

Nr 23.

Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändrad lydelse av 44, 45 och 146 §§ byggnadslagen den 30 juni 1947 (nr 385), dels ock i ämnet väckta motioner.

Genom en den 8 april 1953 dagtecknad proposition, nr 218, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av tredje lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll, föreslagit riksdagen att antaga följande förslag till

L a g**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 1947¹ 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 ombyggnaden 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 byggd 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.

Prövas ansökan om inlösen enligt första stycket icke kunna beviljas på den grund att stadsplanens genomförande kan förväntas äga rum inom skäligen tid utan stadens ingripande, må Konungen likväl på stadens begäran

¹ Senaste lydelse av 44 § se SFS 1949:666.

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 inteckningsboken.

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.

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.

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehaft sex i anledning av densamma väckta motioner, nämligen

inom f ö r s t a kammaren

nr 476 av herr *Ewerlöf m. fl.*,

nr 477 av herr *Lindblom m. fl.* och

nr 478 av herr *Lindblom m. fl.*

ävensom inom a n d r a kammaren

nr 598 av herr *Ohlin m. fl.* (likalydande med I: 478),

nr 599 av herr *Swedberg* och fröken *Vinge* (likalydande med I: 477)

samt

nr 600 av herr *Hjalmarson m. fl.* (likalydande med I: 476).

Yrkandena i motionerna återges i det följande.

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 sam-

färdseln 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.

Zonexpropriationsutredningen.

Sedan Stockholms stadsfullmäktige i en den 7 juni 1951 till chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, överlämnad skrivelse anhållit, att Kungl. Maj:t ville föranstalta om skyndsam översyn av gällande bestämmelser om kommuns expropriationsrätt för genomförande av större stadsplaneregleringar, tillkallade statsrådet Zetterberg, med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande, den 13 juni 1951 häradshövdingen Einar Anderberg att inom justitiedepartementet verkställa nämnda översyn. Vidare förordnades 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).

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

teristyrelsen, 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.

Lantmäteristyrelsen 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.

Propositionen.

Departementschefen.

Vid lagrådsremissen har *föredragande departementschefen, statsrådet Zetterberg*, anfört:

»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 affärslivets 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 belyningsförhållandena 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 anført 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 stadsplanelag icke ägde någon som helst rättslig möjlighet att oberoende av fastighetsägarnas medverkan framtvunga 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 gäller 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 byggnadsla-

gen 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 skälig 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 byggnadslagen 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 överens-

stämmelse 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 stadsplanereglering 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 halvmesyren 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. Tydligt kan en del av denna markvärdestegring ha inträtt redan innan fråga väckts om antagande av den nya planen. Såsom i belänkandet 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. Väl 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 tidschema. Är stadsplaneregleringen däremot verkligen 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 undantags-

löst 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 upptagna bestämmelserna om ekonomisk zonexpropriation.

Den fråga som härnäst uppställer sig är, vid vilken tidpunkt expropriation skall kunna beviljas av mark, som må vara behövlig 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 ex-

proprierad 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 utredningen föreslagit, har dock till stöd för sin uppfattning främst åberopat att, om endast huvudgrunderna i den blivande planeringen redovisades i expropriationsärendet, följderna 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 svårigen 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 uppmärksammas 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 löseskillningens bestämmande. I detta ämne innehåller expropriationslagen en uttrycklig regel. Sålunda föreskrives i 8 § att vid bestämmande av löseskillningen 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 riksdags-skrivelse 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 § expropriationslagen torde därför kunna anses ge uttryck för principen att åtminstone den värdeökning, som uppstått efter det zonexpropriation beviljats och som hänförs sig allenast till stadsplanerregleringens genomförande, icke får räknas fastighetsägaren till godo vid löseskillningens 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 spörsmålet *hur expropriation som rådet 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 galans 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 lösgöras 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 problemet 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 oöverstigligen 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 bidragens 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 administra-

tiv 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 eko-

nomisk zonexpropriation såsom praktiskt verkningslösa 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 medgivnas. 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 betingad 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 författningenslignat 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 företrädesrätt 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 in-

föra 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 rörelser 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 intrångsersättningar.

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 anført 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 *to m t e x p r o p r i a t i o n* — 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 överensstäm-

melse 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 anförs rörande utsikterna till stadsplanens genomförande inom skälig 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 skälig 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 skälig 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 lagstiftningens 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 skälig 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 bostadsstyrelsens 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.»

Lagrådet.

Lagrådet har lämnat det remitterade förslaget utan erinran.

Motionerna.

I de likalydande motionerna I: 476 och II: 600 har hemställts,

»A. att riksdagen vid behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 218 måtte, med beaktande av vad ovan anförts, besluta,

dels att såsom grund för inlösen enligt 44 § byggnadslagen skall gälla, att denna är nödvändig och icke endast lämplig,

dels att lösenrätt enligt denna paragraf skall i första hand medgivas ägare, som ensam eller i förening med andra fastighetsägare innehar mer än hälften av den sammanlagda tomtarealen inom saneringsenheten eller hälften av det sammanlagda värdet därav,

dels att såsom grund för inlösen icke må åberopas det förhållandet att mark inom saneringsområdet eller i dess omedelbara närhet på grund av saneringsåtgärderna väntas stiga i värde,

dels ock att av kommun inlöst område, efter det regleringen verkställts, skall utbjudas i den öppna marknaden till försäljning eller mot tomträtt med möjlighet till företrädesrätt för förutvarande fastighetsägare och nyttjanderättsinnehavare; ävensom

B. att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till härför erforderliga författningsändringar.»

I de likalydande motionerna I: 477 och II: 599 har hemställts, »att riks-

dagen vid sin behandling av propositionen nr 218 måtte vidtaga sådan ändring av 44 § att sista meningen, orden 'ävensom annan — — — ökat värde' utgår samt att vederbörande utskott måtte härför vidtaga nödig lagändring.»

I de likalydande motionerna I: 478 och II: 598 har hemställts, »att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställer om förnyat övervägande av frågan om återköpsrätt samt att Kungl. Maj:t måtte för riksdagen framlägga förslag, var till dessa överväganden kunna föranleda.»

Beträffande motiveringen för de i motionerna framställda yrkandena får utskottet hänvisa till motionerna.

Utskottet.

Av zonexpropriationsutredningens betänkande och de däröver avgivna remissyttrandena finner utskottet oförtydligt framgå, att de i 44 och 45 §§ byggnadslagen upptagna expropriationsbestämmelserna icke kan anses ge städerna tillräckliga rättsliga medel för att genomföra stora, saneringssyftande ombyggnader av äldre stadspartier. I likhet med departementschefen finner utskottet sålunda det innebära allvarliga brister ur allmän synpunkt hos den nuvarande lagen, att den ej möjliggör expropriation innan en ny stadsplan i detalj utarbetats samt att den gör expropriationsrätten beroende av villkor, som försvårar eller omöjliggör förvärv av sammanhängande zoner. Utskottet vill även understryka departementschefens uttalande, att gällande regler är ägnade att driva upp städernas kostnader för markförvärven på ett sådant sätt, att städerna kan tvingas avstå från genomförandet av i hög grad önskvärda, saneringssyftande stadsplaneregleringar. Då behovet av dylika regleringar beträffande främst centralt belägna stadspartier är aktuellt icke endast i huvudstaden utan även i åtskilliga andra av rikets större städer, finner utskottet det angeläget att de brister som i här angivna hänseenden vidlåder den nuvarande lagstiftningen snarast avhjälpas.

I gällande lag göres icke någon skillnad mellan det fall att en stadsplanereglering avser ett större, i huvudsak sammanhängande område eller en zon samt det fall att regleringen endast iär sikte på ett mindre område, exempelvis något enstaka kvarter eller kanske blott en del av ett kvarter, och följaktligen har karaktär av s. k. punktsanering. Enligt 44 § byggnadslagen gäller samma regler för båda dessa fall och den grundsats på vilken lagrummet vilar innebär, att det i princip städse skall ankomma på de enskilda markägarna att själva genomföra en beslutad stadsplanereglering. I propositionen föreslås att avsteg skall kunna ske från denna grundsats, när en stadsplanereglering har en så stor omfattning och är så genomgripande, att den förutsätter en hög grad av enhetlighet, koncentration och planmässighet vid utförandet, om stadsombyggnadsföretaget skall kunna genomföras inom rimlig tid. För dessa fall — vilka i den föreslagna lagtexten (44 §) beskrivits sålunda, att tätbebyggt område med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse finnes vara

i behov av genomgripande ombyggnad, som icke lämpligen kan ske annorledes än i ett sammanhang — ger propositionen den lösningen, att expropriationsrätt i princip skall tillkomma staden oavsett huruvida de av stadsombyggnadsföretaget berörda markägarna har förmåga och vilja att själva genomföra planen. Propositionen förutsätter vidare, att i dessa särskilda fall expropriation (s. k. zonexpropriation) skall kunna medgivas innan den tilltänkta stadsombyggnaden blivit i detalj preciserad, närmare bestämt redan då fråga väckts om antagande eller ändring av stadsplan för området. När det gäller stadsplaneregleringar, som icke har en så genomgripande omfattning att de behöver ske i ett sammanhang efter ett visst, på förhand noga bestämt tidsschema, bibehåller propositionen däremot den nuvarande grundsatsen att stadsplanens genomförande i första hand skall ankomma på markägarna själva (se 45 § i lagförslaget).

I motionerna I: 476 och II: 600 hävdas att sistnämnda grundsats allt framgent bör upprätthållas även i fråga om sådana genomgripande och mycket omfattande stadsombyggnadsföretag, på vilka det i propositionen föreslagna nya institutet zonexpropriation tager sikte. I dessa motioner kritiseras sålunda departementschefens uppfattning att genomförandet av saneringsverksamheten i dessa fall bör helt ankomma på kommunerna och det yrkas i stället en utvidgning av den expropriationsrätt till förmån för enskild markägare, som regleras i 46 § byggnadslagen, så att ägare, som ensam eller i förening med andra fastighetsägare innehar mer än hälften av den sammanlagda tomtarealen inom en saneringsenhet eller hälften av det sammanlagda värdet därav, berättigas lösa återstående fastigheter. Först därest sådan inlösen ej skett inom viss tid, borde staden vara berättigad lösa fastigheterna inom saneringsenheten. Motionerna innehåller emellertid icke något formligt yrkande, att lösenrätten — liksom nu — skall inträda först när stadsplanen blivit i detalj utformad och av Kungl. Maj:t åtminstone villkorligt fastställd. I motiveringen till motionerna anföres dock, att det måste mer exakt angivas vid vilken tidpunkt en expropriation får ske, så att erforderligt rådrum beredes de enskilda markägarna.

För egen del vill utskottet tveklöst biträda departementschefens mening, att genomförandet av stora, saneringssyftande stadsplaneregleringar bör ankomma på kommunerna och ej på de enskilda markägarna samt att den för sanering avsedda marken följaktligen bör kunna tvångsvis förvärfvas av kommunen. Saneringen av en hel stadsdel eller eljest av ett större område förutsätter regelmässigt en mera genomgripande omdaning av gatunätet inom området, och en stadsombyggnad av denna omfattning kräver uppenbarligen en samordning av de olika arbetsmomenten och ett noga genomtänkt tidsschema, baserat på arbetenas inbördes sammanhang och naturliga prioritet. Planmässighet i arbetenas utförande är av särskilt stor betydelse för att erforderliga evakueringsutrymmen skall kunna iordningställas och andra provisoriska anordningar vidtagas under övergångstiden. Med hänsyn till dessa förhållanden är det enligt utskottets mening ofrånkomligt att i princip låta kommunerna övertaga ledningen för sådana stora, sane-

ringssyftande stadsombyggnadsföretag varom här är fråga. Utskottet kan sålunda icke ansluta sig till den i motionerna I: 476 och II: 600 framförda meningen, att saneringsverksamheten även i dessa fall bör i första hand ankomma på de enskilda markägarna samt att en majoritet bland dem skall äga exproprieras inom saneringsenheten belägna fastigheter, tillhöriga markägare som icke själva vill eller förmår genomföra den nya stadsplanen i vad på dem ankommer. I detta avseende må till en början framhållas att expropriationsvapnet, av såväl principiella som praktiska skäl, endast i rena undantagsfall bör få utnyttjas av annan än samhället. Att låta en majoritet av fastighetsägarna inom ett stort saneringsområde få använda detta vapen mot de övriga markägarna inom området skulle te sig särskilt stötande och i praktiken kunna leda till att en monopolställning skapades för enstaka, mycket kapitalstarka fastighetsägare. Visserligen innehåller, såsom i motionerna påpekats, 46 § byggnadslagen den föreskriften att, därest enligt tomtindelning särskilda delar av tomt är i olika ägares hand, ägare av sådan tomt del skall äga rätt att lösa återstoden av tomten. Det är emellertid att märka, att denna expropriationsrätt — som dock icke må utövas av en majoritet bland tomt delägarna utan som har till syfte att hela tomten skall bli förenad i en enda hand — endast avser förhållandena inom en jämförelsevis liten enhet, nämligen en tomt. Den i 46 § byggnadslagen medgivna expropriationsrätten gäller alltså icke inom ett kvarter som består av flera tomter och än mindre inom ännu större saneringsenheter. Såsom förut framhållits utgår propositionen från att genomförandet av mindre saneringsföretag allt framgent skall i första hand ankomma på markägarna själva. Det är därför måhända icke helt uteslutet, att den expropriationsrätt till förmån för enskild fastighetsägare som anges i 46 § byggnadslagen kan något utbyggas, när det gäller andra stadsplaneregleringar än sådana, vilkas genomförande på grund av stadsombyggnadsföretagets stora omfattning och genomgripande natur bör förbehållas kommunen. Detta svåra och ömtåliga problem — till vilket utskottet dock icke för närvarande vill taga ståndpunkt — torde, enligt vad utskottet inhämtat, komma att behandlas av bostadsstyrelsen i samband med fullgörandet av ett utav Kungl. Maj:ts åt styrelsen den 16 juni 1950 givet uppdrag att utarbete förslag till riktlinjer för upprättandet av kommunala saneringsplaner.

Det är emellertid icke blott av nu anförda skäl som utskottet finner sig böra bestämt avvisa tanken att expropriationsrätt skall tillkomma vissa enskilda markägare för genomförandet av sådana omfattande stadsplaneregleringar, som avses med det nya institutet zonexpropriation. Såsom i propositionen närmare utvecklats måste man under alla omständigheter räkna med att kommunens kostnader för en dylik reglering blir mycket stora. Därest genomförandet av regleringen i första hand förbehölls en majoritet bland fastighetsägarna, skulle kommunen icke få någon möjlighet att såsom en kompensation för sina kostnader i anledning av stadsombyggnaden tillgodogöra sig den värdestegring å marken inom saneringsområdet, som är en omedelbar följd av själva ombyggnaden. Detta kan ur skattebe-

talarnas synpunkt icke anses skäligt. En annan för samhällets vidkommande mycket allvarlig konsekvens av förslaget att i här berörda fall tillerkänna enskilda markägare expropriationsrätt vore, att expropriationsrätten därvid — i likhet med vad som är förhållandet enligt gällande lag — icke kunde få inträda förrän den nya stadsplanen blivit i detalj utformad. Det ligger nämligen i sakens natur, att markägarna dessförinnan icke kan bilda sig någon säker uppfattning angående sina möjligheter att själva genomföra den nya planen. Ett vidhållande av lagens nuvarande ståndpunkt att expropriationsrätt skall få inträda först på detta sena stadium skulle emellertid leda till att planförfattarna icke finge den friare ställning, som är önskvärd när det gäller att föreslå nya tomtindelningar och att över huvud taget utarbета en om möjligt fullgod stadsplan. Nämnda ståndpunkt skulle även såtillvida innebära en stor olägenhet för det allmänna, att staden — för den händelse icke en majoritet bland markägarna kunde enas om att själva genomföra den nya planen — komme att vid inlösen av marken nödgas erlägga expropriationsersättning beräknad efter de högre värden, som marken tagit åt sig på grund av förväntningar rörande dess användning enligt den nya planen. Härigenom skulle man gå miste om en av de största fördelarna med det i propositionen framlagda lagförslaget, nämligen att nedbringa kommunernas kostnader för genomförandet av stora, saneringssyftande stadsplaneregleringar. Med hänsyn till vad som anföres i motiven till den föreslagna lagstiftningen anser utskottet det icke erforderligt att tidpunkten för expropriationsrättens inträde anges mera exakt än som skett i propositionen. Utskottet tillstyrker alltså, att denna tidpunkt anges med orden »sedan i anledning av ombyggnaden fråga väckts om antagande eller ändring av stadsplan för området».

Gentemot det i motionerna I: 476 och II: 600 vidare framförda yrkandet, »att såsom grund för inlösen enligt 44 § byggnadslagen skall gälla att denna är nödvändig och icke blott lämplig», vill utskottet framhålla, att det skulle innebära en orimlig bevisbörda för kommunerna och kunna allvarligt äventyra det föreslagna zonexpropriationsinsitutets hela praktiska funktion, där est såsom förutsättning för dylik expropriation skulle krävas att stadsombyggnaden nödvändigtvis måste ske i ett sammanhang. Även en mindre skärpning av den i propositionen föreslagna lagtexten, enligt vilken såsom villkor för zonexpropriation skall gälla att stadsombyggnaden »icke lämpligen kan ske annorledes än i ett sammanhang», skulle kunna leda till utdragna och fruktlösa debatter mellan staden och markägarna, med påföljd att saneringsföretagets genomförande i onödan förhalades. En annan sak är, att för zonexpropriation — liksom för varje annan expropriation — såsom allmän förutsättning bör gälla att åtgärden skall vara nödvändig för att man skall kunna ernå vad som åsyftas. Detta har även zonexpropriationsutredningen framhållit, men utredningen har det oaktat i nu ifrågavarande hänseende föreslagit den lagtext som återfinnes i propositionen. I de sammanhang varom här är fråga torde den nu antydda, allmänna inskränkningen i expropriationsrätten få praktisk betydelse närmast såtillvida, att expropria-

tion icke bör ifrågakomma, för den händelse fastighetsägarna är villiga att på rimliga villkor frivilligt till kommunen överlåta den mark kommunen med stöd av lagstiftningen gör anspråk på.

Utskottet övergår härefter till spörsmålet huruvida zonexpropriationsinstitutet — på sätt i propositionen föreslagits — bör utformas så, att staden skall äga lösa icke blott den mark inom saneringsområdet som erfordras för stadsombyggnaden utan även annan inom nämnda område eller i dess omedelbara närhet belägen mark, för vilken den nya stadsplanens genomförande kan väntas medföra väsentligt ökat värde.

Bestämmelser om s. k. ekonomisk zonexpropriation eller värdestegrings-expropriation infördes i svensk rätt genom 1931 års stadsplanelag. I den proposition som låg till grund för denna lag anförde föredragande departementschefen, att en gatureglering som krävde genombrytande av bebyggt område givetvis droge betydande kostnader, vilka i regel endast till ringa del torde bli täckta av det bidrag till gatukostnad som staden ägde uttaga av tomtägarna. Å andra sidan — fortsatte departementschefen — torde regleringens genomförande många gånger ha till följd en väsentlig ökning av värdet på kringliggande fastigheter. Där angivna förhållanden inträffade, syntes det enligt departementschefen rimligt, att möjlighet bereddades staden att i större utsträckning än som eljest skulle bli fallet få sina kostnader för regleringens genomförande täckta. Expropriationsinstitutet syntes därför böra utvidgas med bestämmelser om ekonomisk zonexpropriation. Emellertid borde dylik expropriationsrätt i första hand betraktas såsom ett medel för utkrävande av bidrag till stadens kostnader för viss anläggning. Med hänsyn härtill borde markägaren kunna fria sig från ett expropriationsanspråk genom att ikläda sig skyldighet att gälda skäligt bidrag.

De bestämmelser om ekonomisk zonexpropriation som i enlighet härmed infördes i 1931 års stadsplanelag överflyttades sedermera utan större sakliga ändringar till 1947 års nu gällande byggnadslag. Enligt 44 § andra och tredje styckena i denna lag äger sålunda 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 erlägga 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).

Zonexpropriationsutredningen har för sin del ansett den i gällande rätt gjorda sammankopplingen mellan expropriation och bidragsskyldighet vara

olämplig samt förordad, att vid en revision av lagbestämmelserna på detta område nämnda båda institut måtte lösgöras 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 problemet om indragning av oförtjänt markvärdestegring. Den har i stället nöjt sig med att föreslå vissa 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.

Med hänsyn till den kritik som under remissbehandlingen riktades mot zonexpropriationsutredningens förslag om införande av s. k. bettermentsbidrag har departementschefen icke ansett sig kunna tillstyrka, att detta förslag för närvarande lägges till grund för lagstiftning. Under framhållande av att en genomgripande stadsombyggnad kan medföra betydande värdeökning för fastigheter i saneringsområdets omedelbara närhet, har departementschefen i stället hävdad att staden — såsom ett bidrag till de utomordentligt stora kostnader, som en dylik stadsombyggnad under alla omständigheter medför för staden — borde få tillfälle att genom expropriation av fastigheter, belägna i saneringsområdets omedelbara närhet, komma i åtnjutande av den värdestegring som är en direkt följd av kommunens egna åtgärder. Departementschefen har därför förordad, att de nuvarande bestämmelserna om ekonomisk zonexpropriation såsom praktiskt verkninglösa utmönstras ur byggnadslagen samt att i gengäld zonexpropriationsinstitutet utvidgas i enlighet med vad nu anförts.

I motionerna I: 476 och II: 600 tages bestämt avstånd från tanken, att en kommun för att komma i åtnjutande av s. k. oförtjänt markvärdestegring skulle äga tvångsvis förvärva det föremål som undergår värdestegring. En på detta sätt vidgad expropriationsrätt synes motionärerna så mycket mindre motiverad som departementschefen samtidigt i propositionen anmält sin avsikt att tillkalla särskilda sakkunniga för en förnyad undersökning av frågan om indragning av s. k. oförtjänt markvärdestegring. Även motionerna I: 477 och II: 599 avvisar propositionen i denna del, bland annat med den motiveringen att man i avvaktan på den i utsikt ställda utredningen ej bör nu införa värdestegring såsom expropriationsgrund.

För egen del anser utskottet i likhet med departementschefen det ur skattebetalarnas synpunkt vara rimligt och rättvist, att en kommun som låter utföra en genomgripande stadsombyggnad får del i den värdestegring som de i saneringsområdets omedelbara närhet belägna fastigheterna undergår såsom en omedelbar följd av stadsombyggnaden. De bestämmelser om s. k. ekonomisk zonexpropriation eller värdestegringsexpropriation som redan 1931 infördes i svensk rätt är alltså enligt utskottets mening i och för sig sakligt väl grundade. Även om utskottet följaktligen har samma principiella inställning i denna fråga som departementschefen, har inom utskottet likväl

viss tvekan yppats i fråga om lämpligheten av det i propositionen väckta förslaget att upphäva den nuvarande ordningen, enligt vilken fastighetsägaren i här ifrågavarande fall kan fria sig från ett expropriationsanspråk genom att ikläda sig skyldighet att gälda skäligt bidrag till stadsombyggnaden. Emellertid har de nuvarande reglerna om ekonomisk zonexpropriation visat sig vara praktiskt verkningslösa; dessa regler har sålunda icke i något enda fall bragts i tillämpning, trots att de gällt i mer än tjugو år och trots att åtåtskilliga städer tvivelsutan önskat utnyttja dem. Med hänsyn härtill och då det av zonexpropriationsutredningen föreslagna systemet med s. k. bettermentsbidrag, på de skäl departementschefen anfört, icke heller kan anses innefatta en ur praktisk synpunkt tillfredsställande lösning av problemet, finner sig utskottet likväl böra biträda propositionens förslag i denna del. Det må dock understrykas, att godtagandet av en mera renodlad värdestegringsexpropriation på detta speciella område icke i och för sig bör få verka prejudicerande, när det gäller att i andra sammanhang lösa problemet om indragning till det allmänna av oförtjänt jordvärdestegring. Utskottet vill samtidigt betona angelägenheten av att den i propositionen utlovade utredningen av detta ännu olösta problem snarast kommer till stånd, så att problemet kan angripas i hela dess vidd.

Den sista frågan av mera allmän betydelse för utformningen av det nya institutet zonexpropriation gäller, huruvida de fastighetsägare och hyresgäster som berörs av ett expropriationsbeslut bör ha någon företrädesrätt att efter saneringsföretagets genomförande återförvärva egendom eller på nytt hyra lokaler inom det exproprierade området. Zonexpropriationsutredningens uppfattning att en dylik företrädesrätt icke borde införas har under remissbehandlingen väckt gensagor från åtskilliga håll. Departementschefen har dock på närmare anförda skäl kommit till samma resultat som zonexpropriationsutredningen, nämligen att varken återköpsrätt eller någon annan form av företrädesrätt bör uttryckligen lagfästas. De argument departementschefen härvid åberopat finner utskottet övertygande, och utskottet kan följaktligen icke biträda det krav på ytterligare utredning av frågan som framstälts i motionerna I: 478 och II: 598. Än mindre kan utskottet godtaga det i motionerna I: 476 och II: 600 väckta yrkandet, att en företrädesrätt för förutvarande fastighetsägare och nyttjanderättshavare måtte redan nu inskrivas i lagstiftningen. Utskottet vill dock starkt understryka vikten av att kommunerna i praktiken 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.

Den i propositionen föreslagna utformningen av institutet tomtexpropriation (45 § byggnadslagen) har icke givit utskottet anledning till erinran.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A. att riksdagen måtte, med avslag å motionerna I: 476 och II: 600 samt I: 477 och II: 599, antaga det genom propositionen framlagda lagförslaget; samt

B. att motionerna I: 478 och II: 598 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 7 maj 1953.

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD.

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Osvald, Nils A. Larsson, Albert Hermansson, Ebbe Ohlsson, Ivar Nilzon, Boo, William Ohlsson och Georg Carlsson; samt

från andra kammaren: herrar Andersson i Mölnadal, Johansson i Torp, Nyberg, Levin, Andersson i Ryggestad, Hansson i Skegrie*, Carlsson i Stockholm och Munktell.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

1) av herrar *Ebbe Ohlsson* och *Munktell*, vilka ansett att utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

»Under mer än ett decennium har den naturliga förnyelsen av tätorternas centrala delar upphört. Den gamla centrala bebyggelsen har alltmer fått förfalla, icke minst genom att hyresregleringen varit ägnad att hindra nödigt fastighetsunderhåll. Genom regleringar har bostadsmarknaden fastlåsts och en utflyttning av hyresgäster från de saneringsmogna fastigheterna har varit praktiskt omöjlig.

Det sålunda uppdämda saneringsbehovet jämte den omständigheten att saneringsföretag numera kommit att omfatta allt större områden gör det enligt utskottets mening ur effektivitetssynpunkt nödvändigt, att vissa författningsändringar, som underlättar saneringsarbetet inom den äldre bebyggelsen, nu vidtages.

Utskottet kan emellertid icke helt biträda departementschefens förslag till lösning av detta problem. Förslaget innebär nämligen att man genom införande av en ny expropriationsform i byggnadslagen, zonexpropriation, förutsätter att genomförandet av stora, saneringssyftande stadsplaneringar skall ankomma endast på kommunerna och ej på de enskilda markägarna samt att den för saneringen erforderliga marken tvångsvis skall kunna förvärfvas av kommunen.

Enligt utskottets mening bör nämligen icke kommunen utan de enskilda fastighetsägarna i första hand ges tillfälle att genomföra den erforderliga ombyggnaden. Kommunerna bör däremot ingripa med expropriationsåtgärder endast såsom stadsplanetekniskt hjälpmedel och först när det visat sig att andra lösningar ej stått att finna. Detta överensstämmer med den hittills godtagna uppfattningen av expropriation som ett extraordinärt instrument.

Utskottet förordar sålunda att de enskilda markägarna på sätt som yrkats i motionerna I: 476 och II: 600 skall erhålla lösenrätt. Fastighetsägare eller sammanslutning av ägare som innehar fastigheter till mer än hälften av det sammanlagda fastighetsvärdet inom en saneringsenhet eller innehar mer än halva arealen därav bör sålunda i första hand ha rätt att för saneringsåtgärder lösa återstående fastigheter. Först därest ansökan om sådan inlösen ej ingivits inom tre månader från det stadsplan fastställts eller bebyggelsen inom föreskriven tid icke bragts i överensstämmelse med stadsplanen bör staden vara berättigad att lösa fastigheterna inom saneringsenheten.

De nu föreslagna reglerna återverkar visserligen på kommunens möjligheter att såsom kompensation för sina ofta mycket stora kostnader i anledning av stadsombyggnaden tillgodogöra sig den värdestegring å marken inom saneringsområdet, som är en omedelbar följd av själva ombyggnaden. Utskottet vill emellertid framhålla att kommunerna redan genom de nuvarande bestämmelserna i byggnadslagen om skyldighet för fastighetsägarna att bidra till gatukostnader etc. har möjlighet att täcka en stor del av sina utgifter härför.

För att markägarna skall kunna bilda sig någon säker uppfattning angående sina möjligheter att själva genomföra den nya stadsplanen är det enligt utskottet nödvändigt att den tidpunkt från vilken expropriationsrätt inträder bestämmes till tiden för stadsplanens fastställande. Detta skulle även överensstämma med gällande rätt. Något hinder för staden och planförfattarna i deras frihet att föreslå nya tomtindelningar och över huvud taget utarbета en om möjligt fullgod stadsplan kommer en dylik konstruktion icke att innebära.

Propositionen har såsom grund för inlösen enligt 44 § byggnadslagen bl. a. angivit att den ifrågavarande ombyggnaden icke lämpligen skall kunna ske annorledes i ett sammanhang. Utskottet anser för sin del det icke lyckligt att vid ett så allvarligt ingripande som en expropriation innebär lämplighetsbegreppet användes. Det torde icke för de enskilda fastighets-

ägarna eller för kommunerna möta alltför stora hinder i bevishänseende att styrka att stadsombyggnaden inom saneringsenheten nödvändigtvis och icke lämpligen bör ske i ett sammanhang. Utskottet förordar sålunda den lösning som i detta sammanhang angivits i motionerna I: 476 och II: 600.

Enligt propositionen föreslås även att en väntad värdestegring på mark, belägen i omedelbar närhet av det område som är föremål för sanering, skall utgöra grund för expropriationsätt. Utskottet anser icke att expropriation är ett lämpligt medel för indragande av oförtjänt värdestegring, så mycket mindre som de enskilda fastighetsägarna enligt propositionens förslag ej skulle kunna freda sig genom att lämna bidrag till stadsombyggnadskostnaderna. Att redan nu företaga en ytterligare utvidgning av värdestegringsexpropriationen skulle även innebära ett föregripande av den av departementschefen i propositionen aviserade undersökningen av detta ännu olösta problem.

Utskottet förordar vidare det i motionerna I: 476 och II: 600 framställda yrkandet att kommun efter inlösen av område, i den mån det enligt stadsplan är avsett för enskild bebyggelse, inom skälig tid efter det regleringen verkställts, skall utbjuda sådant område till försäljning eller upplåtelse mot tomträtt. Härvid skall tidigare ägare eller nyttjanderättshavare äga företrädesrätt.

På grund av vad ovan anförts får utskottet hemställa,

A. att riksdagen måtte med bifall till de likalydande motionerna I: 476 och II: 600 samt de likalydande motionerna I: 477 och II: 599 antaga det genom proposition nr 218 framlagda lagförslaget med den ändring att 44 § erhåller följande lydelse.

44 §.

Finnes tätbebyggt område med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse vara i behov av genomgripande ombyggnad, och kan denna för området i dess helhet eller del därav (*saneringsenheten*) icke ske annorledes än i ett sammanhang, må Konungen, sedan för dylikt syfte stadsplan fastställts, medgiva ägare eller sammanslutning av ägare, som innehar fastigheter till mer än hälften av det sammanslagna fastighetsvärdet inom saneringsenheten eller mer än halva arealen därav, rätt att lösa den mark inom saneringsenheten som erfordras för ombyggnaden. Vilja flera lösa, äge den eller de företräde vars fastighetsinnehav åsättes största värdet. Fastighetsvärde som nu sagts beräknas i enlighet med den stadsplan och tomtindelning som gällde före saneringens genomförande.

Ansökan om inlösen enligt första stycket skall göras inom tre månader från det stadsplan fastställts. Sedan lösenrätt beviljats, må Konungen på stadens begäran föreskriva viss

tid inom vilken bebyggelsen skall hava bragts i överensstämmelse med stadsplanen. Ingives icke ansökan inom angiven tid eller verkställs icke ombyggnad inom föreskriven tid, äger staden lösa marken inom saneringsenheten.

Av staden inlöst område skall, i den mån det enligt stadsplan är avsett för enskild bebyggelse, inom skälig tid efter det regleringen verkställts, utbjudas till försäljning eller till upplåtelse mot tomträtt. Vid sådan försäljning eller upplåtelse skall vid lika bud förutvarande fastighetsägare och nyttjanderättsinnehavare äga företräde.

B. att motionerna I: 478 och II: 598 måtte anses besvarade genom vad som anförts.»

2) av herrar *Nyberg* och *Carlsson* i Stockholm, vilka ansett *dels* att det stycke å s. 28 i utskottets utlåtande, vilket börjar med orden »Den sista frågan», bort ha följande lydelse:

»Den sista frågan — — — (lika med utskottet) — — — uttryckligen lagfästas. De argument departementschefen härvid åberopat finner utskottet icke övertygande, utan biträder utskottet det krav på ytterligare utredning av frågan som framställdes i motionerna I: 478 och II: 598. Som en följd härav kan utskottet icke godtaga det i motionerna I: 476 och II: 600 väckta yrkandet, att en företrädesrätt för förutvarande fastighetsägare och nyttjanderättshavare måtte redan nu inskrivas i lagstiftningen. Utskottet vill dock starkt understryka vikten av att utredningen skyndsamt verkställs och att intill dess denna fråga lösts kommunerna i praktiken 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.»

dels ock att utskottet i följd härav bort under B. hemställa,

att riksdagen måtte, med bifall till motionerna I: 478 och II: 598, hos Kungl. Maj:t hemställa om förnyat övervägande av frågan om återköpsrätt samt framläggande för riksdagen av de förslag vartill dessa överväganden kan föranleda.