regleringen av Nedre Norrmalm i Stockholm. Även om detta vidlyftiga och ytterst kostnadskrävande företag, som ännu dock endast befinner sig i sitt första skede, av naturliga skäl kan väntas på lång tid bli det utan jämförelse största i landet, framgår likväl av det material utredningen samlat att en sanering av vissa centralt belägna stadsdelar är aktuell också i flera andra städer. Fråga om sanering av äldre stadsbebyggelse genom större stadsplanereglering har sålunda övervägts i Göteborg, Malmö, Norrköping, Linköping, Gävle och Eskilstuna, och även i vissa andra städer, t. ex. i Hälsingborg, Lund, Karlstad och Östersund, framträder sådana förhållanden att behov av större saneringsföretag kan väntas uppkomma.

Såsom i betänkandet framhållits ställes samhället inför en uppgift av utomordentlig svårighetsgrad, när en ombyggnad av ett stadscentrum skall

genomföras. En fullständig och ändamålsenlig reglering av ett dylikt område måste omfatta alla eller åtminstone de allra flesta därinom belägna fastigheterna och därmed i hög grad beröra en mängd personers och företags rättigheter och intressen. Det ligger vidare i sakens natur, att ett stadsombyggnadsföretag av denna storlek förutsätter en hög grad av enhetlighet, koncentration och planmässighet vid utförandet, om företaget skall kunna genomföras inom rimlig tid. En mera ingripande omdaning av gatunätet inom ett större område kräver sålunda uppenbarligen, på sätt utredningen betonat, en samordning av de olika arbetsmomenten, ett noga genomtänkt tidschema, baserat på arbetenas inbördes sammanhang och naturliga prioritet. Det utmärkande draget för en sådan stadsombyggnad varom här är fråga kan med andra ord sägas vara, att det med saneringsföretaget åsyftade resultatet icke gärna kan nås med mindre företaget genomföres i e t t s a m m a n h a n g. Med hänsyn till vad nu anförts ligger det slutligen i öppen dag, att stadsombyggnaden måste medföra mycket stora kostnader för samhället. I fråga om regleringen av Nedre Norrmalm väntas sålunda kostnaderna komma att uppgå till flera hundra miljoner kronor.

Av vad här sagts torde tydligt framgå att det fordras ett starkt stöd i lagstiftningen för att en stad skall kunna med framgång genomföra en ur det allmännas synpunkt önskvärd sanering av ett större område. Frågan är då, om lagen för närvarande ger samhället ett dylikt stöd och om lagen i övrigt är ändamålsenligt utformad ur såväl praktiska som samhällsekonomiska synpunkter.

Av de skäl som utredningen anför t lär stadgandet i 1 § 16 punkten expropriationslagen ej kunna få någon nämnvärd betydelse, när det gäller att ombygga en större stads affärscentrum eller att sanera gamla bostadskvarter. Frågan huruvida kommunerna för närvarande besitter tillräckliga rättsliga medel för att genomföra större sanerings- eller ombyggnadsföretag måste i stället bedömas efter innehållet av de expropriationsbestämmelser som finns upptagna i 44 § byggnadslagen. Det må i detta sammanhang anmärkas, att städerna före tillkomsten av 1907 års stadsplanlag icke ägde någon som helst rättslig möjlighet att oberoende av fastighetsägarnas medverkan framtvinga det fullständiga genomförandet av en upprättad stadsplan. Stadsplaneinstitutet var nämligen tidigare reglerat endast i administrativ ordning och innefattade icke någon tvångsrätt för kommunerna gentemot fastighetsägarna.

Undersöker man nu de befogenheter som gällande byggnadslag ger kommunerna i fråga om genomförandet av olika stadsplaneregleringar, framgår det till en början att byggnadslagen lika litet som dess föregångare, d. v. s. 1907 och 1931 års stadsplanelagar, gör någon skillnad mellan det fall att en stadsplanereglering avser ett större, i huvudsak sammanhängande område eller — för att använda en vanligen förekommande teknisk term — en z o n samt det fall att regleringen endast tar sikte på ett mindre område, exempelvis något enstaka kvarter eller kanske blott en del av ett kvarter och följaktligen har karaktär av punktsanering. Enligt 44 § byggnadslagen gäl-

ler samma regler för båda dessa fall, trots att det för regleringsarbetets både planering och genomförande uppenbarligen kan komma att ställas mycket stora krav från samhällets sida, när saneringen berör en hel zon, medan det när en stadsplanereglering endast avser ett mindre område måhända utan nackdel kan överlåtas åt den enskilde markägaren att genomföra regleringen.

Vidare må konstateras att byggnadslagen — till skillnad från 1 § 16 punkten expropriationslagen — icke öppnat möjlighet för staden att före eller på ett tidigt stadium av planlägningsproceduren förvärva hela det område som i ett sammanhang skall saneras. För expropriation enligt byggnadslagen kräves nämligen att stadsplan för det område saneringsföretaget avser blivit åtminstone villkorligt fastställd. Med denna ordning är det ingalunda uteslutet, att den stadsplan som slutligen utarbetas kan bli sämre än den skulle ha blivit, om planförfattarna haft en friare ställning när det gällt att föreslå nya tomtindelningar och ej varit tvungna att ta viss hänsyn till mångfalden av existerande rättsförhållanden.

Om alltså gällande bestämmelser kan innebära vissa olägenheter redan vid utarbetandet av stadsplaner för större regleringsföretag och i praktiken leda till att planerna tekniskt sett icke blir de bästa möjliga, framstår det ännu tydligare att den gällande ordningen kan innebära betydande svårigheter i fråga om genomförandet av större stadsplaneregleringar. De båda villkor som i sistnämnda hänseende gäller för expropriation enligt 44 § första stycket byggnadslagen, nämligen att marken icke är bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen samt att stadsplanens genomförande ej kan förväntas äga rum inom skäligen tid utan stadens ingripande, innebär nämligen såsom utredningen utvecklat och under remissbehandlingen bestyrkts en avsevärd inskränkning av möjligheten att tillämpa stadgandet i praktiken.

Visserligen kunde det i första hand tyckas att det förra villkoret, eller att marken icke är bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen, ej skulle behöva föranleda några större tillämpningssvårigheter när stadsplaneregleringen avser en totalsanering av ett stort sammanhängande område; en sådan sanering innebär ju i regel en genomgripande förändring av bebyggelsen. Men just i de fall då det för expropriation avsedda området innefattar ett stort antal fastigheter, kan nämnda villkor understundom vålla svårigheter för kommunen av den anledningen, att det framtvingar en detaljundersökning rörande varje särskild fastighet. Såsom villkoret utformats, räcker det nämligen icke med ett konstaterande, att området såsom helhet icke är bebyggt i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen. Med hänsyn till att expropriationsingripandet härmed upplöses i en serie detaljaktioner och att någon garanti för åtkomst av en sammanhängande zon alltså icke föreligger, kan man med utredningen fråga sig om det icke är oegentligt att beteckna en dylik expropriation som zonexpropriation.

Vad som i ännu högre grad försvårar genomförandet av en verklig zonexpropriation är emellertid det nyss berörda, i 44 § första stycket byggnads-

lagen upptagna villkoret, att stadsplanens genomförande ej kan förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande. Visserligen synes utredningens tolkning av denna bestämmelse, såsom bl. a. byggnadsstyrelsen, stadsförbundet samt stadskollegierna i Stockholm och Göteborg hävdad, vara ur stadens synpunkt väl restriktiv; utredningen torde sålunda i någon mån ha underskattat de möjligheter till expropriation av ett större sammanhängande område som gällande lag rymmer. Men klart står dock att nämnda bestämmelse — som förutsätter en noggrann prövning från den expropriationsbeviljande myndighetens sida av varje enskild fastighetsägares ej blott förmåga utan även vilja att själv bebygga marken i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen — mången gång kan ställa sig mycket vanskelig att tillämpa och ibland kan leda till att expropriation icke beviljas beträffande hela saneringsområdet. Naturligtvis behöver dock denna bestämmelse ej alltid utgöra hinder för expropriation av ett större område. Dels kan det ju tänkas, att en eller flera markägare från början medger sin oförmåga eller bristande vilja att genomföra den nya planen. Och dels kan den i stadsplanen upptagna regleringen understundom innebära en så fullständig omvälvning i jämförelse med rådande bebyggelse och regleringen följaktligen för sitt förverkligande förutsätta en så komplicerad teknisk procedur och en sådan samtidighet i utförandet, att det — oavsett att en eller flera av de många markägare som berörs av planen måhända i och för sig besitter mycket stora ekonomiska resurser — redan från början likväl måste anses uppenbart, att icke någon av markägarna kan antas äga förmåga att inom skälig tid genomföra planen vad på honom ankommer. Lika tydligt är emellertid, att det i andra fall icke låter sig på ett tillräckligt tidigt stadium med bestämdhet säga att en viss markägare saknar förmåga och vilja att genomföra planen. Särskilt svårt kan det självfallet ibland vara att i fråga om en viss markägare presumera bristande vilja att genomföra en plan, som ännu icke ens blivit fastställd och beträffande vilken något dröjsmål från fastighetsägarsidan alltså icke kan åberopas såsom belägg på att där bedrivs en av spekulationsintressen eller andra skäl dikterad avsiktlig förhållningspolitik. Med hänsyn till vad sålunda anförts kan, i huvudsaklig anslutning till utredningens slutsats, påstås att den nu diskuterade villkorsbestämmelsen har en söndersplittrande effekt, som ofta kan omöjliggöra ett enhetligt ingripande och som i varje fall alltid försvårar möjligheten för staden att förvärva hela det område som behöver saneras.

Av allra största betydelse är slutligen frågan huruvida gällande lag motsvarar önskemålet, att *k o s t n a d e r n a* för genomförandet av en stor, saneringssyftande stadsplanerreglering hålles inom rimliga gränser. Såsom förut framhållits måste man under alla omständigheter räkna med att kommunens kostnader för en dylik reglering blir mycket stora. Om dessa kostnader skulle helt bestridas med skattemedel, löper man stor risk att antingen, om man fullföljer programmet i dess helhet, lägga så stora bördor på skattebetalarna att detta hejdar eller snedvrider stadens naturliga utveckling eller också nödgas man måhända stanna vid halvmesyres med samma resultat, nämligen att staden ej kan utveckla sig på det naturliga sättet.



Kostnadsfrågan tillspetsas uppenbarligen genom den markvärdestegring, som i allmänhet åtföljer stadsplanering och som inom ett mer eller mindre utpräglat cityområde kan gälla mycket stora belopp. Tydligen kan en del av denna markvärdestegring ha inträtt redan innan fråga väckts om antagande av den nya planen. Såsom i betänkandet framhållits kan det nämligen icke undvikas, att fastighetsmarknadens köpeskillingar röner inflytande av uppkomna förväntningar med avseende å framtida förhållanden. Givet är att dessa s. k. förväntningsvärden undergår stegring, allt efter som förväntningarna vinner stöd genom innehållet i ett publicerat stadsplane-förslag och genom förslaget framförande mot den slutliga fastställelsen. Den definitiva värdeanpassningen efter den nya stadsplanen inträder sedan, när full visshet ernåtts genom planens fastställelse.

Med hänsyn till att expropriationsrätt enligt 44 § första stycket byggnadslagen icke inträder förrän tidigast i samband med att stadsplanen villkorligt fastställs, är det tydligt, att expropriationsersättningarna kan komma att drivas i höjden till följd av att marken före fastställelseprövningen undergått betydande värdestegring just på grund av uppkomna förväntningar rörande markens användning enligt en ny plan. Man måste nämligen i detta sammanhang beakta, att det kan förlöpa en avsevärd tid från det att frågan om genomförande av en stor, saneringssyftande stadsplanereglering första gången väcks och fram till dess att planen fastställs. Det är därför uppenbart, att markförvärv enligt 44 § första stycket byggnadslagen kan komma att ställa sig mycket dyrbara för staden, kanske rent av så dyrbara att hela saneringsprojektet äventyras.

På grund av risken för dessa olyckliga konsekvenser har i 44 § andra och tredje styckena byggnadslagen upptagits regler om s. k. ekonomisk zonexpropriation, vilka avser att låta kommunen utkräva bidrag till kostnaderna för stadsplanens genomförande av de markägare som därigenom gör oförtjänta vinster. Såsom i betänkandet ingående utvecklats är emellertid dessa regler alltför komplicerade för att kunna praktiskt användas, något som också otvetydigt bestyrkes dels av samstämmiga uttalanden från kommunalt håll och dels av det faktum att institutet ekonomisk zonexpropriation ännu aldrig bragts i tillämpning, trots att reglerna därom gällt i mer än tjugu år och trots att tillfällen ingalunda saknats, då det ur kommunal synpunkt hade varit önskvärt att utnyttja institutet.

Sammanfattningsvis kan alltså till en början sägas att det är en allvarlig olägenhet ur allmän synpunkt hos den nuvarande lagen, att den ej möjliggör expropriation innan en ny stadsplan i detalj utarbetats. Över huvud taget gör lagen expropriationsrätten beroende av villkor, som försvårar eller omöjliggör förvärv av sammanhängande zoner. Alldeles särskilt bör det understrykas, att gällande regler är ägnade att driva upp kommunens kostnader för markförvärven på ett sådant sätt, att kommunen kan tvingas avstå från genomförandet av en i hög grad önskvärd stadsplanereglering.

Med hänsyn till vad sålunda anförts synes det mig uppenbart, att expropriationsrätten bör utvidgas, i det att i vissa fall avsteg bör kunna ske från

den grundsats på vilken 44 § första stycket byggnadslagen vilar eller att det i princip skall ankomma på de enskilda markägarna att själva genomföra en beslutad stadsplanereglering. Vål torde, såsom också utredningen ansett, alltjämt böra finnas utrymme för grundsatsen att en stadsplanereglering i första hand skall ankomma på markägarna själva. Men detta bör endast gälla de — låt vara övervägande antalet — fall då regleringen icke har en så genomgripande omfattning att den behöver ske i ett sammanhang efter ett visst, på förhand noga bestämt tidsschema. Är stadsplaneregleringen däremot verklig av den mycket omfattande och kostnadskrävande natur som förut skildrats, d. v. s. avser den en av hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse föranledd sanering av en hel stadsdel eller eljest av ett större område, kan det såsom utredningen framhållit icke anses rimligt att låta företagens genomförande bli beroende av enskildas större eller mindre beredvillighet, av deras kalkylerande huruvida rivning av ett hus för ögonblicket ekonomiskt lönar sig eller ej. På sätt förut närmare utvecklats måste ett dylikt saneringsföretag regelmässigt färdigställas i ett sammanhang och utan onödigt dröjsmål. Planmässighet i arbetets utförande är av den allra största betydelse icke minst för att erforderliga evakueringar och andra provisoriska anordningar skall kunna vidtagas under övergångstiden. Det är därför enligt min mening ofrånkomligt att i princip låta kommunen överta ledningen för företaget, så att detta kan genomföras under kommunens aktiva kontroll. Först då behöver kommunen icke längre befara att arbetenas igångsättande och genomförande försvåras och fördröjes, först då blir det med andra ord möjligt att undvika den ur samhällets synpunkt ödesdigra splittring och oreda, som lätt kan uppstå enligt den nuvarande ordningen.

Resultatet av dessa överväganden blir att en lagregel om expropriation för sådana stora saneringsföretag, som icke lämpligen kan utföras annorledes än i ett sammanhang, bör utformas så, att den i princip tillerkänner staden expropriationsrätt, oavsett huruvida de av regleringen berörda markägarna har förmåga och vilja att själva genomföra planen och alltså oavsett huruvida dessa hos den tillståndsgivande myndigheten förklarar sig ha för avsikt att, kanske efter direktiv från stadens sida, låta på egen hand verkställa erforderliga ombyggnader. Expropriationsrätten bör med andra ord ej göras beroende av hur en undersökning av dessa ofta i hög grad subjektiva omständigheter utfaller. Ej heller bör för expropriation vara erforderligt att det beträffande varje i saneringsföretaget ingående fastighet kan konstateras en tillräckligt stor skillnad mellan den gamla bebyggelsen och bebyggelsen enligt den nya stadsplanen. I likhet med utredningen anser jag följaktligen att, när det gäller dessa stora stadsplaneregleringar, man icke bör upprätthålla de nu i byggnadslagen uppställda villkoren för expropriation, nämligen att bebyggelsen avviker från stadsplanen och att dennas genomförande ej kan förväntas äga rum inom skäligen tid utan stadens ingripande. Ett slopande av dessa båda villkor — vilka torde sakna motsvarighet i andra länders lagar — skulle för övrigt i viss mån endast innebära en återgång till den före 1931 års lagstiftning gällande ordningen.

Även om de nu anförda, mera tekniskt betonade skälen regelmässigt är i och för sig tillräckliga för att motivera en utvidgning av expropriationsrätten i enlighet med vad här förordats, finns det emellertid, såsom redan antytts, ytterligare ett skäl att tillerkänna samhället ett ökat inflytande vid genomförandet av stora stadsombyggnader, ett skäl som synes böra i skilda avseenden påverka den närmare utformningen av det nya institutet teknisk zon-expropriation.

En stadsombyggnad av genomgripande omfattning föranleder undantagslöst en ofta mycket avsevärd värdestegring å vissa fastigheter inom saneringsområdet, medan andra fastigheter inom samma område kan tänkas sjunka i värde såsom en omedelbar följd av stadsplaneregleringen. Det synes nu icke rimligt och skulle otvivelaktigt te sig stötande för skattebetalarna i staden, att de markägare vilkas fastigheter sålunda stiger i värde skulle få inkassera stora vinster på en stadsombyggnad som alla stadens innevånare måste bekosta, samtidigt som staden är skyldig utge betydande belopp i ersättning för exproprierad mark och dessutom hålla andra sakägare än markägarna skadeslösa för det intrång dessa lider genom stadsombyggnaden. I sistnämnda hänseende kan med ett från regleringen av Nedre Norrmalm hämtat exempel nämnas att Stockholms stad, för att få ta vissa markområden i anspråk, nödgats ställa nya lokaler till förfogande för en del företagsidkare, som nu disponerar över lokaler inom saneringsområdet, samt i något fall även inköpa en helt ny maskinpark och andra inventarier, så att företagets överflyttning till de nya lokalerna ej skall behöva vålla avbrott i driften och därmed föranleda stora krav på intrångsersättning. Mot denna bakgrund och då stadens kostnader endast till ringa del kan bli täckta av det bidrag till gatukostnad, som staden äger uttaga av markägarna, måste det anses innebära en rimlig avvägning mellan det allmännas och vissa enskilda markägares intressen, att staden såsom en kompensation för sina mycket stora kostnader i anledning av stadsombyggnaden får själv komma i åtnjutande av sådan värdestegring å fastigheterna inom saneringsområdet, som är en omedelbar följd av det allmännas åtgärder.

Denna synpunkt leder till samma resultat som de förut anförda, mera tekniskt betonade skälen för en utvidgning av expropriationsrätten, nämligen därtill att genomförandet av stora, saneringssyftande stadsplaneregleringar bör ankomma på kommunen och ej på de enskilda markägarna samt att den för sanering avsedda marken följaktligen bör kunna tvångsvis förvärfvas av kommunen. Endast därigenom kan värdestegringen å denna mark på effektivt sätt komma kommunen till godo. Detta innebär icke att man uppställer en ny princip i svensk jordpolitik utan endast att man fullföljer en sedan länge i lagstiftningen principiellt godkänd ståndpunkt. Sålunda vilar redan 1907 års lag om tomträtt på uppfattningen att det bör tillkomma det allmänna att njuta en eventuellt framdeles inträffande jordvärdeökning och samma syfte uppbär bl. a. den 1924 införda lagstiftningen om återköpsrätt, 1926 års lag om upplåtelse under åborätt av viss jord, 1949 års ändringar i 1 § expropriationslagen samt de i 44 § andra och tredje styckena byggnadslagen upplagna bestämmelserna om ekonomisk zonexpropriation.

Den fråga som härnäst uppställer sig är, vid vilken tidpunkt expropriation skall kunna beviljas av mark, som må vara behöflig för genomförandet av större, saneringssyftande stadsplaneregleringar. Bestämmandet av denna tidpunkt är ur olika synpunkter av stor praktisk betydelse. Ju tidigare expropriationsrätten inträder, desto större möjligheter får nämligen staden att utarbete en så fullgod stadsplan som möjligt och desto mindre kommer storleken av de belopp, staden har att erlægga i löseskilling för exproprierad mark, att påverkas av förväntningar och antaganden rörande den nya planen. I sistnämnda hänseende har förut framhållits att den nuvarande ordningen, enligt vilken expropriation kan beviljas först i samband med stadsplanens villkorliga fastställelse, är ägnad att driva upp stadens kostnader för markförvärven, eftersom marken vid denna tidpunkt kan ha tagit åt sig en på antaganden om den nya stadsplanen grundad, understundom avsevärd värdestegring. Utgår man i enlighet med vad tidigare förordats från att staden bör äga åtnjuta den markvärdestegring, som är en omedelbar följd av stadsombyggnaden, får tidpunkten för expropriationsrättens inträde betydelse även ur den synpunkten, att stadens möjlighet att tillgodogöra sig sådan värdestegring blir större, om expropriationsrätten inträder innan markvärdestegringen ännu hunnit göra sig nämnvärt gällande, men mindre om rätten inträder först på ett senare stadium.

Med den ståndpunkt jag förut redovisat i de här berörda ämnena är det helt naturligt, att jag för egen del vill biträda utredningens förslag att avsevärt framflytta den tidpunkt då zonexpropriation skall kunna beviljas. Jag tillstyrker följaktligen det i betänkandet framlagda förslaget, enligt vilket dylik expropriation skall kunna ske innan ännu den tilltänkta stadsombyggnaden blivit i detalj preciserad och alltså redan när fråga väckts om antagande av ny stadsplan. De invändningar som i några remissyttranden riktats mot detta förslag torde delvis få ses mot bakgrunden av att vissa av de på denna punkt negativt inställda remissinstanserna, dock icke alla, har avvisat den grundläggande tanken i förevarande lagreform, nämligen att det skall ankomma på staden och icke på de enskilda markägarna att genomföra en genomgripande stadsombyggnad. Utgår man emellertid från att zonexpropriation i princip skall kunna beviljas utan att hänsyn behöver tagas till huruvida markägarna har förmåga och vilja att själva genomföra den nya planen, ligger det i öppen dag att markägarna icke kan ha något legitimt intresse att före expropriationsmedgivandet få närmare reda på stadsombyggnadens olika detaljer. Några av de remissinstanser, som ansett att den avgörande tidpunkten borde förläggas till ett senare skede än utredningens föreslagit, har dock till stöd för sin uppfattning främst åberopat att, om endast huvudgrunderna i den blivande planeringen redovisades i expropriationsärendet, följden skulle kunna bli att expropriation komme att beviljas jämväl beträffande sådana områden, som efter stadsplanens fastställelse visade sig falla utanför regleringsområdet. Dessa farhågor synes mig icke böra överdrivas. Det är nämligen tydligt, att det av kommunen i expropriationsärendet åberopade materialet under alla omständigheter måste vara så

pass fullständigt, att Kungl. Maj:t kan bilda sig en på objektiva skäl grundad uppfattning icke blott om stadsombyggnadens behövlighet i stort sett utan även därom, att stadsombyggnaden har en så genomgripande karaktär att den lämpligen bör genomföras i ett sammanhang under kommunens aktiva kontroll. För den händelse staden skulle framlägga alternativa förslag beträffande stadsplaneregleringens omfattning, torde det böra ankomma på Kungl. Maj:t att efter en ur olika synpunkter verkställd avvägning mellan förslagen avgöra, vilket av alternativen som skall fullföljas genom ett expropriationsbeslut. Visserligen kan det dock även med dessa utgångspunkter tänkas, att expropriationsmedgivandet kan komma att omfatta någon del i ytterkanten av ett saneringsmoget område, som till slut visar sig komma att falla utanför regleringen. Denna nackdel kan emellertid svårligen undvikas, och den måste på det hela taget anses väga tämligen lätt i jämförelse med de betydande fördelar ur allmän synpunkt, som blir en följd av att expropriationsrätten får inträda på ett så tidigt stadium som möjligt.

I detta sammanhang må det i remissyttrandena livligt uppmärksammade spörsmålet om värdering av exproprierad mark något närmare beröras. Erfarenheten visar, att det även med den största försiktighet från de kommunala myndigheternas sida icke kan undvikas, att regleringsplanerna blir bekanta på ett tidigt stadium — ofta nog är de långt i förväg ganska självklara — och att fastighetsmarknaden snart börjar åtminstone i viss mån diskontera den markvärdestegring, som väntas komma att uppstå. När regleringsplanen blivit slutgiltigt utformad och av myndighet fastställd, ökar de s. k. förväntningsvärdena ytterligare. Frågan är då huruvida och i vad mån dessa förväntningsvärden skall beaktas vid löseskillingens bestämmande. I detta ämne innehåller expropriationslagen en uttrycklig regel. Sålunda föreskrives i 8 § att vid bestämmande av löseskillingen för fastighet som exproprieras hänsyn icke må tagas till sådan förändring i värdet därå, som uppstår allenast till följd av expropriationsrättens beviljande eller det avsedda ändamålets genomförande. Detta lagrum bygger på en riksdagskrivelse av år 1907, i vilken framhölls att expropriationsnämnden »uppenbarligen icke borde vara bunden av prisstegring, som berodde av det företag, för vars skull expropriation begärdes» samt att det »ej kunde vara rätt, att å ena sidan jordägaren ensam finge njuta förmånen av en utan hans åtgörande tillkommen värdestegring, medan å andra sidan de, som genom arbete och uppoffringar åstadkomme ifrågavarande företag, betungades med utgivande av ersättning, som icke stode i skäligt förhållande till verkliga värdet före företagets tillkomst». Den år 1908 tillsatta kommitté, som hade i uppdrag att verkställa revision av expropriationslagstiftningen och vars betänkande efter åtskilliga omarbetningar lades till grund för 1917 års expropriationslag, sade sig dela den av riksdagen sålunda uttryckta uppfattningen, vilken också — framhöll kommittén — vore nästan enhälligt erkänd i utländsk lagstiftning. Dessa tankegångar mötte icke någon gensaga under lagstiftningsärendets fortsatta behandling. Stadgandet i 8 § expropriations-

lagen torde därför kunna anses ge uttryck för principen att åtminstone den värdeökning, som uppstått efter det zonexpropriation beviljats och som hänför sig allenast till stadsplaneregleringens genomförande, icke får räknas fastighetsägaren till godo vid löseskillingens bestämmande. Därest, såsom här förordats, rätten till zonexpropriation skall inträda innan den nya stadsplanen ännu blivit utarbetad i detalj och innan planen alltså hunnit öva någon större inverkan på fastighetsvärdena inom det område som omfattas av expropriationsanspråket, är det med hänsyn till den princip på vilken 8 § expropriationslagen sålunda bygger tydligt, att löseskillingarna för exproprierad mark kan väntas bli betydligt lägre än enligt den nu gällande ordningen. Vad återigen angår de förväntningsvärden som uppkommit redan innan frågan om en stadsombyggnad aktualiserats i expropriationsärendet, så saknas enligt min mening tillräckligt underlag för att — såsom i vissa yttranden ifrågasatts — i detta lagstiftningsärende föreslå införandet av en särskild värderingsregel, som skulle begränsa markägarnas rätt att vid expropriation få ersättning för dylik redan uppkommen markvärdestegring. Det är emellertid min avsikt att inom kort begära bemyndigande att tillkalla en särskild utredning, som skall ha till uppgift att verkställa en förnyad undersökning av frågan om indragning av oförtjänt markvärdestegring.

Nästa fråga av större betydelse är spørsmålet hur expropriationsområdet skall avgränsas. I detta avseende är att märka, att den värdestegring som regelmässigt inträder å viss mark såsom en direkt följd av stadsombyggnaden mycket väl kan hänföra sig icke blott, såsom förut påpekats, till fastigheter inom själva saneringsområdet utan även till fastigheter, som gränsar till eller eljest ligger i närheten av nämnda område. Som ett typiskt exempel härpå kan nämnas att, om en gata i saneringsområdets ytterkant breddas endast åt ena sidan, de fastigheter vilka är belägna utmed gatans andra sida kan få ett avsevärt mycket bättre affärsläge än tidigare. Den omständigheten att en stadsplanereglerings genomförande mången gång kan ha till följd en väsentlig ökning av värdet på kringliggande mark föranledde, att i 1931 års stadsplanelag infördes de bestämmelser om ekonomisk zonexpropriation för vilka tidigare redogjorts och som sedan utan större sakliga ändringar överflyttats till 1947 års byggnadslag (44 § andra och tredje styckena). Enär den i dessa regler medgivna expropriationsrätten i första hand betraktades såsom ett medel för utkrävande av bidrag till stadens kostnader för viss anläggning, utformades reglerna emellertid så, att markägaren skulle kunna fria sig från ett expropriationsanspråk genom att ikläda sig skyldighet att utgiva visst bidrag. På skäl som förut närmare återgivits har utredningen för sin del ansett denna sammankoppling mellan expropriation och bidragsskyldighet vara olämplig samt förordat, att vid en revision av lagbestämmelserna på detta område nämnda båda institut måtte lösas från varandra. Utredningen har dock ej ansett sig böra nu föreslå införandet av en särskild värdestegringsexpropriation, enär en dylik nybildning enligt utredningens mening tillhörde det stora pro-

blemet om indragning av oförtjänt markvärdestegring. Den har i stället nöjt sig med att föreslå vissa i det föregående närmare återgivna regler om fastighetsägares skyldighet att lämna bidrag till stadsombyggnadskostnad (s. k. bettermentsbidrag), vilka regler just bygger på uppfattningen att de markägare, som njuter fördel av en reglering genom att deras fastigheter avsevärt stiger i värde såsom en direkt följd av regleringen, bör bidra till kostnaderna för densamma oavsett var deras fastigheter är belägna.

Innan man söker besvara den förut ställda frågan rörande avgränsningen av det område, kommunen skall kunna tvångsvis förvärva enligt det nya institutet teknisk zonexpropriation, synes det sålunda erforderligt att ta ståndpunkt till det av utredningen väckta förslaget om införande av bettermentsbidrag. Till en början vill jag då framhålla, att det — vilket också vitsordats i det alldeles övervägande antalet remissyttranden — i och för sig måste anses rimligt och rättvist, att kommunen får del i den värdestegring som de inom kommunen belägna fastigheterna undergår såsom en omedelbar följd av en med skattemedel bekostad genomgripande stadsombyggnad. Även om denna allmänna princip framstår som självklar, är det emellertid ytterst tveksamt, huruvida utredningens förslag till bettermentsbidrag kan anses utgöra en godtagbar metod att omsätta densamma i praktiken. Ett stort antal remissinstanser har framhållit, att de av utredningen föreslagna bidragsreglerna ur olika synpunkter måste bli så svårtillämpade, att det på goda grunder kan ifrågasättas, huruvida ett genomförande av nämnda regler för kommunens vidkommande skulle innebära någon fördel i jämförelse med de i praktiken tämligen värdelösa bestämmelser om ekonomisk zonexpropriation, vilka de i betänkandet upptagna reglerna avser att delvis ersätta.

Mot utredningens förslag i denna del talar till en början att det i praktiken skulle erbjuda betydande, måhända oöverstigliga svårigheter för kommunen att nöjaktigt styrka hur stor del av en inträdd markvärdestegring, som kan anses direkt föranledd av stadsombyggnaden och alltså ej vara hänförlig till andra faktorer. Dessa svårigheter komme att bli desto större i betraktande av att kommunen enligt förslaget skulle ha en tidsfrist på tio år från det stadsplanen genomförts att framställa sina anspråk på bettermentsbidrag samt att det uppenbarligen komme att ligga i kommunens intresse att i görligaste mån utnyttja hela denna tidsfrist. Vidare kan mot förslaget anföras att det säkerligen skulle ställa sig mycket vanskligt att bestämma området för uttagande av bettermentsbidrag; områdesbestämningen skulle nämligen icke grundas på fastigheternas läge i förhållande till själva saneringsområdet utan på ett orsakssammanhang mellan den av staden vidtagna åtgärden och den uppkomna värdeökningen. Kommunen skulle följaktligen nödgas prestera ett mycket tidskrävande och dyrbart utredningsarbete för att över huvud bli i tillfälle att precisera sina anspråk. Bedömningen av anspråkens laglighet skulle vidare erbjuda stora svårigheter. Härtill kommer att den i betänkandet föreslagna proceduren för bidra-

gens uttagande komme att bli så omständlig och inrymma så många osäkerhetsmoment, att hela systemet kunde befaras bli lika litet utnyttjat och därmed lika opraktiskt som det nuvarande bidragssystemet enligt reglerna om ekonomisk zonexpropriation. Utredningens förslag har också den nackdelen att, eftersom bidragsplikten skulle kunna aktualiseras först på ett mycket sent stadium, ett långvarigt och för fastighetskrediten menligt osäkerhetstillstånd kunde väntas uppstå. Detta osäkerhetstillstånd komme icke att hävas förrän bidragsfrågan blivit rättskraftigt avgjord, något som uppenbarligen kunde dröja avsevärd tid med hänsyn till att kommunens bidragsbeslut enligt utredningens förslag dels skulle kunna överklagas i administrativ ordning och dels skulle obligatoriskt underställas expropriationsdomstols prövning och frågan därmed kunna fullföljas till hovrätt och högsta domstolen.

På grund av vad sålunda anförts och med hänsyn till vad under remissbehandlingen i övrigt anförts mot förslaget till bettermentsbidrag, anser jag mig icke kunna tillstyrka att detsamma för närvarande lägges till grund för lagstiftning. Det torde emellertid böra ankomma på den av mig förut omnämnda särskilda utredningen att undersöka i vad mån förslaget, efter en i förenklande syfte verkställd omarbetning, kan tänkas tjäna som grundval för en lösning av hithörande problem.

Därest systemet med bettermentsbidrag icke genomföres, aktualiseras det i flera remissyttranden väckta förslaget om sådan utvidgning av själva zonexpropriationsinstitutet, att staden skall äga rätt inlösa — förutom marken inom själva saneringsområdet — jämväl sådan i dess omedelbara närhet belägen mark, vilken såsom en direkt följd av stadsombyggnaden undergår avsevärd värdeökning. En dylik ordning skulle icke innebära någon egentlig nyhet i byggnadslagstiftningen; de nuvarande bestämmelserna om ekonomisk zonexpropriation innefattar ju redan en sådan rätt för staden. Visserligen kan markägaren enligt dessa bestämmelser avvärja expropriationsanspråket genom att i stället betala bidrag till stadsombyggnaden. Men denna möjlighet kan understundom vara ganska illusorisk, särskilt i tider då svårigheter föreligger att belåna fastigheter. En tvångsinlösen av antytt slag skulle för övrigt, såsom hovrätten för Nedre Norrland framhållit, ofta kunna bli ett för fastighetsägarna mindre besvärande ingrepp än ovillkorlig bidragsplikt. Bland annat kan i detta hänseende anföras, att det mången gång måste vara bättre att på ett tidigt stadium få visshet om hur läget skall gestalta sig — även om detta innebär att fastigheten måste avstås mot ersättning — än att under en lång följd av år ha risk för en bidragsplikt svävande över sig utan att alls kunna på förhand beräkna storleken av ett eventuellt bidrag.

Förut har framhållits att verkningarna av en genomgripande stadsombyggnad mycket väl kan komma att sträcka sig utanför det aktuella planområdet och som ett praktiskt exempel härpå — åberopat av byggnadsstyrelsen — har angivits det nyss antydda fallet att, sedan en gata avsevärt vidgats men endast åt ena sidan, planens genomförande medför betydande



värdeökning för fastigheter inom sådana byggnadskvarter på andra sidan av gatan som icke ingår i planförslaget. Dessa fastigheter har genom stadens åtgärder fått en så förändrad karaktär, att det i realiteten icke längre är fråga om samma förmögenhetsobjekt. Med hänsyn till de utomordentligt stora kostnader, som en genomgripande stadsombyggnad under alla omständigheter medför för staden, kan det icke anses obilligt att staden — såsom ett bidrag till dessa kostnader — får tillfälle att genom expropriation av fastigheter, belägna i saneringsområdets närhet, komma i åtnjutande av den värdestegring som är en direkt följd av kommunens egna åtgärder. Jag vill därför förorda, att de nuvarande bestämmelserna om ekonomisk zonexpropriation såsom praktiskt verkninglösa utmönstras ur byggnadslagen samt att i stället det av utredningen föreslagna zonexpropriationsinstitutet utvidgas i enlighet med vad nu anförts. Såsom stadskollegiet i Stockholm förutsatt bör dock en av ekonomiska skäl betingad tvångsinlösen av fastigheter, som ej direkt ingår i saneringsplanen, kunna ifrågakomma endast i sådana fall då fastigheterna är belägna i planområdets omedelbara närhet eller utgör en enklav inom området. Vidare torde böra krävas att den värdeökning som åberopas såsom expropriationsgrund kan antagas bli väsentlig. Däremot kan jag ej tillstyrka vissa föreslagna, ytterligare begränsningar med avseende å en på detta sätt utformad expropriationsrätt, såsom att det skulle ankomma på domstol och ej på Kungl. Maj:t att avgöra om expropriation bör medgivas. Detta torde vara en för domstolarna främmande uppgift. Ej heller synes det vara en praktisk anordning att såsom ovillkorlig förutsättning för dylik expropriation stadga, att den skall ske för upplåtelse med tomträtt.

Det synes icke föreligga någon anledning befara, att städerna skulle söka i oträngt mål utnyttja den föreslagna utvidgade expropriationsrätten. Stora saneringsföretag ställer sig nämligen under alla förhållanden så dyrbara för städerna, att kostnaderna verkar starkt återhållande. Jag är också angelägen understryka, att utvidgningen av expropriationsrätten vid stora, saneringssyftande stadsplaneregleringar icke kan anses stå i strid mot vad utredningen kallat »expropriationsinstitutets rättspolitiska syfte och begreppsliga innebörd». Den begreppsliga innebörden av detta institut kan endast utläsas ur de regler lagen innehåller och är med andra ord en följd av den rättsliga utformning som ges institutet. Det kan ej med fog göras gällande, att expropriationsinstitutet skulle ha något bestämt, för alla tider givet rättspolitiskt syfte. Tvärtom är syftet med detta institut i mycket hög grad betingat av rådande samhällsekonomiska värderingar. Dessa i sin tur kan ofta vara motstridiga, men i detta speciella fall har en alldeles övervägande opinion i den mycket omfattande remissen givit uttryck åt uppfattningen att expropriationsrätten bör väsentligt utvidgas i jämförelse med vad nu gäller. I anledning av vad som anförts i ett par negativt hållna remissyttranden må slutligen framhållas att man icke torde behöva befara, att den här föreslagna utvidgningen av expropriationsrätten skulle komma att äventyra stora kulturhistoriska värden. Dessa värden skall staden för-

fattningsenligt noga beakta redan vid stadsplanens utarbetande (jfr bl. a. 26 § punkt 17 byggnadsstadgan).

Det återstår härefter ännu en fråga av mera allmän betydelse för utformningen av det nya institutet zonexpropriation, nämligen huruvida de fastighetsägare och hyresgäster som berörs av ett expropriationsbeslut bör ha någon förelädesrätt att efter saneringsföretagets genomförande återförvärva egendom eller på nytt hyra lokaler inom det exproprierade området. Väl kan det synas önskvärt och rimligt att markägare och rörelseidkare får tillfälle att åter etablera sig inom det kvarter eller den stadsdel, där de tidigare haft sin fastighet eller verksamhet. Att för detta syfte införa en återköpsrätt eller förköpsrätt (optionsrätt) i samband med zonexpropriationen skulle emellertid, såsom utredningen framhållit, möta stora svårigheter. Det torde nämligen, fränsett de rent rättstekniska vanskligheterna, icke vara praktiskt möjligt att utforma bestämmelser i ämnet så, att de både ger de enskilda en lagstadgad rättighet och tillgodoser kommunens behov av viss rörelsefrihet. Vad som i särskilt hög grad är ägnat att försvåra en lösning av problemet är, att de gamla tomterna efter en genomgripande stadsombyggnad i regel kommer att ha undergått så stora förändringar, att det icke skulle vara möjligt att göra en rättvis fördelning mellan alla intressenter. Den i ett remissyttrande anvisade metoden att lösa detta problem efter samma grunder som anges i 46 § byggnadslagen synes mig icke till fyllest. Uppenbarligen av hänsyn till de praktiska svårigheter, som en mera allmän reglering skulle möta, har stadskollegiet i Stockholm också nöjt sig med att framlägga ett mycket begränsat förslag. Detta går ut på att ägare till en sådan fastighet, som visserligen exproprierats men som enligt den nya stadsplanen icke förändrats med avseende å tomtgränser eller byggnadsrätt, skulle erhålla optionsrätt till upplåtelse av fastigheten med tomträtt, sedan den nya stadsplanen fastställts. Det fall som avses med detta förslag är emellertid så speciellt och så sällan förekommande, att det icke kan anses motivera en komplicerad rättslig reglering. Förslaget ger ingen rättighet åt markägarna i normala fall och beaktar över huvud taget icke rörelseidkarnas intressen.

Vid bedömningen av förevarande spörsmål måste slutligen understrykas betydelsen av den stora förändring som ett genom zonexpropriation omgestaltat område undergår. I fråga om markägarnas anspråk har redan förut framhållits, att fastigheterna i regel erhåller en helt ny karaktär. Detta får betydelse också med hänsyn till rörelseidkarna. Ofta är det mindre lämpligt att låta alla äldre rörelser återuppstå just inom det sanerade området. Det kan sålunda mycket väl tänkas, att flera av de tidigare rörelserna varit placerade vid bakgator och haft en tämligen obetydlig omfattning, men att de fastigheter som byggs upp efter saneringen är belägna vid huvudstråk samt att de i dessa fastigheter inrymda affärs- och kontorslokalerna såväl med hänsyn till deras läge som i betraktande av de hyror de betingar måste utnyttjas av större rörelser eller i varje fall av rörel-

ser av en helt annan karaktär än vissa av de äldre företagen. Detta blir en omdömesfråga, som måste prövas från fall till fall och som icke med fördel kan regleras genom lagstiftning om bestämd företrädesrätt. Jag anser följaktligen i likhet med utredningen, att icke någon form av företrädesrätt bör lagfästas. Såsom i betänkandet anförts lär man emellertid kunna utgå ifrån att kommunerna kommer att förfoga över den exproprierade marken på ett sätt, som innebär ett skäligt hänsynstagande till de förutvarande fastighetsägarnas och hyresgästernas rimliga önskningsar att få återkomma till sina kvarter. I anledning av den i ett remissyttrande gjorda invändningen, att detta endast är ett löst antagande, må framhållas att det uppenbarligen ligger i städernas eget intresse att icke i onödan behöva utge betydande inträngsättningar.

Såsom inledningsvis anförts har behov av saneringssyftande stadsplaneregleringar framträtt i många svenska städer och ej blott i huvudstaden. Det är därför tydligt att den nya lagstiftningen om zonexpropriation bör erhålla allmän räckvidd.

Jag får följaktligen föreslå, att i byggnadslagen upptages ett stadgande av innehåll att, därest tätbebyggt område finnes med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse vara i behov av genomgripande ombyggnad och denna icke lämpligen kan ske annorledes än i ett sammanhang, Konungen må, sedan i anledning av ombyggnaden fråga väckts om antagande eller ändring av stadsplan för området, medgiva staden att lösa den mark inom området som erfordras för ombyggnaden ävensom annan inom området eller i dess omedelbara närhet belägen mark, för vilken planens genomförande kan väntas medföra väsentligt ökat värde. Frånsett det avsnitt som rör inlösen på grund av markvärdestegring överensstämmer detta i sak helt med utredningens förslag. Det närmare bestämmandet av gränserna för den zon, inom vilken expropriationsrätt skall tillerkännas staden, måste ankomma på Konungen efter prövning i varje särskilt fall, och några mera detaljerade regler härom torde icke kunna givas. Såsom utredningen anförts synes det överflödigt att i lagtexten särskilt utmärka, att expropriationsansökan skall kunna ske även efter stadsplanens fastställande.

Stadgandet om zonexpropriation torde böra upptagas i byggnadslagens 44 §, vilken härigenom skulle innehålla en helt ny lydelse.

Det föreslagna zonexpropriationsinstitutet avses skola komma att användas endast för de mera undantagsvis förekommande fall, då en saneringssyftande stadsombyggnad har en så stor omfattning, att den lämpligen bör genomföras i kommunens egen regi. Såsom jag tidigare framhållit kommer följaktligen vid sidan av zonexpropriationen att finnas utrymme för sådan expropriation av mark som ingår i byggnadskvarter, där förfarandet bör vara utformat med hänsyn till att stadsplanens genomförande i första hand skall ankomma på markägarna själva. För dylik expropriation — som med en av utredningen föreslagen term lämpligen kan benämnas *tomt-*

expropriation — finns i gällande lag bestämmelser meddelade i 44 § första stycket och 45 § första stycket byggnadslagen. Dessa bestämmelser torde för här avsedda fall i princip böra bibehållas.

Emellertid har under lagstiftningsärendets behandling tvekan yppats rörande den närmare innebörden av den i 44 § första stycket gällande lag såsom villkor för expropriation upptagna förutsättningen, att stadsplanens genomförande ej kan förväntas äga rum inom skäligen tid utan stadens ingripande. Jag har förut såsom min mening uttalat, att utredningens tolkning av denna bestämmelse syntes väl restriktiv ur stadens synpunkt samt att utredningen i någon mån torde ha underskattat de möjligheter till expropriation som gällande lag rymmer. Villkoret kan rimligen icke ha den innebörden, att sedan markägarna kanske utan närmare motivering påstått sig ha både förmåga och vilja att själva bringa bebyggelsen i överensstämmelse med stadsplanen, staden skulle vara skyldig att till fulla styrka att så icke vore fallet. Stadgandet torde i stället böra förstås så, att en viss utredningsplikt åligger både staden och markägarna samt att Konungen har att verkställa en totalbedömning av läget på grundval av de argument, som på ömse sidor anföras rörande utsikterna till stadsplanens genomförande inom skäligen tid utan stadens ingripande. Spörsmålet huruvida därvid tvångsinlösen skall medgivas eller ej torde med andra ord icke böra konstrueras såsom en bevisbördefråga.

Självfallet kan det mången gång vara svårt att avgöra, huruvida tilltro kan sättas till markägarnas försäkran att de har förmåga och vilja att själva inom skäligen tid bringa bebyggelsen i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen. Gränsfall kan härvid lätt uppkomma, i vilka Konungen om än med tvekan finner sig icke kunna bevilja stadens expropriationsansökan. Avslås ansökan på den grund att stadsplanens genomförande kan förväntas äga rum inom skäligen tid utan stadens ingripande, finns emellertid inga garantier för att markägarnas utfästelser verkligen kommer att hållas. I stället kan det naturligtvis mycket väl tänkas, att markägarna av den ena eller andra anledningen underlåter att fullgöra ombyggnaden eller också att en eller flera av markägarna finner det vara med sina intressen mest förenligt att sälja marken och att de nya ägarna icke har vare sig vilja eller förmåga att genomföra stadsplanen i vad på dem ankommer. På grund härav synes det angeläget att med lagstiftningsens hjälp söka skapa vissa garantier för att ett avslagsbeslut icke skall få direkt menliga verkningar för samhället. De av utredningen föreslagna bestämmelserna om tomtexpropriation torde därför böra kompletteras med ett stadgande, enligt vilket i de fall, då ansökan om tomtexpropriation icke anses kunna beviljas på den grund att stadsplanens genomförande kan förväntas äga rum inom skäligen tid utan stadens ingripande, Konungen må på stadens begäran föreskriva viss tid inom vilken bebyggelsen skall ha bragts i överensstämmelse med stadsplanen, vid äventyr att efter utgången av sagda tid nämnda hinder mot expropriation ej vidare skall anses föreligga.

En föreskrift av detta innehåll skulle som nyss antytts förutsätta, att

staden framställt ett yrkande därom under expropriationsärendets handläggning innan Kungl. Maj:ts beslut däri meddelas. Föreskriften torde icke böra ha karaktär av ett föreläggande för viss markägare utan böra gälla oavsett om marken under tiden byter ägare. Med hänsyn härtill torde anteckning om föreskriften så snart ske kan böra ske i fastighets- eller inteckningsboken. Avskrift av expeditionen bör därför genom vederbörande departements försorg tillställas inskrivningsdomaren. Hur lång tid markägaren skall få på sig att färdigställa den nya bebyggelsen får bero på omständigheterna i varje särskilt fall. När tiden gått ut, bör staden, därest den hävdar att markägaren icke fullgjort vad på honom ankommit, kunna på nytt väcka fråga om expropriation.

Reglerna om tomtexpropriation synes lämpligen böra upptagas i 45 § byggnadslagen. Dessa regler bör gälla i de fall då 44 § ej är tillämplig, d. v. s. då förutsättningar för zonexpropriation ej föreligger. I anledning av stadsstyrelsens yttrande, att en sådan begränsning skulle kunna medföra praktiska olägenheter, må framhållas att zonexpropriationsinstitutet avses bli tillämpligt även om stadsplaneregleringen icke är direkt föranledd av trafiktekniska behov utan har till syfte att, med bibehållande av det äldre gatunätet, åstadkomma en ändamålsenlig bebyggelse. Som ett exempel kan nämnas att zonexpropriation bör kunna ifrågakomma, när en stadsplanereglering endast siktar till att i väsentlig mån ändra den bestående bebyggelsens karaktär — t. ex. att skapa ett centrum för ett bebyggelseområde — men regleringen har en sådan omfattning att den måste överlämnas åt kommunen för att bli effektivt genomförd. Den närmare gränsdragningen mellan de båda paragraferna får ankomma på praxis.

I 146 § byggnadslagen torde en redaktionell följdändring böra vidtagas.

Såsom utredningen anfört är det angeläget, att lagändringarna kan träda i tillämpning så snart som möjligt. Det föreslås därför att de skall träda i kraft den 1 juli 1953.

Ansökan om teknisk eller ekonomisk zonexpropriation, som gjorts före nämnda tidpunkt, torde böra prövas enligt äldre lag.

---

I enlighet med vad nu sagts har inom justitiedepartementet utarbetats förslag till *lag om ändrad lydelse av 44, 45 och 146 §§ byggnadslagen den 30 juni 1947 (nr 385)*.

Föredraganden hemställer, att lagrådets utlåtande över lagförslaget av den lydelse bilaga<sup>1</sup> till detta protokoll utvisar måtte för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas genom utdrag av protokollet.

Denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:

*Olle Hellberg.*

---

<sup>1</sup> Bilagan, vilken är likalydande med det vid propositionen fogade lagförslaget, har här utslutits.

**Av utredningen framlagt förslag  
till**

**L a g**

**om ändring i byggnadslagen den 30 juni 1948 (nr 385).**

Härigenom förordnas, att 44, 45, 67—69, 146 och 155 §§ samt överskriften framför 67 § byggnadslagen den 30 juni 1947 skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

44 §.

Där tätbebyggt område, med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse, är i behov av ombyggnad och denna icke lämpligen kan ske annorledes än i ett sammanhang, må Konungen, sedan fråga väckts om antagande av ny stadsplan över området, medgiva staden att inlösa detta eller, om så anses tillräckligt, viss del därav.

45 §.

Är, i annat fall än i 44 § sägs, mark som ingår i byggnadskvarter icke bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen och kan stadsplanens genomförande ej förväntas äga rum inom skäligen tid utan stadens ingripande, må Konungen medgiva staden att lösa marken i den mån så erfordras. Kan syftet vinnas genom att staden allenast löser å marken uppförd byggnad för nedrivning, må Konungen lämna tillstånd därtill.

Finnes i samband med prövning av förslag till stadsplan inlösen av viss i planen ingående mark böra ske enligt första stycket, må Konungen meddela fastställelse å planen eller del därav under villkor att sådan inlösen kommer till stånd inom viss tid, högst ett år; dock må, när synnerliga skäl äro därtill, tiden förlängas med högst ett år i sänder. Intill dess inlösen skett eller tiden därför gått till ända, må nybyggnad ej utan Konungens tillstånd företagas å den mark som omfattas av den villkorliga fastställelsen.

**Om ersättning för stadsbyggnadskostnad.**

67 §.

Uppkommer, i fall där stadsplan genomföres över område som omförmäles i 44 § eller där staden bygger trafikunnel, bro eller gatuordning av särskild konstruktion, avsevärd värdeökning för vissa fastigheter, äge sta-

den att av ägarna uttaga särskilda bidrag till täckande av sådan av stadsplanens genomförande föranledd kostnad, för vilken staden ej i annan ordning erhåller vederlag.

Fastighetsägarna skola taga del i bidragsskyldigheten efter förhållandet mellan de värdeökningar fastigheterna tillföras i följd av stadsplanens genomförande. Ej må dock bidrag sättas högre än till det belopp, varmed tre fjärdedelar av värdeökningen överstiger vad staden äger utfå i bidrag till kostnad för gata.

Summan av de särskilda bidragen och vad som skola belöpa å stadens egna fastigheter, om för dessa utgått bidrag, må ej överstiga två tredjedelar av de i första stycket avsedda kostnaderna.

#### 68 §.

Väckes fråga om upptagande av bidrag enligt 67 § och finna stadsfullmäktige att frågan bör komma under närmare prövning, låte stadsfullmäktige verkställa utredning om kostnaden för stadsplanens genomförande ävensom beträffande frågan vilka fastigheter beröras av värdestegringen, storleken av denna samt annat, som för ett allsidigt bedömande av bidragsskyldigheten kan vara erforderligt. Vid utredningen skall ock uppgöras fullständigt förslag om de bidrag, som anses böra utgå och om tiden och sättet för bidragens utgörande.

Sedan förslag upprättats, skall detsamma hållas för granskning tillgängligt under viss tid, minst en månad, efter det kungörelse härom blivit införd i den eller de tidningar, i vilka kommunala meddelanden för staden införas. Därjämte skola kända och inom riket boende markägare, vilkas rätt beröres av förslaget, genom särskilda med posten avsända rekommenderade kallelsebrev underrättas om förslagets utställande till granskning och om den ordning, som skall iakttagas för framställande av anmärkningar mot förslaget. Efter det den för granskning bestämda tiden tilländagått samt förslaget underkastats den ytterligare bearbetning, vartill anledning må hava förekommit, äge stadsfullmäktige besluta i ärendet.

Beslut om upptagande av bidrag skall av staden underställas expropriationsdomstolens prövning. Staden insände därvid beslutet jämte handlingarna i målet till expropriationsdomstolen. Erfordras för att målet skall kunna slutföras i ett sammanhang, att särskilt sammantråde för målets beredande hålles med sakägarna eller att annan förberedande åtgärd vidtages, skall beslut därom utan dröjsmål meddelas. Efter det erforderliga förberedande åtgärder vidtagits skall, så snart lämpligen kan ske, tid och ställe utsättas för målets handläggning vid huvudförhandling inför expropriationsdomstolen. Finner expropriationsdomstolen stadens beslut vara med rättvisa och billighet överensstämmande, må beslutet fastställas att lända till efterrättelse. I annat fall göre expropriationsdomstolen den ändring i beslutet, som finnes påkallad. Kostnaden i sådant mål skall gäldas av staden, såvitt ej med hänsyn till omständigheterna annat finnes skäligt.

## 69 §.

Beträffande skyldighet för ägare av tomt att bidra till kostnaden för iordningställande av gata (*gatubyggnadskostnad*) må stadsfullmäktige för staden i dess helhet eller för viss del därav meddela särskilda bestämmelser, angivande grunderna för beräkning av den kostnad som skall påföras tomtägarna och för kostnadens fördelning mellan dem samt tid och ordning för ersättningens erläggande.

I sådana bestämmelser må ej stadgas ersättningskyldighet beträffande gata, gatudel eller avloppsledning, vars anläggning varit påbörjad framför tomten, då fråga om bestämmelsernas antagande väcktes hos stadsfullmäktige, ej heller beträffande gata eller gatudel, som lagligen skolat vara upplåten till allmänt begagnande vid nämnda tid, eller avloppsledning, som staden varit skyldig att utföra före samma tid. Kostnad, som utan motsvarande fördel för tomts bebyggande föranledes av att gatas höjdläge skall i väsentlig mån avvika från markens naturliga höjdläge eller av att gatas anläggning eljest på grund av särskilda omständigheter ställer sig mer än vanligt kostsam, må ej läggas å tomtägare.

Bestämmelserna skola underställas Konungens prövning, såframt på tomtägare lägges skyldighet som icke tidigare ålegat honom. Utan hinder av bestämmelsernas antagande eller fastställande må ersättning för gatubyggnadskostnad jämkas i den mån den icke motsvaras av den fördel som genom gatas iordningställande beredes tomten. Beträffande tvist om bidrag till gatubyggnadskostnad skall vad i 65 § stadgas äga motsvarande tillämpning.

## 146 §.

Vad i 137, 138, 144 och 145 §§ är stadgat beträffande inlösen av mark skall i tillämpliga delar gälla med avseende å inlösen av byggnad i fall som i 45 § första stycket sägs.

## 155 §.

Vad i 56, 62 och 69 §§ stadgas om tomt avser, förutom rättsligen bestående tomt enligt gällande tomtindelning, allenast sådan administrativt bildad tomt som är i en ägares hand. Sagda lagrum skola dock gälla jämväl annan inom byggnadskvarter belägen fastighet, varå nybyggnad företagits eller skall äga rum efter det att kvarteret intogs i stadsplanen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1953.

Har före nämnda tidpunkt hos Konungen gjorts ansökan om medgivande att lösa mark eller byggnad enligt 44 § i dess äldre lydelse, skall så anses som om ansökningen gjorts jämlikt 45 § första stycket i dess nya lydelse.

Är ansökan om rätt att lösa mark enligt 44 § andra stycket i dess äldre lydelse gjord före den 1 juli 1953, skall med avseende å ansökningens behandling samt dess fullföljande genom expropriation eller uttagande av kostnadsbidrag äldre lag alltjämt äga tillämpning.



Bidrag enligt 67 § må ej utkrävas för kostnad, som nedlagts innan denna lag trätt i kraft. Ej heller må bidragsskyldighet grundas på värdestegring, som uppkommit före nämnda tidpunkt.

Förekommer i lag eller särskild författning hänvisning till lagrum, som ersatts genom bestämmelse i denna lag, skall den bestämmelsen i stället tillämpas.

---

*Utdrag av protokollet, hållet i Kungl. Maj:ts lagråd den 30 mars 1953.*

N ä r v a r a n d e:

justitieråden NISSEN,  
HELLQUIST,  
KARLGREN,  
regeringsrådet ECKERBERG.

Enligt lagrådet den 20 mars 1953 tillhandakommet utdrag av protokoll över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 13 mars 1953, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas över upprättat förslag till *lag om ändrad lydelse av 44, 45 och 146 §§ byggnadslagen den 30 juni 1947 (nr 385)*.

Förslaget, som finnes bilagt detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av byråchefen för lagärenden i justitiedepartementet, hovrättsassessorn S. Dennemark.

*Lagrådet lämnade förslaget utan erinran.*

Ur protokollet:

*Olle Lundberg.*

*Utdrag av protokollet över justitiedepartementens ärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 8 april 1953.*

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden SKÖLD, ZETTERBERG, TORSTEN NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, LINGMAN, NORUP, HEDLUND, PERSSON, HJALMAR NILSON, LINDELL, NORDENSTAM.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, lagrådets den 30 mars 1953 avgivna utlåtande över det till lagrådet den 13 mars 1953 remitterade förslaget till *lag om ändrad lydelse av 44, 45 och 146 §§ byggnadslagen den 30 juni 1947 (nr 385)*.

Föredraganden hemställer, att lagförslaget, som av lagrådet lämnats utan erinran, måtte jämlikt § 87 regeringsformen genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdde hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

*Sven Fischier.*