

Nr 30

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i byggnadslagen.

Genom en den 1 oktober 1965 dagtecknad proposition, nr 137, 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 vid propositionen fogat förslag till lag om ändring i byggnadslagen.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås, att byggnadslagens inlösenregler utvidgas till att omfatta även förvärv av begränsade rättigheter för vissa allmänna ändamål. Förslaget innebär ett förenklat förfarande när det gäller att till skapa servitut och nyttjanderätt.

Författningsförslaget

Det vid propositionen fogade förslaget till lag om ändring i byggnadslagen har följande lydelse.

Förslag

till

Lag

om ändring i byggnadslagen den 30 juni 1947 (nr 385)

Härigenom förordnas, *dels* att 18, 41, 44, 44 a, 45 och 146 §§ byggnadslagen den 30 juni 1947¹ och rubriken före 41 § samma lag skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives, *dels* att i lagen skola införas två nya paragrafer, betecknade 18 a § och 41 a §, av nedan angiven lydelse.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

18 §.

Mark som ————— begär det.

Annan mark ————— anses säkerställd.

¹ Senaste lydelse av 44 och 146 §§ se 1953: 329 samt av 44 a och 45 §§ se 1963: 218.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

Är marken i stadens ägo, må staden lösa särskild rätt som besvärar marken. Inlösen av särskild rätt till mark som avses i andra stycket må dock ske endast under där angiven förutsättning.

18 a §.

Innehåller fastställd generalplan bestämmelse att mark, som ej må lösas enligt 18 § första stycket, skall kunna nyttjas för allmän trafikaneläggning eller allmän ledning, skall på stadens yrkande servitut eller nyttjanderätt upplätas i den omfattning som erfordras för ändamålet. Kan ägaren till följd av planen nyttja marken endast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, må han påfordra att staden förvärvar rättighet som nu sagts. Staden äger bestämma om förvärvet skall avse servitut eller nyttjanderätt.

Om avstående av mark**Om avstående av mark m. m.**

41 §.

I stadsplan ————— begär det.

Annan i ————— anses säkerställd.

Är marken i stadens ägo, må staden lösa särskild rätt som besvärar marken. Inlösen av särskild rätt till mark som avses i andra stycket må dock ske endast under där angiven förutsättning.

41 a §.

Innehåller stadsplan bestämmelse att mark, som ej må lösas enligt 41 § första stycket, skall kunna nyttjas för allmän trafikaneläggning eller allmän ledning, skall på stadens yrkande servitut eller nyttjanderätt upplätas i den omfattning som erfordras för ändamålet. Kan ägaren till följd av planen nyttja marken endast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, må han påfordra att staden för-

(Nuvarande 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 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.

44 a §.

Har fråga — — — — — deras genomförande.

Beröres mark i stadens ägo av åtgärder som avses i första stycket, må i samma ordning medgivas staden att lösa särskild rätt som besvärar marken.

45 §.

Är, i annat fall än i 44 eller 44 a § sägs, mark som ingår i byggnads- kvarter icke bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen och kan stadsplanens genomförande ej förväntas äga rum inom skäligheten 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.

(Föreslagen lydelse)

44 §.

värvar rättighet som nu sagts. Staden äger bestämma om förvärvet skall avse servitut eller nyttjanderätt.

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. *Är mark, som erfordras för ombyggnaden, i stadens ägo, må i samma ordning medgivas staden att lösa särskild rätt som besvärar marken.*

45 §.

Är, i annat fall än i 44 eller 44 a § sägs, mark som ingår i byggnads- kvarter icke bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen och kan stadsplanens genomförande ej förväntas äga rum inom skäligheten 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. *Är marken i stadens ägo, må i samma ordning*

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

medgivnas staden att lösa särskild rätt som besvärar marken och hindrar eller försvårar stadsplanens genomförande.

Prövas ansökan — — — — — eller inteckningsboken.
Finnes i — — — — — 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.

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 och skall, jämte stadgandet i 140 §, äga motsvarande tillämpning vid inlösen av särskild rätt eller upplåtelse av servitut eller nyttjanderätt enligt denna lag. När särskild rätt inlöses eller servitut eller nyttjanderätt upplåtes, skola bestämmelserna i 12 § första stycket lagen om expropriation ej tillämpas på mark som ingår i stadsplan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1966.

Propositionens tillkomst

I propositionen anför *departementschefen* under rubriken »Inledning» följande.

I gemensam skrivelse den 13 juni 1958 till statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet hemställde byggnadsstyrelsen, lantmäteristyrelsen, 1951 års byggnadsutredning, 1954 års fastighetsbildningskommitté och Svenska stadsförbundet om särskild utredning av vissa frågor inom byggnadslagstiftningen och angränsande rättsområden. I skrivelsen berördes bl. a. frågor om utvidgning av byggnadslagens inlösenregler till att avse förvärv av begränsade rättigheter och om förbud mot utfart till gator med trafik av genomfartskaraktär. Näringslivets byggnadsdelegation och Sveriges fastighetsägareförbund anförde därefter i gemensam skrivelse den 28 juli 1958 vissa synpunkter i ämnet och förklarade sig instämma i syftet med framställningen. Kungl. Maj:t beslöt den 19 december 1958, att skrivelserna skulle överlämnas till *fastighetsbildningskommittén* för behandling vid fullgörandet av dess utredningsuppdrag. Efter övervägande av hithörande frågor avgav kommittén den 5 december 1963 betänkande i ämnet, benämnt »Nya medel för plangenomförande» (SOU 1963: 78), med förslag till lag

om ändring i byggnadslagen m. m. Däri behandlas *dels* frågan om förvärv av begränsade rättigheter inom byggnadslagstiftningens ram och *dels* frågan om utfartsförbud.

Yttranden över betänkandet har efter remiss avgivits av Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Uppsala, Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län, bankinspektionen, bostadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, lantmäteristyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, statens hyresråd, statens institut för byggnadsforskning, expropriationsutredningen, Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska bostadskreditkassan, Sveriges advokatsamfund, Sveriges fastighetsägareförbund, Hyresgästernas riksförbund, Svenska kommunal-tekniska föreningen, Sveriges lantmätareförening, Svenska arkitekters riksförbund, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Svenska teknologföreningen, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Svenska riksbyggen, Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund u. p. a. (HSB:s riksförbund), Handelskamrarnas nämnd och Föreningen för samhällsplanering.

Av överståthållarämbetet har överlämnats yttranden från stadskollegiet och poliskammaren i Stockholm, av länsstyrelsen i Uppsala län yttranden från länsarkitekten, överlantmätaren, vägförvaltningen samt byggnadsnämnderna i Uppsala och Enköping, av länsstyrelsen i Malmöhus län yttranden från länsarkitekten, vägförvaltningen, länsingenjören samt byggnadsnämnderna i Malmö, Hälsingborg och Lund, i Höörs köping ävensom i Burlövs, Väsby, Genarps och Bunkeflo kommuner, av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län yttranden från länsarkitekten, överlantmätaren, vägförvaltningen, länsingenjören, stadskollegiet i Göteborg och drätselkammaren i Uddevalla samt av lantmäteristyrelsen yttranden från överlantmäterna i samtliga län utom Blekinge län.

Med ledning av remissyttrandena har de i kommittéförslaget behandlade frågorna övervägts inom justitiedepartementet. De med utfartsförbud förenade problemen har nära anknytning till bl. a. frågan om lagstiftning angående vissa gemensamhetsanläggningar, i vilket ämne fastighetsbildningskommittén tidigare avgivit förslag (SOU 1963:23). Sistnämnda fråga är under beredning i departementet och problemen om utfartsförbud torde få övervägas på nytt i anslutning därtill. Jag anhåller därför att nu få ta upp den av kommittén behandlade frågan om lagstiftning rörande förvärv av begränsade rättigheter enligt byggnadslagstiftningen.

Gällande rätt

Utskottet får i denna del hänvisa till redogörelsen i propositionen s. 6—9.

Allmän motivering

Fastighetsbildningskommitténs förslag

En närmare redogörelse för fastighetsbildningskommitténs förslag lämnas i propositionen s. 9—15.

Remissyttrandena

Utskottet hänvisar beträffande innehållet i remissyttrandena över fastighetsbildningskommitténs förslag, såvitt nu är i fråga, till propositionen s. 15—23.

Departementschefen

Allmänt

Den omfattande byggnadsverksamhet som pågår inom städer och andra tätbebyggda samhällen förutsätter en omsorgsfull planläggning av markens användning. Behovet av planläggning sträcker sig till allt större områden och önskemålet om ett rationellt utnyttjande av marken medför krav på alltmer genomtänkta och detaljerade planer. Utvecklingen kräver också att gällande planer blir genomförda inom rimlig tid.

Gällande rätt erbjuder flera möjligheter för det allmänna att genomföra fastställda planer. Av betydelse är främst de allmänna bestämmelserna i expropriationslagen och inlösenreglerna i byggnadslagen. Mellan dessa båda lagar råder emellertid viktiga skiljaktigheter i fråga om de ändamål som kan grunda expropriativt förvärv, om den omfattning i vilken marken kan tagas i anspråk och om förfarandet vid åtgärdens genomförande. Tvångsförvärv torde sålunda i princip inte kunna ske med stöd av expropriationslagen för sådana ändamål som avses i byggnadslagens inlösenregler. Vidare har byggnadslagen till skillnad från expropriationslagen ej ansetts medge förvärv enbart av begränsad rättighet, vare sig fråga är om att stifta sådan rätt eller att ta i anspråk en redan bestående särskild rätt. Ytterligare kan framhållas, att vid förvärv av mark till gata, trafikled eller annan allmän plats enligt byggnadslagen inlösen sker efter expropriationsdomstolens prövning omedelbart på grundval av fastställd plan, medan tvångsförvärv enligt

expropriationslagen kräver Kungl. Maj:ts medgivande i varje särskilt fall, innan frågan slutligen prövas av expropriationsdomstol. Upplåtelse av t. ex. servitut eller nyttjanderätt för allmänt ändamål är till följd härav förenad med större omgång och tidsutdräkt än inlösen av mark till gata eller annan allmän plats. I fråga om redan bestående särskild rätt torde nuvarande ordning innebära, att samhället över huvud ej har möjlighet till inlösen för ändamål som regleras uteslutande i byggnadslagen.

I syfte att avhjälpa föreliggande brister föreslår fastighetsbildningskommittén, att byggnadslagens inlösenregler kompletteras med bestämmelser om självständigt tvångsförvärv av begränsade rättigheter. Utom att byggnadslagen därigenom kommer i närmare överensstämmelse med expropriationslagen vinnas ett förenklat förfarande genom att rättighetsförvärv i vissa mera vanligt förekommande situationer kan ske omedelbart på grundval av fastställd plan. Vid remissbehandlingen har enighet rått om behovet av sådana bestämmelser och remissinstanserna har i allmänhet också godtagit den föreslagna regleringens utformning. Även enligt min mening skulle en lagstiftning i huvudsaklig överensstämmelse med kommittéförslaget väsentligt underlätta för det allmänna att genomföra fastställda planer och därmed bidra till en snabbare bebyggelseutveckling inom våra tätbebyggda samhällen.

Rörande omfattningen av en reform i föreslagen riktning och behovet av ett snabbt genomförande har under remissbehandlingen uttalats tvekan från några håll, främst med hänsyn till regleringens samband med annan lagstiftning och pågående reformer på angränsande områden. Enligt min mening kan härvid bortses från reglerna i en kommande ny jordabalk och i en ny fastighetsbildningslag. På utformningen av dessa regler torde det nu ifrågavarande förslaget knappast komma att inverka. Ej heller föreligger något hinder mot förslagets genomförande med hänsyn till den pågående översynen av expropriationslagen. Förslaget ansluter nämligen i systematiskt hänseende nära till de nuvarande inlösenreglerna i byggnadslagen och hänvisar liksom dessa i princip till expropriationslagen i fråga om ersättning, förfarandet vid expropriationsdomstolen, expropriationens rättsverkningar osv. Vad byggnadslagen beträffar torde nu ej böra göras något mera omfattande ingrepp i dess utformning. En reform nu bör därför begränsas till att tillgodose endast mera oundgängliga behov. Lösningen av övriga problem torde få anstå till en allmän översyn av byggnadslagstiftningen.

I enlighet med det anförda vill jag förorda en lagstiftning i huvudsaklig överensstämmelse med vad kommittén föreslår.

Förslaget innebär, att fastställda planer får vidgade rättsverkningar genom att möjlighet öppnas till tvångsförvärv av begränsade rättigheter. Detta ställer självfallet ökade krav på planernas utformning och skärper fordringarna på att vid fastställelseprövningen enskildas intressen noggrant vägs mot samhällets. Å andra sidan märks, att fastställda planer redan för

närvarande innehåller bestämmelser av ifrågavarande karaktär och att de vidgade rättsverkningar sådana bestämmelser erhåller genom förslaget allmänt sett är av mindre ingripande art än vad som för närvarande gäller i fråga om marklösen. Med hänsyn härtill anser jag det ej påkallat att i detta sammanhang genomföra någon jämkning av bestämmelserna i byggnadslagstiftningen i syfte att öka tillgången på särskild planläggnings- eller fastighetsbildningsexpertis inom kommunerna eller att skärpa kravet på underrättelse till berörda rättsägare om innehållet i upprättade planförslag. Däremot torde kunna förutsättas, att anvisningar i vederbörlig ordning utfärdas till ledning vid planförslagets tekniska utformning, så att planläggningsarbetet på lämpligt sätt kan anpassas till de nya medel för plangenomförande som förslaget innebär.

I ett par remissyttranden har berörts frågan, om de föreslagna reglerna bör göras tillämpliga på planer som fastställts redan före den nya lagstiftningens ikraftträdande. Enligt vad kommittén anför finns redan för närvarande på sina håll planbestämmelser av den art att de efter genomförande av kommittéförslaget grundar rätt till tvångsförvärv av begränsad rätt. Det synes angeläget att även sådana äldre planer omfattas av förslaget. I annat fall skulle dessa planer behöva förnyas eller kompletteras i en omfattning, som skulle medföra en onödigt stor belastning av samhällets planläggningsresurser. Hänsynen till den enskildes rättssäkerhet torde ej utgöra hinder mot att de nya reglerna får omfatta även planer, som fastställts före reglernas ikraftträdande. Särskilda övergångsbestämmelser synes ej erforderliga i denna del.

Jag övergår här efter till att något närmare beröra vissa huvudfrågor i förslaget.

Stiftande av begränsad rätt inom stadsplan

Frågan om möjligheterna att få till stånd upplåtelse av begränsade rättigheter för vissa allmänna ändamål gäller främst områden inom stadsplan. Av betydelse är härvid i första hand anordningar för allmän trafik — t. ex. tunnlar, arkader och avskurna kvartershörn — och allmänna ledningar utanför mark, som är avsedd till gator och andra allmänna platser. Sådana anordningar kräver i regel ej att den berörda marken tages i anspråk helt, utan ändamålet kan ofta tillgodoses genom upplåtelse av begränsad rättighet. På frivillig väg kan emellertid sådana upplåtelse ej komma till stånd i tillräcklig omfattning eller under sådana förhållanden att erforderlig trygghet erhålls för rättighetens bestånd. Expropriationsvägen erbjuder visserligen möjligheter att komma till rätta med dessa svårigheter men den innebär ett mera komplicerat och tidsödande förfarande än som kan anses erforderligt i de allt talrikare fall då behov av upplåtelse föreligger för ändamål av nu ifrågavarande art. Jag anser därför i likhet med kommittén

och remissinstanserna, att byggnadslagens inlösenregler bör kompletteras med bestämmelser som möjliggör att begränsad rätt kan stiftas omedelbart på grund av stadsplan. Sådana bestämmelser utgör en naturlig utbyggnad främst av regeln om inlösen av mark, som är avsedd till gata eller annan allmän plats. En sådan ordning innebär, att frågan, om marken får tagas i anspråk mot den enskildes bestridande, prövas i planärendet. Särskilt medgivande av Kungl. Maj:t erfordras således ej. Häremot torde ej kunna göras några berättigade invändningar med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet, eftersom området för samhällets möjligheter till tvångsförvärv ej vidgas och metoden för prövningen är densamma som vid de mera ingripande lösningsrätter byggnadslagen för närvarande tillhandahåller. Med hänsyn härtill synes ej — såsom föreslås i ett yttrande — böra krävas, att den aktuella planbestämmelsen fastställts av Kungl. Maj:t. Även bestämmelse som fastställts av länsstyrelse bör grunda rätt till tvångsförvärv. Å andra sidan saknas anledning att såsom förordas i ett remissyttrande gå så långt som till att införa expropriationsrätt efter tillstånd av länsstyrelse utan stöd i fastställd plan.

Vad angår frågan, vilka allmänna ändamål som bör få tillgodoses genom de nya reglerna, anser jag i likhet med kommittén och så gott som samtliga remissinstanser, att reglerna bör begränsas till att omfatta trafik- och ledningsändamål. Om behov skulle framträda beträffande andra ändamål bör frågan övervägas på nytt.

Såsom kommittén föreslagit torde reglerna böra avse stiftande av servitut eller nyttjanderätt men ej rättighet av annat slag. Härigenom vinnns önskvärd överensstämmelse med expropriationslagen, vars principer i allt väsentligt kan bli till ledning vid tillämpningen. Att såsom ifrågasätts i ett yttrande tillskapa en begränsad rättighet av speciellt slag, som ej kan hänföras till någon av de nämnda kategorierna, torde ej böra komma i fråga. En sådan ordning skulle också medföra krav på betydligt mera utbyggda regler än de av kommittén föreslagna.

Förslaget bör inskränkas till allmänna ändamål och till förhållandena inom stadsplan. Den under remissbehandlingen berörda frågan om förbättrade möjligheter att framdraga ledningar för vattenförsörjning och avlopp utom stadsplanen bör enligt min mening ej prövas i detta sammanhang. Utanför lagstiftningsärendets ram faller även enskilda ledningar av hithörande slag, som ligger inom stadsplan. För mark till sådana ledningar står servitutsformen till buds.

Mot den av kommittén föreslagna placeringen av de nya reglerna i byggnadslagen och det sätt på vilket de i övrigt ansluts till gällande bestämmelser av expropriationsrättsligt innehåll har jag ej funnit anledning till erinran. Rörande den närmare innebörden vill jag hänvisa till specialmotiveringen. Jag vill understryka kommitténs uttalanden om att reglerna ej endast tillgodoser samhällets behov av tvångsregler utan även anvisar en lämplig form

för upplåtelse på frivillig väg. Självfallet måste kravet på planstöd upprätthållas även i denna situation för att upplåtelsen skall få önskade rättsverkningar.

Övertagande eller utsläckande av särskild rätt inom stadsplan

Kommitténs förslag, att gällande bestämmelser i byggnadslagen om rätt för stad att inom stadsplan lösa mark skall kompletteras med möjlighet för staden att fristående förvärva annans särskilda rätt till mark som staden själv äger, har i allmänhet godtagits av remissorganen. Även jag ansluter mig till förslaget och förordar således att tilläggsbestämmelser härom införs i byggnadslagen.

Genom sådana bestämmelser erhålls ökad jämställdhet mellan byggnadslagen och expropriationslagen i den utsträckning som erfordras för att täcka de närmast aktuella behoven. I likhet med kommittén finner jag förslaget böra begränsas till sådana fall där staden själv är ägare till den ifrågakvarnande marken. Jag är ej heller beredd att tillmötesgå det i ett par yttranden framställda önskemålet om motsvarande regler för staden tillhörig mark, som är avsedd för enskilt bebyggande men enligt stadsplanen samtidigt skall kunna utnyttjas för allmän trafikanläggning eller ledning. I den mån det ej är möjligt för staden att få till stånd upplåtelse för sådant ändamål som nyss sagts enligt de föreslagna reglerna om stiftande av servitut eller nyttjanderätt — i vilket fall den särskilda rätten skulle tvingas vika i den mån den hindrar utövandet av servituts- eller nyttjanderätten — återstår möjligheten att tillgripa expropriation av den särskilda rättigheten. Slutligen synes enighet råda om att den svårlösta frågan om rätt för enskild att inlösa bestående särskild rätt ej bör upptagas i detta sammanhang.

Vad angår de i ett par yttranden påtalade olägenheterna för hyresgäster är dessa olägenheter ej av annan art än som redan för närvarande uppkommer vid expropriation eller vid förvärv av hyresrätt i samband med inlösen av marken enligt byggnadslagen. Ej heller beträffande formerna för fastställandet av det allmännas behov att ta i anspråk särskild rätt föreligger i princip någon skillnad mellan osjälvständigt förvärv av sistnämnda slag och inlösen enligt det nu aktuella förslaget. Att i förevarande situation ge hyresrätt företräde framför det allmännas intressen och därmed ge den starkare skydd här än när det gäller inlösen av marken synes ej böra komma i fråga. Jag delar således kommitténs uppfattning, att självständig inlösen av särskild rätt bör kunna omfatta också hyresrätt. Farhågorna för att hyresgästernas ställning kommer att försämrats torde vara betydligt överdrivna. Erfarenheten visar nämligen, att städerna i fall av hithörande slag så långt det är möjligt anvisar evakueringslägenheter, och man torde liksom kommittén kunna räkna med att de även framdeles i rimlig utsträckning skall visa tillmötesgående för att undanröja eller mildra uppkommande svårigheter.

Generalplan och byggnadsplan

De skäl som enligt det föregående talar för utvidgade möjligheter för stad att genomföra stadsplan är enligt min mening av beskaffenhet att böra leda till motsvarande utvidgning i fråga om fastställd generalplan. Sådan plan har redan för närvarande rättsverkningar, som är likartade med stadsplanens, låt vara att de ej är lika fullt utbyggda som dessa. Jag delar därför kommitténs mening, som fått stöd av remissorganen med få undantag, att byggnadslagen bör i fråga om område under fastställd generalplan kompletteras med en rätt för stad att självständigt lösa särskild rätt för de ändamål som nu grundar rätt till inlösen av mark samt med regler om upplåtelse av servitut eller nyttjanderätt motsvarande dem jag förordat beträffande stadsplan.

När det gäller upplåtelse av begränsad rätt med stöd av byggnadsplan ger däremot åtskilliga omständigheter anledning till tvekan om lämpligheten av de av kommittén föreslagna reglerna.

Behovet av förenklade regler torde här vara mindre framträdande och i varje fall väsentligt svagare än när det gäller generalplan och stadsplan. Det kan dessutom framhållas, att en kommun som önskar främja t. ex. väghållningen inom byggnadsplaneområde ofta kan nå detta syfte på annat sätt än genom tvångsförvärv av begränsad rätt till väg, t. ex. genom att utge frivilliga bidrag till vägförening, om den ej anser sig böra i stället upprätta stadsplan.

Syftet med den nu ifrågavarande reformen är att förenkla förfarandet. Att låta förslaget omfatta även byggnadsplaneområden medför verkningar, som går utöver detta ändamål. Genom att byggnadsplan till skillnad från stadsplan i princip ej ålägger kommunen några skyldigheter skulle de föreslagna bestämmelserna, såsom påpekats i flera remissyttranden, kunna leda till att en kommun nöjer sig med att upprätta byggnadsplan för området, även om stadsplan utgör den riktigaste planformen. Frågan, huruvida en mera allmän utveckling i sådan riktning är önskvärd, bör emellertid behandlas i samband med en allmän reform av byggnadslagstiftningen. Även i övrigt möter vissa svårigheter att inpassa de föreslagna reglerna i byggnadslagstiftningens system. Beträffande byggnadsplan finns sålunda för närvarande ej någon motsvarighet till de inlösenregler som gäller stadsplan. En bestämmelse enbart om upplåtelse av begränsad rätt för allmänt trafik- eller ledningsändamål skulle därför framträda som en isolerad företeelse och bryta systematiken. Viss oklarhet skulle därtill uppstå rörande förhållandet mellan kommuns och vägförenings uppgifter. Vidare må nämnas svårigheten att komma till rätta med konkurrensen mellan den av kommittén i 115 a § föreslagna skyldigheten för kommunen att underkasta sig upplåtelse på markägarens begäran och ersättningsreglerna i 116 § byggnadslagen.

I enlighet med vad jag nu anfört anser jag, att kommittéförslaget ej bör

genomföras såvitt det avser byggnadsplan. Reglerna i lagen om enskilda vägar och expropriationslagen torde få anses tillfyllest för här aktuella ändamål.

Specialmotivering

18 och 41 §§.

Departementschefen. I vardera av dessa paragrafer föreslås ett nytt tredje stycke, enligt vilket stad må lösa särskild rätt, vilken besvärar sådan staden tillhörig mark som, om den tillhört annan, kunnat lösas med äganderätt enligt första och andra styckena i paragraferna. Beträffande avfattningen av tredje stycket torde det vara tillfyllest att ange att, om marken är i stadens ägo, staden må lösa särskild rätt som besvärar marken. Härav torde med erforderlig tydlighet framgå, att föremål för inlösen är särskild rätt till mark, som enligt fastställd generalplan eller stadsplan är avsedd till trafikled, gata eller annan allmän plats, eller också till annan mark, som ej är avsedd för enskilt bebyggande. Även i fråga om särskild rätt är förutsättningarna för inlösen olika allteftersom det är fråga om mark enligt första eller andra stycket. Såvitt gäller mark enligt första stycket är lösningsrätten ovillkorlig, medan den i fråga om mark enligt andra stycket är beroende av att markens användning för avsett ändamål ej kan anses säkerställd ändå.

Under remissbehandlingen har i redaktionellt hänseende anmärkts, att här avsedda begränsade sakrätter ej besvärar mark men väl fastighet. Enligt min mening bör dock i överensstämmelse med kommitténs förslag kunna godtagas att rättighet sägs besvära mark. Uttryckssättet överensstämmer med språkbruket i byggnadslagen — jfr t. ex. 20 § andra stycket — och kan motiveras med att det här kan vara fråga om områden, som ej ingår i fastighetsindelningen.

18 a och 41 a §§.

Vad gäller *fastighetsbildningskommitténs förslag och remissyttrandena* däröver, såvitt nu är i fråga, får utskottet hänvisa till propositionen s. 30—35.

Departementschefen. Som jag anfört i det föregående bör reformen begränsas till att tillgodose endast mera oundgängliga behov. Den av kommittén diskuterade möjligheten för stad att även ta mark, som är avsedd till trafikled, gata eller annan allmän plats, i anspråk med begränsad rätt skulle gå utöver det uppställda förenklingssyftet och leda till svårbedömbara verkningar. Jag ansluter mig därför till kommitténs förslag, att upplåtelse enligt förevarande paragrafer ej bör avse mark som kan lösas med ägande-

rätt för trafikled, gata eller annan allmän plats. Med anledning av vad som anförts i några remissyttranden vill jag framhålla, att i avbidan på en mera allmän reform av byggnadslagstiftningen en huvudregel vid planläggning alltjämt bör vara, att allmänna trafik- och ledningsändamål skall tillgodoses genom anordnande av gator och därmed jämställda allmänna platser. Vidare vill jag erinra om de av kommittén berörda möjligheterna för ägare till kvartersmark att få till stånd avtal om nyttjanderätt eller servitut i staden tillhörig mark som är avsedd för trafikled, gata eller annan allmän plats.

I fråga om de syften för vilka upplåtelse skall kunna ske ansluter jag mig som redan framgått till kommitténs ståndpunkt, att reglerna bör begränsas till allmänna trafik- och ledningsändamål. Med anledning av anmärkningar i några yttranden mot den lagtekniska utformningen förordar jag en redaktionell jämkning i denna del, innebärande att ändamålet anges vara allmän trafikankläggnings eller allmän ledning. Uttrycket trafikankläggnings får tolkas främst mot bakgrunden av den begränsning som ligger i att gator och andra i 18 § första stycket och 41 § första stycket byggnadslagen avsedda allmänna platser ej kan bli föremål för upplåtelse enligt de föreslagna bestämmelserna. Att beträffande en trafikankläggnings i planen medges även viss parkering bör ej utesluta, att de föreslagna stadgandena blir tillämpliga på anläggningen. En anläggning, som är avsedd enbart för parkering, omfattas däremot ej av uttrycket allmän trafikankläggnings.

Beträffande upplåtelsens räckvidd ansluter jag mig till kommitténs mening, att det är tillräckligt att i lagtexten ange att rättighet skall upplåtas i den omfattning som erfordras för ändamålet. Den närmare avgränsningen torde i allmänhet följa av planens bestämmelser, beträffande vilkas utformning hittillsvarande principer synes böra bestå i stort sett oförändrade.

Mot den av kommittén föreslagna regeln om stadens skyldighet att godtaga, att upplåtelse med angivna innebörd sker på markägarens begäran, har några principiella invändningar inte framförts vid remissbehandlingen. Jag ansluter mig för egen del till den föreslagna grundsatsen, som har flera motsvarigheter i gällande rätt. Enligt motsvarande stadganden i 21 och 48 §§ byggnadslagen är en förutsättning för stadens lösningsplikt att markens ägare till följd av planen kan nyttja marken allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde. I likhet med vad som anförts i några yttranden anser jag det fördelaktigt att använda samma formulering i förevarande sammanhang och jag förordar därför en ändring av lagtexten i enlighet därmed. I övrigt finner jag ej anledning till erinran mot förslaget innehåll. Endast vissa redaktionella jämkningar bör vidtagas.

Med anledning av det i ett par yttranden framförda önskemålet om en anpassning av reglerna angående markexploatör till de nya bestämmelserna vill jag anföra, att en sådan utvidgning bör anstå till en mera omfattande översyn av byggnadslagen. Detsamma gäller den i ett par yttranden berörda tanken på kompletterande regler motsvarande vad som gäller om gatu-

marksersättning och gatubyggnadskostnadsbidrag. Ett bibehållande av nuvarande tillämpningsområde för bestämmelserna härom ligger för övrigt i linje med syftet att trafik- och ledningsändamål såsom hittills i första hand bör tillgodoses inom gatunätet.

44, 44 a och 45 §§.

Departementschefen. I dessa paragrafer upptages tilläggsbestämmelser om lösningsrätt för staden till särskild rätt som besvärar stadens egen mark, när fråga är om zonexpropriation (44 §), expropriation för sanering av historiskt eller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (44 a §) eller s. k. tomt-expropriation (45 §). Som kommittén påpekar har staden enligt nuvarande lydelse av 44 § rätt att lösa ej endast mark, som erfordras för den genomgripande ombyggnad som det är fråga om, utan även annan inom det aktuella området eller i dess omedelbara närhet belägen mark, för vilken planens genomförande kan väntas medföra väsentligt ökat värde. På liknande sätt görs i 44 a § en uppdelning mellan mark, som berörs av själva saneringsåtgärden, och annan inom vederbörande område eller i dess omedelbara närhet belägen mark, för vars ändamålsenliga utnyttjande åtgärderna kan väntas bli av väsentlig betydelse. Lösningsrätt föreligger till båda dessa slag av mark. Kommittén har anfört, att något behov ej torde föreligga av att tillåta lösningsrätt beträffande särskild rätt till mark som tillhör den sistnämnda av de båda i vardera paragrafen angivna kategorierna. Endast sådan mark som berörs av själva åtgärderna bör därför enligt kommittén omfattas av förslaget.

Mot denna begränsning har *länsarkitekten i Malmöhus län* anfört, att det ej genom utredningen klarlagts att den är nödvändig. Han har framhållit att vid exempelvis zonexpropriation även mark, vilken ligger omedelbart utanför det område som skall ombyggas, kan besväras av samma rättighet och att det därför med hänsyn till planeringens successiva genomförande knappast kan vara rationellt att begränsa lösningsrätten till enbart den mark vars bebyggelse skall bli föremål för genomgripande ombyggnad.

Den av kommittén föreslagna begränsningen synes mig välbetänkt med hänsyn till att tvångsförvärv inte bör tillåtas i andra fall än när det avsedda ändamålet ej kan uppnås på annat sätt. För att det uppställda syftet skall tillgodoses torde det ej vara erforderligt att ta i anspråk bestående särskild rätt till mark, som ej omedelbart berörs av saneringsåtgärderna. Begränsningen har kommit till uttryck i lagtexten genom att i det föreslagna tillägget till 44 § talas om mark som erfordras för ombyggnaden och i tillägget till 44 a § om mark som berörs av där avsedda åtgärder.

Förutsättning för inlösen av rättighet i fall som avses i 45 § är enligt förslaget, att rättigheten hindrar eller försvårar stadsplanens genomförande.

146 §.

Beträffande *fastighetsbildningskommitténs förslag* och *remissyttrandena* i denna del hänvisar utskottet till propositionen s. 38.

Departementschefen. Jag biträder kommitténs förslag att genom hänvisning i 146 § göra allmänna expropriationsrättsliga och vissa andra regler tillämpliga på tvångsförvärv av nu ifrågavarande slag inom fastställd generalplan och stadsplan. Vad beträffar den i ett yttrande berörda frågan om förhandstillträde äger enligt min mening de skäl som föranlett stadgandet i 140 § byggnadslagen tillämplighet även på förvärv av begränsad rätt. Även om det självfallet kan förekomma situationer, då tillämpningen av stadgandet medför dröjsmål med tillträdet, är denna olägenhet ej av annan karaktär än den som redan för närvarande kan uppkomma vid inlösen av mark, t. ex. för gatuändamål. Vad beträffar frågan, om 12 § första stycket expropriationslagen bör göras tillämpligt i hithörande fall, är det enligt min mening svårt att göra skillnad mellan dessa situationer och de fall av marklösen för vilka reglerna till följd av stadgandet i 141 § första stycket byggnadslagen ej gäller. Detta stadgande motiveras med att planen antages medge en ändamålsenlig användning av all i planen ingående mark och att sålunda i regel även vad som efter en expropriation kan återstå av en fastighet kan få sådan användning att den ej blir onyttig. Dessa skäl torde äga giltighet även beträffande förvärv av begränsad rätt. Jag anser därför i likhet med kommittén, att 12 § första stycket expropriationslagen ej bör gälla i hithörande fall.

I kraftträdande m. m.

Departementschefen. Jag förordar, att den nya lagstiftningen träder i kraft den 1 januari 1966.

Rubriken omedelbart före 41 § bör jämkas med hänsyn till att inlösenreglerna i nämnda och följande paragrafer enligt förslaget gäller ej endast äganderätt till mark utan även begränsade rättigheter.

Lagrådsbehandlingen m. m.

Det till lagrådet remitterade förslaget till lag om ändring i byggnadslagen föranledde följande yttrande av lagrådet.

Enligt förslaget skall till vardera av 18 och 41 §§ fogas ett nytt tredje stycke av innebörd att stad må lösa särskild rätt, vilken besvärar sådan staden tillhörig mark som, om den tillhört annan, kunnat lösas med äganderätt enligt första eller andra stycket i paragraferna. Härom uttalas i remissprotokollet, att även i fråga om särskild rätt förutsättningarna för inlösen äro olika allteftersom det är fråga om mark enligt första eller

andra stycket, nämligen så till vida att när det gäller mark enligt första stycket lösningsrätten är ovillkorlig, medan den i fråga om mark enligt andra stycket är beroende av att markens användning för avsett ändamål ej kan anses säkerställd ändå. Vad sålunda åsyftas torde böra komma till tydligare uttryck i lagtexten. Lagrådet förordar därför, att det föreslagna tredje stycket i paragraferna utökas med en andra punkt av innehåll, att inlösen av särskild rätt till mark som avses i andra stycket dock må ske endast under där angiven förutsättning.

Lagförslaget har i anledning av lagrådets yttrande förtydligats i enlighet med vad lagrådet anfört. Därjämte har vissa redaktionella jämkningar gjorts i förslaget sedan lagrådsbehandlingen ägt rum.

Utskottet

Såsom framhålls i propositionen erbjuder gällande rätt flera möjligheter för det allmänna att genomföra fastställda planer. Av betydelse är främst de allmänna bestämmelserna i expropriationslagen och inlösenreglerna i byggnadslagen. Av de senare är i detta sammanhang följande bestämmelser aktuella. Enligt 18 § byggnadslagen äger stad lösa till sig mark, som enligt fastställd generalplan är avsedd till trafikled eller annan allmän plats. Lösningsrätt föreligger vidare med stöd av 41 § även till mark, som enligt stadsplan är avsedd till gata eller annan allmän plats. Stad har dessutom enligt nämnda paragrafer rätt att lösa i fastställd generalplan eller stadsplan ingående mark till den del den ej är avsedd till enskilt bebyggande och ej heller skall användas till trafikled, gata eller allmän plats, om markens användning ej kan anses säkerställd ändå. Även i fråga om mark, som är avsedd för enskilt byggande, föreligger rätt för staden att i viss utsträckning lösa marken. Så kan ske enligt reglerna om s. k. zonexpropriation (44 §) samt bestämmelserna om expropriation för sanering av historiskt eller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (44 a §) och s. k. tomtexpropriation (45 §).

De nämnda inlösenreglerna är tillämpliga även beträffande köpingar och vissa andra samhällen.

Mellan expropriationslagen och byggnadslagen råder f. n. viktiga skiljaktigheter i fråga om möjligheterna att föranstalta om expropriativt förvärv m. m. Tvångsförvärv torde sålunda i princip inte kunna ske med stöd av expropriationslagen för sådana ändamål, som avses i byggnadslagens inlösenregler. De senare anses å sin sida — till skillnad från expropriationslagen — ej medge förvärv enbart av begränsad rättighet, vare sig fråga är om att stifta sådan rätt eller att ta i anspråk en redan bestående särskild rätt.

I propositionen föreslås, att byggnadslagens inlösenregler utvidgas till att omfatta även förvärv av begränsade rättigheter för vissa allmänna ändamål.

Förslaget innebär till en början, att reglerna om inlösen av mark för gata, trafikled eller annan allmän plats byggs ut. Sålunda avses att mark som erfordras för vissa anordningar för allmän trafik — t. ex. tunnlar, arkader och avskurna kvartershörn — och allmänna ledningar utanför mark, som är avsedd till gator och allmänna platser, skall kunna tagas i anspråk med servituts- eller nyttjanderätt omedelbart på grund av stadsplan. Rätten att ta mark i anspråk med stöd av fastställd generalplan föreslås utvidgad på motsvarande sätt. Vidare avses gällande bestämmelser i byggnadslagen om rätt för stad att inom stadsplan lösa mark skola kompletteras med möjlighet för staden att fristående förvärva annans särskilda rätt, t. ex. hyresrätt, till fastighet som staden själv äger och som sålunda inte blir föremål för lösen. Vad som är stadgat om bestämmande och erläggande av lösen m. m. beträffande inlösen av mark föreslås med vissa jämkningar skola äga motsvarande tillämpning i de nu ifrågavarande fallen.

Såsom departementschefen anfört kräver utvecklingen — jämsides med att byggnadsverksamheten ställer allt större krav på planläggningen i olika hänseenden — att fastställda planer blir genomförda inom rimlig tid. Lagförslaget åsyftar att öka möjligheterna att genomföra sådana planer genom att undanröja några av de brister i nuvarande lagstiftning som ansetts vara särskilt kännbara. Genom förslaget vinnas — utom att byggnadslagen kommer i närmare överensstämmelse med expropriationslagen — ett förenklat förfarande genom att rättighetsförvärv i vissa mera vanligt förekommande situationer kan ske omedelbart på grundval av fastställd plan. Mot lagförslagets syfte och utformning har utskottet ej funnit anledning till erinran. Utskottet vill dock i sammanhanget framhålla följande synpunkter.

En huvudregel vid planläggning är f. n. att allmänna trafik- och ledningsändamål skall tillgodoses genom anordnande av gator och därmed jämställda allmänna platser. Mark för dessa ändamål skall enligt 18 och 41 §§ byggnadslagen lösas med äganderätt. Genom den nu aktuella lagstiftningen avses ej att göra någon ändring i dessa regler. Såsom fastighetsbildningskommittén anfört skulle vissa fördelar stå att vinna om möjlighet öppnades för kommuner att ta även mark, som är avsedd till trafikled, gata eller allmän plats i anspråk med begränsad rätt, medan äganderätten till marken skulle kvarligga i privat hand. En sådan lösning synes dock kunna leda till verkningar, som icke kan överblickas i detta sammanhang. Den förefaller emellertid vara värd att närmare övervägas. Utskottet förutsätter, att frågan blir föremål för uppmärksamhet i samband med en allmän översyn av byggnadslagstiftningen.

Då fastighet, till vilken annan än kronan innehar särskild rätt, avstås på grund av expropriation, är även innehavaren av rättigheten skyldig att avstå sin rätt. Motsvarande gäller vid lösen av mark enligt byggnadslagen. Expropriationslagen ger även möjlighet att expropriera enbart en redan bestående rättighet. Av de rättigheter som sålunda kan övertagas eller bringas att

upphöra har framför allt hyresrätterna aktualitet. I samtliga de nämnda fallen upphör hyresrätten utan annan skyldighet för den exproprierande än att utge gottgörelse för uppkommande skada. Laglig skyldighet att ställa ersättningslägenhet till förfogande föreligger sålunda ej. Genom den nu föreslagna lagändringen vidgas möjligheterna för kommunerna att lösa hyresrätt något. Det är givet att i nuvarande läge på bostadsmarknaden många av de hyresgäster, vilka blir berörda av ändringen, kan komma att ställas inför stora svårigheter då det gäller att anskaffa ny bostad. Såsom departementschefen anfört synes skäl emellertid ej föreligga att i förevarande situation ge hyresrätt företrädare framför det allmännas intressen och därmed ge den starkare skydd än när det gäller inlösen av marken. Såvitt utskottet har sig bekant har kommunerna i de talrika fall, då hyresrätt på grund av nu gällande regler bringats att upphöra, i allmänhet visat stort tillmötesgående då det gällt att genom anvisande av annan bostad ge kompensation för hyresrättens upphörande. Utskottet vill emellertid kraftigt understryka nödvändigheten av att kommunerna så länge bostadsbrist råder gör allt vad som står i deras makt för att undanröja eller mildra uppkommande svårigheter.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,

att riksdagen måtte bifalla förevarande proposition, nr 137.

Stockholm den 25 november 1965

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Alexanderson, Svante Kristiansson*, Knut Johansson, Erik Jansson, Åkesson, Lidgard och Torsten Hansson;

från andra kammaren: herrar Johansson i Torp, Johansson i Öckerö, Svenning*, Hamrin i Kalmar*, Bengtson i Solna, fru Ekroth, herrar Hammarberg och Elmstedt*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.