

Nr 196.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om vidgade direktiv för 1951 års byggnadsutredning m. m.

(4:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herrar *Fritjof Thun* och *Anderberg* (I: 146) och den andra inom andra kammaren av fröken *Olsson m. fl.* (II: 246), har hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla dels att vidgade direktiv för 1951 års byggnadsutredning utfärdas i anslutning till vad i motionerna framhållits, dels att vid de fortsatta övervägandena i anledning av 1946 års vatten- och avloppssakkunnigas betänkande frågan om och i vad mån statsbidrag skall beviljas för vatten- och avloppsanläggningar inom fritidsområden ägnas särskild uppmärksamhet.

I motiveringen för sitt förslag ha motionärerna inledningsvis framhållit följande.

Trots rådande byggnadsrestriktioner har fritidsbebyggelsen (sommars- och sportstugor) mycket starkt ökat under det senaste årtiondet. Det är givet att denna bebyggelse fått den största omfattningen i storstädernas influensområden. Några exempel från Stockholms län kan belysa detta.

I Boo kommun (ca 5 700 inv.) är ca 2 500 tomter bebyggda med sommarstugor. Man räknar med att dessa bostäder av icke permanent slag under sommarmånaderna bebos av ca 10 000 människor.

I Österåker (ca 4 300 inv.) är ca 2 500 tomter bebyggda med sommarstugor. Dessutom finns här ca 900 avstyckade men ännu ej bebyggda tomter, vilkas ägare bor utanför kommunen.

Liknande proportioner mellan fritids- och permanent bebyggelse förekommer bl. a. i ett betydande antal av Stockholms skärgårdskommuner och i många kommuner på västkusten.

Detta är något som börjar bli ett alltmera svårbemästrat problem för ett stort antal kommuner längs våra kuster och också för sådana inlandskommuner, som är belägna i närheten av städer och som inom sina områden har badsjöar. Som exempel på en sådan »badkommun» utanför storstadsregionen kan nämnas Brunnby i Kristianstads län. Antalet fastigheter, tillhörande sommarvärdar, uppgår i denna kommun till ca 500, under det att kommunens stationära befolkning utgör ca 2 700. Hallands och Bohusläns kustkommuner uppvisar i många fall liknande siffror.

Sedan byggnadsrestriktionerna nu avsevärt lättats och helt frilagt fritidsbebyggelsen, kan man vänta en mycket stark ökning av denna. Den allmänna standardhöjningen torde komma att göra sig gällande också i fråga om fritidsbebyggelsen. Om de för sommarbruk avsedda byggnaderna ges högre standard, kommer de att kunna utnyttjas under längre tid varje år än som hittills vanligen varit förhållandet. Redan hittills har fritidsbebyggelsen i städernas, framför allt storstädernas, närmaste omgivning tenderat att

övergå till permanent bebyggelse. De förbättrade kommunikationerna, bland dem särskilt motorismen, påskyndar denna utveckling. Det ligger nära till hands att en sportstugeägare successivt förbättrar fastigheten, vinterbonar den och förser den med värme, varefter han uppsäger sin lägenhet i staden och tar stugan i permanent bruk som familjebostad och själv reser till och från arbetet. På det sättet har vi redan i många av fritidsområdena i närheten av de större tätorterna fått en blandad fritids- och permanent bebyggelse. Bostäder för det senare ändamålet kräver givetvis mera kostnadskrävande sanitära och andra anordningar än renodlad fritidsbebyggelse. Särskilt under den rådande bostadsbristen har man dessutom, i varje fall i åtskilliga av Stockholms förortskommuner, haft tråkiga erfarenheter av att mindre nogräknade sommarstugeägare uthyrt icke vinterbonade sommarstugor till permanenta bostäder åt inflyttade barnfamiljer i svag ekonomisk ställning. Det har sedan blivit socialvårdens sak att hjälpa dessa familjer till rätta, när kylan satt in.

Den omfattande fritidsbebyggelsen ställer, framhålla motionärerna vidare, de härav berörda kommunerna inför många svårlösta problem. Dessa problem måste uppmärksammas allra helst som denna art av bebyggelse nu kan beräknas komma att starkt öka.

Enligt motionärernas mening företer emellertid nu gällande byggnadslagstiftning vissa brister, vilka försvåra en lösning av problemet. Härutinnan ha motionärerna anfört följande.

Gällande planbestämmelser är icke på ett tillfredsställande sätt tillrättlagda för en bebyggelse av detta slag. Vår byggnadslagstiftning gör i fråga om tätbebyggelse icke någon åtskillnad mellan vanlig bebyggelse och fritidsbebyggelse. I den mån fritidsbebyggelsen är att hänföra till tätbebyggelse — och det torde som regel vara först då som några egentliga olägenheter uppkommer — skall den därför föregås av planläggning. Stadsplaneinstitutet med dess längre gående rättsverkningar torde därvid icke kunna komma i fråga, och det kan heller knappast vara lämpligt eller nödvändigt att för detta slags bebyggelse försäkra sig om stadsplanens alla rättsverkningar. I praktiken blir det därför byggnadsplanen, som härvidlag får komma till användning.

Men talrika exempel finns på då man icke enbart genom byggnadsplan på ett rimligt sätt kunnat komma till rätta med markexploatören. Så snart fritidsbebyggelsen inom ett område blir av större omfattning, blir det som regel nödvändigt med vissa »stadsmässiga anordningar». Inom byggnadsplanlagt område finns visserligen möjlighet för länsstyrelse att i fråga om vägar och öppna platser förordna om bildandet av vägförening enligt 126 § byggnadsstadgan. Vidare finns vissa möjligheter att få byggnadsplanen genomförd genom att länsstyrelsen meddelar ett förbud enligt 109 § 2 st. byggnadslagen. Vid fastställandet av en byggnadsplan kan dessutom ett förordnande ske enligt 113 § byggnadslagen, varigenom markägaren får utan ersättning upplåta mark till väg och allmän plats. I särskild hälsovårdsordning för området kan intagas vissa föreskrifter om bortskaffande av fasta och flytande föroreningar, om avträden m. m. Såväl planmyndigheterna som vederbörande kommun torde ha vissa möjligheter att avfordra markägaren vissa underhandsförpliktelser om ett fritidsområdes förseende med olika gemensamhetsanordningar, innan planen fastställs och exploateringen påbörjas. Men möjligheterna att utkräva dessa förpliktelser blir i praktiken små, särskilt i de ofta förekommande fall, då icke färdigexploaterade om-

råden byter ägare. De personer, som önskar förvärva tomter, har i regel dunkla begrepp om vad som i fråga om säljarens skyldigheter bör inflyta i köpekontrakten. Vederbörande kommun har ringa möjligheter att genom upplysning skydda tomtköparna, eftersom dessa som regel hör hemma i en helt annan kommun. Köparna är därför tämligen oskyddade, och ofta blir det då kommunen, som får träda emellan och, sedan olägenheterna börjat göra sig gällande, får vidkännas dryga kostnader för sanitära och andra anordningar.

Strandlagen avhjälpel icke här påtalade brister. Genom att med stöd av denna lag betydande strandområden undantages från bebyggelse, torde man tvärtom få räkna med att fritidsbebyggelsen i fortsättningen i större utsträckning än hittills får tätbebyggelsekaraktär och sålunda skall regleras enligt gällande byggnadslagstiftning. Det framstår då som så mycket mera nödvändigt, att denna lagstiftning på ett bättre sätt än hittills anpassas för reglering av den bebyggelse, varom här är fråga.

I vatten- och avloppsfrågan ha motionärerna gjort följande uttalande.

I fråga om vatten- och avloppsledningar är att notera att 1946 års vatten- och avloppssakkunniga i sitt betänkande (SOU 1951: 26) undantog fritidsbebyggelsen från möjlighet att få del av det föreslagna statsbidraget. Såsom förhållandena nu är på väg att utvecklas ter sig ett sådant generellt undantagande som orimligt. Ägarna till sport- och sommarstugor är mestadels utsocknes. Sambandet mellan dessa fastighetsägare och kommunen är lösligt. För landskommuner, som genom sin geografiska belägenhet och naturförhållanden kommit att bli rekreationsorter för större befolkningscentra, har fritidsbebyggelsen redan tillskapat allvarliga sanitära olägenheter. Skulle de berörda kommunerna ha att lösa vatten- och avloppsfrågorna för denna bebyggelse, skulle man i många fall icke ha ekonomisk möjlighet att förse den permanenta bebyggelsen med motsvarande anordningar, något som uppenbarligen skulle te sig orimligt. Befolkningen i de större tätorterna har säkerligen ett starkt legitimt behov av den rekreation, som fritidsbebyggelsen ger. Då det givetvis är praktiskt ogenomförbart att låta »hemortskommunen» delta i kostnaderna för vatten- och avloppsfrågornas ordnande inom sådan bebyggelse, måste det vara skäligt att staten, som i många andra former understöder fritidslivet, träder hjälpsamt emellan i sådana fall, där större olägenheter uppstått utan att kommunen kunnat förhindra det. De landskommuner, som med eller mot sin vilja sommartid får fungera som värdar för tätorternas invånare, får ändå ofta vidkännas betydande kostnader och olägenheter av denna bebyggelse. Att generellt undantaga fritidsbebyggelsen från möjlighet att få statsbidrag till vatten- och avloppsanläggningar skulle vara orimligt redan av den anledningen att — såsom ovan framhållits — en del av denna bebyggelse successivt övergår till permanent bebyggelse utan att vederbörande kommun har effektiva möjligheter att förhindra en sådan utveckling.

Den kommunala fastighetsskattens betydelse har vidare understrukits av motionärerna sålunda.

De kommuner, som inom sina gränser har en mera omfattande fritidsbebyggelse, har hittills fått täckning för en del av de kommunala kostnaderna för denna bebyggelse genom fastighetsskatten. Fastighetsskatten har samtidigt varit i stort sett det enda som skapat kontakt mellan här berörda fastighetsägare och kommunen, låt vara att denna kontakt härigenom icke alltid blivit av positivt slag. I de många landskommuner, där sommarstuge-

bebyggelsen redan nått stor omfattning, väckte därför det av föregående års riksdag fattade beslutet om sänkning av repartitionstalet för fastighetsskatt betydande oro. Det blir ju för dessa kommuner fråga om ett större eller mindre inkomstbortfall. Ännu större oro väckte det i Kungl. Maj:ts proposition nr 186/1953 (s. 70 o. ff.) gjorda och av riksdagen utan erinran lämnade uttalandet, att sänkningen av repartitionstalet kunde betecknas som ett led i en successiv avveckling av garantiskattesystemet.

Visserligen förutsattes i det nyssnämnda riksdagsbeslutet att frågan om fastighetsskattens avveckling skulle upptagas först om någon tid och föregås av ny utredning. Utan att taga ställning till fastighetsskattens fortsatta vara eller icke vara är det enligt vår mening nödvändigt att vid denna utredning ta hänsyn till den speciella ställning som fritidsbebyggelsen intager. Icke förrän kommunerna på annat sätt beretts möjlighet att få ekonomisk gottgörelse för de kommunala kostnader, som uppstår genom fritidsbebyggelsen, kan den nuvarande fastighetsskatten för dessa fastigheter avvecklas.

Avslutningsvis ha motionärerna anfört följande.

De av oss här berörda problemen torde inom kort för ett betydande antal kommuner bli av sådan storleksordning och svårighetsgrad, att en särskild utredning av frågan i hela dess vidd kunde vara motiverad. Det synes dock icke vara nödvändigt att för denna fråga utöka antalet statliga utredningskommittéer. Vad här ovan antytts i fråga om bristerna i gällande byggnadslagstiftning torde kunna bli föremål för uppmärksamhet i den revision av byggnadslagstiftningen, som pågår inom 1951 års byggnadsutredning. Frågan om statsbidrag till vatten- och avloppsanläggningar inom fritidsområden bör kunna upptagas till behandling vid de överväganden, som inom Kungl. Maj:ts kansli pågår i anslutning till 1946 års vatten- och avloppsakkunnigas betänkande. Vad slutligen fastighetsbeskattningen för fritidsbebyggelsen angår är det givetvis en fråga, som får övervägas vid den tilltänkta utredning, som skulle föregå ett eventuellt beslut om fastighetsskattens avveckling.

Över motionerna ha, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, yttranden avgivits av byggnadsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen samt 1951 års byggnadsutredning.

Byggnadsstyrelsen har bl. a. framhållit följande.

Byggnadsstyrelsen har sedan länge haft sin uppmärksamhet riktad på de problem som sammanhänger med fritidsbebyggelse och anser i likhet med motionärerna angeläget att dylik bebyggelse främjas. Av vikt är det emellertid att man har öppen blick för de missförhållanden som lätt uppstår när fritidsbebyggelse förekommer samlad och i synnerhet om fritidsbebyggelsen såsom på många håll är fallet, särskilt i närheten av större städer, successivt börjar övergå i permanent bebyggelse. Kraven på gemensamhetsanläggningar av olika slag, såsom vägar och allmänna platser samt framför allt vattenförsörjning och avlopp, gör sig givetvis gällande med helt annan styrka, om bebyggelsen skall användas för permanent bostadsändamål än då fråga är om enklare fritidsbebyggelse.

Av största betydelse vid all bebyggelseplanering är att man gör klart för sig vilket slag av bebyggelse som skall tillåtas förekomma inom planområdet samt de krav på standard beträffande gemensamhetsanläggningar som skall uppställas. Till ledning vid planering har byggnadsstyrelsen, efter samråd med andra berörda centrala verk, utfärdat närmare anvisningar angående

»Vatten- och avloppsfrågor i samband med bebyggelseplanering» samt »Reglering av vissa slag av fritidsbebyggelse genom byggnadsplan och hälsovårdsordning» (Kungl. byggnadsstyrelsens meddelanden 1953:9 och 10). I dessa anvisningar har bl. a. framhållits vikten av att mark, som vid planläggning är avsedd att utnyttjas för fritidsbebyggelse men som kan tänkas komma att få användning för permanent bebyggelse, har sådan beskaffenhet och disponeras så att vatten- och avloppsledningar kan anordnas på ett ur tekniska, ekonomiska och hygieniska synpunkter tillfredsställande sätt.

Ett särskilt problem utgör förhållandena inom sådana områden, för vilka gäller äldre, föråldrade bebyggelseplaner, vilka från början uppgjorts närmast med tanke på fritidsbebyggelse men där området senare i alltmer ökad omfattning tagits i anspråk för permanentbebyggelse. Ofta har en dylik uppblandning av bebyggelsen fortskridit så långt att kraven på anläggningar för vatten och avlopp icke kan avvisas. I många fall förhåller det sig emellertid på det sättet att planområdet från början givits större omfattning än som motsvarat det verkliga behovet och därför hittills endast delvis tagits i anspråk för bebyggelse. I sistnämnda fall är det vanligen möjligt att genom revidering av planen minska dess för det allmänna ogynnsamma konsekvenser. Styrelsen har i olika sammanhang, t. ex. genom meddelande nr 22/52 till samtliga länsarkitekter angående nedminskning av alltför stora detaljplaner, framhållit vikten av dylika planrevisioner.

Avslutningsvis har byggnadsstyrelsen uttalat, att det enligt dess mening finnes anledning antaga att det redan med stöd av gällande byggnadslagstiftning och i anslutning därtill utfärdade anvisningar skall bli möjligt att komma till rätta med de av motionärerna påtalade missförhållanden som sammanhånga med fritidsbebyggelse. I nuvarande läge synes det därför styrelsen icke vara påkallat att 1951 års byggnadsutredning ägnar denna fråga särskild uppmärksamhet.

Beträffande den av motionärerna väckta frågan om statsbidrag för anläggning av vatten- och avloppsledningar för fritidsbebyggelse har byggnadsstyrelsen förklarat sig endast vilja framhålla, att med hänsyn till de möjligheter som 1947 års byggnadslagstiftning erbjuder att förhindra exploatering av ur vattenförsörjnings- och avloppssynpunkt olämpliga områden statsbidrag i princip icke synes böra utgå till vatten- och avloppsanläggningar vid bebyggande av nya områden för permanent bebyggelse eller fritidsbebyggelse.

I vad avser den i motionerna berörda frågan om fastighetsskatten har styrelsen anfört, att ett avskaffande av denna utan att kommunerna här för erhålla kompensation kan befaras medföra minskat intresse från kommunernas sida att medverka till en rationellt ordnad fritidsbebyggelse.

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen har anfört följande.

De åtgärder som påkallats i motionen kunna sägas syfta *dels* till en sådan reglering av tätbebyggelse för fritidsändamål, att några oförutsedda behov av vatten- och avloppsanordningar icke uppkomma sedan området blivit bebyggt, *dels* till att möjliggöra vatten- och avloppsfrågans lösning för dylika redan bebyggda områden, inom vilka olägenheter äro för handen, utan för kommunen oskäligt betungande medverkan.

För nya områden för enklare fritidsbebyggelse anges i meddelande 1953:

10 från byggnadsstyrelsen de regleringsmöjligheter som nuvarande byggnads- och hälsovårdslagstiftning erbjuder. Bedömes reglering enligt dessa anvisningar otillfredsställande, torde i första hand böra övervägas att genom införande av tvingande regler på byggnads- och fastighetslagstiftningens områden föreskriva, att markexploatör eller fastighetsägare skall ställa skälig säkerhet för de utgifter som kommun kan komma att åsamkas för omedelbart eller framdeles erforderlig vatten- och avloppsanläggning. Ställande av säkerhet kan ske exempelvis genom inteckning eller på motsvarande sätt som tillämpas inom område, för vilket gatukostnadsbestämmelser gälla eller fråga därom väckts. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen finner frågan om reglering av fritidsbebyggelse vara av sådan omfattning och betydelse, att en allsidig prövning är påkallad. Huruvida denna lämpligen bör uppdragas åt 1951 års byggnadsutredning eller ske i annan ordning undandraget sig styrelsens bedömande.

Vatten- och avloppsfrågans lösande inom redan bebyggda områden av här avsedd karaktär synes i flertalet fall praktiskt möjlig endast med stöd av en lagstiftning, som innebär rätt för en anläggnings huvudman att påfordra anslutning och uttaga skäliga avgifter av samtliga bebyggda fastigheter inom område för vilket anläggning erfordras. Sannolikt kunna emellertid i många fall kostnaderna i sin helhet icke skäligen uttagas av fastighetsägarna, utan tillskott av kommunala eller statliga medel komma att framstå såsom önskvärda eller nödvändiga.

Så länge stora icke tillgodosedda behov av anläggningar föreligga inom områden med permanent bostadsbebyggelse och så länge nuvarande eftersläpning i bidragsgivningen består, torde det dock icke kunna ifrågakomma att i statsbidragshänseende generellt jämställa fritidsbebyggelse med annan bostadsbebyggelse. Något direkt hinder för att bevilja bidrag till vatten- och avloppsanläggningar inom fritidsområden finnes dock icke stadgat i gällande bidragskungörelse, men av nyss angivet skäl har bidrag icke ansetts böra beviljas i sådana fall. Vad beträffar det i 1946 års vatten- och avloppssakkunnigas betänkande (SOU 1951:26) framlagda förslaget till ny bidragsförfattning, lämnades möjlighet öppen att bevilja bidrag jämväl till anläggningar för fritidsbebyggelse, även om de sakkunniga uttalade att de därmed icke avsågo att exempelvis områden med enbart sommarbebyggelse normalt skulle vara i bidragshänseende jämställda med andra bebyggelseområden (s. 521—522 i betänkandet).

Styrelsen anser sig kunna utgå från att här berörda lagstiftnings- och statsbidragsfrågor avseende redan bebyggda områden bli föremål för ställningstagande i samband med prövning av 1946 års vatten- och avloppssakkunnigas förslag.

1951 års byggnadsutredning har för sin del anfört följande.

1951 års byggnadsutredning är av den uppfattningen, att de i motionerna påtalade olägenheterna torde böttna mindre i brister i lagstiftningen än i dennas hittillsvarande tillämpning. Sedan byggnadsstyrelsen numera genom sitt meddelande nr 10/1953 lämnat byggnadsnämnderna anvisningar rörande reglering av vissa slag av fritidsbebyggelse, torde kommunerna ha fått bättre möjligheter att motverka olägenheterna. Inom utredningen ha hithörande spörsmål hittills endast förberedande diskuterats. Redan de nuvarande direktiven giva utredningen möjlighet att i den mån så visar sig erforderligt förorda vissa nya bestämmelser, som kunna komma att underlätta lösningen av de i motionerna berörda problemen.

På grund av det nu anförda avstyrker utredningen förslaget om vidgade direktiv för utredningen.

Frågan om statsbidrag för anläggning av vatten- och avloppsledningar för fritidsbebyggelse torde utredningen icke böra här beröra.

Slutligen vill utredningen framhålla, att en kommande avveckling av fastighetsskatten kan komma att föranleda krav från kommuner med fritidsbebyggelse på ersättning i någon form för den mistade fastighetsskatten.

Utskottet. Den moderna fritidsbebyggelsen har otvivelaktigt på sina håll ställt därav berörda kommuner inför mången gång svårbemästrade problem. Av remissyttrandena framgår emellertid, att vissa möjligheter föreligga att redan med stöd av gällande byggnadslagstiftning komma till rätta med de av motionärerna påtalade missförhållandena. 1951 års byggnadsutredning har heller icke ansett erforderligt, att utredningens direktiv vidgas i förevarande avseende, särskilt som utredningen är oförhindrad att till behandling upptaga frågor av jämväl nu avsett slag.

Enligt vad utskottet under hand inhämtat kan förslag, grundat på 1946 års vatten- och avloppssakkunnigas betänkande, väntas komma att föreläggas nästa års riksdag. Det lär då bli tillfälle för riksdagen att närmare pröva den av motionärerna berörda frågan om statsbidrag till anläggning av vatten- och avloppsledningar för fritidsbebyggelse.

Med hänsyn till vad ovan anförts finner utskottet icke tillräckliga skäl föreligga för riksdagen att göra särskild framställning i ämnet. Utskottet hemställer därför,

att motionerna I: 146 och II:246 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 30 november 1954.

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND.

Närvarande: se under utlåtandet nr 195.