

## Nr 73

### *Utlåtande i anledning av motioner angående vinst på grund av markvärdestegring vid exploatering av mark för fritidsändamål.*

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 515 i första kammaren av herrar *Olsson*, *Manne*, och *Hjorth* och nr 601 i andra kammaren av herr *Trana m. fl.*

I motionerna, som är likalydande, hemställes

»att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om allsidig utredning och förslag rörande en spridning av de oförtjänta markvärdestegringsvinsterna vid exploatering av mark för fritidsändamål, varvid de i motionen anförda synpunkterna måtte beaktas».

Över motionerna har utskottet på sätt föreskrives i § 46 riksdagsordningens inhämtat utlåtanden från statens naturvårdsverk, statens planverk och lantmäteristyrelsen. På begäran av utskottet har yttrande därjämte avgivits av Riksförbundet Landsbygdens folk.

### **Något om ersättningsreglerna i byggnadslagen och naturvårdslagen**

De bestämmelser som främst aktualiseras genom innehållet i motionerna är ersättningsreglerna i *byggnadslagen den 30 juni 1947* och *naturvårdslagen den 11 december 1964*.

För att ge en bakgrund till ersättningsreglerna i *byggnadslagen* (BL) lämnas i det följande en kortfattad redogörelse för huvuddragen av byggnadslagstiftningens bestämmelser om reglering av bebyggelse.

Enligt den definition som 6 § BL ger av begreppet tätbebyggelse avses därmed sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör särskilda anordningar för att tillgodose gemensamma behov. Bebyggelse som enligt 6 § BL inte faller under begreppet tätbebyggelse benämns i lagen glesbebyggelse. Det må framhållas att någon klar och entydig tolkning av tätbebyggelsebegreppet inte utbildats i praxis. En huvudprincip i BL är att det tillkommer det allmänna, i första hand vederbörande kommun, att bestämma var och när tätbebyggelse skall få ske. I enlighet härmed krävs enligt 5 § andra stycket BL för att mark skall få användas till tätbebyggelse att marken vid planläggning enligt BL prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. Markägarens rätt att använda sin mark till tätbebyggelse är alltså inte

obegränsad utan är underkastad den väsentliga inskränkningen att marken först skall vara planlagd för ändamålet.

Genom planläggningen bestäms inte bara var och när tätbebyggelse får ske utan också den omfattning i vilken marken får tas i anspråk för sådant ändamål. Redan i den översiktliga planläggningen kan — genom regionplan eller generalplan — vissa områden avsättas för tätbebyggelse, medan andra återigen reserveras för trafikleder, idrotts- och friluftsliv eller andra anordningar och anläggningar, som är avsedda att tjäna gemensamma behov, och därigenom helt eller delvis undantages från möjlighet till bebyggelse. Den omständigheten att mark i översiktlig plan avsatts för tätbebyggelse ger inte utan vidare markägaren befogenhet att utnyttja marken för sådant ändamål. För att så skall få ske krävs att marken lagts under stadsplan eller byggnadsplan. Först därigenom blir närmare reglerat vilka markområden som får bebyggas samt den omfattning och karaktär bebyggelsen får ha inom varje individuellt område. I sammanhanget må erinras om den viktiga rättsverkan som är förbunden med fastställda generalplaner och detaljplaner, nämligen att det är förbjudet att företa nybyggnad i strid mot sådana planer.

Befogenheten att använda mark till glesbebyggelse är i princip fri enligt byggnadslagstiftningen. Vissa undantag gäller dock. Sålunda innehåller BL bestämmelser, som syftar till att förhindra uppkomsten av sådan bebyggelse — inbegripet enstaka byggnader — som kan vara till men från kulturskyddssynpunkt. Vidare kan i generalplan föreskrivas att mark skall tills vidare undantagas från viss bebyggelse, exempelvis när marken avses för fritidsändamål och förhållandena är sådana att även enstaka byggnadsföretag skulle kunna äventyra syftet med planen i den delen. Det må framhållas att fastställda generalplaner endast förekommit i ett fåtal fall. Vad slutligen beträffar områden, för vilka byggnadsförbud utfärdats i avvaktan på plan eller utomplansbestämmelser, förekommer även där en reglering av glesbyggelserätten så till vida att byggnadsverksamheten inom sådana områden generellt är underkastad dispensprövning.

Också i annan lagstiftning förekommer bestämmelser, enligt vilka mark kan vara belagd med byggnadsförbud i en eller annan form, eller föreskrifter som åt det allmänna eller något dess organ inrymmer befogenhet att i ett eller annat avseende reglera bebyggelserätten. Viktiga stadganden av sådan innebörd förekommer — som framgår av den följande redogörelsen — i 1964 års naturvårdslagstiftning.

I det följande redogöres för en markägares möjligheter till ersättning för de inskränkningar i möjligheten att nyttja marken, som kan föranledas av byggnadslagstiftningen.

Stadgandet i 5 § andra stycket BL slår fast att markägare inte har generell befogenhet att använda sin mark för tätbebyggelse, utan att det i stället ligger i det allmännas hand att bestämma var och när tätbebyggelse får ske.

Principen förutsätter att markägare generellt sett inte är berättigad till ersättning av det allmänna för de begränsningar i rådigheten över marken, som byggnadslagstiftningen medför. En motsatt ståndpunkt skulle innebära att det allmännas bestämmanderätt blev illusorisk.

Markägare är således i princip inte berättigad till ersättning av det allmänna för att han på grund av det generella tätbebyggelseförbudet i 5 § andra stycket BL, planläggning eller ett särskilt bebyggelseförbud hindras att använda sin mark till tätbebyggelse. Ersättning utgår i princip inte heller för planändringar, som innebär att byggnadsrätten minskas i förhållande till vad som tidigare gällt exempelvis genom att hushöjden och antalet våningar minskas. Likaså är markägaren tvungen att acceptera att byggnadsrätten inte kan fördelas lika alla markägare emellan. Från den nu redovisade huvudregeln gör lagstiftningen vissa undantag genom regler av kompensativ innebörd. Dessa undantag är i en del fall ganska långtgående.

Undantagsbestämmelserna, vilka väsentligen grundats på billighets-skäl, är av två slag, dels sådana som föreskriver skyldighet för samhället att inlösa mark som blivit onyttig för ägaren, dels sådana som föreskriver penningersättning utan samband med inlösen för skada, som uppkommit som en följd av samhällets åtgärder. I princip har avvägningen mellan de skilda ersättningsformerna skett så att inlösningsplikt föreskrivits i fall när marken över huvud taget inte kan utnyttjas på ett ekonomiskt någorlunda lönsamt sätt eller planläggningen annars medfört mera avsevärda inskränkningar i förfoganderätten. Rätt till ersättning i pengar föreligger vid en del visserligen ingripande men dock mindre långtgående begränsningar i möjligheterna att ekonomiskt utnyttja marken samt vidare när det, såsom i fråga om byggnadsplan, inte är kommunen som har huvudmannskapet för planens genomförande.

Bestämmelser om skyldighet för stad att lösa mark, som på grund av fastställd generalplan eller stadsplan inte får användas för enskilt bebyggande, finns i 21 och 48 §§ BL. Sistnämnda paragraf reglerar dessutom stads lösningsplikt beträffande tomtedel. I 21 § är föreskrivet att staden är skyldig att lösa mark, som enligt fastställd generalplan skall användas för annat ändamål än enskilt bebyggande, såvida markens ägare till följd av sådan planbestämmelse inte kan nyttja marken annat än på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde. 48 § innehåller motsvarande föreskrift i fråga om mark som enligt stadsplan skall användas för annat ändamål än enskilt bebyggande.

Bestämmelserna gäller på grund av hänvisning i 97 och 106 §§ BL även beträffande annan kommun än stad.

Den i 21 och 48 §§ BL föreskrivna lösningsplikten beträffande mark, som inte får användas för enskilt byggande, har motiverats främst av förbudet att bygga på gatumark och därmed likställd mark. Bestämmelserna tar emel-

lertid sikte också på andra fall, när inskränkningarna i förfoganderätten är så betydande, att markägaren skäligen bör kunna fordra att marken löses. Under vissa förhållanden kan således även exempelvis en bestämmelse om att marken skall användas till allmän byggnad, särskilt trafikområde, idrottsplats, fritidsområde e. d. medföra att kommunen blir skyldig att lösa marken. En förutsättning är dock att marken undantagits från all enskild bebyggelse. Tillåts glesbebyggelse — exempelvis för jordbrukets behov — föreligger ej lösningsplikt.

Bestämmelser om inlösningsplikt återfinns också i andra stadganden, vilka här förbigås.

Bestämmelserna om inlösningsplikt kompletteras, som redan nämnts, av regler enligt vilka markägare i vissa fall kan påfordra penningersättning för hinder i markutnyttjandet till följd av bebyggelsereglering. Reglerna går således ut på ersättningsskyldighet för kommun eller annan för skada genom bebyggelsereglerande åtgärder.

En grupp av ersättningsregler grundas ytterst på det förhållandet att rätten att utnyttja mark för *glesbebyggelse* i princip är fri, såvitt gäller området som inte omfattas av detaljplan. Förbjuds all glesbebyggelse inom sådant område kan markägare, i enlighet med vad som tidigare anförts, under vissa omständigheter påkalla inlösen av marken. Om däremot bebyggelseförbudet inte är totalt utan begränsat i så måtto att det avser endast viss glesbebyggelse, kan markägaren under vissa förutsättningar ha rätt till penningersättning för den skada som han lider genom förbudet. Bestämmelser av denna innebörd finns i 22 och 97 §§ BL. I dessa paragrafer är föreskrivet att, om mark enligt fastställd generalplan inte får användas för annan glesbebyggelse än för jordbrukets och vissa därmed jämförliga behov och markägaren till följd därav kan nyttja marken bara på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, så är markägaren berättigad till ersättning av staden (kommunen) för den skada han därigenom lider. Bestämmelserna torde knappast någonsin ha tillämpats.

I fråga om områden med *byggnadsplan* ankommer det på markägarna själva att genomföra planen. För byggande och underhåll av vägar och andra allmänna platser skall finnas vägförening. Markägare kan i dessa fall inte framtvunga inlösen av mark, som blir onyttig för honom till följd av planbestämmelserna. Under vissa omständigheter är han skyldig att upplåta mark till vägar och andra allmänna platser utan ersättning (112 och 113 §§ BL). 113 § avser endast s. k. markexploatör och innebär att om byggnadsplan lägges över område i en ägares hand länsstyrelsen vid planens fastställande må förordna, att ägaren skall utan ersättning upplåta obyggd mark, som för områdets ändamålsenliga användning erfordras till väg eller annan allmän plats, i den mån det med hänsyn till den nytta ägaren kan förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter prövas skäligt. Grunden för stadgandet är att markexploatören torde ha

sådan nytta av planen, att han rimligen bör bidra till dess genomförande i större utsträckning än övriga ägare av mark inom området. (I 70 § BL finns motsvarande bestämmelse i fråga om stadsplan; se nedan under »Expropriationsutredningens betänkande».) I den mån skyldighet enligt nämnda paragrafer inte föreligger är markägaren enligt 116 § BL berättigad till ersättning för den skada som åsamkas honom till följd av planbestämmelserna, såvida dessa lett till att han bara kan använda marken på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde. Ersättningskyldigheten vilar på kronan om marken är avsedd till allmän väg och annars på vägföreningen. Bestämmelsen i 116 § BL kompletteras av en föreskrift i 118 § BL, enligt vilken det i regel inte är tillåtet att i byggnadsplan mot markägarens bestridande bestämma att mark skall användas för annat ändamål än till enskilt bebyggande, väg eller annan allmän plats, såvida inte markägaren i förväg tillförsäkras ersättning för skada, som han lider genom att han till följd av planen kan använda marken bara på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens värde. Föreskriften lämnar öppet vem som skall svara för ersättningen.

För ersättningsbestämmande och erläggande gäller expropriationslagens regler i tillämpliga delar (137 § BL). Ersättningen skall sålunda motsvara markens värde med hänsyn särskilt till ortens pris och markens avkastning. Den bakomliggande målsättningen är, att markägaren skall bibehållas vid samma ekonomiska ställning i stort som förut, varken mer eller mindre. Därför skall ersättning även utgå för intrång på återstoden av expropriationsfastigheten samt för skada i övrigt.

*Naturvårdslagen* innehåller bestämmelser om olika skyddsformer, nämligen nationalpark, naturreservat, naturminne samt särskilda bestämmelser till skydd för växt- och djurarter, skydd för friluftslivet, skydd för landskapsbilden och skydd mot nedskräpning. I det följande lämnas en kortfattad beskrivning av de skyddsformer, som är av intresse i förevarande sammanhang.

Enligt 7 § kan länsstyrelsen som *naturreservat* förklara område som finnes böra särskilt skyddas eller vårdas på grund av sin betydelse för kändedomen om landets natur, sin skönhet eller eljest märkliga beskaffenhet eller emedan området är av väsentlig betydelse för allmänhetens friluftsliv. Av 9 § framgår att särskilda föreskrifter kan meddelas beträffande reservat i den mån detta behöver fördes med vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar eller liknande anordningar eller där behöver företagas gallring, röjning, slåtter, plantering, avspärrning etc.

Naturvårdslagen ger möjlighet att trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv åt allmänheten även på annat sätt. Länsstyrelsen kan nämligen enligt 15 § förordna att visst område skall vara *strandkyddsområde*. Sådant område kan omfatta mark på högst 300 meters avstånd från strand-

linjen. I första hand är det fråga om att inom strandskyddsområdet förbjuda bebyggelse utan särskilt tillstånd. Regleringen åsyftar emellertid också att åt allmänheten trygga tillgången på platser för bad och friluftsliv.

Naturvårdslagen innehåller vidare vissa bestämmelser i 18—22 §§ till *skydd för landskapsbilden*, innebärande bl. a. tillståndstvång. Bestämmelserna tar närmast sikte på att förhindra störande bebyggelse, reklamskyltar, grustäkt o. d.

Enligt naturvårdslagen kan markägaren eller nyttjanderättshavaren er-hålla ersättning av staten i samband med bildande av naturreservat, vid vägrat tillstånd samt i vissa andra situationer. Reglerna återfinns i 25—36 §§. Beträffande naturreservat återkommer den från byggnadslagen (t. ex. 22 § BL) kända regeln om ersättningsrätt, därest marken efter rådhetsin-skränkningen kan användas endast på sätt som står i uppenbart missför-hållande till dess tidigare värde (25 §). Det må framhållas att med hänsyn till innehållet i 5 § BL ersätts inte mistat tätbebyggelsevärde. Vid synner-ligt men må ägaren påfordra att fastigheten löses (26 §). Vid förordnande om strandskydd ges ersättning efter samma grunder som i 25 §, men här tas även hänsyn till att förbudet för andra delar av fastigheten kan ha medfört nytta, t. ex. genom att ökade bebyggelsemöjligheter där uppkom-mit, s. k. influensverkan (28 §). Vägrat täkttillstånd ger också upphov till ersättningsrätt, men endast om markanvändningen står i uppenbart miss-förhållande till markens värde vid tiden för naturvårdslagens ikraftträ-dande. Frågorna om ersättning och eventuell inlösen prövas av expropria-tionsdomstol, såvida inte överenskommelse kan nås.

### Motionerna

I motionerna anförs inledningsvis att urbaniseringsprocessen i vårt land medfört många dominanta samhällsproblem. Motionärerna framhåller att även den spontana utvecklingen av stortätortsmänniskornas trivselvanor tyder på att stortätortsmiljön saknar vissa etiska och fysiska förutsätt-ningar för en tillfredsställande livstillvaro. Så fort tillfälle ges söker sig oändliga skaror av tätortsmänniskor tillbaka till naturen, till sommarstu-gor, campingplatser, badstränder, fritidsområden, frisk luft och orörd natur.

Motionärerna erinrar om att fritidsbebyggelseutvecklingen obligatoriskt medfört att behovet av erforderlig tomtmark blivit ett attraktivt spekulati-onsobjekt. Sålunda, anför motionärerna, drivs markpriserna i höjden, och både de som säljer marken och de mer eller mindre professionella markexploatörerna gör sig goda vinster. Det är enligt motionärerna i dag inte ovanligt att fritidstomter i attraktiva områden betingar priser på 10 000-tals kronor.

Motionärerna pekar på att den snabba utvecklingen på detta område

framtvingat en restriktiv lagstiftning för att förhindra en icke önskvärd okontrollerad satsning med efterföljande samhällliga trivsel- och kostnadsproblem. År 1962 tillkom sålunda strandlagsbestämmelserna, vilka år 1965 avlöstes av naturvårdslagen. Genom kommunernas planverksamhet för fritidsbebyggelsen lokaliseras och koncentreras i allt större utsträckning bebyggelsen till områden, som är lämpliga från kommunal synpunkt. Att så sker är nödvändigt från såväl sanitära som andra servicebehovssynpunkter, framhåller motionärerna. De erinrar vidare om att det av bilaga 14 till 1970 års statsverksproposition framgår att statens planverk under året inventerat olika kuststräckors värde för friluftsliv och fritidsbebyggelse och att inventeringen syftar till att få fram förbättrat underlag för översiktlig planering på lokal och regional nivå samt för den fysiska riksplaneringen.

Enligt motionärerna har emellertid denna lokaliseringsdirigerande verksamhet medfört en omfattande oförtjänt markvärdestegring, vilken liksom tomtförsäljningsmöjligheterna över huvud taget i huvudsak endast kommer dem till del som har turen att ligga inom de upprättade planområdena för fritidsbebyggelse. De fastighetsägare, vilkas mark gränsar intill planområdena sägs i stort sett bli helt ställda utanför försäljnings- och vinstmöjligheterna. Däremot får dessa markägare ofta släppa till sina marker såsom strövområden för de inom planområdet boende. Motionärerna framhåller att dessa förhållanden och framför allt de nästan helt stängda markförsäljningsmöjligheterna från rättvisesynpunkt ansetts vara otillfredsställande. Därför har, anför motionärerna, sedan några år tillbaka, genom beslut av riksdagen, öppnats möjligheter till ersättningar till markägare, som kan styrka ekonomiska förluster genom uteblivna markförsäljningar, om de föranleds av beslut enligt naturvårdslagen. Dessa ersättningar utgår från jordbruksdepartementets anslag för »Ersättningar vid bildande av naturreservat m. m.». Detta anslag som för budgetåret 1969/70 uppgick till 5 000 000 kronor föreslås för budgetåret 1970/71 bli höjt till 9 000 000 kronor. (Förslaget godtogs av riksdagen, se prop. 1970: 1, bil. 11, JoU 1, rskr. 9.) Med hänsyn till den förväntade expansionen av de boendevanor som grundas på den hittillsvarande utvecklingen mot dubbla bostadsorter — en för inkomsternas förvärvande och en för den ökande fritidens utnyttjande — kan det enligt motionärernas mening antas att kraven från markägare på ersättningar ständigt kommer att öka och därmed framtvunga årliga avsevärda anslagshöjningar i statsbudgeten. Motionärerna ifrågasätter om detta från principiella utgångspunkter är en riktig utveckling.

Helt visst är det samhällets skyldighet att se till att gällande lagar såvitt möjligt skapar rättvisa och lika betingelser för medborgarna, framhåller motionärerna. En lag som på grund av naturvårds- och byggnadsplanebestämmelser prioriterar den ene och avstänger den andre medborgaren från de inkomstmöjligheter vartill bägge har samma grundförutsättningar vore

en dålig lag. Men, framhåller motionärerna, eftersom försäljningarna av fritidstomter är en förvärvskälla, som blir allt lukrativare på grund av den oförtjänta markvärdestegring som den stigande efterfrågan framkallar, kan med skäl ifrågasättas om det kan anses vara samhällets skyldighet att svara för kompensationen till markägare som genom naturvårdslagens och byggnadslagens bestämmelser utestängs från möjligheterna till inkomst av oförtjänt markvärdestegring. Motionärerna påpekar att oförtjänt markvärdestegring knappast kan ses såsom en från samhällets synpunkt positiv företeelse, som hör uppmuntras. Därför borde enligt motionärernas mening logiken bjuda att samhället icke heller sanktionerar principen om den oförtjänta markvärdestegringens legalitet genom att med statsbidrag kompensera de markägare som utestängs från möjligheterna att vara med och tillgodogöra sig mer eller mindre betydande, ofta helt arbetsfria, inkomster.

Motionärerna anser att det däremot borde vara i samhällets intresse att se till att de oskäligen markförsäljningsvinster, som den oförtjänta markvärdestegringen framkallar, kanaliseras ut även till de markägare som ställs utanför men på grund av sina ägoförhållanden har nära anknytning till de byggnadsplanelagda fritidsområdena. Motionärerna framhåller att en sådan lösning säkerligen erbjuder avsevärda tekniska svårigheter. De anser dock att svårigheterna inte borde vara oöverkomliga. Självfallet kan någon hundraprocentig rättvisa för markägarna aldrig åstadkommas, eftersom oundgängliga intressegränser på marken måste fastställas. Att binda markvärdestegringens vinster, genom fritidstomtsförsäljning, till markägarna inom vederbörande skifteslags gränser eller, om detta är ett för litet område, till flera sammanförda skifteslag, skulle enligt motionärernas uppfattning kunna vara en framkomlig och någorlunda rättvisande väg. Motionärerna skisserar härvidlag följande tillvägagångssätt. De för orten gällande råmarkspriserna, eventuellt med visst procentuellt prispåslag, kunde tänkas vara normgivande för det legala tomtmarkspriset. Det belopp varmed det verkliga försäljningspriset överstiger detta normbelopp skulle i så fall utgöra den kollektiva vinsten för skifteslagets markägare. För att förhindra markförsäljningen »med mörklagda affärer under bordet» borde såväl försäljning som redovisning ombesörjas av en inom skifteslaget tillsatt ekonomisk intresseförening. I de fall där markförsäljningen sker till professionella tomtexploatörer, vilket sägs vara mycket vanligt, ifrågasätts om icke även dessa skulle avstå viss del av sin exploateringsvinst till den tänkta markägarintresseföreningen. Motionärerna anser det också böra övervägas om inte oförtjänt markvärdestegringsvinst vid försäljning av mark till naturreservat bör kanaliseras efter enahanda grunder.

Motionärerna framhåller att det måste anses vara ett samhällsintresse av rang att se till att vinsterna av exploateringen av en av landets på sikt värdefullaste naturtillgångar icke stannar i fickorna på ett fåtal markexploatörer. I stället bör dessa övervinster fördelas på ett rimligt sätt till



alla berörda markägare. Samhället har inom ramen för nu gällande bestämmelser, på vissa grunder, erkänt deras rätt till ersättning och påtagit sig det ekonomiska ansvaret därför. Genom en ändrad lagstiftning i enlighet med motionens syfte överflyttas detta ansvar till den part där det rätteligen borde höra hemma, nämligen till den som tillgodogör sig exploateringsvinsterna, anför motionärerna avslutningsvis.

### Bygglagutredningen

Bygglagutredningen har tillsatts enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 29 mars 1968 för översyn av byggnadslagstiftningen (1969 års riksdagsberättelse K:55).

I direktiven för utredningen anføres bl. a. att de ändrade anspråk på marktillgång och miljöutformning som följer av ändringarna i levnadsvanor och bosättningsformer, särskilt bör uppmärksammas vid utredningsarbetet. Det framhålls att den växande tätortsbefolkningen har behov av landsbygden för friluftsliv och rekreation likaväl som landsbygdsbefolkningen har behov av tätorterna för service och olika fritidsaktiviteter. De många människornas möjligheter till rekreation måste väga tungt i förhållande till intresset att exploatera stränder och andra värdefulla områden för privat bebyggelse.

I direktiven skisseras ett system av regler för den fysiska planläggningen och förverkligandet av dess intentioner. Systemet omfattar bl. a. kommunal översiktsplan, benämnd kommunplan, kommundelsplan och detaljplaner. Detaljplanen tänkes ersätta de nuvarande planformerna, stadsplan och byggnadsplan.

I systemet bör enligt direktiven ingå en möjlighet att i vissa fall ålägga markägare att betala kostnader för detaljplans upprättande. Särskilt bör detta kunna ske vid exploatering av stora områden i en ägares hand men det bör undersökas om inte samma regel skall gälla också i vissa andra fall.

Ett planväsen utformat enligt de linjer som anges i direktiven innebär förändringar också för de enskilda markägarna. Utgångspunkten för fysisk planläggning bör enligt direktiven vara att såväl allmänna som enskilda intressen tillbörligen skall beaktas. De allmänna intressen som kan komma i konflikt med de enskilda markägarnas är emellertid ofta av sådant slag att markägaren får vika. I direktiven anføres att lagstiftningen bör innehålla regler om i vilka fall ersättning bör utgå i sådana situationer. Vidare anføres att dessa frågor bör prövas med beaktande av resultatet av expropriationsutredningens arbete och mot bakgrunden av bl. a. naturvårdslagens ersättningsregler och motsvarande regler i en ny fastighetsbildningslag.

### Expropriationsutredningens betänkande

Expropriationsutredningen har i november 1969 överlämnat sitt huvudbetänkande — »Expropriationsändamål och expropriationsersättning m. m.» (SOU 1969:50, 51) till justitieministern.

I direktiven för utredningen hade framhållits att utredningen borde uppmärksamma möjligheterna att genom lämplig utformning av expropriationsinstitutet bidra till att förbehålla oförtjänt markvärdestegring åt det allmänna. Med anledning härav har föreslagits nya regler om expropriation för tätortsändamål, vilka utformats särskilt med hänsyn till behovet för kommunerna att förvärva mark på ett tillräckligt tidigt stadium. Utredningen har vidare föreslagit att tillämpningsområdet för s. k. värdestegringsexpropriation vidgas väsentligt. Förslaget till nya värderingsregler har utformats så att de inte skall gynna utan i stället motverka spekulation i stigande markpriser. Härjämte föreslås — i enlighet med vad nedan anförs — regler i BL om kompensation till markägare för s. k. planskada, vilka regler avses bryta den inbyggda prisspiral som de nuvarande bestämmelserna ibland ger upphov till. Slutligen föreslås ett s. k. *värdeutjämningsinstitut* som tänkes kunna bli ett verksamt medel för kommunerna att få till stånd exploateringsavtal och motverka överexploatering och oskälig markvärdestegring. I fråga om innebörden av nämnda kompensationsregler samt av värdeutjämningsinstitutet må följande anföras.

I betänkandet anförs bl. a. att sådan mark som i detaljplan avses för enskilt bebyggande kan ägaren nyttiggöra för bebyggelse antingen genom att behålla och bebygga marken eller genom att sälja den på öppna marknaden. Den har därför ett värde som i regel kan bestämmas i relation till belägenheten och den tillåtna bebyggelserätten. Mark som avses för andra ändamål (t. ex. för gator, parker, flygfält, allmänna byggnader m. m.) kan däremot endast temporärt användas för samma ändamål som förut eller för annat ändamål som är förenligt med planen och måste förr eller senare genom frivilligt avtal eller expropriation överlåtas till kommunen eller annat allmänt organ. Om sådan mark säljs i öppna marknaden bestäms priset i huvudsak av vad som man kan förväntas få vid överlåtelse till kommunen, dvs. i sista hand det värde som kan förväntas bli åsatt marken vid expropriation.

Om stadsplan läggs över ett större område i en ägares hand brukar kommunen nästan undantagslöst betinga sig att de områden som avses för annat ändamål än enskilt bebyggande överlåts till kommunen utan ersättning. Ibland får dessutom ägaren betala hela eller en del av kostnaderna för att dra fram gator samt vatten- och avloppsledning. När det gäller att få till stånd sådana avtal, kan kommunen åberopa bestämmelserna i 70 och 73 §§ BL vilka går ut på att motsvarande skyldighet kan vid behov åläggas fastighetsägaren tvångsvis. En företagare som avser att

exploatera ett större område kalkylerar inte gärna med några plusposter för annat än den mark som är avsedd för enskilt bebyggande och övrig mark har för honom snarast ett negativt värde, anför utredningen.

Ett annat är förhållandet när äganderätten till marken är delad på flera händer. Ägaren av mark som är avsedd för annat än enskilt bebyggande kan med hänsyn bl. a. till gällande ersättningsregler alltid påräkna att få ut för marken åtminstone det värde som marken har om den för all framtid används för samma ändamål som förut eller annat med planen förenligt ändamål (current use value). Enligt vedertagen tolkning kan han emellertid, åtminstone i flertalet fall, få ersättning för det sannolikt högre förväntningsvärde som marken hade omedelbart före planläggningen.

Utredningen framhåller att ersättningsreglerna i BL i många fall måste ge upphov till en prisspiral genom att de inte innefattar någon begränsning av de förväntningsvärden som ersätts vid expropriation. Enligt utredningen är det knappast praktiskt möjligt att bromsa den här antydda prisutvecklingen på annat sätt än genom att ersättningsreglerna i BL får en utformning som garanterar ägare av mark, avsedd för allmänna ändamål, att få gottgörelse för »current use value» men inte något därutöver. Sådana ändringar i BL bör enligt utredningen föranleda motsvarande jämkning av likartade bestämmelser i annan lagstiftning, bl. a. väglagarna och naturvårdslagen.

En ersättningsregel av angivna innehåll torde emellertid för många vara svår att acceptera av den anledningen att den inte utjämnar utan tvärtom skärper motsatsen mellan dem som vinner och dem som förlorar på detaljplanläggningen, dvs., å ena sidan, ägare av sådan mark som utläggs till tomter och, å andra sidan, ägare av sådan mark som utläggs för allmänt ändamål. Utredningen anser därför att regeln bör kompletteras med någon form av utjämningsregel. Det lämpligaste är enligt utredningen om regeln kan utformas så att den — på liknande sätt som reglerna i 70 och 73 §§ BL — främjar frivilliga uppgörelser mellan markägarna och kommunen om de ekonomiska villkoren för utnyttjande av planområdet. Jämsides med ändringen av ersättningsreglerna i BL föreslås därför bestämmelser som går ut på att kommunen och markägarna vid fastställande av detaljplan får ömsesidig rätt att påfordra inlösen av mark till det genomsnittliga värde som marken inom planområdet har omedelbart efter planfastställelsen. Till skillnad från vad som i allmänhet gäller inom expropriationsrätten skall emellertid såväl kommunen som markägarna ha möjlighet att i förväg avsäga sig denna rätt i samband med avtal om plangenomförande. Enligt utredningen torde anledning finnas till antagande att denna möjlighet kommer att utnyttjas i det alldeles övervägande antalet fall. Utredningen anmärker att denna s. k. *värdeutjämningsexpropriation* motiveras såväl av legitima markägarintressen som därför att den ger kommunerna ökade möjligheter att avvärja en från miljösynpunkt olycklig hårdexploatering.

### Översyn av naturvårdslagen

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 6 februari 1970 har chefen för jordbruksdepartementet tillkallat sakkunniga för översyn av naturvårdslagen.

I direktiven för utredningen anförts bl. a. att naturvårdslagen, som nu varit i kraft i fem år, varit ett mycket värdefullt medel inom miljövärdspolitiken. Vissa brister i lagen sägs dock ha kunnat konstateras vid tillämpningen. Utvecklingen på miljövärdsområdet går så snabbt att det behövs en fortlöpande översyn av de medel som används inom miljövärdspolitiken, om de uppställda målen skall kunna nås.

Härefter erinras om att bygglagutredningen har i uppdrag att göra en fullständig översyn av systemet för fysisk planering. Man kan, sägs det, utgå från att resultatet av bygglagutredningens arbete kommer att innefatta gemensamma lösningar av såväl frågor som regleras i naturvårdslagen som andra miljöfrågor. Vissa brister i lagen är det emellertid så angeläget att snarast komma till rätta med att särskilda sakkunniga bör tillsättas för en översyn av lagen. Översynen bör enligt direktiven ske i nära samråd med bygglagutredningen.

Som framgår av den föregående redogörelsen kan markägaren eller nyttjanderättshavaren enligt naturvårdslagen vara berättigad till ersättning av staten i samband med bildande av naturreservat, vid vägrat tillstånd samt i vissa andra situationer enligt i naturvårdslagen närmare angivna grunder. I direktiven erinras om att riksdagen i samband med att naturvårdslagen antogs uttalade (3LU 1964:41, rskr. 371) att utvecklingen av tillämpningen av ersättningsbestämmelserna borde följas och — i den mån så var påkallat — göras till föremål för överväganden. Vidare erinras om att expropriationsutredningen i sitt huvudbetänkande (SOU 1969:50) föreslagit ändringar i byggnadslagens bestämmelser om ersättnings- och inlösningsplikt såvitt avser ersättning för mistad bebyggelserätt, vilket förslag ju innebär vissa begränsningar i gällande ersättningsbestämmelser. Utredningen har — som ovan anförts — framhållit att motsvarande jämkningar bör ske beträffande likartade bestämmelser i bl. a. naturvårdslagen. Utredningen har dock inte utarbetat några förslag vad gäller naturvårdslagen.

I direktiven anförts härefter att avsättandet av värdefulla naturområden redan medfört betydande kostnader för staten i form av bl. a. ersättningar till markägare. Dessa kostnader kommer att öka avsevärt om planerade säkerställanden genomförs. Det har vidare ifrågasatts om samhället skall vara skyldigt att utge ersättningar för att värdefull natur inte skall förstöras i de fall, där ändring i äganderättsförhållandena eller någon mer betydande inskränkning i förfoganderätten inte sker. Detta kan gälla t. ex. vid vägrat tillstånd till täkt. Enligt direktiven bör de

sakkunniga pröva ersättningsfrågorna i hela deras vidd. Härvid bör bl. a. prövas om åtgärder från samhällets sida i form av skötsel av ett naturområde i vissa fall kan anses vara tillräcklig ersättning. Vidare framhålls att de ställningstaganden på andra områden som kan komma att ske på grundval av expropriationsutredningens betänkande bör beaktas vid prövningen av ersättningsfrågorna. Samrådet med bygglagutredningen blir vid prövningen av dessa frågor av särskild betydelse. Ersättningsfrågorna bör enligt direktiven behandlas av de sakkunniga med förtur.

### Remissvaren

*Statens naturvårdsverk* varken tillstyrker eller avstyrker motionerna utan utgår från att »motionernas viktiga frågeställningar» kommer att behandlas av den pågående bygglagutredningen och den nyligen tillsatta utredningen för omarbetning av naturvårdslagen. Också *Riksförbundet Landsbygdens folk* pekar på att flera utredningar pågår, vilka nödvändigtvis måste komma i beröring med och behandla de i motionerna upptagna frågorna. RLF anser därför att den av motionärerna föreslagna särskilda utredningen för närvarande inte är motiverad.

Inte heller *statens planverk* och *lantmäteristyrelsen* anser att det föreligger skäl att tillsätta en särskild utredning. Eftersom frågorna synes ha sådant samband med det utredningsarbete som ankommer på bygglagutredningen och utredningen beträffande naturvårdslagen bör motionerna enligt dessa remissinstansers mening kunna överlämnas till nämnda utredningar för överväganden angående frågornas lösning.

*Lantmäteristyrelsen* framhåller att samhällets möjligheter att påverka exploateringsprocessen är olika vid tätbebyggelse och glesbebyggelse.

Vad beträffar fritidsbebyggelse i form av tätbebyggelse har kommunerna genom sitt planmonopol möjligheter att nu styra var, när och hur exploateringen skall äga rum samt att ålägga exploatör vissa skyldigheter i samband med exploateringens genomförande. Härigenom ges kommunerna möjligheter att i viss utsträckning påverka storleken av exploateringsvinsten. Enligt lantmäteristyrelsens erfarenhet har de vinster som markägare kunnat göra genom detaljplanereglerad fritidsbebyggelse minskat under senare år, både genom kommunernas ökade krav på hög planstandard men också genom en minskad efterfrågan på denna form av fritidstomter. Enligt lantmäteristyrelsen finns det således i dag en rad exempel på färdiga planområden, där avstyckade tomtplatser inte finner köpare. Det hindrar emellertid inte att det fortfarande finns områden, särskilt i goda lägen, där ett tillstånd till exploatering medför en påtaglig vinst för markägarna. Lantmäteristyrelsen anför att denna vinst, som kan synas oförtjänt, kan aktualisera en indragning till samhället eller en fördelning mellan ett större antal närliggande markägare. Lantmäteristyrelsen påpekar att det senare

alternativet som motionärerna framhåller blir särskilt aktuellt då den tillåtna exploateringen omöjliggör eller försvårar exploatering av närliggande fastigheter.

Enligt lantmäteristyrelsens uppfattning faller frågan om åtgärder som ökar markägarens kostnadsansvar vid exploateringen och därmed minskar eller omöjliggör någon större vinst av exploateringen tveklöst under bygglagutredningens utredningsuppdrag. Styrelsen framhåller vidare att frågan om en fördelning av en eventuellt kvarstående exploateringsvinst mellan närliggande fastigheter är nära besläktad med frågor som skall behandlas av såväl bygglagutredningen som den nyligen tillsatta utredningen för översyn av naturvårdslagstiftningen och bör därför kunna tagas upp av båda dessa utredningar.

Inom lantmäteristyrelsen har frågor rörande samexploatering varit föremål för viss förberedande utredning eftersom behov av en lagstiftning i dessa avseenden framträtt i samband med tillämpningen av fastighetsbildningslagstiftningen, lagen om enskilda vägar och lagen om vissa gemensamhetsanläggningar. För grusexploatering är frågan om samexploatering redan föremål för utredning. Lantmäteristyrelsen förklarar sig därför vara beredd att i samarbete med de utredningar som arbetar med byggnads- och naturvårdslagstiftningarna fortsätta en utredning rörande tänkbara lösningar av problemen kring samexploatering särskilt med hänsyn till dess nära samband med fastighetsbildningsfrågorna.

Enligt lantmäteristyrelsen torde möjligheterna att göra vinster genom glesbebyggelseexploatering under senare år ha ökat. Även i detta fall är det inom de bäst belägna områdena som de största vinsterna kan göras. Nackdelen ur allmän synpunkt är att sådan olämplig bebyggelse normalt inte kan stoppas utan att ersättning måste utbetalas, framhåller styrelsen.

I remissvaret erinras härefter om att lantmäteristyrelsen, naturvårdsverket och planverket i gemensam skrivelse till civildepartementet den 18 mars 1970 föreslagit införande av visst planläggningskrav även för glesbebyggelse. Härigenom skulle skillnaderna mellan gles- och tätbebyggelse minskas liksom även möjligheterna till vinster i samband med glesbebyggelseexploatering.

Enligt lantmäteristyrelsens mening torde den i motionen föreslagna utredning om utspridning av markvärddestegringsvinster vid fritidsexploatering inte lämpligen böra ske fristående utan hänskjutas till bygglagutredningen och utredningen för översyn av naturvårdslagstiftningen. I den mån härvid frågor om samexploatering aktualiseras säger sig lantmäteristyrelsen vara beredd att intensifiera beredningen av frågan om samexploatering samt att ställa visst framkommet utredningsmaterial till förfogande.

*Statens planverk* framhåller också de skillnader som föreligger i fråga om möjligheterna för samhället att påverka exploateringsprocessen vid

tätbebyggelse och glesbebyggelse. Vid en planläggning med beaktande av de kvalitetskrav som numera uppställs och med användande av exploateringsavtal och förordnanden enligt 113 § byggnadslagen torde enligt planverket oskäligen markvärdestegringsvinster ej behöva uppkomma. Däremot synes avsevärda vinster ofta göras av markägare vid ersättning för mistad glesbebyggelserätt när naturvårdslagens ersättningsregler är tillämpliga.

Planverket hänför sig härefter till den i motionerna åsyftade utspridningen av oförtjänt markvärdestegring vid planexploatering varigenom man avser skapa större rättvisa mellan berörda markägare. Enligt den av motionärerna föreslagna lösningen skulle även en reducering av ersättningsanspråk mot statsverket med stöd av naturvårdslagen i vissa fall kunna åstadkommas. Planverket erinrar i detta sammanhang om det förslag till utjämning av värdedifferenser beträffande mark inom en detaljplan, s. k. värdeutjämningsexpropriation, som framförts av expropriationsutredningen i ovan angivna betänkande.

Avslutningsvis hänvisar planverket till att ersättningsfrågorna utgör centrala delar i byggnadslagstiftningen och i naturvårdslagen. Dessa frågor kan därför förväntas bli föremål för allsidig prövning under det utredningsarbete som ankommer på bygglagutredningen och utredningen beträffande naturvårdslagen. Motionerna har enligt planverket sådant samband med nämnda utredningar att de bör kunna överlämnas till dessa för närmare överväganden. Verket anser således inte tillräckliga skäl föreligga för en hemställan till riksdagen om en särskild utredning i anledning av de förevarande motionerna.

*RLF* framhåller inledningsvis att motionerna berör ett mycket väsentligt problem som uppkommer vid tillämpning av byggnadslagen i samband med markexploatering för fritidsbebyggelse, nämligen möjligheterna att åstadkomma rättvisa och lika betingelser för enskilda. Enligt förbundet torde emellertid vissa av de förutsättningar, som uppställts av motionärerna inte vara helt aktuella och andra synes grundade på missförstånd.

*RLF* anför att möjligheterna för professionella exploatörer att göra spekulationsvinster i mark för fritidsbebyggelse torde ha minskat påtagligt under senare år. Framst säges detta bero på de allt större krav som ställs av kommunerna i exploateringsavtal gällande tekniska anordningar för vatten, avlopp, vägar m. m. jämsides med att efterfrågan på fritidstomter i de prislägen som blir följderna klart minskat. Till belysning av denna situation nämner *RLF*, att kostnaderna för tekniska anordningar i dag torde ligga på 8 000—10 000 kronor per tomt, medan råmarkspriset på motsvarande mark torde vara endast ungefär hälften. Enligt *RLF* har markkostnaden därigenom, relativt sett, fått begränsad betydelse samtidigt som de höga tomtproduktionskostnaderna lämnar mindre utrymme för markvinster. Förbundet anför vidare att eftersom det ekonomiska resultatet av tätbebyggelseexploatering för fritidsändamål sålunda oftast är betydligt

sämre än vad motionärerna synes ha förutsatt, skulle motionärernas förslag om någon form av fördelning av exploateringsvinsten bli relativt verkningslöst.

RLF vitsordar motionärernas uttalande att i de fall då en tätbebyggelse-exploatering genomförs, med bättre eller sämre ekonomiskt resultat, medför den att ägarna av omkringliggande marker utestängs från alla möjligheter att utnyttja sin mark för fritidsbebyggelse och alltså även i glesbebyggelseform. Härigenom uppkommer sålunda fortfarande orättvisa. Enligt RLF utjämnas dock icke denna orättvisa på bekostnad av naturvårdsanslagen på sätt som motionärerna beskriver. Förbundet framhåller att om naturvårdslagen tillämpas i denna situation kronan regelmässigt avvisar markägarens eventuella krav på ersättning. Kronan sägs nämligen göra gällande att tätbebyggelse råder så snart en fritidsbebyggelse finns eller är under planering inom näraliggande markområden. Någon ersättning för förlust av tätbebyggelse kan normalt ej utgå enligt naturvårdslagen. I den praktiska tillämpningen finns enligt RLF en stark tendens att utvidga tätbebyggelsebegreppet, varigenom även en relativt begränsad bebyggelse anses influera tätbebyggelseförhållanden inom mycket vidsträckta områden. I dessa fall måste markägarna, såsom motionärerna beskrivit, »släppa till sina marker såsom strövområden för de inom planområdet boende», dock utan möjlighet till någon kompensation, anför RLF.

Förbundet förklarar att det delar motionärernas uppfattning, att dessa förhållanden bör tillrättaläggas men anser det mycket tveksamt om den antydda metoden kan ge resultat. För att skapa säkrare utgångspunkt för bedömning av detta och angränsande problem, borde enligt RLF i första hand ett klarläggande ske av den aktuella situationen samt främst den framtida utvecklingen när det gäller efterfrågan på mark för fritidsändamål. Därvid beröres även naturvårdens målsättning, utvecklingen inom jordbruk och skogsbruk med flera frågor. Med hänsyn till att flera olika utredningar redan pågår, vilka nödvändigtvis måste komma i beröring med och behandla bl. a. dessa frågor, synes inte den av motionärerna föreslagna särskilda utredningen för närvarande vara motiverad, framhåller RLF avslutningsvis.

### Utskottet

I motionerna erinras om att den snabba utvecklingen i fråga om fritidsbebyggelsen framtingat en omfattande planverksamhet, framför allt från kommunernas sida, för att lokalisera bebyggelsen till områden som är lämpliga från olika synpunkter. Enligt motionärerna medför denna lokaliseringsdirigerande verksamhet att betydande oförtjänta markvinster kan göras av dem som har turen att ha sina fastigheter belägna inom de upprättade planområdena, medan de fastighetsägare, vilkas ägor gränsar till dessa områden, i stort sett blir helt ställda utanför möjligheterna till



försäljning och vinst samt dessutom ofta får släppa till sina marker som strövområden för dem som bor inom planområdena. Motionärerna anser dessa förhållanden otillfredsställande och hemställer därför att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller om allsidig utredning och förslag rörande frågan hur markvärdestegringsvinsterna vid exploatering av mark för fritidsändamål skall kunna spridas till dem som äger mark utanför planområdena.

Av remissvaren framgår att de vinster som markägare kunnat göra genom detaljplanereglerad fritidsbebyggelse minskat under senare år genom kommunernas ökade krav på hög planstandard. Emellertid finns det fortfarande områden där tillstånd till exploatering medför en påtaglig vinst för markägarna.

Hur den viktiga frågan om spridning av markvinster skall kunna ges en tillfredsställande lösning bör, som motionärerna föreslagit, bli föremål för allsidig utredning. Särskilda sakkunniga torde dock inte behöva tillkallas för ändamålet. Såsom framgår av den föregående redogörelsen är nämligen frågan nära besläktad med frågor som skall behandlas av såväl bygglagutredningen som den nyligen tillsatta utredningen för översyn av naturvårdslagstiftningen. Enligt utskottets mening är det därför lämpligt att motionerna överlämnas till dessa utredningar för att tas under övervägande vid fullgörandet av deras uppdrag.

Utskottet hemställer

A. att riksdagen i anledning av motionerna I: 515 och II: 601 i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller att motionerna jämte detta utlåtande överlämnas till bygglagutredningen samt utredningen för översyn av naturvårdslagen; samt

B. att motionerna i övrigt inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 5 november 1970

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK GREBÄCK

*Vid detta ärendes behandling har närvarit:*

från första kammaren: herrar Göran Karlsson (s), Svante Kristianson (s), Åkesson (fp)\*, Ebbe Ohlsson (m), Erik Jansson (s), Ernulf (fp), Ferdinand Nilsson (cp)\* och fru Landberg (s)\*;

från andra kammaren: herrar Grebäck (cp), Svenning (s)\*, Ekström (s)\*, Tobé (fp), Hammarberg (s), Wachtmeister (m)\*, Sörenson (s)\* och Josefson i Arrie (cp).

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.