

Nr 51

Utlåtande i anledning av väckt motion angående ersättningen till markägare m. fl. för värdeminskning å fastighet på grund av planändring

Tredje lagutskottet har behandlat en inom riksdagens andra kammare väckt och till lagutskott hänvisad motion, nr 735 av herr *Sjönell m. fl.*

I motionen hemställs, ”att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning av frågan rörande ersättning i vissa fall till markägare m. fl., då fastighet på grund av ändring av detaljplan enligt byggnadslagen erhåller väsentligt minskade möjligheter till markutnyttjande och därigenom undergår värdeminskning, enligt vad i motionen anförts”.

Närmare redogörelse för motionens innehåll lämnas nedan.

Över motionen har utskottet på sätt § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat utlåtande från byggnadsstyrelsen, lantmäteristyrelsen samt länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län. På begäran av utskottet har yttrande därjämte avgetts av Svenska stadsförbundet och Svenska kommunförbundet. Länsstyrelsen i Stockholms län har bifogat yttranden av länsarkitekten och överlantmätaren i länet samt Stockholms förorters samarbetsförbund. Länsstyrelsen i Östergötlands län har bifogat yttrande av överlantmätaren i länet.

Utskottet har även berett Sveriges fastighetsägareförbund tillfälle att yttra sig över motionen. Något yttrande från förbundet har emellertid inte inkommit.

Gällande rätt

Planläggningen av marks användning för bebyggelse är enligt byggnadslagstiftningen av två slag, nämligen *översiktlig planläggning* och *detaljplanläggning*.

Den översiktliga planläggningen inom kommun eller samhälle sker genom upprättande av *generalplan*. Huvudsyftet med en generalplan är att ange riktlinjerna för senare detaljplanering och att tjäna till ledning för denna. Planen skall ange grunddragen för markens användning till olika ändamål, såsom till tätbebyggelse, viktigare trafikleder och andra allmänna platser (9 och 97 §§ byggnadslagen, nedan BL). Vidare kan i planen reserveras mark såsom fritidsområde eller för tillgodoseende av särskilt stadsplaneändamål som exempelvis allmän byggnad, begravningsplats eller id-

rottsplats. Generalplan antas av kommunens fullmäktige. Den skall i första hand vara vägledande men det finns möjlighet att ge planen eller del därav rättsverkan genom fastställelse. Kommunerna begagnar sig dock av möjligheten att få generalplan fastställd i mycket ringa omfattning. Beslut om fastställelse medför bl. a. förbud att bygga i strid mot planen och rätt för kommunen att lösa mark som erfordras för trafikled m. m. Fastställelse ankommer på Kungl. Maj:t (10 och 97 §§ BL). Ändring av fastställd generalplan må, om ändringen ej innefattar väsentlig avvikelse från vad förut gällt, fastställas av länsstyrelsen.

Översiktlig planering kan vidare ske genom upprättande av *regionplan*. Denna är avsedd för samordning av flera kommuners planläggning (3 § BL). Regionplan skall upprättas, om för två eller flera städer, samhällen eller landskommuner gemensam planläggning finnes böra i ett eller flera hänseenden äga rum beträffande grunddragen för markens användning, såsom i fråga om viktigare trafikleder, flygplats, områden för tätbebyggelse och områden för friluftsliv samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp (126 §). Regionplan fastställs av Kungl. Maj:t (131 §). Den är i princip endast vägledande.

Detaljplanering av bebyggelsen sker genom *stadsplan* eller *byggnadsplan* (2 § BL). Byggnadsverksamheten inom område som inte ingår i sådan plan kan regleras genom *utomplansbestämmelser* (sistnämnda paragraf).

Stadsplan är i princip formen för detaljplanering i städer och stadsliknande samhällen. Den kan emellertid även användas för större tätort på landet. Stadsplanens uppgift är att närmare reglera bebyggelsen och användningen i övrigt av den mark som ingår i planen (24 § BL). Planen skall dels utmärka och till gränserna ange de för olika ändamål avsedda områden som ingår i planen såsom byggnadskvarter, gator, torg, parker och andra allmänna platser samt specialområden, dels innehålla de ytterligare bestämmelser angående områdenas bebyggande eller användning i övrigt som finns erfordrerliga (25 §). Stadsplanebestämmelser kan innehålla bl. a. stadganden om kvarters användning för visst ändamål, om förbud mot bebyggande av viss del av kvarter, om byggnadssätt, antal byggnader på tomtplats, byggnadsplanyta och läge samt dess höjd och våningsantal. Stadsplan antas av kommunens fullmäktige eller efter delegation av byggnadsnämnden. För att bli gällande skall planen fastställas av länsstyrelsen (26 §). Planen skall underställas Kungl. Maj:t bl. a. om den är av större omfattning eller eljest av större allmän betydelse. Beträffande rättsverkningarna av stadsplan gäller bl. a. att nybyggnad inte får företas i strid mot sådan plan; i vissa fall kan dock dispens medges (34 §). Kommunen är enligt vissa regler skyldig att iordningställa och till allmänt begagnande upplåta gator och allmänna platser, som skall finnas enligt stadsplan. För att kunna fullgöra denna skyldighet har kommunen rätt att lösa mark som är avsedd för sådant ändamål (41 §).

Byggnadsplan kommer främst till användning för detaljplanering på landsbygden. Sådan plan skall upprättas när tätbebyggelse uppkommit eller kan förväntas uppkomma inom nära förestående tid på viss ort och omständigheterna inte föranleder till att stadsplan bör upprättas (107 § BL). Byggnadsplan skall utmärka och till gränserna ange de för olika ändamål avsedda områden som ingår i planen såsom byggnadsmark samt vägar och andra allmänna platser. Erfordras särskilda bestämmelser angående områdenas bebyggande eller användning i övrigt, skall sådana bestämmelser intas i planen. Byggnadsplan är i regel betydligt enklare än stadsplan och innefattar en mindre långtgående reglering. Plan antas av kommunalfullmäktige eller — efter delegation — av byggnadsnämnden och fastställs av länsstyrelsen (108 §). På samma sätt som gäller beträffande stadsplan får nybyggnad inte företas i strid mot byggnadsplan (110 §). Anläggandet av vägar och allmänna platser ankommer i princip på de enskilda markägarna.

Bestämmelserna om byggnadsplan kan i vissa fall göras tillämpliga även inom städer.

Även utanför de områden, där tätbebyggelse uppkommit eller förväntas uppkomma inom en nära framtid och för vilka instituten stadsplan och byggnadsplan är avsedda, föreligger ej sällan behov av en reglering av bebyggelsen åtminstone i form av generella föreskrifter. Detta behov kan tillgodoses genom införandet av *utomplansbestämmelser*. Sådana utfärdas av Kungl. Maj:t för riket i dess helhet eller viss del därav men äger tillämpning blott där särskilt förordnande härom meddelats (77 och 119 §§). Bestämmelserna har intagits i 29 § byggnadsstadgan. De innehåller regler för hur bebyggelsen skall vara utformad och avser bl. a. att förhindra att tomtplatserna blir för trånga, att vatten- och avloppsfrågan försummas och att hus läggs för nära enskild väg; vidare begränsas husens höjd samt vånings- och lägenhetsantal. Förordnande att bestämmelserna skall tillämpas meddelas av kommunens fullmäktige eller — efter delegation — av byggnadsnämnden och fastställs av länsstyrelsen.

De ovan i korthet återgivna bestämmelserna begränsar på många sätt markägares rådighet över sin mark. Detta har ansetts vara ofrånkomligt för att åstadkomma ett välordnat samhällsbyggande. Flertalet av de ingrepp som kan företagas enligt byggnadslagen eller med stöd av föreskrifter, som meddelats i lagen, är ej förenade med rätt till ersättning. Markägarens skydd ligger i den allmänna föreskriften i 4 § BL att vid planläggning såväl allmänna som enskilda intressen skall tillbörligen beaktas. Är en plan i vissa stycken så oförmånlig för en markägare att hans intressen måste anses lida otillbörligt intrång, bör planen i denna del inte fastställas mot vederbörandes bestridande, om det inte kan förutsättas att inlösen kommer till stånd. Undantagsvis kan fastställelse ändock ske men då under villkor att inlösen verkställs inom viss kortare tid (45 § tredje stycket BL).

Under förarbetena till byggnadslagens föregångare stadsplanelagen uttalades, att frågan hur stads inlösningsskyldighet rätteligen borde bestämmas, var en av de ömtåligaste och mest svårlösta inom stadsplanelagstiftningen. 1916 års kommitté för revision av gällande bestämmelser angående stadsplan och tomtindelning framhöll att detta väsentligen berodde av att svaret ej stod att härleda ur enbart rättsliga grunder utan måste bestämmas av vad som kunde i detta hänseende finnas skäligt och billigt. Då plan och tomtindelning lades över en fastighet, medförde detta för jordägaren såväl olägenheter som fördelar, de förra beroende av att marken ej fick bebyggas med samma frihet som förut samt fördelarna härflytande ur det högre värde byggnadsmarken fick som tomtmark. Det gällde alltså att finna en anordning, som rimligt och skäligt avvägde olägenheter och fördelar, så att jordägaren visserligen inte fick dragas med olägenheter utan motsvarande fördelar men ej heller tillskyndades oförtjänt vinst på samhällets bekostnad.

Den gällande lagen grundar sig på samma betraktelsesätt. I enlighet härmed har markägare i stor utsträckning att finna sig i de inskränkningar i förfoganderätten till marken, som följer av bestämmelserna i BL, utan att fördenskull kunna påfordra inlösen eller resa anspråk på ersättning. Är viss mark olämplig för samlad bebyggelse kan ägare sålunda ej få ersättning, om han nekas att använda sådan mark för tätbebyggelse. Även om marken i och för sig är lämplig att bebygga, föreligger ingen ersättningsrätt, om vederbörande vägras dispens från det allmänna byggnadsförbud, som råder till dess marken vid planläggning förklarats lämplig för samhällelig bebyggelse. Han är vidare skyldig att rätta sig efter byggnadsföreskrifter i fastställda generalplaner och detaljplaner och är även tvungen att acceptera att byggnadsrätten i allmänhet inte kan fördelas lika, t. ex. i proportion till arealen innehavd mark.

Om lagen sålunda till stor del bygger på att uppkommande olägenheter för markägare får anses kompenserade genom de fördelar planläggningen medför så föreligger dock i flera hänseenden skyldighet för kommunerna att lösa mark eller utge ersättning för intrång. Bestämmelser om skyldighet för stad att lösa mark, som på grund av innehållet i fastställd generalplan eller stadsplan inte får användas för enskilt byggande har upptagits i 21 och 48 §§ BL. 21 § stadgar att om mark enligt fastställd generalplan skall användas för annat ändamål än enskilt byggande och markens ägare till följd härav kan nyttja marken endast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde så är staden skyldig att lösa marken. 48 § har motsvarande innehåll beträffande mark som enligt stadsplan skall användas för annat ändamål än enskilt byggande. Bestämmelserna gäller på grund av hänvisning i 97 och 106 §§ även i fråga om fastställd generalplan resp. stadsplan inom kommun på landet. Lösningssplikten grundas främst på förbudet att bygga på gatumark och därmed likställd mark.

Men också annan av sådan plan föranledd inskränkning i förfoganderätten över mark — såsom bestämmelse om dess användning till allmän byggnad, särskilt trafikområde, idrottsplats eller dylikt — kan under vissa förhållanden innebära ett så stort intrång i den enskildes rätt att förfoga över marken, att sakägaren skäligen bör kunna fordra att den inlöses. Bestämmelserna i 21 och 48 §§ motsvaras för byggnadsplaneinstitutets del av 118 §. Inskränkningar i rätten att förfoga över mark, som betingas av hänsyn till försvaret, luftfarten eller atomkraftanläggningar kan liksom byggnadsförbud av hänsyn till befintlig värdefull bebyggelse m. m. ge upphov till ersättningsrätt (83, 86 och 122 §§).

Beträffande BL:s ersättningsregler i övrigt må nämnas följande. 22 § stadgar rätt till ersättning för det fall att mark enligt fastställd generalplan inte får användas för annan glesbebyggelse än för jordbrukets, fiskets, skogsskötselns och därmed jämförligt behov och markens ägare till följd härav kan nyttja marken endast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde. 75 § avser det fall att utan sammanhang med avträdande av mark skada uppstår för enskild i samband med genomförande av stadsplan. Ersättningsrätt föreligger för skada till följd av att område som varit avsett till allmän samfärdsel helt eller delvis används för annat ändamål eller ändras till sitt höjdläge. Slutligen stadgas i 116 § ersättning för det intrång markägare lider till följd av att han, innan mark på grund av föreskrift i byggnadsplan tas i anspråk till väg eller annan plats, inte kan utnyttja marken på det för honom fördelaktigaste sättet.

Med avseende på inlösen av mark eller ersättning till markägare utan samband med inlösen gäller med vissa modifikationer de allmänna bestämmelserna i expropriationslagen (137 §).

Viss tidigare riksdagsbehandling

Frågan om översyn av byggnadslagens ersättningsregler har vid flera tillfällen behandlats i riksdagen under senare tid. Här må hänvisas till tredje lagutskottets utlåtanden nr 1954: 32, 1960: 16 och 1963: 35.

Det sistnämnda utlåtandet föranleddes av motioner (I: 551 och II: 668) vid 1963 års riksdag med begäran om en utredning bl. a. för att åstadkomma en ökad rättssäkerhet på byggnadslagstiftningens område. I motionerna uttalades att den grundläggande principen i byggnadslagen om att vid planläggning såväl allmänna som enskilda intressen tillbörligen skall beaktas icke lämnar tillräcklig ledning vare sig för myndigheterna eller den enskilde. Motionärerna förklarade sig vidare anse att oklarhet föreligger om ersättningsreglernas faktiska innehåll. De hävdade i övrigt bl. a. att problemen fått ökad aktualitet när kommunernas översiktsplanering

företrädesvis sker genom generalplaner som inte fastställs, eller genom planer som inte regleras i byggnadslagstiftningen.

I utlåtandet i anledning av motionerna anförde utskottet att även om den enskilde markägarens intresse i vissa fall måste komma i strid med det allmännas intresse vid samhällsplaneringen så framgick det dock av vad flertalet remissinstanser anfört i ärendet att avvägningen mellan dessa intressen i huvudsak var tillfredsställande och att en särskild utredning om byggnadslagstiftningens ersättningsregler icke var påkallad. Spörsmålet om den enskildes rättssäkerhet på detta område hörde för övrigt enligt utskottets mening så nära samman med frågorna om själva metoderna för översiktsplaneringen, att de ej heller lämpligen borde behandlas för sig. Däremot kunde denna fråga aktualiseras i den kommitté som förväntas bli tillsatt för att verkställa en allsidig utredning om planväsendet och dess organisationsproblem.

Utskottet förordade i sin hemställan att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Mot utlåtandet i den del, varom nu är fråga, reserverade sig tre ledamöter, vilka ansåg att motionen borde bifallas.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

I anledning av vad lantmäteristyrelsen anfört i sitt i det följande återgivna remissvar om utredning angående täktverksamhet må här erinras om att enligt 18 § naturvårdslagen med visst undantag täkt av sten, grus, sand eller lera för annat ändamål än markinnehavarens husbehov ej må ske utan länsstyrelsens tillstånd. Har tillstånd till täktverksamhet vägrats eller förenats med föreskrifter och kan till följd härav marken användas endast på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens värde vid lagens ikraftträdande, är ägaren enligt 29 § berättigad till ersättning av kronan för den skada han härigenom lider. Lagens innehåll överensstämmer med det i propositionen nr 1964: 148 föreslagna.

I sitt i anledning av propositionen jämte i ämnet väckta motioner avgivna utlåtande (1964: 41) anförde tredje lagutskottet bl. a. följande (s. 93 f).

Av skäl som utredningen närmare utvecklar kan de framtida ersättningsbeloppen för hindrad täktverksamhet väntas bli avsevärda. Den osäkerhet som kännetecknar beräkningarna härvidlag bör enligt utskottets mening föranleda särskilda överväganden, så att täktregleringen ej kan komma att äventyras av finansiella skäl. Möjligheterna att avgiftsbelägga tillåten täktverksamhet torde sålunda förtjäna att vidare övervägas. Fall kan vidare tänkas inträffa där en fyndighet berör flera fastigheter och en enstaka fastighetsägares tillståndsansökan måste avslås, fastän från naturvårdssynpunkt hinder ej skulle möta mot ett gemensamt uttag ur fyndigheten. Ersättningsanspråk mot det allmänna skulle således i vissa fall kunna tänkas utebli, om förutsättningar tillskapas för att tvångsvis genomdriva ett gemensamt uttag. Utskottet erinrar om att närliggande

exempel finnes i bysamfällighetslagen och i vattenlagens regler om dikningssamfällighet. Frågan om att tvångsvis bilda samfälligheter för täktverksamhet bör därför, såsom begärts i motionerna I: 822 och II: 1011, bli föremål för utredning.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan att i skrivelse till Kungl. Maj:t (nr 371) anhålla om utredning av frågan om bildande av tvångssamfälligheter för täktverksamhet ävensom om vidare prövning av spørsmålet om införande av täktavgift. Riksdagens skrivelse är beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

Förslag om översyn av byggnadslagstiftningen m. m.

Förslag om en översyn av byggnadslagstiftningen har på senare tid väckts i olika sammanhang. Här om må nämnas följande.

Byggnadsstyrelsen har på uppdrag av Kungl. Maj:t genomfört en utredning om bebyggelseplaneringens läge i kommunerna. Utredningen behandlar såväl mark- som planfrågor och har publicerats i serien »Aktuellt från byggnadsstyrelsen» (1964, del 2). Styrelsen kommer i sammanhanget även in på frågan om behovet av ändringar i byggnadslagstiftningen. Enligt styrelsens mening är tidpunkten nu inne för igångsättande av en utredning om en mer genomgripande översyn av byggnadslagstiftningen. Styrelsen anser att behov finns att närmare precisera den översiktliga bebyggelseplaneringens roll i det allmänna planeringssystemet, vilket i sin tur ånyo kan aktualisera den i olika sammanhang framförda tanken på en utredning rörande samhällsplaneringens organisation. Med tanke på behovet av översiktlig planering bl. a. inom kommunblocken bör reglerna om regionplanering vidare överses. Bestämmelserna om generalplan anses vara i behov av översyn i syfte att om möjligt ge denna planering ökad fasthet. Skulle en utredning visa att generalplanen kan ges en fastare form, är det tänkbart att bestämmelserna om detaljplan kan avsevärt förenklas. Avgränsningen mellan stadsplan och byggnadsplan torde på nytt böra omprövas och den starkt expanderande fritidsbebyggelsens speciella planproblem övervägas. Erfarenheterna efter 1959 års lagändring aktualiserar frågan om inte utomplansbestämmelser lämpligen borde gälla generellt för hela landet och möjligheterna för en mer planmässig reglering av glesbebyggelsen bör övervägas.

Styrelsen anför också att om det blir en mera allmän översyn av byggnadslagstiftningen, så är det sannolikt att de mångahanda bestämmelser som tillkommit för att skydda enskild rätt även måste upptas till övervägande. Utan att ta ställning till dessa ur många synpunkter ömtåliga och svårlösta frågor anser sig byggnadsstyrelsen i varje fall kunna konstatera att en del av de nuvarande bestämmelserna i hög grad bidragit till att fördröja planärendenas behandling.

Närliggande frågor berörs även i det av *bostadsutredningen* i maj 1965 avgivna betänkandet »Höjd bostadsstandard» (SOU 1965: 32).

Utredningen förordar, att det tillsätts en utredning för översyn av planinstitutet. Denna utredning bör bl. a. diskutera samordningen mellan stadsplanering och husprojektering och klara ut principerna för gränsdragningen mellan de statliga och de kommunala organens ansvar och befogenheter. Utredningen anser att detta utredningsarbete bör vara skilt från den översyn av byggnadslagstiftningen, som föreslagits av byggnadsstyrelsen. Utredningen menar också, att det kan komma att visa sig lämpligt att dela byggnadslagstiftningen i två komplex, en planeringslag med tillhörande planeringsstadga och en byggnadslag med tillhörande byggnadsstadga.

I årets *statsverksproposition*, bil. 13: inrikesdepartementet (s. 199), anmäls, att frågan om en översyn av byggnadslagstiftningen och planinstitutet prövas inom kommunikationsdepartementet.

I anledning av motioner vid årets riksdag med begäran om utredning i fråga om de olika planinstitutet och om planväsendets organisation uttalade *statsutskottet* (utlåtande nr 38 s. 15) att en översyn av dessa frågor länge framstått som behövlig. Utskottet ansåg sig emellertid med hänsyn till det nyssnämnda pågående arbetet inom kommunikationsdepartementet kunna utgå från att en utredning i ämnet skulle komma till stånd på Kungl. Maj:ts initiativ. Utskottet föreslog därför att motionsyrkandena inte skulle föranleda någon åtgärd. Detta blev även riksdagens beslut.

Här må även nämnas att *riksdagens justitieombudsman* i skrivelse till Konungen den 30 juni 1966 anmält, att han för sin del funnit påkallat, att frågan om införande av skydd för enskild markägare mot skadeverkningarna av oskäligt långvariga, provisoriska byggnadsförbud görs till föremål för utredning (jfr 15, 35, 97, 106 och 109 §§ BL).

Till slut kan nämnas att expropriationslagens ersättningsregler överses av *expropriationsutredningen*.

Motionen

Motionärerna anför bl. a. att det i samband med modernisering eller ändring av andra skäl av detaljplaner enligt byggnadslagen i betydande omfattning inträffar, att enligt gällande plan medgivet markutnyttjande minskas i högre eller mindre grad. Att en markägare i samband med att stadsplanen för ett område moderniseras och förbättras får finna sig i en viss nedskärning av tidigare medgivet markutnyttjande och därmed en viss värdeminskning beträffande sin fastighet anses i princip inte föranleda någon erinran, då medgivet markutnyttjande enligt åtskilliga äldre planer är så intensivt, att en nedskärning kan vara nödvändig för att nutida krav på

standard och utrymme i olika avseenden skall kunna tillgodoses. En minskning av medgivet markutnyttjande och därmed av fastighetsvärdena finner sålunda motionärerna i betydande utsträckning både försvarlig och tolerabel med hänsyn till de fördelar ur såväl allmän som enskild synpunkt som ett minskat markutnyttjande kan medföra. Stundom kan det emellertid inträffa att en planändring för vissa fastigheter innebär en så avsevärd minskning av medgivet markutnyttjande och därmed även av fastighetsvärdena att planändringen och dess konsekvenser för den enskilda markägaren ter sig som en rättskränkning. Vidare kan konsekvenserna av en planändring bli anmärkningsvärt olika för fastigheter inom samma planområde, beroende på hur planändringen berör fastigheterna i fråga. Om en fastighet som enligt gällande plan får utnyttjas för enskilt bebyggande genom en planändring reserveras för t. ex. gatuändamål, blir staden förr eller senare lösen-skyldig beträffande densamma. Vid inlösen av fastigheten skall därvid dens värde beräknas i princip med beaktande av det markutnyttjande, som var medgivet enligt den plan, som gällde före planändringen. Medgav den äldre planen t. ex. bebyggelse med trevåningshus, skall fastighetsvärdet således bestämmas med hänsyn härtill. Om en intilliggande fastighet efter planändringen fortfarande får utnyttjas för enskilt bebyggande men det medgivna markutnyttjandet — och därmed värdet av fastigheten — minskas avsevärt, t. ex. genom att trevåningsbebyggelse ersättes med envåningsbebyggelse, innehåller byggnadslagstiftningen inga regler på grund av vilka markägaren eller annan skulle kunna få ersättning för den betydande vär-deminskning som drabbar fastigheten.

Motionärerna anser, att sådana konsekvenser av en planändring är stötande för det allmänna rättsmedvetandet och kan för en enskild person få ekonomiskt rent katastrofala följder. Om en fastighet nyligen förvärvats av en ny ägare och därvid — såsom vanligen sker — betalats med hänsyn till det markutnyttjande som gällande plan medger kan den nye ägaren komma i en ekonomiskt mycket svår belägenhet. Samma gäller beträffande de eventuella långivare som genom inteckningar i en fastighet, vars värde genom en planändring kanske sjunker till en tredjedel av det tidigare fått en säkerhet, som kanske plötsligt inte har något reellt värde. Huruvida ersättning för skada, som enskild markägare eller annan kan lida på grund av förhållanden av denna art, kan utgå på grund av allmänna rättsregler finner motionärerna ovisst, då denna fråga veterligen inte prövats genom någon prejudicerande dom.

I motionen anförs i det följande, att starka skäl får anses tala för att markägare eller annan, som lider betydande skada på grund av planändring innebärande ett avsevärt minskat medgivet markutnyttjande beträffande fastighet, ersätts för sådan skada. Det synes vidare vara riktigt och rimligt, att markägare m. fl. icke skall vara nödsakade att hänvända sig till allmän domstol för att få sina ersättningsanspråk prövade och därvid behöva åbe-

ropa allmänna rättsregler. Ersättningsfrågorna synes i stället böra regleras i anslutning till bestämmelser i den lagstiftning, vars tillämpning ger upphov till ersättningskraven. Med hänsyn till kommunernas planmonopol synes ifrågakommande ersättningar i regel böra gäldas av vederbörande kommun. Ersättning synes icke böra ifrågakomma för smärre värdeminskningar utan endast i sådana fall, då markägare till följd av planändring kan utnyttja sin mark allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens tidigare värde.

Remissyttrandena

Motionen avstyrks av *byggnadsstyrelsen, Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet och Stockholms förorters samarbetsnämnd. Övriga remissorgan* anser att den väckta frågan inte bör utredas särskilt utan tas i övervägande i samband med en allmän översyn av byggnadslagstiftningen eller eljest i ett vidare sammanhang.

Byggnadsstyrelsen erinrar om att enligt 4 § BL vid planläggning såväl allmänna som enskilda intressen skall tillbörligen beaktas. Denna bestämmelse innebär bl. a. att fastställelse inte får meddelas i sådana fall där avvägningen mellan de intressen som sålunda måste beaktas vid fastställelseprövningen icke har skett på tillfredsställande sätt. Bestämmelsen har ansetts utgöra tillräckliga garantier för att de enskilda intressena inte blir eftersatta. Styrelsen framhåller, att fastställelse i många fall har vägrats, när den enskildes byggnadsrätt har inskränkts mer än som med hänsyn till de föreliggande förhållandena ansetts skäligt. Då det gällt att göra inskränkningar i den byggnadsrätt som varit medgiven i en tidigare plan har givetvis stort avseende måst fästas vid markens lämplighet i och för sig för det avsedda enskilda ändamålet, den omfattning i vilken den fastställda planen blivit genomförd samt frågan om planens genomförande längre varit realistiskt. Det förhållandet anges ofta föreligga att en detaljplan alltjämt är gällande, ehuru dess genomförande i avseende å bl. a. omfattningen av den medgivna byggnadsrätten i dagens läge med dess skärpta krav på friytor för tillgodoseende av skilda ändamål (parkering, lekplatser etc.) framstår såsom praktiskt sett uteslutet. Att under sådana förhållanden medge ersättning till markägare för en genom planändring förlorad byggnadsrätt, som redan kommit att framstå som mera teoretisk än motsvarande en praktiskt genomförbar lösning, är enligt byggnadsstyrelsens erfarenheter i de flesta fall omotiverat. Risken är däremot stor att tillkomsten av en sådan ersättningsregel skulle bidra till att konservera äldre olämpliga planer.

Byggnadsstyrelsen framhåller vidare, att i de fall, där en minskning av i en stadsplan redan medgiven byggnadsrätt utgör ett ur allmänna plantekniska synpunkter angeläget önskemål, en lämplig lösning ofta kan vara

att den nya stadsplanen fastställs under sådant villkor om inlösen som är angivet i 45 § tredje stycket BL i fråga om sådan i planen ingående mark, beträffande vilken reduceringen av byggnadsrätten framstår som orättvis och oskäligen mot den enskilde.

Införandet av en sådan bestämmelse i byggnadslagstiftningen som den av motionärerna ifrågasatta kan enligt byggnadsstyrelsens mening befaras bli direkt hämmande för en riktig och ändamålsenlig utformning av detaljplanläggningen och komma att medföra uppenbara risker för missbruk av rätten att hänskjuta ersättningsfrågor till domstols prövning.

Även *övriga remissinstanser som avstyrker* motionen hänvisar till att markägarnas intressen skall tillbörligen beaktas vid fastställelseprövningen. *Svenska stadsförbundet* framhåller därutöver bl. a. att det i ett samhälle oberoende av all offentlig planläggning ständigt pågår processer som kan innebära att värdet på mark förändras uppåt eller neråt och erinrar vidare om att byggnadslagstiftningen generellt sett intar en restriktiv hållning till ersättningsfrågor av den aktuella karaktären. Oberoende därav kan det inte föreligga någon skyldighet för samhället att ersätta en markägare för förluster som i själva verket inte beror på den av samhället antagna planen utan helt eller delvis på en allmän utveckling som planen återspeglar eller vars rimliga krav den förutser och beaktar. Att hålla isär effekten av en sådan allmän utveckling från andra verkningar av den kommunala planen måste i många fall vara mycket svårt. Över huvud taget torde det inte vara realistiskt att tänka sig att all kommunal planering skall vara förbunden med sådana rättsverkningar att ersättningsanspråk kan resas på grund av dess beräknade verkningar för mark i enskild ägo. Förbundet påpekar också att ägandet av mark naturligen måste innebära ett visst mått av risktagande.

Förbundet anför vidare att det måste stöta på praktiskt sett oöverstigliga svårigheter att medge skadestånd till sådana fastighetsägare som anser sig ha lidit intrång genom den i en plan angivna bebyggelserätten. En konsekvens av samhällets allmänna ansvar för sådana åtgärder som innebär markvärdesänkande skulle för övrigt vara att samhället i de fall då bebyggelserätten ökas eller en markvärdeökning eljest inträder genom planen skulle tillgodoföras den inträdda markvärdestegringen.

Det må anmärkas, att fem ledamöter av stadsförbundets styrelse velat avstyrka motionen med hänvisning till markvärdekommitténs arbete.

Överlantmätaren i Östergötlands län lämnar i sitt utlåtande exempel på situationer, där det enligt hans mening knappast kan anses motiverat att det allmänna lämnar ersättning för nedskärning av en tidigare byggnadsrätt. Han anför i denna del följande.

Det torde förhålla sig så att fortfarande en del äldre stadsplaner förekomma, där byggnadsrätten bestäms av reglerna i 1874 års byggnadsstadga och där alltså den formella byggnadsrätten är mycket stor. Även andra äldre stadsplaner förekomma, som innehålla bestämmelser om bygg-

nadsrätt, som i dagens läge är helt orealistisk. Utvecklingen medför krav på en helt annan stadsplanemässig miljö än tidigare. Därtill kommer att trafiken och behovet av biluppställningsplatser ställer helt andra krav på utrymme än tidigare. Det är därför på många håll aktuellt med en begränsning av den byggnadsrätt, som formellt gäller på grund av numera omoderna planer. I regel blir det här fråga om att utbyta en mera omfattande men lågvärdig byggnadsrätt mot en mindre omfattande men högvärdig. Det är därför inte säkert att en nedskärning av byggnadsrätten medför skada för markägaren.

Fall kunna också förekomma där äldre planer numera äro orealistiska till exempel på grund av att grundförhållandena icke medge vid planläggningen avsedd bebyggelse, att de sanitära förhållandena icke äro tillfredsställande, att kommunikationsförhållandena ändrats på ett avgörande sätt eller att befolkningsutvecklingen i trakten blivit en annan än man tidigare räknat med. I sådana fall kan det givetvis vara fullt motiverat att den tidigare byggnadsrätten begränsas eller att en äldre plan helt upphäves.

Överlantmätaren påpekar också, att den aktuella frågan bör ses i samband med det förhållandet att den enskilde markägaren i allmänhet icke alls eller endast i begränsad omfattning belastas med ersättning då byggnadsrätten ökas inom tidigare planlagd mark.

Lantmäteristyrelsen anför att de återverkningar som beslut enligt byggnads- eller naturvårdslagstiftningen angående tillåten användning av mark för bebyggelse, täkt eller annat intensivt utnyttjande normalt får på berörda och närbelägna fastigheters värde utgör svärbemästrade problem som inte fullt ut reglerats. I åtskilliga fall där beslut direkt innebär inskränkningar i den enskildes förfoganderätt finnes regler om ersättning i lagstiftningen. I andra fall — inte minst då fråga är om indirekta verkningar av åtgärder — saknas reglering i lag av rätten för markägare och innehavare av begränsade sakrätter att erhålla ersättning för värdeminskning av mark. Frågan om skälig fördelning av uppkommen värdeökning av mark i samband med att tillstånd till tätbebyggelse lämnas regleras icke i byggnadslagstiftningen. Styrelsen nämner som exempel de förhållanden som uppkommer — framför allt inom landsbygdsområden — i samband med att exploatering för tätbebyggelse tillåts i en trakt med splittrade äganderättsförhållanden, där område för vilket fråga först väckts om detaljplan inte sällan gynnas i fråga om exploateringsmöjligheterna. Mark som enligt detaljplan skall användas för bebyggelse undergår sålunda en värdestegring medan varje bebyggelse å omgivande område i regel utgör olämplig tätbebyggelse. Likartade förhållanden kan uppkomma i samband med täktverksamhet. Såsom motionärerna närmare utvecklat förekommer även i samband med ändring av detaljplan för bebyggelse fall där frågan om rätten till i och för sig befogade ersättningar är oklar.

I fortsättningen erinrar lantmäteristyrelsen bl. a. om att riksdagen i samband med antagande av 1964 års naturvårdslag anhållit om utredning av frågan om bildandet av tvångssamfälligheter för täktverksamhet. Styrelsen

framhåller, att den begärda utredningen avser en fråga som äger principiellt samband med ersättningsfrågorna på bebyggelseregleringens område såväl enligt naturvårdslagen som enligt byggnadslagen, exempelvis samexploateringsproblemen såväl i stadsbebyggelsen som i fritidsbebyggelsen. Även de frågor om ersättningar på grund av ändring av detaljplan enligt byggnadslagen som den av motionärerna önskade utredningen avser synes äga visst samband med ifrågavarande större frågekomplex. De erfarenheter lantmäteristyrelsen vunnit i samband med planering och plangenomförande ger vid handen att en utredning av nu ifrågavarande slag bör ske i ett vidare sammanhang.

Länsstyrelsen i Östergötlands län erinrar om bestämmelsen i 4 § BL och framhåller att man vid fastställelseprövning söker bevaka fastighetsägarnas berättigade intressen. Länsstyrelsen påpekar emellertid att en förutsättning härför som regel är att fastighetsägarna gjort erinran i planändringen och anför att det givetvis föreligger risk för att fastighetsägare försummar att bevaka sina intressen vid det utställelseförfarande som utgör ett led i planändringen. Med hänsyn till bland annat att frågan om en planändring medför värdeminskning till stor del beror på fastighetsägarnas intentioner torde fastighetsägarnas intressen däremot ofta ej beaktas ex officio vid planfastställelse. Värdeminskning på fastighet i följd av planändring kan emellertid, anför länsstyrelsen, uppkomma ej endast genom minskad exploateringsrätt utan även t. ex. genom att en trafikled framdras i omedelbar närhet av fastigheten eller genom att t. ex. område, vilket enligt fastställd plan avsetts till parkmark, efter planändring skall användas för bebyggelse. Bortsett från de fall där 75 och 83 §§ byggnadslagen är tillämpliga torde markägarna enligt länsstyrelsens mening knappast ha möjlighet att av domstol bli tillerkända ersättning för värdeminskning till följd av planändring. Därest bestämmelser införs angående rätt till ersättning i vissa fall för minskning av exploateringsrätten vid planändring, synes rätt till ersättning böra stadgas även för värdeminskning i andra avseenden. Det är emellertid enligt vad länsstyrelsen anför angeläget att eventuella ersättningsbestämmelser utformas på sådant sätt, att de ej i onödan försvårar i och för sig lämpliga planändringar och medför omfattande tvister angående ersättningsskyldighet. Därest fastighetsägare medges rätt till ersättning i anledning av planändring utöver vad som nu gäller, är det därför angeläget, att detaljerade regler ges angående de fall, då ersättning skall utgå och huru ersättning skall beräknas. Även om det enligt länsstyrelsens erfarenhet torde vara mera sällan en planändring medför sådan värdeminskning på en fastighet, att ägaren skäligen bör äga rätt till ersättning, synes det önskvärt, att frågan görs till föremål för utredning. Då ersättningsfrågan emellertid synes böra bedömas i samband med motsvarande bestämmelser i annan lagstiftning synes det lämpligt, att frågan tas upp i samband med en översyn av ersättningsbestämmelserna i byggnadslag, väg-

lag, naturvårdslag och expropriationslag. Ersättningsreglerna enligt nämnda lagar bör nämligen enligt länsstyrelsens mening göras till föremål för övervägande dels för åvägabringande av större enhetlighet, dels för komplettering med närmare bestämmelser angående sättet för beräkning av ersättning o. d.

Överlantmätaren i Stockholms län omnämner att det i ärenden om fastställelse av planändring ofta förekommer en annan sorts krav än motionärerna aktualiserat. Dessa krav sammanhänger med att olägenhet kan uppstå för granntomter då byggnadsmöjligheten ökas. Det kan vara ökad hushöjd, som tar bort en åtråvärd utsikt och därmed avsevärt kan förändra fastighetens saluvärde. Det kan också vara breda förgårds- och trädgårdsområden som genom planbestämmelser hållits fria från bebyggelse, men efter planändring till större delen kan bebyggas. Sådan bebyggelse kan helt förändra landskapsbilden och leda till avsevärda ändringar i fastighetsvärdena. I regel medför den ökade bebyggelserätten ökade markvärden, men för enstaka tomter kan motsatsen vara fallet. *Överlantmätaren* anser det motiverat att de berörda ersättningsfrågorna närmare studeras.

Utskottet

Den gällande byggnadslagstiftningen begränsar på många sätt markägares rådighet över sin mark. Flertalet av de inskränkningar i friheten att bygga marken som kan ske enligt denna lagstiftning är inte förenade med rätt till ersättning. En markägare är sålunda bl. a. skyldig att utan ersättning finna sig i sådana byggnadsföreskrifter i detaljplaner som avser exempelvis byggnadsplanyta och läge samt dess höjd och våningsantal.

I motionen tas upp frågan om markägares rätt till ersättning då byggnadsrätten enligt fastställd detaljplan inskränks genom planändring. Motionärerna finner det i viss utsträckning motiverat att en markägare får finna sig i att markutnyttjandet beskärs i samband med att en detaljplan för ett område moderniseras, då utnyttjandegraden enligt åtskilliga äldre planer är så intensiv att en nedskärning kan vara nödvändig för att nutida krav på standard och utrymme i olika avseenden skall kunna tillgodoses. Enligt motionärernas mening kan det emellertid ibland inträffa att en planändring för vissa fastigheter innebär en så avsevärd minskning av markutnyttjandet och därmed fastighetsvärdena att planändringen och konsekvenserna därav för den enskilde ter sig som en rättskränkning. Motionärerna hemställer att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skall anhålla om utredning av frågan om ersättning till markägare m. fl. i sådana fall, då fastighet på grund av ändring av detaljplan erhåller väsentligt minskade möjligheter till markutnyttjande och därigenom undergår värdeminskning.

Utskottet vill först erinra om den allmänna föreskriften i byggnadslagen att vid planläggning såväl allmänna som enskilda intressen skall tillbörligen beaktas. Är en plan i vissa stycken så oförmånlig för en markägare att hans intresse måste anses lida otillbörligt intrång, bör planen i denna del inte fastställas mot vederbörandes bestridande om det inte kan förutsättas att inlösen kommer till stånd. Undantagsvis kan fastställelse ändock ske men då under villkor att inlösen sker inom viss kortare tid. De granskande statliga myndigheterna har här en svår uppgift som emellertid underlättas av att under årens lopp en viss praxis utbildat sig till ledning för bedömningen. I allmänhet torde även avvägningen mellan allmän och enskild rätt i planfrågor vara tillfredsställande.

Som framhållits i såväl motionen som flera remissvar medger många äldre detaljplaner en byggnadsrätt som i dagens läge med dess skärpta krav på en god miljö och friktor för tillgodoseende av exempelvis behovet av biluppställningsplatser är orealistisk. Även av andra skäl som t. ex. befolkningsutvecklingen inom en kommun kan genomförandet av en fastställd plan framstå som praktiskt sett uteslutet. I sådana fall kan det givetvis vara naturligt och riktigt att byggnadsrätten vid en planändring begränsas. Begränsningen har för övrigt i dessa fall inte sin yttersta orsak i planen utan beror på den allmänna utveckling som planen återspeglar. Att i sådana fall medge ersättning till markägare i anledning av att byggnadsrätten begränsats kan inte anses vara motiverat. En synpunkt som framförts i sammanhanget är även att konsekvensen av en regel om samhällets ansvar för värdeminskning till följd av att byggnadsrätten minskas synes vara att samhället bör tillgodoföras den vinst, som kan uppkomma i de fall ett ökat markutnyttjande medges. Det har också påpekats, att ägandet av mark naturligen måste innebära ett visst mått av risktagande.

Vissa skäl talar sålunda mot införandet av en bestämmelse av det slag motionärerna ifrågasatt. Utvecklingen synes emellertid gå i den riktningen att omvälvningarna i samband med planändringar blir allt större. Särskilt framdragandet av större trafikleder i befintlig bebyggelse synes i vissa fall medföra problem av en art som tidigare inte varit aktuella. Någon särskild utredning av det i motionen aktualiserade spørsmålet synes dock, såsom i flera remissyttranden framhållits, icke lämplig. Vid en sådan allmän översyn av byggnadslagstiftningen, som i olika sammanhang påyrkats, kan frågan emellertid upptagas till övervägande.

Utskottet får på grund av vad sålunda anförts hemställa,

att förevarande motion, II:735, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 26 oktober 1966

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Alexanderson, Ebbe Ohlsson, Knut Johansson*, Erik Jansson, Nils-Eric Gustafsson, Åkesson, Paul Jansson* och Torsten Hansson;

från andra kammaren: herrar Johansson i Torp, Nyberg, fru Torbrink, herrar Svenning, Hammarberg, From och Krönmark.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.