

Nr 154.

Av herr Munktell m. fl., om en allmän överarbetning av gällande ersättningsbestämmelser vid samhällseliga rådhetsbegränsningar över fast egendom.

Ett stort antal författningar har under det senaste halvsekle tillkommit för att stat och kommun på kommunikationernas, bostadspolitikens, hälsovårdens, försvarets, friluftslivets, naturskyddets m. fl. områden skall beredas tillfälle att bevaka sina planekonomiska och plansociala intressen. I synnerhet har det legat i statsmaktens intresse att söka åstadkomma en reglering av den tidigare i princip fria rätten till bebyggelse av fast egendom. Så t. ex. har i byggnadslagen, byggnadsstadgan, jorddelningslagen, skogsvårdslagen, fiskelagen, förfogandelagen, civilförsvarslagen, naturskyddslagen, fornminneslagen, gruvlagen, vattenlagen, väglagen och strandlagen ett flertal bestämmelser meddelats, vilka mer eller mindre starkt begränsar den enskilda markägarens förfoganderätt över sin egendom.

Dessa förfoganderättsbegränsningar har helt naturligt icke kunnat ske utan att den enskilde i många fall tillfogas större eller mindre skada. Lagstiftaren har därför, vid varje tillfälle nya ingrepp från det allmännas sida ansetts vara behöfliga, måst taga ställning till frågan om huruvida och på vad sätt den enskilde skall beredas gottgörelse för den förlust denne i det allmännas intresse kan komma att åsamkas genom ingreppet. Någon enhetlighet om de principer, efter vilka den eventuella ersättningen skall utgå, har emellertid icke ernåtts. Sålunda stadgas i vissa fall att full ersättning skall utgå för liden skada, medan i andra fall endast skälig ersättning skall utgivas. I en tredje grupp av fall åter utgår över huvud taget ingen ersättning, utan den skadelidande anses kompenserad på annat sätt eller anses, under hänvisning till att praktiska hinder att fastställa några ersättningsnormer föreligger, utan gottgörelse få tåla det allmännas ingrepp. Den otillfredsställande splittring i ersättningsbestämmelserna som härigenom uppkommit har icke kunnat rationellt motiveras, utan man har vid skilda tillfällen endast hänvisat till att ersättningsspörsmålets principiella lösning icke står att finna ur enbart rättsliga grunder utan måste bestämmas av vad som i de speciella fallen kan anses vara skäligt och billigt.

På det område som här diskuteras intager vår nuvarande byggnadslagstiftning en central ställning icke endast på grund av att denna lag erbjuder vidsträckta möjligheter för samhället att ingripa begränsande i den enskildes rätt att förfoga över sin fasta egendom utan även därför att byggnadslagens ersättningsregler i ett flertal fall kommit att utgöra mönstret för liknande ersättningsbestämmelser i andra lagar.

Byggnadslagens regler med tillhörande följdförfattningar utgör emellertid en synnerligen svåröverskådlig lagstiftningsmateria. Oaktat sex år förflutit sedan lagen genomfördes torde ofta de organ, som har den största nyttan av lagen, nämligen kommunerna, icke ha fullt trängt in i lagen och fått en samlad överblick över kommunens möjligheter och skyldigheter när det gäller planläggning av bebyggelse. Än mindre har de enskilda egendomsägarna eller andra parter, som indirekt beröres av de ingrepp som kan företagas enligt förevarande lagstiftning, varit i stånd att av lagen utläsa hur deras ställning i en viss situation kan te sig. Tillämpningen av lagen kan skifta från fall till fall, och där en prövning har skett av domstol eller annan vederbörlig myndighet lämnas ofta icke ett för den enskilde entydigt motiv för myndighetens beslut.

Den oklarhet som här har gjort sig gällande omfattar kanske i synnerhet frågan om i vilka fall och efter vilka normer ersättning skall utgå till en fastighetsägare eller annan sakägare som lider skada till följd av enligt byggnadslagen vidtaget ingrepp. Anledningen härtill synes till stor del vara att lagen gett det allmänna ökade befogenheter att ingripa gentemot fastighetsägarna utan att öka möjligheterna för den enskilde att erhålla gottgörelse. I stället har ersättningsreglerna så gott som oförändrade överflyttats från tidigare lagstiftning till den nya lagen. Berättigad kritik kan därför riktas mot ersättningsbestämmelsernas nuvarande utformning. Enär dessa kan lämna utrymme för skilda tolkningar skall emellertid här nedan lämnas en kortare redogörelse för hur de huvudsakliga ersättningsreglerna utvecklats samt hur de enligt tillgängliga förarbeten synes böra tolkas.

Ehuru spridda stadganden om byggande i stad förekom redan i medeltidens svenska lagstiftning bereddes kommunerna först genom 1907 års stadsplanelag möjlighet att med civilrättslig verkan meddela förbud mot byggande i strid mot stadsplan. Till den enskildes skydd gavs bestämmelser, som avsåg att bereda denne garanti mot övergrepp från det allmännas sida. Sålunda kunde samhället åläggas att lösa mark, då stadsplanläggningen föranledde att den enskilde icke på ett tillfredsställande sätt kunde utnyttja sin mark. Lösningsplikt inträdde endast, om berört ägoområde i sin helhet eller till så stor del, att återstoden icke utgjorde ändamålsenlig byggnadstomt, skulle ingå i gata. Skulle däremot, efter avskiljande av vad som skulle utläggas till gata, återstoden av ägoområdet vara tillräckligt såsom byggnadstomt, ansågs ägaren icke lida någon skada och ersättning kunde då ej heller utgå. Denna ersättningsregel torde relativt väl ha tillvaratagit den enskildes intressen gentemot samhället. Att så var fallet berodde måhända delvis på att det allmännas möjligheter att enligt 1907 års lag begränsa den enskildes förfoganderätt över sin mark var förhållandevis inskränkt, varför ersättningsfrågorna därigenom ej torde ha medfört några större svårigheter.

Det dröjde emellertid icke länge förrän en revision av 1907 års lagstiftning aktualiserades, men först efter långvariga och omfattande förarbeten kunde en ny lag antagas år 1931. Samhällets behov av att på ett mer effek-

tivt sätt genomdriva en nödvändig planläggning av städer och tätorter hade under denna tid avsevärt vuxit i styrka. 1931 års lag kom också i jämförelse med tidigare lagstiftning att i betydligt högre grad än till förne ge städerna möjlighet att tvångsvis ingripa gentemot fastighetsägarna. Sålunda stadgades nu att nybyggnad i princip icke finge företagas i strid mot stadsplan. Den enskildes rådighet inskränktes sålunda icke endast i fråga om sådan mark som skulle användas till gator, torg och andra allmänna platser utan även i fråga om sådan mark som vore avsedd för enskilt bebyggande. Härigenom kom emellertid ersättningsfrågorna i ett nytt läge, då det allmänna, för att icke åsamkas alltför höga kostnader för genomförandet av planenlig bebyggelse, föranleddes att på ett mer påtagligt sätt tillvarataga sitt intresse. Liksom i 1907 års lag ansågs, att icke alla inskränkningar i ägares rätt att förfoga över sin mark på grund av stadsplanläggning och tomtindelning borde grundlägga inlösningsplikt för staden. Sådan plikt borde endast stipuleras då förbud meddelades mot nybyggnad å gatumark eller å tomtedel men däremot icke vid andra inskränkningar i rätten att utnyttja marken för enskild bebyggelse. Ägares förfoganderätt över sin jord kunde nämligen vara begränsad genom åtskilliga andra byggnadsförbud och i än högre grad genom stadsplanebestämmelser, som till äventyrs reglerade markens användning, men de olägenheter som följde därav ansågs kompensera genom de fördelar stadsplanen resp. tomtindelningen medförde, så att någon inlösningsplikt därav icke borde stadgas. Ej heller ett förbud mot nybyggnad å gatumark eller tomtedel borde i och för sig medföra plikt för staden att lösa marken. Även om stadsplan och tomtindelning lades över en fastighet ansågs ägaren i regel under längre eller kortare tid utan hinder av byggnadsförbudet kunna tillgodogöra sig fastigheten på samma sätt som förut eller på annat sätt, som i skälighets grad tillgodosåge hans ekonomiska intresse. Så länge så kunde ske funnes ingen anledning att ålägga staden plikt att lösa. Stadens lösningsplikt skulle endast skydda jordägaren mot direkt förlust till följd av byggnadsförbuden.

Med bestämningen att fastighet eller del av fastighet oaktat byggnadsförbud skulle kunna på skäligt sätt brukas av ägaren avsågs att marken i fråga skulle kunna, utan att nybyggnad därå skedde, användas på sådant sätt, som ur ekonomisk synpunkt icke stod i uppenbart missförhållande till markens värde. I lagen stadgades sålunda, att stad skulle vara skyldig att lösa marken därest i stadsplan eller stomplan bestämts att densamma skulle användas för annat ändamål än enskilt bebyggande och ägaren till följd härav endast kunde nyttja marken på sätt som stod i uppenbart missförhållande till dess värde. Detta stadgande har fortfarande ett alldeles särskilt intresse, då den här införda ersättningsprincipen kom att oförändrad överflyttas till vår nuvarande byggnadslag.

En genomgång av förarbetena till 1931 års lag och tillgänglig rättspraxis synes ge vid handen, att lagstiftaren för att bestämma begreppet missförhållande har jämfört, å ena sidan markens reella värde när inlösningsskyldigheten gjordes gällande — eller efter 1947 dess tidigare värde — och å andra

sidan ägarens rent subjektiva förutsättningar att nyttja marken efter planläggningen. Är det sålunda icke möjligt för ägaren att över huvud taget bruka marken på samma eller på annat sätt med minst motsvarande ekonomiska utbyte som tidigare, torde i princip ett sådant missförhållande, som bör medföra att ersättning utgår, anses föreligga. Däremot torde ersättnings- och lösenskyldighet icke uppkomma, om markägaren har förutsättningar att med samma utbyte bruka marken på annat sätt än tidigare. Markägaren torde sålunda även ha skyldighet att begagna sig av detta nya nyttjandesätt även om det med en viss grad av sannolikhet kan göras gällande att detta icke kommer att medföra minst oförändrat ekonomiskt utbyte.

Det synes härav framgå att ett missförhållande enligt byggnadslagen föreligger så snart markens ägare genom planläggningen *ostridigt* åsamkas en ekonomisk skada. Att skadan bör ersättas även om densamma är ringa framgår även av förarbetena till 1931 års lag där det tydligt uttalas att markägaren genom lagen skulle skyddas mot en direkt ekonomisk förlust. Föreligger emellertid möjlighet att nyttja marken på alternativa sätt och kan icke full bevisning förebringas rörande markens avkastningsförmåga vid de olika tänkbara brukningssätten, torde regeln medföra att den enskilde markägaren kan åsamkas en förlust för vilken han icke utfår någon ersättning. Att missförhållandet skall vara uppenbart torde icke innebära annat än att det skall vara tillförlitligt styrkt att marken endast kan nyttjas på ett sätt som står i missförhållande till dess tidigare värde. Vidare torde även markägaren icke endast vara skyldig att visa att han åsamkats skada utan även att han icke kan bruka marken på annat sätt med motsvarande ekonomiska utbyte.

Som ovan omnämnts överfördes ersättningsprincipen i huvudsak oförändrad till 1947 års lag. I realiteten kom emellertid de enskildas rätt att väsentligt försämrats i och med denna lag. Orsaken härtill var huvudsakligen den att samhället gavs betydligt större möjligheter att på allt fler områden vidtaga radikala ingrepp gentemot fastighetsägarna för att begränsa dessas möjligheter att utnyttja sin mark utan att man i motsvarande grad utvidgade förutsättningarna för gottgörelse.

Enligt 1947 års lag har ersättningsreglerna utformats efter två linjer. Dels kan markägaren då intrånget nått en viss intensitet påfordra inlösen av marken, dels kan han vid vissa ej så kvalificerade intrång beredas ersättning för liden skada.

I ett väsentligt hänseende har emellertid ersättningsregeln genom 1947 års lag givits en annan innebörd än vad som tidigare varit fallet. Detta sammanhänger med att i lagen stadgats att mark över huvud taget icke får användas för tätbebyggelse för såvitt den icke prövats ur allmän synpunkt lämpad för ändamålet. Denna princip medför vittgående konsekvenser i fråga om markvärdet och torde följaktligen inverka på tillämpningen av ersättningsregeln. Då markägaren sålunda icke har någon generell rätt att använda marken för tätbebyggelse, blir han icke heller berättigad till gottgörelse för att han hindras att utnyttja marken på detta sätt. Som stöd för denna nya

princip återopades att den begränsning i byggnadsrätten, som ett förbud mot tätbebyggelse innebar, principiellt sett vore av samma slag som den vilken regelmässigt skedde genom upprättande av stadsplan och för vilken markägaren icke berättigades till skadestånd. Genom stadsplan kunde utan ersättningsrätt för markägaren t. ex. bestämmas att å hans mark endast tvåvåningshus finge uppföras, medan å kringliggande mark högre byggnadshöjd tillätes. Likheten mellan en sådan stadsplanebestämmelse och en föreskrift att viss mark icke finge bebyggas ansågs vara uppenbar. Det kunde visserligen måhända synas orättvist att en markägare förhindrades att exploatera sin mark, medan grannen fick tillstånd därtill. Sådana ojämnheter ansågs emellertid icke kunna undvikas. Till stöd för principen återopades även att möjligheten för att ägaren skulle kunna utnyttja marken för tätbebyggelse och därigenom kunna erhålla ett högre pris för marken berodde på samhällets utveckling och sålunda i allmänhet icke på sådana åtgärder som vidtagits av markens ägare.

Det torde vara otvivelaktigt, att en markägare rimligen icke kan göra anspråk på ersättning för att han hindras att utnyttja sin mark på sätt som kan medföra allvarliga sociala missförhållanden eller oskäligen kostnader för det allmänna. Föreligger emellertid icke någon sådan omständighet synes godtagbara skäl icke finnas för att man skall betaga den enskilde markägaren dennes rätt att oinskränkt kunna tillgodogöra sig sin mark eller förneka honom ersättning för en sådan skada, som kunde uppkomma därigenom att ett förbud i något avseende lades över hans mark. Det kan även ifrågasättas, huruvida det är riktigt att en markägare genom ett mer eller mindre slumpartat avgörande skall kunna drabbas av ett förbud mot tätbebyggelse utan ersättningsrätt, under det att hans närmaste granne enligt generalplan tillåtes att i full utsträckning utnyttja marken för bebyggelse. Motsvarande synpunkter torde även kunna anläggas i fråga om sådant intrång, som för anledes av byggnadsreglerande föreskrifter i stadsplan. Här gäller dock att den enskilde markägaren genom stadsplanen i allmänhet torde beredas en vinning genom de fördelar som stadsplanen medför. Dessa fördelar torde i normalfallet kompensera honom för de nackdelar som stadsplanens genomförande eventuellt kan medföra. Att denna kompensationsprincip överförts från 1931 års lagstiftning till 1947 års lag och där givits analog tillämpning icke endast å förbud som meddelats enligt stadsplan utan jämväl å sådana som meddelats enligt general- och byggnadsplan synes anmärkningsvärt. De fördelar som fastställandet av general- och byggnadsplan medför för den enskilde markägaren lär väl i allmänhet vara förhållandevis obetydliga. Anmärkningsvärt är även att balansen i 1931 års kompensationsprincip rubbats därigenom att det allmännas möjligheter att inskrida reglerande och på så sätt genom olika förbudsläggningar tillfoga den enskilde skada numera är väsentligt större än vad de tidigare varit, utan att den enskilde beretts motsvarande fördelar från det allmännas sida.

Sammanfattningsvis kan beträffande byggnadslagens centrala ersättningsregel — nämligen att gottgörelse skall utgå till markägare eller annan sak-

ägare då markens värde efter planläggningen står i styrkt missförhållande till dess tidigare värde — sägas, att denna många gånger icke tillfredsställande tillgodoser markägarens berättigade intresse på full ersättning för liden skada. Oaktat själva principen om full ersättning har accepterats av lagstiftaren då regeln tillkom, torde denna i praktiken icke ha upprätthållits. En av orsakerna härtill synes såsom ovan visats vara att man ålagt den enskilde att styrka icke blott att han genom planläggningen lidit skada utan även att han icke kunnat undvika densamma genom att nyttja marken på annat sätt än tidigare. Att under alla de skiftande förhållanden som kan uppkomma i fråga om markens användningssätt avgöra, huruvida ett nyttjande kan ske som icke »står i uppenbart missförhållande till markens tidigare värde» kan i vissa fall bereda oöverkomliga svårigheter. Bestämmelsen om uppenbart missförhållande har ju tillkommit som ovan nämnts under förhållanden, då samhällets möjligheter att ingripa tvångsvis gentemot fastighetsägarna var förhållandevis begränsade. Vidare har samhällets förutsättningar att vidtaga rådighetsbegränsningar starkt utvecklats, vilket i och för sig medfört en försämring av markägarnas ställning samt av dessas möjligheter att erhålla gottgörelse. Slutligen har även den omständigheten att ersättning icke ansetts böra utgå för minskad rätt till tätbebyggelse avsevärt uttunnat den enskildes äganderätt.

Det är enligt vår mening betydelsefullt, att byggnadslagens regler om ersättning utformas på ett sådant sätt att den enskildes rätt i största möjliga utsträckning tillgodoses. Denna uppfattning poängteras av att reglerna icke endast begränsats till byggnadslagen, utan även erhållit betydelse för helt andra områden. Sålunda har de ifrågakommande bestämmelserna i princip oförändrade överförts till strandlagen, naturskyddslagen och lagen om allmänna vägar.

Det finns emellertid åtskilliga andra lagar, där det allmänna tillerkänts en rätt att i olika avseenden begränsa den enskildes rådighet över sin fasta egendom. I dessa har dock givits högst varierande ersättningsbestämmelser. Sålunda stadgas exempelvis i fornminneslagen att skälig ersättning skall utgå, medan under vissa förutsättningar den enskilde får tåla ett intrång enligt lagen utan att någon ersättning utgives. Enligt lagen om enskilda vägar skall full ersättning för intrång som orsakas av vägs byggande och begagnande utgå. Civilförsvarslagen åter föreskriver att gottgörelse för skada och intrång som icke endast är ringa skall utgå efter vad som anses skäligt. Vid bagatellskador kommer därför icke gottgörelse att lämnas. Enligt förfogandelagen bestäms ersättningen efter vissa taxor, upprättade till stor del efter skälighetsbedömning. Bland andra lagar där ersättningsspörsmålen är av betydelse för den enskilde kan nämnas vattenlagen och gruvlagen. Exempel på författningar enligt vilka fastighetsägare ansetts få tåla ett men utan att ersättning utgår är jordförvärvslagen, vanhävdslagen, skogsvårdslagen, hälsovårdsstadgan och hyresregleringslagen.

Det torde sålunda framgå att ersättning till markägare för skada eller olägenhet som vållas denna på grund av i princip likartade förvaltnings-

rättsliga ingripanden utgår efter högst varierande normer. Det synes oss angeläget att en större likformighet och enhetlighet åstadkommes på detta område. Genom klarare och mer entydiga regler skulle bättre möjligheter till en rättvisare ersättning och därigenom för den enskilde markägaren större rättssäkerhet kunna skapas. Det synes oss därför motiverat att de nuvarande ersättningsreglerna vid förvaltningsrättsliga rådighetsbegränsningar beträffande fast egendom blir föremål för en allsidig översyn. Härvid bör målsättningen vara, att full ersättning i princip bör utgå till alla som av intrånget lidit skada eller annat men. En undersökning bör lämpligen synas bedrivas så, att den i första hand överarbetar byggnadslagens och de därmed sammanhängande författningarnas ersättningsbestämmelser, ehuru i princip lika stor uppmärksamhet bör ägnas övriga ersättningsregler i andra här berörda författningar.

På grund av vad ovan anförts hemställes,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om att Kungl. Maj:t måtte tillsätta en utredning med uppgift att företaga en allmän överarbetning av nu gällande ersättningsbestämmelser vid samhällliga rådighetsbegränsningar över fast egendom i syfte att åstadkomma mera likformiga och i övrigt med rättssäkerhetens krav överensstämmande ersättningsmöjligheter.

Stockholm den 26 januari 1954.

Henrik Munktell.

Birger Gezelius.

Nils Fröding.

Gustaf Nilsson

Leif Cassel.

i Göingegården.