



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1952:25
JUSTITIEDEPARTEMENTET



ZONEXPROPRIATIONSUTREDNINGEN
BETÄNKANDE MED FÖRSLAG
TILL
VISSA ÄNDRINGAR I BYGGNADS-
LAGSTIFTNINGEN

STOCKHOLM

1952

Statens offentliga utredningar 1952

Kronologisk förteckning

1. 1949 års uppbördssakkunniga. 2. Betänkande med förslag till vissa ändringar i uppbördsförfarandet. Hæggström. 457 s. **Fi**.
2. Förslag till lag om bankrörelse m. m. Gummeson. 212 s. **Fi**.
3. Löneplan eller kollektivavtal. Kihlström. 100 s. **C**.
4. Nordisk passfrihet. Betänkande nr 1. Beckman. 38 s. **U**.
5. Det yngsta fångvårdsklientelet. Av T. Eriksson. Kihlström. 20 s. **Ju**.
6. Betänkande med förslag till allmänt resereglemente m. m. Hæggström. 173 s. **C**.
7. Allmän folkomröstning. 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 96 s. **Ju**.
8. Folkomröstningsinstitutet i Schweiz. Av E. Håstad. Bilaga 1 till 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 216 s. **Ju**.
9. Folkomröstningsinstitutet i Förenta staterna. Av E. G. Öhlin. Bilaga 2 till 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 159 s. **Ju**.
10. Sjömännens sjukförsäkring. Appelberg, Uppsala. 152 s. **H**.
11. Yttranden m. m. över 1950 års långtidsutrednings betänkande. Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. Beckman. 66 s. **Fi**.
12. 1944 års nykterhetskommitté. 3. Undervisning, folkkupplisning och forskning på alkoholfrågans område. Victor Petterson. 95 s. **Fi**.
13. Betänkande angående vissa fiskerättsliga förhållanden inom lappmarkerna samt tillgodogörandet av fisket i kronovattnen därstädes och i Jämtlands län m. m. Marcus. 246 s., 1 karta. **Jo**.
14. Förslag till kommunallag m. m. Kommunallagskommitténs betänkande. 3. Kihlström. 447 s. **I**.
15. Barrskogstillgångarna och skogsindustriens råvaruförsörjning. Beckman. 135 s. **H**.
- 16—17. Tull- och valutalättnader i resandetrafiken mellan de nordiska länderna. Betänkanden nr 2 och 3. Gernandt. 31 resp. 15 s. **U**.
18. Folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta staterna. Bilaga 3 till 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 88 s. **Ju**.
19. Semester åt husmödrar, lantbrukare m. fl. Gernandt. 53 s. **S**.
20. Busslinjeutredningen. 1. Betänkande med förslag till beräkning av tilläggsvärde (goodwill) för bussföretag m. m. Katalog och Tidskriftstryck. 163 s. **K**.
21. Råjongsplan för fångvården. Gernandt. 67 s. **Ju**.
22. Betänkande angående hälso- och sjukvården vid krig och andra utomordentliga förhållanden. Gummeson. 219 s. **I**.
23. Bokutredningen. Kihlström. 310 s. **E**.
24. Betänkande med förslag till allmän förfogandelag och allmän ransoneringslag. Katalog och Tidskriftstryck. 276 s. **H**.
25. Zonexpropriationsutredningen. Betänkande med förslag till vissa ändringar i byggnadslagstiftningen. Sydsvenska Dagbladet, Malmö. 186 s. **Ju**.

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E**. = ecklesiastikdepartementet, **Jo**. = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1952:25
JUSTITIEDEPARTEMENTET



ZONEXPROPRIATIONSUTREDNINGEN
BETÄNKANDE MED FÖRSLAG
TILL
VISSA ÄNDRINGAR I BYGGNADS-
LAGSTIFTNINGEN

STATEN OCH LÄNDET
FÖRSTÄMMANDE



REGERINGEN
BETÄNKANDE MED FÖRSLAG

VISSA ÄNDRINGAR I BYGGNADS-
LAGSTIFTNINGEN

MALMÖ 1952
SYDSVENSKA DAGBLADETS AKTIEBOLAG
031186



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Skrivelse till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet	5
--	---

Lagförslag	7
I. Inledning	11
II. Tidigare lagstiftningsarbete inom området för zonexpropriationsreglerna ..	32
III. Jämförande översikt av skilda länders lagstiftning om zonexpropriation	40
IV. Bostadspolitiken såsom bakgrund för zonexpropriation	50
V. Stockholmsutredningen	65
VI. Allmän motivering	84
VII. Specialmotivering	108

<i>Bilaga A.</i> Redogörelse för en av zonexpropriationsutredningen företagen enquête rörande förekomsten av teknisk och ekonomisk zonexpropriation	149
<i>Bilaga B.</i> Utländsk lagstiftning angående zonexpropriation av E. G. Westman ..	170
<i>Bilaga C.</i> Några synpunkter på frågan huru städerna böra beredas kompensation för nettokostnaden av större stadsplaneregleringar av E. G. Westman	184
<i>Bilaga D.</i> Till frågan om grundlinjerna för kommuns expropriationsrätt av H. V. Lantz	186

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Studier till Högskolan och Högskolan för Högskolan	1
I. Inledning	7
II. Tidigare forskning	15
III. Tidigare forskning om	25
IV. Tidigare forskning om	35
V. Tidigare forskning om	45
VI. Tidigare forskning om	55
VII. Tidigare forskning om	65
VIII. Tidigare forskning om	75
IX. Tidigare forskning om	85
X. Tidigare forskning om	95
XI. Tidigare forskning om	105
XII. Tidigare forskning om	115
XIII. Tidigare forskning om	125
XIV. Tidigare forskning om	135
XV. Tidigare forskning om	145
XVI. Tidigare forskning om	155
XVII. Tidigare forskning om	165
XVIII. Tidigare forskning om	175
XIX. Tidigare forskning om	185
XX. Tidigare forskning om	195
XXI. Tidigare forskning om	205
XXII. Tidigare forskning om	215
XXIII. Tidigare forskning om	225
XXIV. Tidigare forskning om	235
XXV. Tidigare forskning om	245
XXVI. Tidigare forskning om	255
XXVII. Tidigare forskning om	265
XXVIII. Tidigare forskning om	275
XXIX. Tidigare forskning om	285
XXX. Tidigare forskning om	295
XXXI. Tidigare forskning om	305
XXXII. Tidigare forskning om	315
XXXIII. Tidigare forskning om	325
XXXIV. Tidigare forskning om	335
XXXV. Tidigare forskning om	345
XXXVI. Tidigare forskning om	355
XXXVII. Tidigare forskning om	365
XXXVIII. Tidigare forskning om	375
XXXIX. Tidigare forskning om	385
XL. Tidigare forskning om	395
XLI. Tidigare forskning om	405
XLII. Tidigare forskning om	415
XLIII. Tidigare forskning om	425
XLIV. Tidigare forskning om	435
XLV. Tidigare forskning om	445
XLVI. Tidigare forskning om	455
XLVII. Tidigare forskning om	465
XLVIII. Tidigare forskning om	475
XLIX. Tidigare forskning om	485
L. Tidigare forskning om	495
LI. Tidigare forskning om	505
LII. Tidigare forskning om	515
LIII. Tidigare forskning om	525
LIV. Tidigare forskning om	535
LV. Tidigare forskning om	545
LVI. Tidigare forskning om	555
LVII. Tidigare forskning om	565
LVIII. Tidigare forskning om	575
LIX. Tidigare forskning om	585
LX. Tidigare forskning om	595
LXI. Tidigare forskning om	605
LXII. Tidigare forskning om	615
LXIII. Tidigare forskning om	625
LXIV. Tidigare forskning om	635
LXV. Tidigare forskning om	645
LXVI. Tidigare forskning om	655
LXVII. Tidigare forskning om	665
LXVIII. Tidigare forskning om	675
LXIX. Tidigare forskning om	685
LXX. Tidigare forskning om	695
LXXI. Tidigare forskning om	705
LXXII. Tidigare forskning om	715
LXXIII. Tidigare forskning om	725
LXXIV. Tidigare forskning om	735
LXXV. Tidigare forskning om	745
LXXVI. Tidigare forskning om	755
LXXVII. Tidigare forskning om	765
LXXVIII. Tidigare forskning om	775
LXXIX. Tidigare forskning om	785
LXXX. Tidigare forskning om	795
LXXXI. Tidigare forskning om	805
LXXXII. Tidigare forskning om	815
LXXXIII. Tidigare forskning om	825
LXXXIV. Tidigare forskning om	835
LXXXV. Tidigare forskning om	845
LXXXVI. Tidigare forskning om	855
LXXXVII. Tidigare forskning om	865
LXXXVIII. Tidigare forskning om	875
LXXXIX. Tidigare forskning om	885
LXXXX. Tidigare forskning om	895
LXXXXI. Tidigare forskning om	905
LXXXXII. Tidigare forskning om	915
LXXXXIII. Tidigare forskning om	925
LXXXXIV. Tidigare forskning om	935
LXXXXV. Tidigare forskning om	945
LXXXXVI. Tidigare forskning om	955
LXXXXVII. Tidigare forskning om	965
LXXXXVIII. Tidigare forskning om	975
LXXXXIX. Tidigare forskning om	985
LXXXXX. Tidigare forskning om	995

Till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet.

Genom beslut den 8 juni 1951 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla en sakkunnig att verkställa översyn av gällande lagbestämmelser om kommuns expropriationsrätt för genomförande av större stadsplaneregleringar. Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 13 juni samma år häradshövdingen *Einar Anderberg* att inom justitiedepartementet verkställa nämnda översyn.

Till sekreterare åt den sakkunnige förordnades den 18 september 1951 hovrättsfiskalen *Bengt Hjern*.

Att såsom experter stå till den sakkunniges förfogande förordnade departementschefen den 16 november 1951 advokaten *Sigurd Ablmark*, fastighetsdirektören i Stockholm *Jarl Berg*, byråchefen i bostadsstyrelsen *Harry Bernhard*, verkställande direktören i Fastighetsaktiebolaget Hufvudstaden *Gunnar Hellstenius*, stadsplanechefen i Malmö *Gunnar Lindman*, fastighetsdirektören i Göteborg *Frans Persson* och vice stadsjuristen i Stockholm *Erik Gustaf Westman*. Såsom ytterligare expert förordnades den 24 januari 1952 förste byråingenjören i bostadsstyrelsen *Hans Lantz*.

Utredningen, vilken antagit benämningen *zonexpropriationsutredningen*, har härjämte samrätt med bostadsstyrelsen.

För att tagas i övervägande vid utförande av utredningens uppdrag har justitiedepartementet till utredningen överlämnat en den 9 januari 1952 dagtecknad skrivelse från bostadsstyrelsen till Konungen angående utredning om vissa markpolitiska frågor.

Sedan arbetet nu slutförts får zonexpropriationsutredningen härmed vördsamtt överlämna betänkande med förslag till vissa ändringar i byggnadslagstiftningen. Vid betänkandet äro såsom bilagor fogade en av utredningens sekreterare upprättad redogörelse för företagen enquête, en av vice stadsjuristen Westman författad framställning av viss utländsk rätt angående zonexpropriation, en av Westman skriven uppsats med några synpunkter på frågan huru städerna böra beredas kompensation för nettokostnaden av större stadsplaneregleringar samt ett av förste byråingenjören H. V. Lantz gjort uttalande till frågan om grundlinjerna för kommuns expropriationsrätt.

Ystad den 20 september 1952.

EINAR ANDERBERG

/Bengt Hjern

Förslag

till

Lag

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

Härigenom förordnas, att 44, 45, 67—69, 146 och 155 §§ samt överskriften framför 67 § byggnadslagen den 30 juni 1947 skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

44 §.

Där tätbebyggt område, med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse, är i behov av ombyggnad och denna icke lämpligen kan ske annorledes än i ett sammanhang, må Konungen, sedan fråga väckts om antagande av ny stadsplan över området, medgiva staden att inlösa detta eller, om så anses tillräckligt, viss del därav.

45 §.

Är, i annat fall än i 44 § sägs, mark som ingår i byggnadskvarter icke bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen och kan stadsplanens genomförande ej förväntas äga rum inom skälig tid 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.

Finnes i samband med prövning av förslag till stadsplan inlösen av viss i planen ingående mark böra ske enligt första stycket, må Konungen meddela fastställelse å planen eller del därav under villkor att sådan inlösen kommer till stånd inom viss tid, högst ett år; dock må, när synnerliga skäl äro därtill, tiden förlängas med högst ett år i sänder. Intill dess inlösen skett eller tiden därför gått till ända, må nybyggnad ej utan Konungens tillstånd företagas å den mark som omfattas av den villkorliga fastställelsen.

Om ersättning för stadsbyggnadskostnad

67 §.

Uppkommer, i fall där stadsplan genomföres över område som omförmäles i 44 § eller där staden bygger trafiktunnel, bro eller gatuanordning av särskild konstruktion, avsevärd värdeökning för vissa fastigheter, äge staden att av

ägarna uttaga särskilda bidrag till täckande av sådan av stadsplanens genomförande föranledd kostnad, för vilken staden ej i annan ordning erhåller vederlag.

Fastighetsägarna skola taga del i bidragsskyldigheten efter förhållandet mellan de värdeökningar fastigheterna tillföras i följd av stadsplanens genomförande. Ej må dock bidrag sättas högre än till det belopp, varmed tre fjärdedelar av värdeökningen överstiger vad staden äger utfå i bidrag till kostnad för gata.

Summan av de särskilda bidragen och vad som skolat belöpa å stadens egna fastigheter, om för dessa utgått bidrag, må ej överstiga två tredjedelar av de i första stycket avsedda kostnaderna.

68 §.

Väckes fråga om upptagande av bidrag enligt 67 § och finna stadsfullmäktige att frågan bör komma under närmare prövning, låte stadsfullmäktige verkställa utredning om kostnaden för stadsplanens genomförande ävensom beträffande frågan vilka fastigheter beröras av värdestegringen, storleken av denna samt annat, som för ett allsidigt bedömande av bidragsskyldigheten kan vara erforderligt. Vid utredningen skall ock uppgöras fullständigt förslag om de bidrag, som anses böra utgå och om tiden och sättet för bidragens utgörande.

Sedan förslag upprättats, skall detsamma hållas för granskning tillgängligt under viss tid, minst en månad, efter det kungörelse härom blivit införd i den eller de tidningar, i vilka kommunala meddelanden för staden införs. Därjämte skola kända och inom riket boende markägare, vilkas rätt beröres av förslaget, genom särskilda med posten avsända rekommenderade kallelsebrev underrättas om förslagets utställande till granskning och om den ordning, som skall iakttas för framställande av anmärkningar mot förslaget. Efter det den för granskning bestämda tiden tilländagått samt förslaget underkastats den ytterligare bearbetning, vartill anledning må hava förekommit, äge stadsfullmäktige besluta i ärendet.

Beslut om upptagande av bidrag skall av staden underställas expropriationsdomstolens prövning. Staden insände därvid beslutet jämte handlingarna i målet till expropriationsdomstolen. Erfordras för att målet skall kunna slutföras i ett sammanhang, att särskilt sammanträde för målets beredande hålles med saksägarna eller att annan förberedande åtgärd vidtages, skall beslut därom utan dröjsmål meddelas. Efter det erforderliga förberedande åtgärder vidtagits skall, så snart lämpligen kan ske, tid och ställe utsättas för målets handläggning vid huvudförhandling inför expropriationsdomstolen. Finner expropriationsdomstolen stadens beslut vara med rättvisa och billighet överensstämmande, må beslutet fastställas att lända till efterrättelse. I annat fall göre expropriationsdomstolen den ändring i beslutet, som finnes påkallad. Kostnaden i sådant mål skall gäldas av staden, såvitt ej med hänsyn till omständigheterna annat finnes skäligt.

Beträffande skyldighet för ägare av tomt att bidraga till kostnaden för iordningställande av gata (*gatubyggnadskostnad*) må stadsfullmäktige för staden i dess helhet eller för viss del därav meddela särskilda bestämmelser, angivande grunderna för beräkning av den kostnad som skall påföras tomtägarna och för kostnadens fördelning mellan dem samt tid och ordning för ersättningsens erläggande.

I sådana bestämmelser må ej stadgas ersättningsskyldighet beträffande gata, gatudel eller avloppsledning, vars anläggning varit påbörjad framför tomten, då fråga om bestämmelsernas antagande väcktes hos stadsfullmäktige, ej heller beträffande gata eller gatudel, som lagligen skolat vara upplåten till allmänt begagnande vid nämnda tid, eller avloppsledning, som staden varit skyldig att utföra före samma tid. Kostnad, som utan motsvarande fördel för tomts bebyggande föranledes av att gatas höjdläge skall i väsentlig mån avvika från markens naturliga höjdläge eller av att gatas anläggning eljest på grund av särskilda omständigheter ställer sig mer än vanligt kostsam, må ej läggas å tomtägare.

Bestämmelserna skola underställas Konungens prövning, såframt på tomtägare lägges skyldighet som icke tidigare ålegat honom. Utan hinder av bestämmelsernas antagande eller fastställande må ersättning för gatubyggnadskostnad jämkas i den mån den icke motsvaras av den fördel som genom gatas iordningställande beredes tomten. Beträffande tvist om bidrag till gatubyggnadskostnad skall vad i 65 § stadgas äga motsvarande tillämpning.

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.

155 §.

Vad i 56, 62 och 69 §§ stadgas om tomt avser, förutom rättsligen bestående tomt enligt gällande tomtindelning, allenast sådan administrativt bildad tomt som är i en ägares hand. Sagda lagrum skola dock gälla jämväl annan inom byggnadskvarter belägen fastighet, varå nybyggnad företagits eller skall äga rum efter det att kvarteret intogs i stadsplanen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1953.

Har före nämnda tidpunkt hos Konungen gjorts ansökan om medgivande att lösa mark eller byggnad enligt 44 § i dess äldre lydelse, skall så anses som om ansökningen gjorts jämlikt 45 § första stycket i dess nya lydelse.

Är ansökan om rätt att lösa mark enligt 44 § andra stycket i dess äldre lydelse gjord före den 1 juli 1953, skall med avseende å ansökningens behandling samt dess fullföljande genom expropriation eller uttagande av kostnadsbidrag äldre lag alltjämt äga tillämpning.

Bidrag enligt 67 § må ej utkrävas för kostnad, som nedlagts innan denna lag trätt i kraft. Ej heller må bidragsskyldighet grundas på värdestegring, som uppkommit före nämnda tidpunkt.

Förekommer i lag eller särskild författning hänvisning till lagrum, som ersatts genom bestämmelse i denna lag, skall den bestämmelsen i stället tillämpas.

I. Inledning

Stadsombyggnad i större omfattning och i ett sammanhang är icke en företeelse som framkommit först i samband med den moderna tidens kulturella utveckling. Redan under antiken ha större stadssamhällen — till exempel Rom — genomgått omgestaltningar, kännetecknade av att större områden, enligt gemensam plan och under kortast möjliga tid, fått sitt äldre otillfredsställande gatunät och sin undermåliga bebyggelse ersätta med gator och kvarter som bättre motsvarat vad man önskat. Från en nyare tid nämnes ofta Paris såsom ett lysande exempel på vad som kan åstadkommas genom en radikal och framsynt stadsombyggnad i stor stil.

Det är emellertid uppenbart, att just under innevarande århundrade behovet att ombygga de centrala delarna i vissa städer fått en mera brännande aktualitet än väl någonsin tidigare i historien. Man behöver icke här särskilt tänka på de speciella förhållanden som i några länder framkallats genom det senaste krigets ödeläggelser. Det räcker att hålla för ögonen, att de äldre, inre delarna av städerna — och detta gäller icke minst om de svenska städerna — aldrig blivit planlagda med hänsyn till en trafik sådan som den nutida och att deras planläggning oavsett detta varit mycket bristfällig, vilket lett till att bebyggelsen icke motsvarar nutidens krav på hygien, trevnad och ändamålsenlighet. Tydligt är att antydna missförhållanden ytterligare skärpas såväl genom städernas allmänna tillväxt som genom affärslivets speciella koncentration till stadskärnan, dennas omvandling från bostadsområde till city med därav följande stegring i trafikintensiteten och ökning av markutnyttjandet.

När med en dylik utveckling en ombyggnad av ett stadscentrum ter sig ofrånkomlig, ställes samhället inför en uppgift av utomordentlig svårighetsgrad. Det är givet att ett företag, som ställer sådana krav på rationell organisation, som i så hög grad berör en mängd personers rättigheter och intressen, och som drager så väldiga kostnader, även kan nödvändiggöra ett legislativt ingripande, en undersökning i allt fall, huruvida de rättsregler som stå till förfogande verkligen kunna på ett nöjaktigt sätt tillgodose vad som kan behövas för företagets genomförande. De judiciella frågor, som i detta sammanhang tarva övervägande, hänföra sig i främsta rummet till lagstadgandena om *zonexpropriation*. Till belysande av detta instituts betydelse och ställning inom vårt rättssystem skall i det följande lämnas en historisk översikt. Då denna med fördel kan ställas mot bakgrunden av utvecklingen inom de särskilda rättsområden, där nämnda institut har sina rötter, skall emellertid här till en början i kort-

het beröras vissa utvecklingslinjer inom expropriationsrätten och byggnadslagstiftningen samt jämväl en återblick göras på det sedan länge omstridda problemet om indragning av oförtjänt värdestegring.

Expropriation innebär, att någon för det allmännas bästa tvångsvis förvärvar annans egendom mot att denne erhåller skäligen gottgörelse för den genom egendomens avstående uppkommande ekonomiska förlusten. Detta rättsinstitut kan knappast sägas vara av ålderdomligt ursprung. Visserligen torde sedan urminnes tid hava förekommit att staten, när så behöfts för något viktigt allmänt ändamål, tagit i anspråk enskild tillhörig mark. Vissa stadganden i medeltida stadsförfattningar kunna ock, om man så vill, med den begränsade tillämpning de haft, betraktas såsom föregångare till nutida expropriation. Såsom ett verkligt preciserat och utformat allmänt rättsinstitut framträder emellertid expropriationen först i slutet av 1700-talet och då såsom ett element i den franska revolutionens individualistiska rättsideologi.

Det är tydligt, att expropriationsinstitutet vid denna tidpunkt icke uppfattades såsom något för enskild rätt oförmånligt utan såsom ett medel att skydda medborgarna mot godtyckliga eller konfiskatoriska statsingripanden i äganderätten. Då denna, oaktat sin proklamerade helighet och okränkbarhet, likväl understundom måste vika, när det allmännas väl så krävde, kunde expropriationsreglerna garantera, att egendomens avstående skedde allenast efter ett betryggande konstaterande av det allmännas behov och allenast under förutsättning att skälig ersättning lämnades. Samhörigheten mellan skyddet för äganderätten och expropriationsreglerna framträder starkt såväl i revolutionstidens lagstiftning som i Code civil Napoléon.

När i vårt land i början av 1800-talet frågan om en expropriationslagstiftning blev aktuell, synes tankegången ha varit liknande den nyss antydda. Det gällde icke så mycket att lagfästa det allmännas rätt till tvångsförvärf av egendom — en dylik rätt var närmast självklar — som att värna den enskilde mot en befarad godtycklig kränkning från samhällets sida. Enligt *lagkommitténs förslag till byggningsbalk* (1819) skulle det ankomma på Kungl. Maj:t att besluta om expropriation. Emellertid avsågs att lagen skulle begränsa denna befogenhet genom att de ändamål, för vilka expropriation kunde beviljas, särskilt angåves.

I *lagkommitténs förslag till jordabalk* (1826) nämndes såsom expropriationsändamål, att fastigheten skulle begagnas till rikets försvar, till allmän väg eller bro, till torg eller gata i stad, till uttappning eller sänkning av sjö, till strömningsning, farled eller annan vattenledning eller till allmän byggnad. Emellertid tillfogades här såsom en generalklausul, att expropriation skulle kunna ske för "dylikt allmänt behov". Det uttalades i motiven, att då prövningen av expropriationsbehovet blivit överlämnad till Kungl. Maj:t, man ej behövde frukta, att den enskildes rätt bleve i oträngt mål uppoffrad för statens. Omförmälda

generalklausul upptogs senare i *förordningen den 20 november 1845* om jords eller lägenhets avstående för allmänt behov.

Den tekniska utvecklingen under 1800-talet föranledde en successiv utbyggnad av expropriationsändamålen. Sålunda tillkom expropriationsrätt för framdragande av telegrafledning, för övertagande av flygsandsfält och för förhindrande av förorening av vatten i vattenledning. Nyssnämnda expropriationsförfattning av år 1845 ersattes med *förordningen den 14 april 1866* angående jords eller lägenhets avstående för allmänt behov. Emellertid inflöto bestämmelser om expropriation även i andra författningar än själva expropriationsförfattningen. Såsom särskilt betydelsefulla må här nämnas de expropriationsbestämmelser, som knötos till byggnadslagstiftningen.

Frågan, huruvida expropriationsändamålen borde preciseras genom en uttömmande uppräknings eller om det för expropriation förutsatta syftet borde definieras i mera allmänna ordalag, blev föremål för ingående överväganden i samband med tillkomsten av den nu gällande *lagen den 12 maj 1917* om expropriation. I det kommittéförslag av år 1910, som inledde förarbetena till lagen, förordades en allmänt hållen formulering, nämligen att Kungl. Maj:t ägde förordna om expropriation, därest det prövades nödigt, att fast egendom toges i anspråk för allmänt gagn. Vad sålunda föreslagits rönt emellertid stark kritik, och den vid *lagrådsremissen* år 1912 fungerande departementschefen fann sig därför icke kunna godtaga denna lösning. Enligt vad han uttalade kunde det icke med framgång ifrågasättas att åt Kungl. Maj:t skulle givas ett till sina gränser och sin innebörd så vidsträckt och obestämt bemyndigande att ingripa i den enskilda jordäganderätten. I den mån framställningar om expropriationsrättens utsträckande till nya ändamål hittills förekommit, hade stor olikhet i uppfattningen oftast gjort sig gällande, och än mer måste antagas så bliva händelsen beträffande många och viktiga frågor inom ett område med den utomordentligt stora omfattning förslaget angåve. Att skilja mellan dessa meningar skulle enligt förslaget anföras åt Kungl. Maj:t. Det förefölle departementschefen tveksamt, huruvida icke denna uppgift mången gång skulle kunna bli alltför svår och ansvarsfull, för att Kungl. Maj:t skulle vilja på egen hand fullgöra densamma. Expropriation vore det starkaste ingrepp i enskild rätt lagstiftningen kände. Det gäve det allmänna en makt, vars användande för nya syften kunde få den största betydelse för hela samhället. Ovisst syntes därför, huruvida frågor om mera principiella utvidgningar av expropriationsrättens tillämpning någonsin skulle kunna med trygghet avgöras utan båda statsmakternas medverkan.

De fall, då en fastighet (eller särskild rätt) som tillhör annan än kronan, får tagas i anspråk genom expropriation, om Konungen prövar det nödigt, äro enligt *expropriationslagens ursprungliga innehåll* följande: 1) för befästning, övnings- eller förlägningsplats för krigsmakten, skjutbana, som äger betydelse för den allmänna skjutskicklighetens utveckling, eller eljest för rikets försvar;

2) för allmän väg på landet eller i stad, järnväg eller spårväg för allmän trafik, bro, hamn, lastningsplats, kanal eller annan farled, flottled, telegraf- eller telefonanläggning eller annan anläggning för den allmänna samfärdselns främjande; 3) för allmän byggnad; 4) för ändamål, som det enligt lag eller författning tillkommer kommun eller annan dylik samfällighet att tillgodose; 5) för att förse en ort med vatten eller förhindra förorenande av vattenledning, som är anlagd för sådant ändamål; 6) för annat ändamål, som är jämförligt med något under 1, 2, 3, 4 eller 5 angivet och äger väsentlig betydelse för det allmänna; 7) för att inom bebyggt område vid järnvägsstation, hamnplats eller fiskläge eller å annan ort med större sammanträngd befolkning åstadkomma tryggade bostadsförhållanden; 8) för att bereda befolkningen eller en väsentlig del därav å en ort mark till uppförande av byggnad för överläggningar eller föredrag i allmänna frågor eller åsyftande religiös uppbyggelse, folkbildning, nykterhetens främjande eller annat därmed jämförligt ideellt ändamål av synnerlig vikt; 9) för åstadkommande på det allmännas bekostnad av skogsåterväxt å skogsmark, som är genom kalhuggning eller på annat sätt ödelagd och ej utgör nödig betesmark; 10) för kronans övertagande av flygsandsfält, varom ägaren försummat att taga föreskriven vård; 11) för att i kronans ägo överföra jordområde av synnerligen märklig naturbeskaffenhet, för dess avsättande såsom naturminnesmärke, eller ock synnerligen märklig fast fornlämning, vars bevarande ej kan på annat sätt tryggas, jämte därför erforderlig mark; eller 12) för linbana, som är behövlig för ett företag av större gagn för orten. Expropriation får härjämte äga rum för upphävande av särskild rätt till område, som är avsatt till nationalpark.

Efter expropriationslagens tillkomst hava vid skilda tidpunkter genomförts lagändringar, varigenom tillägg gjorts till den i lagen förekommande uppräkningsen av expropriationsgrunderna. Viktigast är den år 1949 genomförda bestämmelse, som avser att göra det lättare för kommunerna att bedriva en aktiv markpolitik inom tätbebyggelseområdena. Denna bestämmelse — upptagen såsom punkt 16 i 1 § expropriationslagen — innehåller, att fastighet må av kommun tagas i anspråk genom expropriation, om Konungen prövar det nödigt, för att säkerställa att mark på skäliga villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar eller för att eljest i kommuns ägo överföra mark, som icke är tätbebyggd, för upplåtelse med tomträtt. I bestämmelsen innefattas alltså två nya expropriationsgrunder, vilka var för sig hava stor betydelse för bostadspolitik.

Handläggningen av ett expropriationsärende är enligt expropriationslagen uppdelad i dels ett administrativt dels ett judiciellt förfarande. Tillstånd till expropriation meddelas i administrativ väg av Kungl. Maj:t. I judiciell ordning bestämmes sedermera expropriationsersättnings storlek av expropriationsdomstol. Som framdeles skall beröras bortfaller den administrativa prövningen vid vissa inlösningsförrättningar enligt byggnadslagen.

Ansökan om expropriation göres hos Kungl. Maj:t, vilken avgör ärendet i konselj. Vid ansökningen skall i allmänhet fogas karta över den fastighet ansökningen avser jämte beskrivning av fastigheten, utdrag av fastighetsregistret, styrkt uppgift å fastighetens ägare och innehavare samt, om i något avseende överenskommelse träffats, redogörelse därför (4 § 1 st.). Över ansökningen skall tillfälle lämnas fastighetens ägare och innehavare så ock annan, som kan av expropriationen lida men, att avgiva yttrande, huruvida den avsedda markens avstående eller upplåtande är förenat med särskild olägenhet eller annan lämplig mark kan med mindre olägenhet tagas i anspråk eller eljest något är att erinra i anledning av ansökningen (4 § 3 st.).

Då tillstånd till expropriation meddelas, utsätter Kungl. Maj:t viss tid, inom vilken den, som erhållit expropriationsrätt, skall fullfölja frågan genom ansökan om stämning till domstol vid äventyr att expropriationsrätten upphör (5 § 4 st.). Expropriationsmål skall upptagas av expropriationsdomstolen i den ort, där fastigheten är belägen (20 § 1 st.). I stämningsansökan skall den exproprierande uppgiva, utöver vad eljest är stadgat, även den ersättning han bjuder i målet (21 §). Avvisas ej stämningsansökan, har expropriationsdomstolen att utfärda stämning å fastighetens ägare, så ock å andra ersättningsberättigade, om sådana sakägare av sökanden uppgivas (22 § 1 st.). Då stämning utfärdas, skall domstolen föranstalta att till underrättelse för möjligen befintliga okända sakägare kungöra om målet snarast möjligt uppläses i kyrkan för den församling, där fastigheten är belägen, samt införas i allmänna tidningarna och tidning inom orten (23 § 1 st.). Domstolen skall tillika — utom då fråga är om blott upphävande av särskild rätt, som ej är in-tecknad — göra anmälan om målet till inskrivningsdomaren för anteckning i fastighetsboken (23 § 2 st.). Till sakägare räknas ej innehavare av in-teckning för fordran (24 §).

Beträffande målets vidare handläggning stadgas att domstolen äger, där så finnes lämpligt, uppdraga åt expropriationsteknikerna eller en av dem att med eller utan biträde av nämndemännen eller en av dem verkställa undersökning å stället. Sådant uppdrag kan i enklare fall lämnas åt nämndemännen eller någon av dem (28 § 1 st.). Om tiden för undersökningen skola parterna under-rättas (28 § 2 st.). Huvudförhandling skall av domstolen hållas vid syn å stället eller, om målet kan prövas utan syn, å annan plats, som domstolens ordförande bestämmer (29 § 1 st.).

Expropriationsdomstolens uppgift är att uppskatta värdet av den fastighet, som skall exproprieras, ävensom värdet av all särskild rätt, som i avseende å fastigheten tillkommer sakägare (30 § 1 st.). Ersättning skall bestämmas särskilt för varje sakägare. Löseskilling för exproprierad fastighet, ersättning för skada eller intrång å fastighet och annan ersättning till ägaren skola också bestämmas var för sig (31 § 1 st.). Ersättning får ej bestämmas lägre än vad den exproprierande i målet erbjudit eller högre än motparten begärt (32 § 1 st.). Ersättning skall bestämmas i penningar att utgå på en gång (34 § 1 st.).

Expropriationen är fullbordad och nye ägaren berättigad att genast taga fastigheten i besittning, då expropriationsersättningen blivit hos Konungens befallningshavande nedsatt eller eljest guldits (49 § 1 st.). Nedsättning av expropriationsersättning skall — vid äventyr av expropriationsrättens förverkande — ske inom tre månader från det dom i målet vunnit laga kraft (48 § 1 st.). Då expropriation fullbordats, skall Konungens befallningshavande därom göra anmälan till inskrivningsdomaren för anteckning i fastighetsboken (58 § 1 st.). Det tillkommer Konungens befallningshavande att till de ersättningsberättigade utbetala de nedsatta medlen (57 § 1 st.).

Det åligger den exproprierande att, i den mån ej annat föranledes av vad i 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken stadgas, ersätta motparten hans kostnader å expropriationsmålet, vid expropriationsersättningens fördelning och eljest i anledning av expropriationen (67 §).

En viss reglering av *gatuvasendet och byggandet i städerna* kan spåras redan i de medeltida lagarna. Från de första århundradena under nyare tid finnas också åtskilliga exempel på regeringsmaktens initiativ och verksamhet på stadsbyggandets område. Vad som skedde betydde dock endast ingripanden från fall till fall, och man saknade i stort sett enhetlig reglering av de byggnadsrättsliga frågorna. Byggningsbalken i 1734 års lag kom visserligen att inrymma ett särskilt kapitel (29 kap.), som enligt sin rubrik skulle handla om husbyggnad i städerna. Kapitlet innehöll emellertid endast en förklaring, att Konungens befallningshavande med borgmästare och råd skulle handhava vården i frågor "huru hus i staden byggas och uppehållas skola, så ock vad eljest till stadens nytta och prydnad i akt tagas bör". I övrigt hänvisades till vad i detta ämne vore särskilt stadgat. Härvid torde visserligen ha förutsatts, att en gemensam byggnadsstadga skulle komma att utfärdas för städerna inom ramen av Konungens ekonomiska lagstiftning. Denna förutsättning gick emellertid icke på länge i uppfyllelse. De bestämmelser, som efter hand sammanförts i *byggnadsordningar*, särskilt för varje stad, blevo härmed grundläggande för utvecklingen. Att en sådan ordning var allt annat än tillfredsställande torde ligga i öppen dag. Byggnadsordningarna innehöllo knappast någon reglering, som kunde vara ägnad att i tillbörlig utsträckning motsvara hygieniska och estetiska krav på stadsbebyggelsen. Bristen på ändamålsenlig reglering blev särskilt ödesdiger, när från 1800-talets mitt, i samband med den begynnande industrialiseringen, byggnadsverksamheten starkt ökade och städerna började tillväxa i vida snabbare takt än tidigare.

En *byggnadsstadga för rikets städer* utfärdades sent omsider den 8 maj 1874. Den innehöll vissa allmänna grundsatser, som skulle tjäna till ledning för varje stads särskilda byggnadsordning. Sålunda föreskrevs, att för stads ordnande och bebyggande skulle finnas plan omfattande såväl byggnadskvarter som gator, torg och andra allmänna platser. I stadgan lämnades också åtskilliga föreskrif-

ter om hur dylik stadsplan skulle vara beskaffad och vad den skulle innehålla. Vidare innehöll stadgan bestämmelser om förbud att bygga i strid mot stadsplan, om tomtindelning, om byggnads beskaffenhet, om byggnadsordning m. m.

Byggnadsstadgan blev icke utan effekt. Den föranledde, att städerna allmänt läto upprätta stadsplaner. Emellertid fick denna mer eller mindre genomgripande planering knappast den praktiska betydelse, som den varit avsedd att medföra. Svårigheterna sammanhänge därmed, att byggnadsstadgan, såsom tillkommen endast i administrativ ordning, icke kunde i förekommande tvistefall grunda någon lösning, som avvek från civilrättens tillämpningsresultat. Man saknade alltså rättslig möjlighet att oberoende av fastighetsägarnas medverkan framtinga stadsplanens fullständiga genomförande. Vid kollision mellan en stadsplanebestämmelse och en i äganderätten inrymd befogenhet fick det allmännas anspråk på bestämmelsens efterlevnad giva vika.

I följd av nu angivna och andra förhållanden fortsattes lagstiftningsarbetet på detta område. Ett av 1884 års stadsplanelagskommitté den 24 augusti 1885 avlämnat förslag till lag angående stadsplan och tomtindelning m. m. ledde ej till lagstiftning i vidare mån än att på grundval därav tillkom *lagen den 26 maj 1899* om vad i vissa fall bör iakttagas, då byggnad uppförts utöver tomtgräns. Snart nog tillsattes emellertid en ny kommitté, benämnd 1903 års stadsplane-lagskommitté, och det förslag, som denna avgav den 19 mars 1904, kom i väsentliga delar att ligga till grund för *lagen den 31 augusti 1907* angående stadsplan och tomtindelning.

Genom 1907 års lagstiftning erhöll stadsplaneväsendet i huvudsak det civilrättsliga underlag, som det oundgängligen behövde. De vid genomförande av stadsplan uppkommande kollisionerna mellan stadens och markägarnas intressen blevo föremål för reglering i lagen. I denna reglering innefattades bland annat att mark, som erfordrades för de i fastställd stadsplan upptagna gator, torg och andra allmänna platser, skulle avstås till staden mot ersättning. Beträffande det fall, att stadsplan fastställdes över trångt eller eljest olämpligt bebyggt område, skulle Konungen äga förordna, att jämväl mark som inginge i byggnadskvarter skulle, om den tillhörde enskild man, menighet eller inrättning, mot ersättning avstås till staden. Detsamma skulle gälla i det fall, att i fastställd stadsplan upptaget tomtområde, som funnes vara för stadens utveckling oundgängligen erforderligt, icke annorledes kunde på skäliga villkor förvärvas för bebyggande. För vissa fall stadgades icke blott rätt utan även plikt för staden att lösa mark. I lagen föreskrevos även effektiva förbud mot nybyggnad i strid mot stadsplan samt skyldighet för tomtägarna att i viss utsträckning ersätta staden värdet av gatumark.

Stadgandena i omförmälda lagar av år 1899 och 1907 kommo senare att inflyta i 1 kap. *lagen den 12 maj 1917* om fastighetsbildning i stad. Emellertid hade redan år 1916 uppdragits åt en kommitté att verkställa revision av be-

stämmelserna angående stadsplan och tomtindelning. Sedan denna kommitté avgivit betänkande den 15 december 1920, tillkallades år 1925 särskilda sakkunniga för att ytterligare utreda denna lagstiftningsfråga. De sakkunniga framlade den 27 februari 1928 betänkande med förslag till stadsbyggnadslag och vissa författningar som hade samband därmed. På grundval av 1920 och 1928 års betänkanden, vilka sedermera undergingo överarbetning inom justitiedepartementet, tillkom stadsplanelagen den 29 maj 1931. En ny byggnadsstadga utfärdades den 20 november samma år.

I 1931 års lagstiftning fick stadsplaneinstitutet ökad betydelse. Stadsplanen skulle utmärka och till gränserna angiva de för olika ändamål avsedda områden vilka inginge i planen, såsom byggnadskvarter, gator, torg, parker och andra allmänna platser, järnvägs-, hamn- och andra särskilda trafikområden, skydds- eller säkerhetsområden för vissa anläggningar, idrottsområden, begravningsplatser samt vattenområden. Jämväl områdenas höjdlägen skulle i erforderlig omfattning angivas. Den i planen upptagna markens användning för bebyggande eller eljest skulle i erforderlig omfattning regleras genom stadsplanebestämmelser. Möjlighet gavs att fastställa stadplan även mot stadens önskan, om så krävdes för stadens ändamålsenliga utveckling eller till främjande av betydande allmänt intresse. För ordnande av stads område utom stadsplan skulle s. k. stomplan kunna upprättas. Dylik plan skulle angiva grunddragen för områdets framtida ordnande och bebyggande, såsom beträffande huvudgator och andra allmänna platser. Om särskilda bestämmelser erfordrades angående byggnadsverksamheten inom område, som ej inginge i stadsplan eller stomplan, skulle dylika s. k. utomplansbestämmelser meddelas. Med stadsplan, stomplan eller utomplansbestämmelser var förenad den rättsverkan, att nybyggnad ej finge företagas i strid med planen. Från dessa förbud kunde dock under vissa förutsättningar meddelas dispens. I fråga om stads rätt att lösa mark för genomförande av plan blev regleringen ytterligare utbyggd. Beträffande kvartersmark inträdde dylik rätt, därest förefintlig bebyggelse i väsentlig mån avvek från stadsplanen och stadsplanens ändamålsenliga genomförande icke kunde utan stadens ingripande äga rum eller inom skäligen tid förväntas. Rätt att lösa kvartersmark kunde också tillerkännas staden, om marken icke kunde på skäligen villkor förvärvas för bebyggande och detta förhållande var till avsevärt hinder för stadens utveckling.

Emellertid lyckades man ej heller genom 1931 års lagstiftning ernå något varaktigt vilotillstånd i rättsutvecklingen på detta område. Framställningar om lagändringar i skilda hänseenden gjordes redan på 1930-talet och blevo efter hand så pass talrika och vägande, att en ny lagrevision tedde sig ofrånkomlig. Den s. k. *stadsplaneutredningen* 1942 avlämnade den 22 maj 1945 ett betänkande innefattande förslag till byggnadslag, byggnadsstadga och ett flertal andra författningar. På grundval härav tillkommo den 30 juni 1947 nu gällande byggnadslag och byggnadsstadga.

Med den *nya byggnadslagstiftningen* har det principiellt lagts i det allmännas skön att bestämma var och när samhällsbildning får ske. För att mark skall få användas till tätbebyggelse förutsättes nämligen, att den vid planläggning enligt byggnadslagen prövats från allmän synpunkt vara lämpad för ändamålet (5 §). Planläggningen är av två slag, nämligen översiktlig planläggning och detaljplanläggning. Till förstnämnda kategori hör dels det nya institutet regionplan (126—135 §§), som tjänar till samordning av flera kommuners eller samhällens planläggning, dels den tidigare stomplanens motsvarighet, d. v. s. generalplanen, som skall angiva grunddragen för markens användning till olika ändamål, såsom till tätbebyggelse, viktigare trafikleder och andra allmänna platser (9—23 §§). Detaljplanering av bebyggelsen sker, liksom tidigare, huvudsakligen genom stadsplan; dock äger Konungen förordna, att vad med avseende å landet är stadgat om byggnadsplan skall tills vidare äga tillämpning inom visst område som hör till stad (76 §). Ett särskilt slag av detaljplanering är meddelandet av utomplansbestämmelser (77—80 §§). Sådana bestämmelser äro avsedda att reglera byggnadsverksamheten inom område, som ej ingår i stadsplan eller byggnadsplan (2 §).

I fråga om rättsverkningarna råder olikhet mellan plankategorierna. Det har icke ansetts ovillkorligen nödvändigt att tilldela generalplanen en rättsligt förpliktande verkan för enskilda markägare. Planen kan likväl ha sin praktiska betydelse såsom en översiktsplan till ledning för framtida detaljplanering. Enligt lagen betyder alltså antagandet av generalplan icke att planen blir bindande. Emellertid får planen rättsverkan, om den på framställning av staden fastställles av Konungen att lända till efterrättelse (10 §). Sålunda fastställd generalplan är förbunden bland annat med förbud att bygga i strid mot planen (13 §), ett förbud från vilket dock dispens får meddelas. Fastställelse av generalplan medför också förbud mot sådana åtgärder, t. ex. schaktning, fyllning eller trädfällning, som äro av beskaffenhet att kunna väsentligt försvåra ett i planen ingående områdes användning för avsett ändamål (17 §). Av betydelse är att i en generalplan visst område, när till främjande av stadens ändamålsenliga utbyggande så finnes erforderligt, kan tills vidare undantagas från tätbebyggelse och i viss utsträckning även från glesbebyggelse (9 §). Beträffande dylikt reserverande av mark för framtida behov, får fastställelse ej meddelas att gälla för längre tid än fem år; möjlighet att på framställning av staden förlänga giltighetstiden förefinnes dock (12 §). Om generalplan gjorts bindande, medför detta rätt för staden att taga i anspråk viss vägmark samt att lösa mark, som är avsedd till trafikled eller annan allmän plats (18 och 19 §§). Annan mark för vilken generalplan fastställts får, till den del marken ej är avsedd för enskilt bebyggande, lösas av staden, såvitt markens användning för avsett ändamål ej ändock kan anses säkerställd (18 §). Om enligt fastställd generalplan bestämts, att viss mark skall användas för annat ändamål än enskilt bebyggande, kan för staden uppkomma en skyldighet att lösa marken. Förutsättningen här-

för är att markens ägare till följd av planen kan nyttja marken allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde (21 §).

Vad angår stadsplaneinstitutet har den nya byggnadslagstiftningen icke medfört några principiella förändringar men väl åtskilliga detaljförbättringar. Liksom tidigare gäller, att stadsplan icke behöver omfatta stadens hela område; den skall upprättas endast i den mån det genom stadens utveckling påkallas för den närmare regleringen av bebyggelsen (24 §). Byggnadskvarters indelning till bebyggande sker nu såväl som tidigare genom tomtindelning (28—33 §§). Nybyggnad får ej företagas i strid med vare sig stadsplan eller tomtindelning (34 och 38 §§); båda förbuden äro emellertid numera dispensabla. Lagen inrymmer härjämte vissa nybyggnadsförbud av mera speciell karaktär. Inom område som ingår i stadsplan får schaktning, fyllning, trädgård eller annan därmed jämförlig åtgärd icke vidtagas, såvitt åtgärden uppenbarligen är av beskaffenhet att kunna försvåra områdets användning för avsett ändamål (40 §).

Om avstående av mark inom stadsplanlagt område gälla regler som i huvudsak överensstämja med motsvarande stadganden i 1931 års lag. Staden har alltså lösningsrätt icke blott till mark, som är avsedd till gata eller annan allmän plats eller, under angiven förutsättning, för annat ändamål än enskilt bebyggande, utan även under vissa förutsättningar till mark som ingår i byggnadskvarter (41 och 44 §§). En nyhet är att inlösen av kvartersmark kan uppställas såsom villkor för fastställelse av stadsplan (45 §).

Den i lagen för olika fall stadgade skyldigheten att avstå mark i enlighet med generalplan eller stadsplan drabbar icke blott enskild person utan även kronan och menighet. Vad beträffar inlösen av mark enligt byggnadslagen skola jämlikt 137 § första stycket sistnämnda lag i huvudsak de allmänna bestämmelserna i expropriationslagen i tillämpliga delar lända till efterrättelse. Kungl. Maj:ts tillstånd till expropriation är emellertid enligt byggnadslagen ej alltid erforderligt. Omedelbart på grund av lagen är stad lösenberättigad bl. a. till mark, som enligt fastställd generalplan är avsedd till trafikled eller annan allmän plats (18 § 1 st.) eller som enligt stadsplan är avsedd till gata eller annan allmän plats (41 § 1 st.), ävensom till mark, för vilken generalplan fastställts eller som ingår i stadsplan, till den del marken ej är avsedd för enskilt bebyggande, såvitt markens användning för avsett ändamål ej ändock kan anses säkerställd (18 § 2 st. och 41 § 2 st.). För inlösen enligt 44 § första och andra styckena byggnadslagen erfordras dock Kungl. Maj:ts medgivande.

Under senaste halvsekle har i såväl Sverige som andra länder ett betydande intresse ägnats åt problemet att till det allmänna indraga vad man betecknat såsom *oförtjänt jordvärdestegring*. Man avser härmed — när uttrycket fattas i vidsträckt bemärkelse — det förhållandet att värdet av en fastighet, trots

stabil penningvärde, kan stiga, utan att fastighetsägaren genom insats av kapital eller arbete framkallat värdestegringen. Uttrycket skulle alltså närmast motsvara vad den klassiska nationalekonomien menade med begreppet jordränta. Typiska exempel på dylik jordvärdestegring skulle vara sådana fall, då genom folkmängdstillväxt eller annan expansion inom ett samhälle efterfrågan och därmed priset på tomtmark stiger, eller då förut obebyggd eller glesbebyggd mark exploateras för tätbebyggelse. Det fenomen som här möter är uppenbarligen sådant, att det icke kunnat undgå att komma i blickpunkten för samhällsreformatoriska strävanden. I själva verket har den uppfattningen blivit allmän, att stat eller kommun i princip bör få tillgodogöra sig värdestegringen. När det gäller att förverkliga denna tanke, ha emellertid svårigheterna visat sig betydande.

För såvitt målet varit att genomföra en generell lösning av problemet eller sålunda att tillförsäkra stat eller kommun den önskade värdestegringsandelen i alla hithörande fall, har det tydligen legat närmast till hands att på skatteväsendets område söka finna de tjänliga åtgärderna. Vid fem särskilda tillfällen under tiden 1909—1942 hava författningsförslag utarbetats, syftande till införande av en allmän värdestegringsskatt på jord. Vid 1920 års riksdag beviljades också ett betydande anslag till markuppskattning för en tillämnad värdestegringsskatt, ett arbete som pågick i flera år. Flera faktorer, kanske främst sådana av rättsteknisk art, ha emellertid i samverkan lett till att resultatet av nämnda skattelagstiftningsarbete blivit negativt. Någon proposition om allmän jordvärdestegringsskatt har icke hittills avlämnats.

Mera påtagliga äro de resultat, som uppfattningen om jordvärdestegringens hemfallande åt det allmänna avsatt inom jordreättens område. Här må till en början erinras om ett par rättsinstitut vilka, om de än icke tjäna till indragning av en redan uppkommen värdestegring, likväl tillgodose det närbesläktade syftet att åt stat eller kommun bevara möjligheten att njuta en eventuellt framtida inträffande jordvärdeökning. Såsom särskilt betydelsefull i detta hänseende framstår den år 1907 införda tomträtten, vilken överhuvudtaget ansetts vara en rationell och praktisk upplåtelseform i tätorterna och vars användning förväntas bliva än större efter en för närvarande aktuell reformering. Även den år 1924 införda återköpsrätten har ernått en viss tillämpning i rättslivet. Däremot har den speciella form för jordupplåtelse, som tillskapats genom 1926 års lag om upplåtelse under åborätt av viss jord, icke fått någon praktisk betydelse.

Beträffande värdestegring å jord, som ej är i allmän ägo, är det teoretiskt möjligt för det allmänna att tillgodogöra sig värdestegringen genom att tvångsvis förvärva själva den egendom därå värdestegringen äger rum. Ett dylikt tvångsförvärf kan tänkas iscensatt med anlitan av samma procedur, som förekommer vid expropriation; förfarandet kan, om man så vill, betecknas såsom värdestegringsexpropriation. Denna metod att indraga oförtjänt värdesteg-

ring är visserligen icke sådan, att den i vårt land hittills kunnat komma i betraktande såsom en mera allmängiltig lösning av problemet. Det kan emellertid konstateras, att man inom lagstiftningsarbetet i senare tid icke varit alldeles främmande för tanken, att expropriationsproceduren för vissa speciella fall skulle kunna begagnas såsom ett medel att åtkomma värdestegring. En upptakt till en debatt i detta ämne gavs genom stadgandet i 5 § andra stycket byggnadslagen, vari säges att det, för att mark skall få användas till tätbebyggelse, förutsättes att den vid planläggning enligt byggnadslagen prövats vara från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. I samband med remissen till lagrådet av förslaget till byggnadslag uppkom nämligen fråga, huruvida genom nämnda stadgande indirekt givits en regel, som fränkande markägaren rätt att vid expropriation eller i andra ersättningsfall njuta ersättning efter högre värde än glesbebyggelsevärdet.

Den år 1946 tillsatta s. k. *markutredningen* — vilken hade i uppdrag att verkställa utredning av frågan om omformningen av en rationell markpolitik, såvitt anginge jordens användning för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk — upptog i sitt den 9 december 1947 avlämnade betänkande bland annat nyssnämnda fråga om värderingsprincipen till övervägande. I anslutning härtill uttalades, att den ändring i användningssättet av mark, som betingades av samhällets tillväxt och i samband därmed stående planläggningsåtgärder och som bestode i att området bleve föremål för tätbebyggelse, icke borde få föranleda, att den enskilde markägaren bleve i tillfälle att tillgodogöra sig den värdeökning som marken i samband härmed kunde komma att undergå. Denna värdeökning borde i stället överföras till det allmänna, närmast vederbörande kommun. Detta borde kunna ske på så sätt, att kommunen erhöle rätt att exproprierar marken till det värde den hade *innan* ändringen av markens användning beslutades.

Enligt vad markutredningen vidare framhöll, kunde förändring i markvärdet, förutom genom ändring i själva markanvändningen, inträda genom att mark, som redan vore föremål för tätbebyggelse eller enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan vore avsedd att användas för dylik bebyggelse, genom en ändring i planen finge den tidigare medgivna byggnadsrätten utökad. Så vore fallet, om t. ex. en tvåvåningsbebyggelse varit medgiven men enligt en stadsplaneändring sjuvåningsbebyggelse bleve tillåten. Det vore givet, att en dylik förändring i byggnadsrätten kunde föranleda en höjning av markvärdet. Enahanda kunde förhållandet vara, om enligt planen bebyggelsen varit bestämd för bostadsändamål, men genom en senare planändring kontors- och affärslokaler finge inredas i fastigheten. Även en dylik förändring kunde genom en väntad stegring i hyresintäkten medföra en ökning i markvärdet. Om kommunen funne sig ha anledning att genom expropriation förvärva dylik mark innan stadsplanen eller byggnadsplanen fastställts, borde icke den enskilde tomtägaren få tillgodogöra sig den förhöjning i markvärdet, som ändringen i planen gäve

upphov till. I så fall borde kommunen äga att förvärva marken till det värde den hade före planändringen.

Markutredningen föreslog, att i 7 § expropriationslagen skulle införas en bestämmelse, att vid expropriation av fastighet värde ej finge beräknas på grund av väntad tätbebyggelse i vidare mån än sådan bebyggelse enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan vore tillåten, då stämning i expropriationsmålet utfärdades. Tanken att indraga oförtjänt värdestegring framkom emellertid även såsom ett av motiven till den av markutredningen föreslagna utvidgningen av den kommunala expropriationsrätten. Det anfördes i denna del, att de problem som uppstode då det gällde att åstadkomma välordnade tätbebyggelseområden torde bli lättast lösta om marken vore i samhällets hand. Det borde därför för en framsynt ledning från kommunens sida vara angeläget, att samhället i god tid innan bebyggelsen bleve aktuell satte sig i besittning av de behövliga markområdena. Med det nära samband, som funnes i utnyttjandet av områden av olika slag inom en samhällsbildning, borde den expropriationsrätt, som vore avsedd att läggas i samhällets hand, gälla de slag av områden, som i första hand vore nödvändiga för samhällenas existens och utveckling, nämligen bostads- och industriområden och de områden som direkt behövdes i samband med dessas utnyttjande, t. ex. trafikleder och fritidsområden. Genom att det allmänna finge möjlighet att förvärva äganderätten till marken innan den exploaterades, vunne man också, att samhället kunde tillföras den ekonomiska vinst som uppstode, därest marken i samband med exploateringen stege i värde. Denna vinst kunde visserligen i större eller mindre omfång överföras till samhället även genom beskattning av oförtjänt värdestegring å mark, men införande av en dylik skatteform vore förenat med så stora praktiska svårigheter, att markutredningen icke i detta sammanhang velat taga upp frågan härom till behandling. Markutredningen hade strävat efter att utforma sitt förslag till ändring av expropriationsreglerna så, att det allmänna finge möjlighet att tillgodogöra sig den värdestegring å mark, som kunde uppkomma genom att samhället medgäve ökat utnyttjande av marken för byggnads- och industriändamål. Sådan värdestegring skulle sålunda tillföras det allmänna.

I enlighet härmed föreslog markutredningen sådan ändring i 1 § expropriationslagen, att fastighet skulle få tagas i anspråk genom expropriation, om Konungen prövade det nödvändigt för att i kommuns eller municipalsamhälles ägo överföra mark, som med hänsyn till kommunens eller municipalsamhällets framtida utveckling erfordrades för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordningar. Detta förslag om utvidgning av expropriationsrätten biträdades visserligen av det övervägande antalet av de över förslaget hörda myndigheterna och organisationerna, och departementschefen ansåg för sin del, att den föreslagna normen vore riktig såsom generell princip. Då emellertid formuleringen syntes vara alltför allmänt hållen för att lämpligen användas såsom lagtext, blev förslaget underkastat en omarbetning, och den ändring, som slutligen genom-

fördes i 1 § expropriationslagen och som förut (sid. 14) återgivits, blev av mera begränsad räckvidd.

Såsom redan framgått var markutredningens förslag om utvidgning av den kommunala expropriationsrätten bestämt av den uppfattning, som markutredningen tillkännagivit beträffande problemet om indragning till kommunen av markvärdestegringen i hithörande fall. Samtidigt hade markutredningen velat lösa detta problem med hjälp av den utvidgade expropriationsrätten, nämligen så att kommun, om den exproprierade mark innan detaljplan för densamma blivit fastställd, skulle få lösa marken till glesbebyggelsevärdet. Från dessa utgångspunkter hade markutredningen även kommit till det resultatet, att en invändning från markägaren om att han själv ämnade exploatera marken icke borde få hindra expropriationen. Eftersom värdeindragningen vore ett av expropriationens syftemål, hade enligt markutredningens mening en sådan invändning ej betydelse. Under departementsbehandlingen av markutredningens förslag ansågs denna sammankoppling av frågan om expropriation och frågan om indragning av värdestegring vara ägnad att framkalla betänkligheter. Med anledning härav utarbetades under år 1948 inom justitiedepartementet en promemoria med ett lagförslag, som åsyftade att tillskapa en värdeindragningsmetod oberoende av expropriation. De föreslagna bestämmelserna ansågos böra få sin plats i byggnadslagen.

Det förslag till lagstiftning om *exploateringsavgift*, som innefattades i departementspromemorian, sökte i viss mån efterlikna ett i England, genom The Town and Country Planning Act 1947, infört system för indragning av värdestegring. Detta vilar på den teoretiska konstruktionen, att den i jordägarerätten ingående befogenheten att exploatera marken för bebyggelse blir utbruten såsom en särskild rättighet och exproprierad av staten. Staten skall alltså principiellt gottgöra jordägaren, om exploateringsrätten vid tiden för lagens ikraftträdande verkligen hade något värde. Eftersom all obebyggd mark tänkes ha blivit föremål för dylik expropriation, skall i regel varje bebyggande av marken förutsätta särskilt tillstånd av offentlig myndighet. Om tillstånd lämnas, skall den värdestegring som därigenom uppkommer helt eller delvis indragas till staten genom att markägaren erlägger eller garanterar en exploateringsavgift (development charge), innan exploateringen får utföras.

I departementspromemorian framhölls att någon mera allmängiltig lösning av det stora problemet om oförtjänt markvärdestegring icke åsyftades. Vad frågan gällde vore endast den värdestegring som skedde i anslutning till detaljplanering för tätbebyggelse, d. v. s. skillnaden mellan å ena sidan markens värde för sådan tätbebyggelse, som medgäves genom planen, och å andra sidan dess värde för annan användning (jordbruk, skogsbruk, glesbebyggelse o. s. v.). Inom den ekonomiska doktrinen torde allmänt råda enighet om det berättigade i indragning eller hård beskattning av sådan värdestegring på mark, som helt föranleddes därav att området råkade ligga i utvecklingslinjen för en tätort och

därför endast genom att en viss tid förflöte och utan några åtgärder från ägarens sida komme att stiga betydligt i värde. Då det i vårt samhällssystem praktiskt taget vore kommunen, som svarade för de av tätbebyggelse betingade gemensamma anordningarna, syntes det för svenska förhållanden ligga närmast till hands, att kommunen och icke staten skulle uppbära värdestegrings-skatten. Det vore naturligt att markägarna bidroge till anordningarna genom en avgift eller skatt till kommunen, beräknad på skillnaden mellan glesbebyggelsevärde och tätbebyggelsevärde. Traditionellt bestode det i allmänhet en betydande skillnad mellan dessa båda värden; denna skillnad finge en förnuftig mening, om den bleve ett tillskott till utförande av gemensamma anordningar för området. Det kunde övervägas att även formellt reservera de influtna medlen för vissa bostadspolitiska ändamål. Indragning av värdestegring kunde föras tillbaka på principer, som sedan länge funnits i vår stadsplane- och byggnadslagstiftning. I promemorian hänvisades i detta sammanhang till stadgandet i 44 § andra stycket byggnadslagen om s. k. ekonomisk zonexpropriation.

På grund av det anförda föreslogs i promemorian, att sedan stadsplan (eller byggnadsplan) blivit fastställd, en avgift skulle påföras sådan mark inom det planlagda området, som enligt planen finge tätbebyggas och som hade högre värde för sådan användning än för annan. Även vid ändring av plan skulle exploateringsavgift utgå, om byggnadsrätten enligt planen ökades, t. ex. om ett villaområde ändrades till att avse bebyggelse med hyreshus. I båda fallen skulle dock av praktiska skäl avgiften begränsas, så att den icke täckte hela värdestegringen. Avgiften skulle utgå med belopp, motsvarande fyra femtedelar av planvärdestegringen, dock högst den del därav, som överstege 20 öre per kvadratmeter mark. Avgift skulle icke utgå för mark tillhörande kronan, landsting, kommun eller municipalsamhälle. Även i vissa andra fall skulle förhållandena bedömas så, som om indragning av värdestegring icke vore motiverad. För dylika fall skulle Konungen äga meddela dispens. Enligt förslaget skulle, efter planens eller planändringens fastställande, kommunen och markägaren var för sig äga påkalla bestämmande av den planvärdestegring, som skulle ligga till grund för beräkning av exploateringsavgift. Avgiften skulle, om enighet ej kunde ernås, bestämmas av ägodelningsrätten. Den skulle erläggas innan lov till nybyggnad första gången meddelades efter det planen eller planändringen blivit fastställd. Då planvärdestegring blivit bestämd, skulle ny ägare av mark som berörts av åtgärden vara bunden i samma omfattning som förre ägaren.

Det sålunda framlagda förslaget om att införa exploateringsavgift rönte åtskillig kritik i remissyttrandena. Bland annat anmärktes att avgiften icke komme att drabba markexploatören utan den som ägde marken då den skulle bebyggas och i sista hand allmänheten. Det vore nämligen antagligt, att avgiften komme att verka höjande på markpriserna. Med hänsyn bland annat härtill finge exploateringsavgiften sannolikt direkt skadliga verkningar ur bostadspolitisk synpunkt.

Med hänsyn till den framkomna kritiken och då meningarna vore mycket delade i fråga om valet mellan markutredningens och departementspromemorian alternativ, ansåg departementschefen frågan om indragningen av värdestegring icke böra omedelbart föras fram till en lösning (jfr prop. 184/1949 sid. 176). Då det emellertid av flera skäl syntes angeläget att genomföra en lösning beträffande markvärdestegringen i tätorterna, förordade departementschefen, att hela spørsmålet om värdestegringsindragning underkastades fortsatt utredning, som skyndsamt skulle föras till slut¹).

Begreppet oförtjänt jordvärdestegring innesluter såsom ett specialfall sådan värdestegring, som har ett påvisligt orsakssammanhang med något på det allmännas bekostnad genomfört företag, t. ex. byggande av gata eller kommunikationsled. I ett dylikt fall erbjuda redan privaträttens hävdvunna normer stöd för uppfattningen att de fastighetsägare, vilkas mark genom företaget stigit i värde, böra lämna bidrag till det allmännas kostnader. Exempel av analog karaktär stå att finna såväl bland allmänna rättsgrundsatser som inom speciallagstiftningen. Den ersättningsskyldighet, som i hithörande fall ligger så nära till hands och för vilken den engelska termen *bettermentsbidrag* fått användning, är sedan länge i viss utsträckning erkänd även inom svensk stadsbyggnadsrätt.

Såsom *bettermentsbidrag* får nämligen uppfattas den redan i 1907 års stadsplanelag tomtägare ålagda skyldigheten att vid nyanläggning av gata ersätta staden viss del av värdet å gatumark, som måste tagas i anspråk utmed tomten. I fråga om gatubyggande — ett arbete som i äldre tid utgjorde ett varje särskild fastighet åvilande onus — blev under utvecklingens gång ordningen synnerligen skiftande inom de olika städerna, beroende på regleringen i byggnadsordningarna eller i lokala överenskommelser. I 1931 års stadsplanelag upptogs emellertid bestämmelser, varigenom bereddes möjlighet för staden att av tomtägarna uttaga ersättning för gatas och däri befintliga avloppsledningars iordningställande. Den nu gällande byggnadslagen innebär ytterligare utveckling av reglerna om ersättning för gatumark (56—66 §§) och om ersättning för gatubyggnadskostnad (67—69 §§). Av särskilt intresse i detta sammanhang är den bidragskyldighet, som i kombination med ekonomisk zonexpropriation infördes år 1931 och för närvarande är reglerad i 44 § andra stycket byggnadslagen. Ur dessa reglers tillkomsthistoria torde här få återgivas följande.

I det av 1903 års stadsplanelagskommitté framlagda betänkandet erinrades, att redan antagna lagar innehölle bestämmelser av innebörd att de, som hade uteslutande eller huvudsaklig nytta av en anordning, ensamma eller i högre grad än andra skulle bidra därtill. Kommittén ansåg, att en dylik grundsats vore fullt berättigad och att den borde i högre grad beaktas än vad dittills i allmänhet skett. Det vore nämligen för en rättvis fördelning av samhällsbördorna sam-

¹ Någon sådan utredning har ännu ej kommit till stånd.

hållsmedlemmarna emellan av vikt, att likställigheten i skattskyldighet icke utsträcktes till områden, där man kunde och borde fordra skattskyldighetens avvägande efter den nytta som samhällets anordningar och företag medförde. Ett dylikt område vore enligt kommitténs mening utan tvivel kostnaden för gaturegleringar och stadsplans genomförande. Det vore påtagligt, att fördelar härav i främsta rummet och ofta i mycket framträdande grad tillskyndades vissa samhällsmedlemmar, framför allt ägarna till fastigheter inom de områden som berördes av en reglering. Kommittén ifrågasatte, om icke hela kostnaden för ett områdes reglering, innefattande gatornas fullständiga iordningställande, skulle bäras av dem, som därav hade särskild fördel, och i mån därav. Att noggrant uppskatta och avväga denna för varje skattskyldig torde emellertid enligt kommitténs mening ej låta sig göra. Man finge därför stanna vid att av dem, som hade oomtvistlig nytta av företaget, uttaga ett bidrag, som icke under något förhållande borde kunna överstiga denna nytta. Så skedde, om man inskränkte sig till att av vederbörande fastighetsägare, som ville bygga vid en nyanlagd eller utvidgad gata, fordra ersättning för kostnaden för själva gatumarken invid hans tomt, intill en viss bredd, eller, i senare fall, efter hans gagn av utvidgningen.

År 1917 framlades av en särskild kommitté — *kommunala nybildningskommittén* — ett förslag till lagstiftning om speciell bidragsskyldighet till kommunala anordningar. Kommittén fann det obestridligt, att den kommunala verksamheten i avseende å gator, vägar och allmänna platser — även om den givetvis alltid vore till gagn för samhället i dess helhet — dock understundom kunde vara av större bestående intresse och nytta för vissa av samhällets invånare, såsom fastighetsägare och idkare av industri eller näring, än för de övriga. Där så vore förhållandet, måste det anses rimligt och skäligt, att de samhällets skattskyldiga invånare, som av en sådan kommunal anordning njöte särskild fördel, även finge bära en motsvarande högre andel av kostnaderna för densamma. Skulle en särskild bidragsskyldighet till vissa kommunala ändamål utöver den, som ålåg den skattskyldige enligt den allmänna kommunala beskattningsgrunden, lagfästas, borde denna bidragsskyldighet givetvis ha karaktären av en intressebeskattning i eminent mening. — Enligt kommittén borde den bidragsskyldighet, som sålunda ifrågasatts, gälla gatu-, renhållnings- och vattenväsendet, sådant det med nyare tiders anordningar faktiskt förefunnes, d. v. s. bidragsskyldigheten borde kunna avse bidrag till anläggning, underhåll och belysning av gator, vägar och andra allmänna platser. Givet vore att den föreslagna lagstiftningen borde kunna komma till användning ej allenast, då det gällde att från början ordna ifrågavarande angelägenheter inom ett nybildat samhälle utan även då fråga uppkomme om omreglering av förhållandena inom ett redan bestående. — Kommittén bortsåg emellertid ej därifrån, att det stundom kunde bliva ganska vanskligt att på ett objektivt och fullt rättvist sätt uppskatta den fördel, som en viss kommunal anordning

beredde vissa samhällsmedlemmar framför andra. Några allmängiltiga grunder härför kunde uppenbarligen ej uppställas. Det måste bero på ett sammanfattande bedömande av de föreliggande förhållandena inom samhället, om och i vad mån den särskilda bidragsplikten skulle anlitas. Naturligt vore att därvid finge komma i betraktande allenast påvisbara, reala fördelar av mera avsevärd och bestående art. Endast för fastighet och rörelse (industri) kunde kommunala anordningar av ifrågavarande art medföra sådana bestående fördelar, som skäligen borde föranleda särskild beskattning. Uppenbart vore också att den nya lagstiftningen icke kunde grundlägga befogenhet att av en eller annan enstaka fastighet eller rörelse uttaga särskilt bidrag av ifrågavarande art. Bidragets karaktär av supplement till den vanliga kommunala beskattningen innebure, att detsamma skulle träffa viss eller vissa kategorier beskattningsföremål efter en för samhället eller del därav fastslagen allmän grund. Av ifrågavarande beskattningsforms art och grund framginge vidare, att den icke kunde användas till en rent lokal extrabeskattning efter den vanliga kommunala skattegrunden, så att t. ex. ett visst geografiskt område av ett samhälle skulle kunna påläggas ett tillägg till den vanliga kommunala beskattningen. — I enlighet med vad kommittén sålunda anført föreslog kommittén, att i samhälle, där 1 kap. fastighetsbildningslagen eller stadsstadgorna vore gällande, måtte, där tillämpning av sådan författning därtill föranledde och i övrigt med hänsyn till samhällets förhållanden prövades lämpligt samt med rättvisa och billighet översensstämmande, för bl. a. anläggning och underhåll av gator, vägar och andra allmänna platser uttagas särskilt bidrag av de samhällets medlemmar, som för fastighet eller rörelse av anordningen hade särskild fördel, ävensom att sådant bidrag skulle utgå efter den grund, som prövades skälig med hänsyn till ändamålet med den kommunala anordning, varom vore fråga, och den särskilda fördel, som därav kunde komma fastighet eller rörelse till godo. I fråga om debitering, uppbörd och indrivning borde enligt kommitténs mening ovan omförmälda bidrag likställas med annan kommunalutskyld. Största möjliga garantier ansåg kommittén böra tillskapas för att ett ärende angående införande av särskild bidragsplikt ej blott bleve föremål för en ingående och allsidig utredning, innan beslut däri fattades, utan även, sedan beslut i positiv riktning kommit till stånd, underkastades offentlig myndighets prövning. Kommittén föreslog därför, att beslut om införande av särskild bidragsplikt skulle — efter ett noggrant utrednings- och granskningsförfarande — underställas Konungen för fastställelse. — De av kommittén i ovan angivna hänseende framlagda förslagen voro i främsta rummet avsedda att bilda ett komplement till det av samma kommitté väckta förslaget till lag om kommunal rote, åsyftande att öppna möjlighet till differentiering av stads område ifråga om vissa kommunala angelägenheter av specifikt lokal natur, däribland anläggning och underhåll av gator. — Omförmälda kommittéförslag ledde ej till någon lagstiftning.

Emellertid blev frågan om bidragsskyldigheten, såvitt angick stadsplan, yt-

terligare utredd genom 1916 års stadsplanelagskommitté, och senare utarbetades av förutvarande presidenten A. Petersson en promemoria med förslag till lagstiftning om bettermentsbidrag. I denna promemoria påpekades att i stadsplanekommitténs förslag frågan om kommuns rätt att för viss kommunal anordning uttaga speciella bidrag av dem, som av samma anordning hade särskild fördel, blivit löst allenast för ett visst begränsat område, nämligen i fråga om ägares av tomt inom stadsplanlagt område skyldighet att bidraga till anläggning av gata och kloakledning och till gators underhåll och renhållning. Men — framhölls det vidare — det funnes många andra fall, då en liknande reglering skulle vara lämplig och önskvärd. En kommun kunde vilja utföra andra allmänt gagneliga arbeten än gator och kloaker inom stadsplanlagt område, arbeten som kunde föranleda värdestegring å mark som därav berördes och för vilkas utförande bidrag från samma mark skulle kunna utkrävas med samma fog som för gator och kloaker. Särskilt gällde detta om varjehanda kommunikationsanstalter, vilka i regel föranledde att därav berörda jordområden kunde bättre än förut utnyttjas och till följd därav stiga i värde. Det kunde till och med inträffa, att jordägarna själva uppskattade den värdestegring, som deras mark skulle beredas genom ett dylikt företag, så högt att de vore villiga att direkt ikläda sig vissa uppförringar för företagets åvägabringsande. Men under nuvarande förhållanden funnes ingen annan form för åvägabringsandet av en dylik bidragsskyldighet än det rent privata åtagandet, och denna form vore naturligtvis synnerligen olämplig, då fråga vore om ett större antal jordägare, av vilka en eller annan kunde anse lämpligt att undandraga sig deltagande i bördan, och kunde för övrigt ej utan kostsamma och dyrbara anordningar (in-teckningar o. d.) göras bindande även för senare jordägare. Det lede därför intet tvivel, att en utsträckning av kommuns rätt att upptaga bettermentsbidrag vore högeligen önskvärd. — Vad anginge beskattningsföremål, av vilka bettermentsbidrag skäligen kunde utkrävas, syntes dessa böra inskränkas till jord, därå värdestegring inträtt eller kunde beräknas inträda. Endast i fråga om jord torde en värdestegring, som kunde läggas till grund för bidragsskyldighet, kunna med någon större grad av träffsäkerhet beräknas.

I nära anslutning till de sålunda framförda synpunkterna upptogs i 1928 års förslag till stadsbyggnadslag (4 kap.) vissa bestämmelser om bidrag till kostnaderna för genomförande av generalplan i stad. I förslaget stadgades, att om det beträffande vissa fastigheter uppstode avsevärd ökning i värdet, genom att staden för det bestämda ändamålet iordningställde eller väsentligen förbättrade i generalplanen upptaget huvudtrafikområde eller särskilt trafikområde, natur- eller idrottsområde eller huvudanläggning för avlopp, vattentillförsel eller elektrisk starkström, staden finge av ägare till sådana fastigheter uttaga bidrag till täckande av kostnaderna för anordningen. Fastighetsägarnas sammanlagda bidrag skulle ej få överstiga hälften av kostnaden för den anordning, som föranledde bidrags utgående. Ej heller skulle viss fastighets bidrag få sättas

till belopp, som visades överstiga hälften av den värdestegring som genom anordningen kunde anses hava tillförts fastigheten. — Efter förebild i 59 § förordningen om kommunalstyrelse i stad upptogs vidare regler om formerna för åvägabringande av ett kommunalt beslut angående bidragsskyldigheten. Väcktes fråga om upptagande av bidrag och funne stadsfullmäktige förslaget böra komma under närmare prövning, skulle genom kommunal myndighets försorg verkställas utredning om det kommunala företaget, till vilket sådant bidrag ifrågasattes, och kostnaden för detsamma, ävensom om vidden och beskaffenheten av den mark, vars värde ansåges komma att till följd av företaget ökas, om storleken av samma värdeökning samt om annat, som för ett allsidigt bedömande av bidragsskyldigheten kunde vara erforderligt. Vid utredningen, därvid vederbörande fastighetsägare skulle lämnas tillfälle att bevaka sin rätt, skulle ock uppgöras fullständigt förslag angående beloppet av de bidrag, som ansåges böra utgå, och om tiden och sättet för deras utgörande. Utredningen och förslaget skulle därefter för granskning tillhandahållas stadens invånare under minst en månad efter det därom utfärdad kungörelse blivit införd i tidning. Sedan denna granskningstid tilländagått samt förslaget undergått ytterligare bearbetning och eventuellt ny granskning anordnats, skulle ärendet få företagas till avgörande. Beslut om upptagande av bidrag skulle underställas Konungens prövning. Om Konungen funne beslutet vara med hänsyn till stadens förhållanden lämpligt samt med rättvisa och billighet överensstämmande, skulle Konungen äga fastställa beslutet till efterrättelse. Med avseende å debitering, uppbörd och indrivning av bidrag skulle bestämmelserna om kommunala utskylder följas, i den mån annat ej blivit bestämt.

Vid sidan av vad sålunda föreslagits upptogs emellertid i 1928 års förslag till stadsbyggnadslag vissa stadganden (14 kap.) om bidrag till kostnaden för gatas upplåtande till allmänt begagnande. Utformningen av dessa stadganden rönt stark kritik under remissbehandlingen. I den proposition, nr 79, som förelades 1931 års riksdag, följdes i detta ämne andra linjer än de sakkunniga föreslagit. För de fall, där staden ansågs böra ha möjlighet att i större utsträckning än eljest få sina kostnader för genomförande av stadsplan täckta, upptogs sålunda i 1931 års stadsplanelag bestämmelser om rätt för staden till ekonomisk zonexpropriation. Denna expropriationsrätt för staden betraktades emellertid i första hand såsom ett medel för utkrävande av bidrag till stadens kostnader för viss anläggning. Med hänsyn härtill ansågs markägaren böra kunna fria sig från ett expropriationsanspråk genom att ikläda sig skyldighet att gälda skäligt bidrag. Det påstods ligga i båda parternas intresse, å ena sidan att icke kräva för stort bidrag och å andra sidan att icke motsätta sig erläggande av sådant som vore skäligt. I brist på åsämjande härutinnan finge Konungen bestämma ett i förhållande till stadens kostnad och värdeökningens storlek skäligt belopp, som det ålåg markägaren att i den ordning Konungen föreskrev erlægga vid äventyr att staden eljest kunde lösa marken.

Angivna kombination av expropriation och utgivande av bettermentsbidrag bibehölls i 1947 års byggnadslag. För att förbättra möjligheterna för reglernas tillämpning infördes i byggnadslagen (44 § tredje stycket) ytterligare den föreskriften, att värdestegringen skulle bestämmas av expropriationsnämnd, som på endera partens begäran tillsattes av domstol i enlighet med expropriationslagens ordning. I samband med den år 1949 genomförda revisionen av expropriationslagstiftningen blev sistnämnda föreskrift ändrad, så att värdestegringen numera skall bestämmas av expropriationsdomstolen.

II. Tidigare lagstiftningsarbete inom området för zonexpropriationsreglerna

Det första lagförslag, som i vårt land syftat till en reglering med karaktär av zonexpropriation, torde vara det, som 1884 års *stadsplanelagskommitté* avlämnade med betänkande den 24 augusti 1885. Kommittén föreslog en lagbestämelse, som innehöll, att om Konungen, efter därom av samhälle gjord framställning, funne att stadsplan för ordnande av trångt eller eljest på olämpligt sätt bebyggt område icke kunde genomföras, med mindre samhället förvärvade alla de fastigheter, som berördes av stadsplanen, ägare skulle vara pliktig att mot lösen avstå sin fastighet i den ordning som i lagen sades. Till motivering av den sålunda föreslagna bestämmelsen anfördes:

Det vore allmänt känt, att icke blott urgamla delar av äldre städer utan även många andra platser, där under senare tider en större sammanträngd befolkning bosatt sig, blivit bebyggda, utan att någon plan varit upprättad, och att i följd härav gatorna eller kommunikationslederna vore smala och krokiga samt tomterna ofta alltför små, trånga eller oregelbundna och någon gång till och med i saknad av lagbestämd utfartsväg. Att under sådana förhållanden åstadkomma en stadsplan, som uppfyllde byggnadsstadgans fordran att på samma gång motsvara rörelsens behov av utrymme och bekvämlighet, sundhetens fordran på ljus och frisk luft, önskligheten av största möjliga trygghet mot mera utbredda eldsolyckor samt skönhetssinnets anspråk på fritt utrymme, omväxling och prydlighet, låte sig merendels icke göra utan att antaga ett gatusystem, som helt och hållet avveke från det befintliga. En fullständig och ändamålsenlig reglering för så beskaffat område måste därför beröra alla eller åtminstone de allra flesta därinom belägna fastigheter, och då befintliga gator måste igenläggas samt nya upptagas, torde i många fall svårighet möta att verkställa regleringen endast efter hand, i den mån nybyggnader komme ifråga. Stadsplanens genomförande på sådant sätt skulle dessutom hava till följd, att alla de av regleringen härflytande rättsförhållandena mellan samhället och de enskilda måste särskilt för varje fastighet ordnas och utredas; men det vore lätt att inse, att detta kunde vara förenat med nästan oöverbärliga svårigheter, och att i varje fall samhället icke gärna kunde med någon grad av noggrannhet på förhand beräkna de kostnader, som vore förenade med ett så beskaffat genomförande av stadsplanen. Till båtad icke minst för de enskilda tomtägarna skulle nu antydda svårigheter kunna undanröjas och regleringens genomförande befrämjas, om samhället berättigades på en gång förvärva alla inom område av ifrågavarande beskaffenhet belägna fastigheter för att kunna oberoende av alla rättstvister utlägga de i planen upptagna gator och allmänna platser samt därefter till enskilda för bebyggande upplåta de därinvid belägna nybildade tomterna. — En samhället sålunda tillerkänd vidsträcktare expropriationsrätt kunde icke anses träda den enskilda äganderätten för nära. Fastigheternas ägare skulle ju erhålla full lösen. Deras tomter komme att i de flesta fall bliva genom regleringen så avskurna och förminskade, att de icke vidare kunde ändamålsenligt bebyggas, vadan

samhället i allt fall borde vara både berättigat och pliktigt att desamma inlösa; och om prövningen, huruvida en sådan vidsträcktare expropriationsrätt finge äga rum eller icke, lades i Konungens hand, borde de enskilda icke löpa fara, att densamma finge i oträngt mål begagnas. Den kunde dessutom icke annat än i undantagsfall komma till användning, ty samhället torde icke på sådant sätt genomföra stadsplan under annan förutsättning, än att en särdeles livlig byggnadsverksamhet kunde påräknas, så att samhället genom avyttrande av de nyutlagda tomterna kunde i någon mån göra sig betalt för de av fastigheternas inlösande föranledda kostnader.

Såsom förut (sid. 17) nämnts, blev 1885 års förslag icke omedelbart genomfört.

I det av 1903 års *stadsplanelagskommitté* avgivna förslaget återfanns emellertid en bestämmelse i förevarande ämne. Den innehöll, att om Konungen, efter därom av samhälle gjord framställning, funne att stadsplan för ordnande av avbränt eller trängt och eljest på olämpligt sätt bebyggt område icke kunde genomföras, med mindre samhället förvärvade jämväl mark, som icke toges i anspråk för gata, torg och annan allmän plats, skulle den mark, inom tid, som av Konungen bestämdes, till samhället avstås i den ordning förordningen angående jords eller lägenhets avstående för allmänt behov föreskreve. Till motivering av bestämmelsen hänvisades till de här ovan återgivna synpunkterna från 1885 års betänkande. Dessa synpunkter hade enligt kommitténs mening fortfarande sin fulla giltighet, och expropriationsrätt av förevarande slag hade flerstädes utomlands tillagts vederbörande samhällen. Kommittén hade funnit lämpligt utvidga expropriationsrätten till att gälla även beträffande avbränt område. Då en stad helt eller delvis avbrunnit, vore tillfället att utan alltför stora uppoffringar genomföra en förbättrad reglering jämförelsevis gynnsamt, men av antydd anledning stötte genomförandet ofta på hinder nästan omöjliga att undanröja, med mindre samhället tillerkändes rätt att exproprieras samtliga fastigheter inom området.

Det sålunda föreslagna stadgandet upptogs i propositionen (nr 26) till 1907 års riksdag med vissa formella jämkningar och med uteslutande av bestämningen avbränt område. Under riksdagsbehandlingen gjordes en ytterligare inskränkning i stadgandets räckvidd. Expropriationsrätten kom icke — såsom beträffande gata — att gälla även mot kronan. I lagen (10 § första stycket) stadgades, att om stadsplan bleve fastställd över trängt eller eljest olämpligt bebyggt område, Konungen ägde förordna, att jämväl mark som inginge i byggnadskvarter skulle, där marken tillhörde enskild man, menighet eller inrättning, till staden avstås.

I det av 1916 års *kommitté* den 15 december 1920 avlämnade förslaget fanns ett stadgande liknande sistberörda expropriationsbestämmelse. En viktig ändring var dock att även kronan tillhörig mark skulle kunna exproprieras. Kommittén anförde, att meningen med stadgandet vore att möjliggöra för staden att i ett sammanhang verkställa omreglering av en äldre, oredig och från hygienisk eller

andra synpunkter olämpligt bebyggd stadsdel. Enligt vad kommittén vidare utvecklade borde i stadsplanelagstiftningen kronojord i allt väsentligt likställas med jord, som tillhörde enskild man, menighet eller inrättning. I detta sammanhang må vidare nämnas att lagförslaget efter tysk förebild inrymde bestämmelser angående omläggning — d. v. s. förläggande i annat läge — av fastighet för genomförande av stadsplan eller tomtindelning. Mot dessa bestämmelser svarade i förslaget ett särskilt expropriationsstadgande (28 §). Enligt detta ägde Konungen medgiva staden rätt att till sig lösa den mark inom byggnadskvarter, som funnes erforderlig för omläggningens verkställande.

Även 1925 års sakkunniga upptogo i sitt lagförslag ett mot 10 § första stycket i 1907 års lag svarande stadgande. Detta innebar emellertid i sak en viss nyhet. Det stadgades nämligen, att om enligt fastställd stadsplan gator och byggnadskvarter inom visst, huvudsakligen bebyggt område skulle anordnas i väsentlig avvikelse från det befintliga bebyggandet, Konungen ägde förordna, att staden utöver den mark, vartill staden eljest hade lösningsrätt, skulle äga lösa i byggnadskvarter ingående mark, vars lämpliga användning i enlighet med stadsplanen ej i annat fall kunde anses tryggad. Såsom ett särskilt stadgande tillades, att i nämnda fall Konungen jämväl finge medgiva stad att allenast lösa å marken befintlig byggnad för nedrivning. I motiven uttalades, att syftet vore att, på sätt 1916 års kommitté jämväl anför, möjliggöra för staden att i ett sammanhang verkställa omreglering av en äldre, oredig och från hygienisk eller andra synpunkter olämpligt bebyggd stadsdel. Omformuleringen hade gjorts, för att det tydligare skulle framgå, att grundförutsättningen för stadgandets tillämpning ej så mycket vore det befintliga bebyggandets art utan fastmer den omfattning, i vilken genom den nya stadsplanen avvikelse skett från det befintliga bebyggandet, samt att därjämte måste utrönas, huruvida stadens förvärvande av området fordrades för att dess lämpliga användning i enlighet med stadsplanen skulle anses tryggad.

Enligt detta förslag skulle det alltså ha blivit en förutsättning för expropriation, att man utan sådan icke kunde vara säker på att marken blev lämpligt använd i enlighet med stadsplanen. Jämfört med 1907 års lag betydde detta en viss försvagning av stadens expropriationsmöjligheter. Mellan de sakkunniga förelåg i detta ämne ej någon enighet. Fastighetsdirektören *Nils Hasselquist* i Stockholm yttrade bland annat följande:

Under de mer än 40 år, som förflutit sedan 1884 års kommitté framfört sitt förslag, hade tekniken medfört nya och stora krav i fråga om städernas planläggning. De nya trafikmedlen hade snart börjat kräva nya eller bredare gatuförbindelser med mindre lutningar, och kraven på omfattande gaturegleringar hade gjort sig mer och mer gällande. Den största svårigheten för dessas genomförande hade emellertid varit de höga priser, som städerna måst betala för att komma i besittning av de fastigheter, som måste förvärfvas för regleringarnas genomförande. Även med den största försiktighet från myndigheternas sida kunde det icke undvikas, att regleringsplanerna bleve bekanta på ett mycket tidigt stadium — ofta nog vore de långt i förväg ganska självklara — och

de direkt *berörda* fastigheterna bleve strax ett eftersträvat spekulationsobjekt, vars innehavare sålunda diskonterade den värdestegring, som komme att uppstå genom de med allmänna medel bekostade anläggningarna. Även de fastigheter, som *gränsade intill* de nya trafiklederna, komme ju i sinom tid att undergå en kraftig värdestegring. För närvarande vore det samtliga skattebetalare, som finge betala ifrågavarande anläggningar. De hade därför även grundad rätt till de värdestegringar, som därav föränleddes. Den av de sakkunniga föreslagna lagstiftningen hade även tagit viss hänsyn till detta förhållande, då i 4 kap. stadgats rätt för staden att upptaga bidrag till kostnaderna för genomförande av generalplan och i 14 kap. motsvarande rätt beträffande gatukostnader inom stadsplan. Dessa bidrag vore otillräckliga, och de föreslagna bidragsgränserna borde avsevärt höjas. Men även om så skedde bleve det säkerligen ofta svårt nog för samhällena att rationellt genomföra och finansiera sina regleringsplaner. Synnerligen svårt bleve det, då det gällde de omfattande gaturegleringar inom tätare bebyggda stadsdelar, som obönhörligen framtvingades av den moderna trafiken. Ett minimikrav vid dylika fall borde vara rätt för kommunerna att lösa *bela* den i bredvidliggande kvarter ingående fastighet, som direkt berördes av den nya trafikleden, oavsett om den helt eller endast delvis vore belägen inom det blivande trafikområdet. Fullt rationellt torde emellertid icke dessa stadsbyggnadsproblem kunna lösas, därest icke möjlighet bereddes för städerna att för *reglerings- och saneringsändamål* erhålla rätt till verklig *zonexpropriation*, givetvis efter förordnande av Konungen i varje särskilt fall.

Med zonexpropriation avsåges att i allmän ågo överföra randområden längs en planerad trafikled. Genom dylik expropriation kunde ett samhälle alltså förvärva ej blott den mark, som direkt erfordrades för en viss trafikled, utan även närmast angränsande områden, och samhället erhöles på så sätt möjlighet att ordna dessa områden i samband med själva trafikledens utbyggande för att därefter genom försäljning av marken eller annorledes tillgodogöra sig den markvärdestegring, som man särskilt hade att räkna med i den omedelbara närheten av den utförda anläggningen. Man kunde skilja mellan finansiell, socialpolitisk och teknisk zonexpropriation samt sådan zonexpropriation, som tjänade till att åstadkomma bebyggbara tomter av de genom framdragandet av en trafikled ofta söndersplittrade ägorna. Det vore naturligt, att de olika syftemål, som kunde tillgodoses genom zonexpropriation, tillmättes olika betydelse allt efter förhållandena. Vid det praktiska tillämpandet torde det dock vara ogörligt att särskilja dem, då alltid flera av dem samtidigt vore för handen och ingrepe i varandra. Särskilt syntes det finansiella syftemålet böra uppmärksammas dels på grund av den stora betydelse det hade i och för sig, dels ock därför att man i praktiken väl måste räkna med, att det *alltid* på något sätt måste vara till finnandes vid zonexpropriationer.

Det förordades, att man vid behandlingen av förevarande lagstiftningsfråga följde vissa främmande länders exempel och öppnade möjlighet till verklig zonexpropriation.

I Hasselquists synpunkter instämde åtskilliga av dem som avgåvo yttranden över de sakkunnigas förslag till stadsbyggnadslag. Sålunda anförde *Stadsförbundets beredning* följande:

Särskilt inom större städer framträdde alltmer behovet av en bestämmelse, varigenom stad bereddes möjlighet att vid erforderlig vidgning av redan befintlig huvudtrafikled eller framdragande genom redan tätbebyggt område av för stadens utveckling betydelsefull ny sådan trafikled förvärva därav berörda fastigheter i deras helhet i stället för allenast de delar därav, som erfordrades för trafikleden i fråga, detta även om de av fastigheterna återstående delarna skulle visa sig tillräckliga för bildande av hela byggnadstomter. Det förfaringssätt, som enligt 1907 års lag stode till buds, vore för sådana större företag icke tillfredsställande, detta i främsta rummet därför, att det åsamkade städer-

na större kostnader än som kunde anses skäligt. En stor gatureglering medförde i regel en betydande värdestegring av den mark, som komme att bli belägen vid den nya huvudgatan, och det kunde icke anses mer än skäligt, att denna värdestegring komme staden till godo till tackande av kostnaderna för regleringsföretaget. Metoden med zon-expropriation medförde även stora praktiska fördelar. Finge staden marken i sin hand, kunde den lämpliga nya tomtindelningen genomföras snabbt och friktionsfritt samt det nya bebyggandet direkt ordnas på det sätt, som tekniskt och ekonomiskt vore lämpligast. Den nya genomfartsleden kunde på detta sätt bli snabbast och bäst bebyggd, vilket naturligtvis vore ett allmänt intresse.

Kommunaltekniska föreningen yttrade:

Föreningen, som funne 1907 års lag i förevarande hänseende otillfredsställande och ägnad att försvåra eller till och med omöjliggöra mera genomgripande stadsregleringar inom bebyggda stadsdelar, ville principiellt ansluta sig till Hasselquists förslag. För städerna hade det länge varit en påtaglig brist i lagen, att i de fall, där del av fastighet erfordrades för stadsplans genomförande, stad icke ägt rätt att utan inskränkning lösa hela fastigheten. I talrika fall kunde påvisas, att kostnaderna för markförvärvet härigenom fördyrats och att den enskilde på ett obehörigt sätt gynnats till förfång för det allmänna.

Stockholms fastighetskontors gaturegleringsavdelning anförde:

Vid bedömande av frågan om zonexpropriation kunde man ej undgå att taga hänsyn till den betydande värdestegring, som i regel följde med stadsplanens genomförande, och detta gällde icke minst gaturegleringar inom mer eller mindre bebyggda stadsdelar. Då i stort sett alla kostnader för dylika regleringar drabbade staden ensam, vore det skäligt, att för staden bereddes möjlighet att i någon mån genom utsträckt expropriationsrätt komma i besittning av hela fastigheter, som berördes av regleringen och vilkas efter regleringen återstående delar givetvis underginge en mer eller mindre betydande värdestegring. — Om av tomt skulle tagas i anspråk viss del för gatuutvidgning och den i byggnadskvarter kvarvarande resten kunde bilda hel byggnadstomt, ägde enligt 1907 års lag stad endast lösa gatudelen. Allenast i det fall, att sagda rest befunnas vara för liten att bilda självständig byggnadstomt, ägde stad samtidigt lösenrätt till hela tomten. Emellertid vore frågan, huruvida tomtedel sakligt sett kunde bilda hel tomt, mycket svår att avgöra, då även tomtremsor med endast 5—6 meters bredd kunde tänkas bli självständigt bebyggda. I ett dylikt fall komme staden att få gälda lösen, dels för den mark som erfordrades för gatuvidgningen, dels för den byggnad som befunno sig på gatumarken, dels om efter gatuvidgningen å tomten kvarstående hus skulle bibehållas, för dessas ställande i användbart skick eller, om sådant ej skulle ske, ersättning även för de oanvändbara husen å tomten, dels för ersättning av skada och intrång såväl beträffande fastigheten i och för sig som eventuellt även rörande i fastigheten av ägaren eller hyresgäst bedriven rörelse och verksamhet. Tomtägaren finge däremot tillgodo-göra sig värdestegringen å den resterande tomtdelen, eventuellt med avdrag för gatumarkens ersättning, som emellertid oftast vore en obetydlighet vid vidgad gata, allt på grund av den nya stadsplanens genomförande. — Om staden i stället hade expropriationsrätt till hela fastigheten, skulle kostnaden säkerligen i det stora flertalet fall stanna vid fastighetens saluvärde i allmänna marknaden. I vissa fall kunde givetvis även vid detta förfaringsätt ifrågakomma ersättning för intrång och skada i rörelse. Men staden förfogade över hela fastigheten, uppbure dess avkastning till dess rivning skedde samt behölle framför allt den värdestegring å resterande tomtmark, vilken staden enbart genom sina åtgärder tillskapat. Genom ett sådant förfaringsätt skulle dessutom genomförandet av stadsplan och tomtindelning i hög grad underlättas och påskyndas.

Emellertid förekom i yttrandena även en viss opposition mot den av Hasselquist förordade zonexpropriationen. Sålunda anförde *Sveriges fastighetsägareförbund*:

Det kunde icke vara förenligt med vad rätt och billigt vore att endast på grund av den såsom allmängiltigt axiom proklamerade uppfattningen, att markägaren skördade en oförtjänt värdestegring av stadsplaneåtgärder, dekretera, att han skulle avstå stora delar av sitt markområde, icke blott utan ersättning, utan därtill med skyldighet att bekosta eventuellt dyrbara anläggningar, medan värdestegringen kanske kunde komma att inträda i en avlägsen framtid, då markägaren måhända saknade varje möjlighet att tillgodogöra sig något därav. Den uppfattning, som ledde till sådana lagbestämmelser, syntes vara dikterad av en mot den enskilda äganderätten till mark eller fastighet rent av fientlig stämning.

Enligt det lagförslag, som genom *proposition nr 79* förelades 1931 års riksdag, skulle såsom en första förutsättning för expropriationsrätt gälla, att förefintlig bebyggelse i väsentlig mån avveke från stadsplanen. Härjämte föreskrevs, utöver vad de sakkunniga föreslagit, ytterligare en förutsättning, nämligen att stadsplanens ändamålsenliga genomförande icke kunde äga rum eller inom skälig tid förväntas. Emellertid vunno Hasselquists synpunkter beaktande såtillvida, att ett särskilt stadgande upptogs om ekonomisk zonexpropriation, kombinerad med skyldighet för fastighetsägare att utgiva bidrag till stadens kostnader för viss anläggning. Departementschefen anförde:

Principen om zonexpropriation vore icke främmande för svensk lagstiftning. Konungen ägde nämligen medgiva stad rätt att för genomförande av stadsplan i ett sammanhang exproprierade mark belägen utanför gatulinjen. Denna expropriationsrätt vore närmast avsedd att underlätta stadsplanens tekniska genomförande, men klart vore, att staden kunde genom att indela och återförsälja den exproprierade tomtmarken bereda sig icke obetydlig ekonomisk vinning och därmed även återfå en del av de kostnader för regleringen, som ej kunde direkt uttagas av tomtägarna. Bestämmelsen syntes ännu icke hava kommit till användning, men det förefölle, som om åtskilliga av Hasselquist omnämnda fall skulle kunna på tillfredsställande sätt lösas genom anlitan av denna bestämmelse. Emellertid syntes bestämmelsens avfattning lida av en viss oklarhet, vilket måhända varit orsak till att städerna i förekommande fall icke ansett sig kunna åberopa sig på densamma. Lika med de sakkunniga funne departementschefen att första förutsättningen borde vara ej den befintliga bebyggelsens art utan den omfattning, i vilken den avveke från stadsplanen. Bebyggelsens olämplighet torde böra prövas i stadsplaneärendet och ej först, då fråga uppstode om genomförande av den redan fastställda stadsplanen. Såsom ytterligare förutsättning för medgivande av expropriationsrätt torde böra stadgas, att stadsplanens ändamålsenliga genomförande icke kunde äga rum eller i allt fall icke inom skälig tid förväntas, med mindre staden ingrepe. Bestämmandet av gränserna för den zon, inom vilken expropriationsrätt borde tillerkännas staden, måste ankomma på Konungen efter prövning i varje särskilt fall, och några allmänna regler härför torde icke kunna givas. Dock borde staden icke tillerkännas lösningsrätt till större område än som vore behöfligt för att på ett tekniskt tillfredsställande sätt åstadkomma nödig reglering.

En gatureglering, som krävde genombrytande av bebyggt område, droge givetvis betydande kostnader. I regel torde dessa endast till ringa del bliva täckta av det bidrag till gatukostnad, som staden ägde uttaga av tomtägarna. Å andra sidan torde reglering-

ens genomförande mången gång hava till följd en väsentlig ökning av värdet på kringliggande fastigheter. Där angivna förhållanden inträffade, syntes det rimligt, att möjlighet bereddes staden att i större utsträckning än som eljest skulle bliva fallet få sina kostnader för regleringen genomförande täckta. Expropriationsinstitutet syntes därför böra utvidgas med bestämmelser om ekonomisk zonexpropriation. Emellertid borde dylik expropriationsrätt i första hand betraktas såsom ett medel för utkrävande av bidrag till stadens kostnader för viss anläggning. Med hänsyn härtill borde markägaren kunna fria sig från ett expropriationsanspråk genom att ikläda sig skyldighet att gälda skäligt bidrag.

I samband med byggnadslagens genomförande blev stadgandet om teknisk zonexpropriation underkastat jämkning sålunda, att expropriationsrätt skulle kunna medgivas, så snart mark, som inginge i byggnadskvarter, icke vore bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen samt planens genomförande ej kunde förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande. Beträffande ekonomisk zonexpropriation gjordes den ändringen, att det skulle ankomma på expropriationsnämnd att uppskatta den värdestegring, vars väsentliga storlek var ett villkor för expropriationsrätten.

Stadsplaneutredningen 1942 anförde beträffande teknisk zonexpropriation följande:

Det i stadsplanelagen uppställda villkoret för stadens ingripande, nämligen att den förefintliga bebyggelsen i väsentlig mån avveke från stadsplanen, hade i rättstillämpningen föranlett olika meningar. Sålunda hade från markägares sida påståtts att expropriationsrätten tjänade till att åstadkomma ändring av en från stadsplanen väsentligt avvikande bebyggelse men ej för att möjliggöra framdragandet av en gata. Ett annat tveksamt spörsmål vore, om stadgandet kunde tillämpas även i det fall att den förefintliga bebyggelsen visserligen såtillvida överensstämde med stadsplanen, att bebyggelsen icke hindrade stadsplanens rent tekniska genomförande, d. v. s. utläggandet av i planen upptagna gator, öppna platser m. m., men byggnaderna exempelvis vore uppförda av trä, medan stadsplanen föreskrev stenhus, eller eljest hade ett utseende eller vore av en beskaffenhet som icke överensstämde med stadsplanen. Av förarbetena syntes framgå att man närmast haft det tekniska genomförandet i tankarna. Från stadskommunalt håll hade mot lagen erinrats, att expropriationsrätten alltför mycket kringskurits, och 1944 års riksdag hade begärt utredning, huruvida ökade möjligheter borde tillerkännas kommuner att mot ägares vilja inlösa mark för bostadsbebyggelse och industriändamål.

Stadsplaneutredningen delade i princip den uppfattning, som sålunda kommit till uttryck på stadskommunalt håll och i riksdagsskrivelsen, men måste begränsa sig till att behandla dessa spörsmål i de delar de ägde samband med planlagstiftningen. En stadsplan innebure, att däri gjord bebyggelsereglering, såvitt vid planens fastställande kunnat bedömas, vore önskvärd och lämplig. Visserligen funnes ett stort antal äldre stadsplaner, vilkas genomförande icke skulle vara lyckligt. Dessa borde så snart som möjligt överses och ändras. Vad däremot anginge sådana stadsplaner, vilka vore anpassade efter stadens behov och utvecklingens krav, vore det ett samhälleligt intresse, att de inom rimlig tid förverkligades.

Syftet med en stadsplaneändring vore ofta att sanera ett äldre byggnadskvarter. Emellertid kunde saneringsbehov finnas utan att byggnaderna vore mindre ändamålsenligt placerade. Behovet kunde vara föranlett därav, att byggnaderna vore föråldrade och förfallna. Om möjlighet till tvångsingripande i dylika fall icke föreläge, kunde det

inträffa, att moderna höghus och förnämliga affärsbyggnader komme att resa sig vid sidan av mindervärdiga bostadshus, vilkas ägare endast väntade på försäljning i sinom tid, då överbetalning icke spelade någon större roll för köparen. Den undermåliga bebyggelsen kunde även föranleda, att hela trakten påtrycktes en mindervärdesstämpel. I ett flertal städer såge man, hur stadsplaneenlig bebyggelse även i de centrala delarna omväxlade med ren kåkbebyggelse eller avbrötes av tomter, omgärdade av någon misspyrdande inhägnad och försedda med en mindre verkstadsbyggnad eller dylikt, för den händelse de ej användes uteslutande såsom upplagsplatser för diverse bråte. Ur invånarnas trevnadssynpunkt och ur estetisk synpunkt vore detta naturligtvis mycket otillfredsställande. Men den omständigheten att välbelägna tomter icke utnyttjades på det sätt stadsplanen förutsatte, medförde också den olägenheten, att bebyggelsen tvingades ut till stadens utkanter, med påföljd att staden finge en utbredning som icke minst med hänsyn till kommunikationer och ledningar vore allt annat än lycklig. En ändamålsenligt bedriven markpolitik från städernas sida vore här behövlig. Men härför fordrades stöd i lagen. Bestämmelserna i 24 § första stycket borde utbytas mot ett stadgande, som lämnade större möjligheter till bebyggelsereglerande ingripande från städernas sida såväl i fråga om redan bebyggd mark som beträffande obebyggd.

Några av dem som yttrade sig över stadsplaneutredningens förslag ansågo att stads expropriationsrätt till mark inom stadsplan bort bliva vidsträcktare än enligt förslaget. Sålunda ansåg *Svenska teknologföreningen*, att i synnerhet vid genomförande av saneringsplaner reglerna om rätt att lösa mark tedde sig otillräckliga. *Stockholms stads stadsplanekontor* framhöll, att städerna under den tid stadsplanelagen tillämpats endast i relativt få fall begagnat sig av den i lagen medgivna rätten till zonexpropriation. Varken de gällande eller de föreslagna bestämmelserna om zonexpropriation kunde sägas motsvara behovet. Stad borde därför få större befogenhet att förvärva den mark inom byggnadskvarter, som erfordrades för genomförande av en rationell bebyggelse.

Den i yttrandena framförda kritiken, som huvudsakligen gällde detaljutformningen, föranledde icke departementschefen till någon större ändring av stadgandet om teknisk zonexpropriation. Detta erhöll den lydelse som ovan angivits.

III. Jämförande översikt av skilda länders lagstiftning om zonexpropriation

Vid nyreglering av stadsbebyggelse erfordras särskilda rättshandlingar syftande till att bringa fastighetsindelningen till överensstämmelse med nyregleringen. I den mån dessa rättshandlingar icke kunna åvägbringas på frivillighetens väg måste tvång i en eller annan form sättas in. Bland de olika tvångs-ingripanden, som sålunda kunna ifrågakomma, framstår expropriationen såsom det viktigaste.

Sedan länge har i de flesta kulturländer expropriation använts såsom medel för stadskommun att förvärva icke blott sådan mark, som erfordras för gator, torg, planteringar och andra öppna områden, utan även under vissa förutsättningar kvartersmark, som efter regleringens genomförande allttjämt skall ingå i byggnadskvarter. I fråga om villkoren och sättet för genomförande av dylik expropriation av kvartersmark råda emellertid avsevärda skiljaktigheter mellan rättssystemen i olika länder. Dessa skiljaktigheter botten delvis i historiska förhållanden och sammanhånga rätt mycket med den allmänna expropriationslagens utformning i de skilda länderna. En effektiv form för expropriation av kvartersmark har tidigare och lättare kunnat utbildas, när, såsom exempelvis i Frankrike, den allmänna expropriationslagen icke anknutit expropriationsrätten till vissa uppräknade och noga specificerade grunder utan gjort rätten beroende allenast av förutsättningen, att det allmännas väl skall kräva egendomens avstående. Vad angår sådana länder som exempelvis Sverige, där expropriationsändamålen preciserats i den allmänna expropriationslagen genom en uttömmande uppräkning, som icke innefattat ändamålet att sanera stadsbebyggelse, ha självfallet svårigheterna att få till stånd effektiva regler för expropriation av kvartersmark visat sig större. När dylika regler i samband med byggnadslagstiftningens utveckling slutligen måst införas, har det legat nära till hands, att deras tillämpningsområde blivit för snävt och att expropriationsrättens utövande gjorts beroende av villkor, som förminskat regleringens effektivitet.

Expropriation av kvartersmark i samband med stadsplanereglering kan vara av den särskilda typ, som benämnes zonexpropriation. Begreppet brukar vanligen definieras såsom en tvångsinlösning, som avser mark liggande utanför den tekniska gränsen för en offentlig anläggning och som sker med syfte, att anläggningen skall bli så väl utförd som möjligt och få sin fulla betydelse för den nära eller avlägsna framtiden. Denna definition är måhända något för vid. Med

tanke på möjligheten att en tvångsinlösning med nyssnämnda kännetecken skulle genom förbehåll och inskränkningar av skilda slag kunna bli ett tämligen ineffektivt medel att förvärva ett sammanhängande område — en zon — utmed anläggningen, i vanliga fall en trafikled, finnes anledning att reservera termen zonexpropriation för sådana expropriationstyper, som i fråga om innebörd och effektivitet äro något så när likvärdiga med den franska förebilden *expropriation par zones*. Denna är begreppsliken att skilja från sådan värdestegringsexpropriation (*expropriation pour cause de plus-value*), som i svensk lag vunnit efterföljd med den anordning, som föga träffande benämnts ekonomisk zonexpropriation. Den skiljer sig också påtagligt från vad som här i landet kallats teknisk zonexpropriation.

Zonexpropriationen anses ha fått sin praktiska debut vid den i Paris år 1848 beslutade reglering, som ledde till framdragandet av Rue de Rivoli. Såsom lagligt stöd för förfarandet fanns redan då möjlighet att åberopa civillagens bestämmelse om egendoms avstående för det allmännas väl (*pour cause d'utilité publique*). Under 1800-talet utbildades institutet vidare i anslutning till företagna stora ombyggnadsarbeten, delvis sammanhängande med lagstiftning om sanering av hälsovådliga bostäder i Paris. Principen om zonexpropriation uppmärksammades härvid även i utlandet, och innan den ännu uttryckligen sanktionerats för Frankrike i dess helhet — vilket skedde först 1918 — hade den accepterats i ett flertal europeiska länder, såsom Belgien (1858), Italien (1865), Spanien (1879), Ungern (1881), Luxemburg (1896), Preussen (1905) och England (1909). I senare tid har zonexpropriation införts även i Norge (1924) samt Finland (1931).

Enligt den nu gällande *franska* byggnadslagen (la loi d'urbanisme du 15 juin 1943) kan förvärv av bebyggd eller obebyggd mark förklaras vara påkallat med hänsyn till det allmännas väl och sålunda kunna framtvingas medelst expropriation, därest förvärvet är ägnat att befrämja genomförandet av ett under förberedelse varande eller redan godkänt stadsplaneförslag (artikel 76). De särskilda modaliteterna beträffande expropriationen avhandlas emellertid icke i byggnadslagen utan i ett (med stöd av fullmaktslag) utfärdat dekret av den 8 augusti 1935. Zonexpropriationen behandlas däri såsom en speciell expropriationstyp, vars tillämpningsområde dock icke är begränsat till stadsbyggnadsväsendet. Principstadgandet i artikel 67 utsäger, att expropriationsrätt kan beviljas icke blott till de markytor, som ligga inom ett planerat offentlig företags omkrets (*périmètre*), utan även till alla sådana områden, som erkännas såsom nödvändiga för att företaget skall tillförsäkras sitt fulla värde omedelbart eller i framtiden. Vidare nämnes att sådan expropriation särskilt ifrågakommer vid gaturegleringar och därvid med avseende å sådana utanför de blivande gatulinjerna belägna områden, som utgöra hinder mot rationell tomtindelning eller som ej äro ägnade för byggnadskonstruktioner överensstämmande med företagets planering. Hur långt expropriationen får utsträckas utanför företagets tekniska

gräns är icke angivet i lagen. Den myndighet — Conseil d'Etat — som lämnar tillstånd till expropriationen — fixerar i samband därmed gränserna för de zoner som expropriationsrätten avser, ett avgörande som skall åtföljas av särskild motivering. Samma myndighet bestämmer också, hur de områden skola användas, som icke införlivas med den offentliga anläggningen, och angiver eventuellt också de villkor, varunder sådan mark senare får återförsäljas. Vederbörande prefekt angiver senare i detalj, vilka fastigheter, som skola avstås och vid vilken tidpunkt avträdandet skall ske. Förfarandet fortgår sedan i enlighet med de allmänna bestämmelserna, vilka statuera såväl en domstolsprocedur som ett särskilt värderingsförfarande inför en i viss angiven ordning utsedd skiljenämnd.

Den *belgiska* lagstiftningen om zonexpropriation företer i sin utveckling delvis andra drag än den franska. Från början (1858) avsågs med detta institut att möjliggöra tvångsinlösen av områden, som behövde saneras; det skulle med dessa lagregler stå klart, att även det moment i en stadsombyggnad, som utgjordes av de nya husens uppförande, omfattades av begreppet utilité publique och därmed grundade expropriationsrätt till kvartersmarken. Motiven till lagen av den 15 november 1867 — som alltjämt är huvudförfattningen i förevarande speciella ämne — framvisa emellertid ett annat rättspolitiskt syfte än det nyssnämnda. Zonexpropriationen säges sålunda avse att bereda kommunen möjlighet att genom återförsäljning av den exproprierade kvartersmarken draga fördel av den genom ett saneringsföretag uppkomna värdestegringen och att därmed *finansiellt* underlätta företaget. Härav följer visserligen icke att denna expropriationstyp bör betraktas såsom en värdestegringsexpropriation. Såsom expropriationsgrund framträder alltjämt syftet att stödja ett saneringsföretag; värdestegring utgör icke någon förutsättning för beviljandet av expropriation av fastighet, som beröres av saneringen, och å andra sidan blir en utanför saneringsområdet liggande fastighet icke expropriabel blott därför att dess värde stegras genom saneringen. I 1867 års lag (artikel 1) stadgas sålunda att, därest ett företag (ensemble de travaux) har till ändamål att helt eller delvis sanera eller förbättra ett gammalt kvarter eller att anlägga ett nytt kvarter, regeringen kan tillåta expropriation av all mark, som är avsedd till gator och andra allmänna platser såväl som till byggnader innefattade i den allmänna planen för de tillämnade arbetena. En senare lag (1930) har emellertid tillagt även staten och provinsstyrelserna rätt till zonexpropriation, och denna expropriationsrätt är vidsträcktare såtillvida, att den kan avse även andra av värdestegring berörda fastigheter än sådana, som enligt uppgjord plan skola försees med byggnader. — Rättsutvecklingen i fråga om zonexpropriation har i Belgien — liksom i vissa andra länder — från början försiggått utan anknytning till någon systematiskt utformad byggnadslag. Ehuru frågan om antagandet av en sådan byggnadslag alltjämt torde vara olöst, har dock en viss samordning företagits mellan zonexpropriationen och den byggnadsrättsliga reglering, som föreligger enligt en författ-

ning av den 12 september 1940 (Arrêté concernant l'urbanisation de certaines communes en vue de la restauration du pays). Inom den speciella ram, som nämnda författning bildar, har zonexpropriationen gjorts betydligt effektivare, särskilt genom en ny värderingsprincip och genom lindring i de formella villkor, som gällt för expropriation antingen enligt allmänna regler eller enligt speciella stadganden om zonexpropriation. Enligt sistnämnda författning (artikel 19) skall i princip sådan värdeökning, som uppkommit efter stadsplaneförslagets publicerande och till följd av fastighetsägarens åtgöranden, icke få räknas honom till godo vid löseskillingsens bestämmande. Och vidare heter det (artikel 20), att utan hinder av vad eljest är stadgat zonexpropriation kan fullföljas utan föregående framläggande av plan eller ritning, som visar vilka arbeten som skola utföras, och utan angivande av vilka områden (parcelles de terrain), som äro avsedda att återförsäljas eller bebyggas invid begränsningslinjerna för de nya gatorna och allmänna platserna.

Enligt *italiensk* rätt är kommunens möjlighet till tvångsförvärv av kvartermark icke inskränkt till att förvärva tomt efter tomt, allteftersom den oundgängligen måste tagas i anspråk för själva utförandet av ett offentligt arbete. I en förordning av år 1923 (artikel 43) är stadgat, att en expropriation kan omfatta icke blott fastigheter som behövas för själva arbetet utan även sådana angränsande, inom en bestämd zon liggande fastigheter, vilkas besittande är ägnat att trygga arbetets fullbordan och att tillfredsställa förutsebara framtidskrav på den utförda anläggningen. Befogenheten att expropriera angränsande mark kan enligt samma förordning medgivas antingen i den akt, varigenom den statliga myndigheten (prefekten, arbetsministern eller stundom regeringen) fastställer arbetets allmännyttiga karaktär, eller också medgivas senare genom särskilt beslut av samma myndighet. Av dessa regler anses följa, att om exempelvis en gatureglering kräver genombrytande av bebyggt kvarter, kommunen icke bör inskränka sig till att begära expropriation av den bebyggelse, som ligger på den tillämnade gatumarken, utan därjämte bör kräva förvärvande av byggnader och intilliggande områden, för att hela systemet skall få den prägel, som med företagets utförande bör tillkomma orten eller stadsdelen allt efter dess natur och betydighet. — Att ett offentligt arbete förklaras tjäna det allmännas väl (publica utilità) och i anslutning därtill förlänas rätt till zonexpropriation utgör emellertid endast ett första led i expropriationsproceduren. Härefter följer såsom ett andra moment en precisering av det område, som skall omfattas av expropriationsrätten. Avgörandet härutinnan, vilket träffas av prefekten, kan te sig svårt, i den mån parterna, såsom naturligt är, hävda olika meningar om zonens utsträckande i det särskilda fallet. För att förebygga tvivelsmål om vad beslutet innebär har i 1942 års byggnadslag (legge urbanistica) upptagits ett stadgande, enligt vilket stadsplanen (il piano particolareggiato di esecuzione) bland annat även skall angiva utsträckningen av de zoner utanför arbetsområdet, vilkas besittande tjänar till att trygga arbetets

fullbordan och att tillfredsställa förutsebara framtidskrav på den utförda anläggningen. — I byggnadslagen ha upptagits även vissa andra regler av expropriationsrättsligt innehåll. Sålunda stadgas (artikel 18) att kommunen i kraft av *generalplanens* fastställande äger att av de i planen till bebyggelse avsatta områdena exproprieras såväl den obebyggda marken som den mark, vars bebyggelse strider mot den tillämnade dispositionen eller endast har provisorisk karaktär. I anslutning till detta stadgande ha givits regler, som öppna möjlighet för expropriaterna att senare återförvärva den exproprierade egendomen.

Stadsplanelagstiftningen i *England* har efter år 1909 reformerats vid ett flertal tillfällen. Den nu gällande huvudförfattningen på detta område — Town and Country Planning Act, 1947 — har uppställt ett nytt planinstitut, exploateringsplanen (development plan), vilken avlöser förutvarande s. k. schemes. I planen skola utmärkas bland annat de områden, vilka efter beslut av lokal myndighet skola kunna exproprieras. Detta utmärkande i planen innebär emellertid icke, att expropriation alltid kommer till stånd, och enligt själva lagen förlorar utmärkandet sin rättsverkan, om vederbörande regeringsledamot vid behandling av planändringsförslag förordnar härom eller därest efter tolv års förlopp expropriation icke skett. Utmärkandet i planen är ej heller nödvändig förutsättning för utövandet av sådan expropriationsrätt, som kan förefinnas enligt särskilda lagar. — Expropriationsrätt kan i vissa angivna fall beviljas innan ännu exploateringsplanen trätt i funktion. Huvudregeln är emellertid, att expropriationen sker med stöd av den fastställda exploateringsplanen. Denna upptager såsom underkastat expropriationsrätt i första hand det område (area of comprehensive development), vilket såsom en helhet anses utgöra föremål för en tillämnad exploatering eller sanering. Häri kunna ingå hela kvarter, t. ex. slumkvarter och krigsskadade områden. Meningen synes icke vara, att varje särskild parcell inom området måste direkt beröras av arbetena; vid avgränsningen är det tydligen sammanhanget i stort som är avgörande. Såsom underkastad expropriation nämnes i andra hand sådan till nyssnämnda område gränsande eller närbelägen mark, som erfordras för att trygga stadsbyggnadsföretaget eller vars besittande tillsammans med sådan mark kräves ur synpunkten av det allmännas intresse. För expropriation av mark inom denna kategori anses även ett finansiellt syfte kunna tjäna såsom grund. Lagen stadgar slutligen, att varje område, som i planen angivits såsom expropriabelt, kan exproprieras i syfte att säkerställa att området får den användning, som det skall ha enligt planen. — Angående expropriationsersättningen innefattar lagen speciella regler avvikande från tidigare gällande grundsatser. De nya reglerna innebära i stort sett, att expropriationsersättningen skall motsvara det värde, som marken haft i sin användning före exploateringsplanens tillkomst. Detta sammanhänger med det särskilda system för indragning av värdestegring, vilket inrymts i lagen och för vilket redogjorts i annat sammanhang (jfr ovan sid. 24).

I *Norge* gällde principen om zonexpropriation under många år endast för

Oslo. Genom en år 1949 vidtagen ändring i lagen om byggnadsväsendet blev emellertid tillämpningsområdet för dylik expropriation vidgat till att omfatta alla städer. Enligt lagen äger stadsstyrelsen för genomförande av reglering eller omreglering av äldre stadsdel fatta beslut om att exproprieras hela områden (strøk). För att bli giltigt skall dylikt beslut efter fastighetsägarnas hörande stadfästas av vederbörande departement. Vad som skall förstås med "strøk" i lagens mening avgöres av departementet. Expropriation av detta slag lär kunna genomföras, innan regleringsproceduren framskridit så långt som till fastställande av stadsplan. Lagen innefattar även bestämmelser om expropriation för genomförandet av fastställd stadsplan samt regler om tvångsförvärv i anslutning till tomtreglering (omläggning).

Den *finska* stadsplanelagen av år 1931 upptager — vid sidan av stadganden liknande äldre svenska regler om expropriation för nyreglering av olämpligt bebyggda eller nedbrunna kvarter — en särskild bestämmelse om zonexpropriation. Det heter däri, att om inom bebyggt stadsområde ny gata skall öppnas eller gammal gata vidgas eller annat för allmän samfärdsel avsett område iordningställas, statsrådet kan berättiga staden att utöver den för ändamålet nödiga gatumarken inlösa även kringliggande markområde, till den del dylik mark erfordras för genomförande av en ändamålsenlig reglering eller för att anläggningarna må komma till sin fulla rätt. Vid tillkomsten av denna bestämmelse har förutsatts, att expropriation ej får medgivas utöver vad som kräves för ändamålets tillgodoseende i det särskilda fallet. Att en expropriation i vissa fall kan tillföra kommunen jämväl ekonomisk fördel, utesluter emellertid icke bestämmelsens tillämpning. Det ankommer på statsrådet att efter prövning i varje särskilt fall bestämma gränserna för den zon, som får exproprieras. Ansökan om zonexpropriation göres vid regleringens planläggning eller i samband med stadsplanens fastställelse. Den anses icke få ske efter det trafikleden upplåtits till allmän samfärdsel.

I detta sammanhang må anmärkas att behovet av expropriation för saneringsändamål ofta blivit tillgodosett genom lagar stiftade från fall till fall. Sålunda har exempelvis i *Nederländerna* intill senaste tid varje ifrågasatt expropriation av hithörande slag prövats av parlamentet och såtillvida behandlats såsom en politisk fråga. Utvecklingen torde här ha tenderat till allt större villighet att meddela expropriationstillstånd. Från andra länder (t. ex. Italien) givas exempel på fall, där viss stadsplanereglering antagits i form av särskild lag, vari tillika angivits särskilda till gränserna bestämda områden såsom varande föremål för expropriationsrätt. Ett icke ovanligt förhållande är att för huvudstaden i ett land antagits speciella lagbestämmelser om expropriation. Sålunda antogs i *Danmark* år 1939 en särskild byggnadslag för staden Köpenhamn. Denna lag giver kommunalstyrelsen rätt att kräva fast egendoms avstående mot ersättning, när kommunen behöver erhålla rådighet över sådan egendom för att ernå tillfredsställande bebyggelse- och gatuförhållanden eller tillskapande eller utvidg-

ning av kommunala institutioner eller företag eller av anläggningar, som tjäna ett för staden allmännyttigt ändamål. Liksom en äldre, för Fredriksberg antagen byggnadslag öppnar alltså byggnadslagen för Köpenhamn — till skillnad från 1858 års byggnadslag för köpstäderna — möjlighet att exproprieras mark belägen mellan begränsningslinjerna för de tillämnade nya gator, som skola framdragas i följd av sanering. För expropriationen gälla ej några särskilda betingelser utöver vad som innefattas i kravet på tvångsförvärvets nödvändighet för ändamålets tillgodoseende.

Expropriationsbestämmelserna i sådana länder som *Tyskland* (och Schweiz) äro svåra att överblicka, enär hithörande frågor icke blivit reglerade genom någon enhetlig rikslagstiftning utan fått sin lösning i delstaternas (respektive kantonernas) särskilda lagar, vilka förete åtskilliga olikheter sinsemellan. Ett utmärkande drag inom tysk byggnadsrätt är den stora betydelse som tillagts det av ålder bestående skiftesinstitutet "*Baulandumlegung*". Detta institut, som i sig självt förete åtskilliga om expropriation påminnande detaljer, synes i viss utsträckning tillgodose syften, för vilkas uppnående man i andra länder måste tillgripa expropriation. Omläggningsförfarandet — varom mer eller mindre särpräglade bestämmelser från tiden före eller efter sekelskiftet gälla inom olika delstater — har blivit föremål för reglering även i de särskilda uppbyggnadslagar, som efter andra världskriget antagits i delstaterna med tanke på återuppbyggnaden av de förstörda städerna. Inom stadsdel, som förklarats för återuppbyggnadsområde, skall omläggningen ha till syfte att avvägbringa en ny fastighetsindelning, överensstämmande med den för återuppbyggnaden antagna planen. Fastighetsägarna skola alltså i stället för sin förut ägda mark tilldelas ny mark i den omfattning som är möjlig, sedan från den av förfarandet omfattade "massan" (Umlegungsmasse) först avskilt den mark, som är avsedd till gata eller annan allmän plats. Man har härvid att beakta bland annat värdet förhållandet mellan de tidigare bestående fastigheterna, och såsom önskemål gäller vidare att en fastighetsägars nya fastighet skall ha ett med hans gamla fastighet likvärdigt läge. De oundvikliga värdedifferenserna utjämnas medelst penninglikvider. I omläggningsförfarandet, där en särskilt organiserad myndighet utövar ledningen och träffar avgörandena, intaga kommunen, fastighetsägarna samt innehavare av servitut och nyttjanderätter ställningen såsom sakägare. Rätten att taga initiativ till omläggning tillkommer kommunen samt enligt vissa lagar även fastighetsägarna. I Nordrhein-Westfalen gäller, att fastighetsägarna inom ett uppbyggnadsområde med två tredjedels majoritet kunna besluta att begära omläggningsförfarande.

Inom tyska städer torde emellertid redan före krigen ha yppats ett saneringsbehov, som icke kunnat tillgodoses enbart med omläggningsförfarandet. Även expropriation har givetvis förekommit, och dylik tvångsinlösen torde, när fråga varit om kvartersmark, icke alltid ha varit begränsad till det område, som erfordrats för själva utförandet av den ifrågakomna offentliga anläggningen.

Expropriationslagarna inom delstaterna tilläto i allmänhet expropriering av tomtmark, om sådant vore nödvändigt för det allmännas bästa, och att man från en sådan utgångspunkt i praktiken kunde nå långt, är att antaga. Såsom ett märkligt exempel har brukat nämnas den expropriation, som företogs år 1907 i samband med anläggningen av Rhen-Weserkanalen. Den preussiska regeringen hade vid detta tillfälle fått befogenhet att inom en bredd av en kilometer på vardera sidan om kanalen exproprierar all den mark, som erfordrades för att tillgodose det allmännas intresse.

På 1930-talet förberedde dåvarande riksregering planer på att i stor stil omgestalta centrala delar inom olika tyska storstäder, i främsta rummet Berlin. I sådant syfte tillkom den 4 oktober 1937 en särskild lag (Gesetz über die Neugestaltung deutscher Städte). Enligt denna lag — som på grund av kriget givetvis icke fått avsedd tillämpning men formellt alltså är vara gällande — skulle genom regeringsbeslut från fall till fall angivas, inom vilket stadsområde lagen skulle tillämpas. Dylikt beslut skulle samtidigt innebära ett fastställande av rätten att exproprierar mark. Om ej annat bestämdes, skulle expropriationsrätten tillkomma kommunen. Denna skulle emellertid kunna tillåtas eller förpliktas att i sin tur överlåta egendomen till viss tredje person. Vid expropriation skulle lämnas skälig ersättning, som i förekommande fall skulle kunna utgå även in natura d. v. s. genom tilldelning av bebyggd eller obebyggd mark. Tydligt är att lagen förutsatt att expropriation skulle kunna ske i vidsträckt omfattning. Hur långt expropriationsrätten skulle sträcka sig, är emellertid svårt att exakt angiva. I den mån annat ej bestämts i lagen, skulle nämligen bestående expropriationslagar och, efter tillkomsten av en riksexpropriationslag, stadgandena i denna äga tillämpning. Genom särskilda administrativa åtgärder skulle sörjas för indragning av sådan värdestegring, som kunde uppkomma såsom följd av stadens omgestaltning. Dylik värdeindragning skulle kunna ske även utanför det för expropriation och ombyggnad särskilt bestämda området.

De efter senaste kriget tillkomna uppbyggnadslagarna ha bland annat även behandlat frågor om expropriation av tomtmark. Som dessa lagar vanligen tillkommit tidigare än den västtyska förbundsrepublikens grundlag, ha emellertid tvivel yppats, huruvida reglerna om expropriation av tomtmark stämma med grundlagen. Delvis med anledning härav beslöt 1950 års förbundsdag att hos regeringen begära utarbetande av förslag till lagstiftning rörande expropriation till förmån för bostadsnybyggnad och återuppbyggnad. Regeringen har 1951 underställt riksdagen ett lagförslag (Entwurf eines Gesetzes über die vorläufige Regelung der Bereitstellung von Bauland), vilket innehåller en utförlig reglering av förutsättningarna för expropriation med ändamål att främja bostadsförsörjningen samt bestämmelser om expropriationsersättningens storlek och om proceduren. Förslaget angår i främsta rummet obebyggd mark men skall även kunna få betydelse för förstörda centrala stadsdelar. Vid sidan av detta lagförslag har regeringen publicerat ett s. k. referentutkast till bygg-

nadslag för förbundsrepubliken. Detta innehåller en omfångsrik och systematiskt uppställd reglering av stadsbyggnadsrättens hela område (inklusive stadganden om vatten och avlopp samt grannelagsrättsliga regler). Enligt detta utkast förekomma såsom sidoordnade institut dels omläggning, dels sammanläggning av fastigheter, dels ock markanskaffning. Av dessa institut är särskilt det sistnämnda men i viss utsträckning även de båda övriga uppbyggda på expropriationsrättsliga grunder. Systematiken synes giva vid handen, att vid en stadsombyggnad (sanering) omlägningsförfarandet skulle få en funktion motsvarande den som i andra länder tillkommer zonexpropriation.

Beträffande nedan berörda principfrågor må i anslutning till den lämnade redogörelsen sammanfattningsvis konstateras följande.

I de flesta och antagligen alla europeiska länder finnes möjlighet att för genomförande av stadsombyggnad tvångsvis ingripa i äganderätt till bebyggd mark, även om denna icke faller inom begränsningslinjerna för tillämnade nygator och allmänna platser. Detta tvångsingripande sker vanligen i form av expropriation. Såsom ett härmed i viss mån konkurrerande alternativ framstår det särskilt i Tyskland förekommande omlägningsförfarandet.

I fråga om grunderna för zonexpropriation framträda skilda ståndpunkter i de olika länderna. Medan i vissa länder och framför allt i Belgien det finansiella motivet skjutits i förgrunden, fattas zonexpropriationen i andra länder, t. ex. Frankrike och Italien, såsom betingad närmast av tekniska, administrativa eller sociala faktorer.

De i svensk lag (44 § första stycket byggnadslagen) uppställda villkoren för expropriation sakna, såvitt känt är, motsvarighet i andra länders lagar.

Expropriation av förevarande art kan emellertid vara anordnad antingen såsom primär eller såsom sekundär i förhållande till detaljplaneringen. Förstnämnda alternativ — kännetecknat av att expropriationen kan verkställas oberoende av detaljplan — representeras särskilt av Frankrike, Belgien, Norge och Finland och synes över huvud taget vara den vanliga lösningen, där man eftersträvat en verklig zonexpropriation. Sistnämnda alternativ förekommer utom i Sverige även i England, vars system dock i andra hänseenden starkt skiljer sig från det svenska.

Beträffande kraven på den utredning, som föregår beviljandet av expropriationsrätt, erbjuder det varierande innehållet i olika lagar icke tillräckliga hållpunkter för någon exakt jämförelse. Att planeringsarbetet skall ha fortskridit så långt som till fastställelse av en viss plan synes i de flesta länder icke utgöra någon formell förutsättning för expropriationsrättens beviljande. Expropriationens förberedande kan emellertid utgöra ett led i planeringsarbetet. Enligt italiensk lag synes en tillämnad expropriations angivande i plan ha särskild betydelse i bevisningshänseende och tjäna till förenkling av proceduren.

Expropriationsersättningen vid zonexpropriation synes i de flesta länder

beräknas efter samma grunder, som gälla för expropriation i allmänhet och vilka knappast i princip skilja sig från de i Sverige antagna normerna. I vad mån dessa allmänna grundsatser modifieras genom speciella stadganden synes svårt att överblicka. Den engelska lagen intager emellertid en särställning såtillvida, att sådana "förväntningsvärden", som kunna åtfölja en planreglering, utmönstras från expropriationsersättningen. Denna ståndpunkt sammanhänger därmed, att all exploateringsrätt betraktas såsom hemfallen under statens äganderätt.

När stadsombyggnad genomföres medelst zonexpropriation eller annat tvångsingripande, uppkommer vanligen såsom resultat, att kommunen står såsom ägare till kvartersmarken inom ombyggnadsområdet. Det står sedan kommunen fritt att behålla denna mark eller att sälja densamma för att av försäljningsvinsten erhålla ett bidrag till kostnaden för ombyggnadsföretaget. Den italienska lagen inrymmer särskilda rättsanspråk för de tidigare ägarna att få återköpa marken. I det tyska omlägningsförfarandet intager den enskilde fastighetsägaren en ännu starkare ställning, i det att de erforderliga förändringarna icke förutsätta, att kommunen förvärvar den mark, som skall utgöra byggnadskvarter.

IV. Bostadspolitiken såsom bakgrund för zonexpropriation

Av framställningen i tidigare avsnitt har redan framgått, att det allmänna intresset av en tillfredsställande bostadsstandard utgjort en av drivkrafterna för den utveckling, som ägt rum inom stadsplaneväsendets expropriationsrätt. Även i våra dagar råder ett nära samband mellan bostadspolitik och expropriationslagstiftning. I den mån bostadspolitiken icke inskränker sig till bostadsförsörjningens inriktning i kvantitativt hänseende utan även beaktar dess kvalitativa sida, får den en omedelbar och påtaglig relevans för utredningen i förevarande lagärendet.

Det skulle föra för långt att här söka följa de olika skiftningar, som kännetecknat eller alltså känneteckna den offentliga diskussionen kring bostadsfrågan. Uppgiften är ju icke nu att pröva riktigheten av varje framkommen synpunkt i sagda ämne. Men för att belysa vilka krav, som från bostadspolitisk synpunkt ställas eller kunna komma att ställas på expropriationslagstiftningen, torde en presentation av hithörande bostadspolitiska problem vara av nöden. Såsom underlag härför väljes det betänkande, som den 28 april 1947 framlagts av *bostadssociala utredningen* (SOU 1947: 26).¹

Den av bostadssociala utredningen gjorda undersökningen rör sig kring det centrala begreppet *sanering*. Härmed avses sådana av byggnadstekniska, stadsplanetekniska eller bostadssociala skäl, genom rivning eller ombyggnad företagna förändringar i befintlig bebyggelse, som medföra väsentliga förbättringar i hygieniska avseenden eller ur trevnadssynpunkt för dem som bo eller arbeta inom det berörda området. Saneringen tänkes ske efter en viss plan (saneringsplan), innefattande ny stadsplan för saneringsområdet, en indelning av detta i särskilda enheter ävensom tids- och kostnadsberäkningar för arbetenas genomförande. Man skiljer mellan byggnadsteknisk och stadsplaneteknisk sanering. Den förra avser endast att avhjälpa brister, som vidlåda enskilda byggnader. Den senare — som är den som intresserar i detta sammanhang — avser däremot att undanröja olägenheter, som bottna i skilda byggnaders läge och utformning i förhållande till omgivningen.

Till precisering av problemställningen har i betänkandet anförts bland annat följande:

Frågan om en höjd bostadsstandard vore ej blott eller ej ens främst en fråga om att

¹ Kungl. Maj:t har numera uppdragit åt bostadsstyrelsen att ytterligare utreda saneringsfrågan.

undanröja byggnadstekniska brister hos enskilda lägenheter. Den vore i minst lika hög grad en stadsplanefråga. Det intensiva markutnyttjandet, den ofta irrationella sammanblandningen av bostads- och arbetsområden, bristen på gemensamhetsanläggningar, på parker, lekplatser och kulturcentra, de trafiktekniskt otillfredsställande stadsplanerna vore missförhållanden, som endast kunde undanröjas genom en stadsplaneteknisk rekonstruktion av hela stadsområden. Den föråldrade bebyggelsen måste ersättas av en funktionell bebyggelse utformad i överensstämmelse med en modern tids sociala fordringar och en modern tids tekniska standard.

Problemet hur man skulle ersätta bostäder, som utan att vara utdömbara enligt hälsovårdsstadgan icke motsvarade bostadssociala och stadsplanetekniska minimikrav, hade här i landet hittills icke varit föremål för mer ingående teoretiska eller praktiska överväganden. Vår bostadspolitiska diskussion hade mycket litet rört sig med begreppet sanering. De koncentrerade slumbostadsområden, vilkas sanering i de flesta europeiska storstäder utgjort ett av de mest svårlösta bostadspolitiska problemen, hade endast i begränsad omfattning funnits i Sverige. Bristerna hade här i huvudsak en annan karaktär; de byggnadstekniskt undermåliga lägenheterna och husen vore spridda över stora delar av bebyggelsen, och i de stadsplanetekniskt saneringsmogna områdena vore husens byggnadstekniska standard i regel mycket växlande. Byggnadstekniskt saneringsbehov förekomme med andra ord i stor utsträckning utan att det föreläge behov av stadsplaneteknisk sanering och vice versa.

Den relativt ringa uppmärksamhet, som ägnats saneringsfrågorna, kunde delvis förklaras genom ett påpekande att stadsbebyggelsen i huvudsak tillkommit under de senaste sextio à sjuttio åren och att dess kvalitativa brister — särskilt då de som sammanhängde med otillfredsställande stadsplaner — först på allvar framträtt under de senaste decennierna. Dessutom hade ersättningen av det kvalitativt undermåliga bostadsbeståndet hittills tett sig som en andrahandsangelägenhet vid sidan av trångboddhetsproblemet.

De senaste årens och särskilt krigsårens utveckling hade givit ökad tyngd åt kraven på en stadsplaneteknisk omgestaltung av stadssamhällenas äldre bebyggelse. Saneringen hade därmed fått ett annat och djupare perspektiv än enligt tidigare betraktelsesätt; den vore ej längre begränsad till en teknisk upprustning av enskilda bostäder eller bostadsområden. Den bleve en del av det mer omfattande generalplanarbetet.

Ett flertal orsaker talade emellertid för att den sanering av bostadsbeståndet, som tedde sig så angelägen ur bostadssociala och stadsplanetekniska skäl, icke kunde förväntas komma till stånd i önskad omfattning på privat initiativ och att i de fall, där en sanering genomfördes på privat initiativ, denna i regel icke komme att utföras på ett ur samhällssynpunkt ändamålsenligt sätt.

När en sanering skulle genomföras måste det alltid ske en avvägning mellan ekonomiska och sociala synpunkter. Det rådde ett visst samband mellan de ekonomiska — och även de juridiska — förutsättningarna för sanering och eventuella förändringar i stadsplanen. En ökning av byggnadsvolymen på ett visst markområde förbättrade och en minskning försämrade det ekonomiska resultatet av saneringen. Beroendet vore så starkt att en omreglering av stadsplanen helt utan hänsyn till äldre bebyggelse i regel icke vore möjlig. Det behövde å andra sidan icke särskilt betonas, att såväl sociala som ekonomiska synpunkter talade för att när en reglering av bebyggelsen skedde borde den utformas efter högsta möjliga standardnorm; genom saneringen läste man för en längre tidsperiod utvecklingen inom ett stadsområde, så att endast begränsade förändringar bleve möjliga, samtidigt som den fortgående tekniska, sociala och ekonomiska utvecklingen successivt höjde standardkraven. En stadsplan, som redan vid sin tillkomst icke vore fullt tillfredsställande, komme kanske redan efter ett eller annat decennium att framstå som helt otillfredsställande.

Krav på en stadsplanemässig sanering måste alltså ofta sammanfalla med kravet på en minskning av byggnadsvolymen. Minskades byggnadsvolymen, kanske de ekonomiska förutsättningarna för sanering bleve så försämrade, att en sanering icke framstode som räntabel. Skulle en sanering ske, måste det allmänna ingripa och täcka saneringsförlusten.

Vidare måste kravet på en omgestaltning av äldre stadsplanetekniskt otillfredsställande bostadsområden innebära, att större områden — kvarter, delar av kvarter eller flera kvarter — sanerades enligt en gemensam plan, som genomfördes under kortast möjliga tidrymd. En sådan planmässig rekonstruktion kunde endast i undantagsfall tänkas genomförd av de enskilda fastighetsägarna. Bostadsbeståndets splittring på ett mycket stort antal ägare, dess skiftande ålder och kvalitet försvårade eller rent av omöjliggjorde en samtidig sanering. Därest gällande ägo gränser skulle bibehållas, kunde därför ofta den önskade stadsplanetekniska omgestaltningen icke genomföras.

Även om den stadsplanetekniska saneringen alltså i många fall måste genomföras av det allmänna vore det dock givet, att en stor del av saneringen, särskilt den rent byggnadstekniska, kunde och borde utföras av enskilda fastighetsägare. Det vore därför angeläget, att dessa stimulerades till ökad saneringsverksamhet.

I den mån det allmänna måste övertaga undermåliga fastigheter och själv genomföra saneringen bleve det i regel fråga om objekt, där en sanering icke vore i privatekonomisk mening räntabel. En första förutsättning för att det allmänna skulle kunna ingripa vore att det hade rätt att inlösa saneringsmogen bebyggelse även mot ägarens vilja. Härutöver bleve den ersättning, som det allmänna skulle betala för den som undermålig ansedd bebyggelsen, av allra största betydelse för möjligheterna att genomföra saneringen. I alla fall, där frivillig överenskommelse icke kunde nå mellan det allmänna och enskilda, bleve rätten till expropriation och principerna för fastställande av expropriationsersättningen en central och avgörande fråga för det allmännas saneringsverksamhet. Den nuvarande lagstiftningen och praxis på detta område vore ur denna synpunkt mindre tillfredsställande.

Angående de *stadsplanetekniska brister* som vidlåda nuvarande bebyggelse har i betänkandet lämnats en utförlig framställning, i vilken bristerna indelats i skilda kategorier.

Beträffande den kategori, som betecknas som *strukturella* brister, framhålles, att genom den tekniska och sociala utvecklingen äldre tiders stadsplaner och stadsbebyggelse blivit allt mindre ändamålsenliga. Bristerna vore i regel särskilt framträdande i samhällenas centrala delar. Behovet av stadsplaneteknisk sanering vore särskilt påtagligt i de områden, där markutnyttjandet vore mycket hårt, gatorna smala och bebyggelsen så hög, att endast ett minimum av ljus och frisk luft släpptes fram till dem, som bodde eller arbetade i där belägen bebyggelse. I de större städerna hade affärs- och industriebebyggelse trängt ut eller trängt in i äldre bostadsbebyggelse. Det hade på många håll uppstått en *olämplig blandning av industri- och bostadsbebyggelse*. De äldre bostadsfastigheterna vore ofta mindre lämpliga för det nya användningsättet. I den mån kraven på hygien och standard vore lägre för arbetslokaler än för bostäder, konserverades byggnadstekniskt omoderna och bristfälliga fastigheter. Detta vore särskilt vanligt, när genom inredning av affärslokaler i bottenvå-

ningen till ett höghus detta gäve särskilt stor avkastning; övriga lokaler eller bostäder i huset behövde då icke av ekonomiska skäl hållas i gott skick.

Enligt vad vidare understrykes äro äldre bostads- och affärsområden icke planlagda med hänsyn till nutidens *höga trafiktekniska krav*. Förbindelserna mellan olika stadsdelar bleve dåliga, även där avstånden vore relativt korta. Det fordrades kostsamma trafikanläggningar utan att tillfredsställande resultat kunde nås.

Ytterligare erinras om att vid planläggandet och bebyggandet av äldre bostadsområden hänsyn ej heller tagits till att inom bostadsområdena skulle finnas *tillgång till allmänna lokaler av olika slag, till butiker och fritidsanläggningar*. Lokaliseringen av allmänna och allmännyttiga anläggningar hade hittills skett slumpmässigt eller i alla händelser utan någon medveten och genomtänkt plan. De tätbebyggda stadsdelarna saknade i regel tillräckligt med parker och lekplatser. Där, i undantagsfall, tillgången på parker och lekplatser vore någorlunda tillfredsställande, kanhända dessa icke vore inplacerade i bebyggelsen, så att de på ett ändamålsenligt sätt tillgodosåge alla bostadsområden. Skolorna vore ofta olämpligt lokaliserade, otillräckliga eller i alltför stora enheter. Lekstugor, daghem och andra kollektiva anläggningar, som syftade till att underlätta hemarbetet för husmodern, funnes endast i begränsad omfattning och vore icke så belägna, att de på bästa sätt betjänade allmänheten. Lokaler för kulturell aktivitet saknades eller vore koncentrerade i för stort dimensionerade centrala anläggningar. Det saknades samlingslokaler för föreningsmöten, klubbiv och dans, det saknades hobbyverkstäder, bibliotek o. s. v.

Ett säreget stadsplanetekniskt saneringsbehov anses föreligga i de mindre och medelstora samhällen, där marken i centrala områden visserligen är lågt utnyttjad men där bebyggelsen har en med hänsyn till områdets läge ytterst olämplig utformning och där en reglering förhindras genom att markägarna varken själva vilja bygga eller sälja till överkomligt pris. Härom framhålles att varje samhälle fordrar ett väl planlagt centrum med butiker, kontor, förvaltningsbyggnader och offentliga lokaler. Om i ett snabbt växande samhälle den centrala bebyggelsen icke kunde regleras och planeras i tid, uppstode snart brist på mark för dessa ändamål. Mark för offentliga byggnader ägde visserligen samhället rätt att exproprieras. Ofta kunde emellertid detta endast ske till mycket uppdrivna priser. Därför föredroge kanske kommunen att placera sådana byggnader på en mindre kostsam men också mindre ändamålsenlig plats. De nya butiker, som erfordrades för att tillgodose den ökade folkmängden, finge även ofta nöja sig med perifera lägen till nackdel för konsumenterna.

Om anledningen till den långsamma förnyelseprocessen av fastighetsbeståndet i de centrala delarna av dessa samhällen — i allmänhet sådana som expanderat snabbt — säges, att genom samhällets snabba expansion fastighetsägarna i de centrala delarna fått en ytterst förmånlig ställning. Ett flertal vore emellertid icke i besittning av det kapital, som erfordrades för att uppföra moderna hyres-

fastigheter på sin tomt. Medvetna om den pågående markvärdestegringen spekulerade de i fortsatt stegring. Byggnadsrätten vore dessutom ofta relativt begränsad, varför en omreglering av bebyggelsen genom att byggmästare uppförde hyreshus på spekulation icke tvingade sig fram så som skedde i de äldre städerna kring sekelskiftet. Härtill komme, att de fastigheter som innehölle butiker — och det kanske vore de flesta — trots att de vore av undermålig kvalitet gäve så stor avkastning, att en sanering icke tedde sig lönande. Särskilt gällde detta i de fall, då affärsinnehavaren och fastighetsägaren vore samma person. Det vore för dessa fastighetsägare svårt att skilja mellan vad som vore rimlig avkastning av fastigheten och vad som vore värdet av den rörelse de bedreve. Om de reflekterade på att sälja fastigheten, begärde de ett pris, som täckte båda dessa delvärden. Ett sådant övertvärde kunde den nya bebyggelsen icke förränta som tomtvärde. Affärsägarna droge sig också för att bygga om mer än vad som behövdes för att hålla affärslokalerna i gott skick. De avbrott i rörelsen, som skulle inträffa under byggnadstiden, befarades medföra stora olägenheter och förluster. I ett icke oväsentligt antal fall förekomme dessutom, att fastighetsägaren, som bebodde en centralt belägen mindre bostadsfastighet, av personliga skäl icke ville sälja, trots att detta vore ekonomiskt fördelaktigt.

Vad angår de *hygieniska brister*, som vidlåda den äldre bebyggelsen, betonar bostadssociala utredningen, att det icke bara är själva bostadslägenheten, som är av vikt ur hälsosynpunkt. Även de stadsplanemässiga förhållandena hade stor betydelse både indirekt för bostadslägenheternas kvalitet och direkt för de boendes hälsa. Tillräcklig tillgång till luft och ljus inom kvarteren vore ur hälsosynpunkt ett fundamentalt krav. Det vore en nödvändig förutsättning för att få god ventilation och belysning inne i de enskilda bostäderna. Ur psykisk hälsosynpunkt vore det väsentligt, att bostäderna vore soliga. För att bostäderna i hyreshusen ända nere i bottenvåningen skulle få tillräckligt med sol fordrades, att avståndet mellan byggnaderna i förhållande till hushöjden vore tillräckligt. — I övrigt vore bestämda sanitära olägenheter förbundna med den slutna, höga kvartersbebyggelsen och särskilt med blandning av industri och bostäder i tätbebyggda stadsdelar. Rök, damm och gaser samt buller och störande ljud kunde under olämpliga stadsplaneförhållanden medföra direkta skadeverkningar. För mycket rök i luften kunde medföra irritationer i ögon, hud och slemhinnor. Vissa lungförändringar berodde på kolrök i inandningsluften. Indirekt verkade röken skadlig genom att utestänga sol och dagsljus. På samma sätt kunde stark "damm"-bildning genom metallsoft, vissa finfördelade klyvnings- och förbränningsprodukter från oljor, från motorbränsle o. s. v., som härrörde från trafikfordon, industrier etc. giva anledning till sanitär olägenhet eller fara för hälsan. Ljud och buller verkade i längden tröttande såväl fysiskt som psykiskt. — Den uppblandning med industrier och verkstäder, som i stor utsträckning skett i de äldre bostadsområdena,

medför enligt bostadssociala utredningens mening sålunda ofta ganska betydande hygieniska vådor, antingen genom direkt fysiologisk inverkan eller genom att skapa vantrevnad och sålunda utöva en ofördelaktig psykologisk verkan.

Vid bedömningen av behovet av sanering av den äldre stadsbebyggelsen beröres också *trevnadssynpunkterna*, varvid påpekas, att husavstånden och den därav beroende känslan av frihet och rymlighet spelar en stor roll. Tendensen från allmänhetens sida ginge också mot skärpta krav på friytor i kvarteren i samma mån som man vande sig av med att betrakta de gamla förhållandena som något oundvikligt och i samma mån som friluftsliv och överhuvudtaget ett sunt fysiskt levnadssätt bleve alltmer vanligt. I ökad utsträckning komme man att erfara psykiskt obehag och otrevnad i de äldre kvarterens miljö, med dess dystra gator samt trånga gårdar och prång. Redan nu kunde man med säkerhet konstatera den psykiskt och moraliskt deprimerande inverkan, som miljön i de mer eller mindre slumartade bostadskvarteren många gånger hade på dem som bodde där. — Tillfälle till kroppsövningar och rekreation utomhus vore för både barn och vuxna av grundläggande betydelse såväl för det fysiska välbefinnandet som för psykisk hälsa. Det vore nödvändigt att inom de bebyggda områdena ordna så att de boende kunde få tillfälle till daglig hälsobringande friluftsvistelse. De äldre stadsdelarna saknade ofta helt och hållet sådana möjligheter inom kvarteren eller i deras nära grannskap. Särskilt kännbar vore bristen på lekplatser för barn i de flesta äldre stadsdelar. Barnen finge hålla till på gatorna eller på de dystra gårdarna bland soptunnorna. Utom att barnen sålunda ginge miste om något av det viktigaste för sin sunda utveckling, tillfälle till lek i en hälsosam och trevlig miljö, bleve de där även utsatta för smittofara, för att icke tala om den direkta livsfara, som trafiken på gatorna ofta medförde.

Stort utrymme ägnas åt *de trafiktekniska bristerna*. Det framhålles, att de trafiktekniskt otillfredsställande förhållandena i de äldre stadsdelarnas ofta trånga gator under de senaste decenniernas snabba utveckling av motortrafiken givit särskild tyngd åt kraven på en stadsplaneteknisk sanering. De gamla stadsdelarna hade ursprungligen byggts för helt andra förhållanden än dem som nu rådde och gatunäten hade anpassats efter den tidens krav. Efter nutida anspråk mycket smala gator hade då varit fullt tillfredsställande. Bebyggelsens obetydliga differentiering hade skapat ett tämligen likformigt trafikbehov över hela staden och trafikens långsamhet och enhetlighet hade ej ställt några krav på ett differentierat gatunät. Det vore knappast märkligt, att äldre tiders gatunät framstode som otillfredsställande i nutidens helt förändrade omvärld; medan den ursprungliga bebyggelsen ersatts med en bebyggelse, som betydde högre markutnyttjande, mer folk och mer trafik, vore det gamla gatunätet kanske helt oförändrat. Utvecklingen mot en större differentiering av bostad — arbetsplats och därmed en ökad rörlighet för befolkningen och ökad trafik-anhopning i städernas — särskilt de större städernas — centrala delar hade

accentuerats under de senaste decennierna. Genom städernas tillväxt hade också de centrala stadsdelarna, d. v. s. de gamla saneringsmogna områdena, i ökad utsträckning fått taga upp genomgående trafik till och från utanför liggande områden. Det vore emellertid självklart, att det främst vore de tekniska trafikmedlens snabbt ökande användning — bilar, bussar och spårvagnar — och dessas krav på ökade utrymmen, som framtvingade en reglering av bebyggelsen.

Vad beträffar de stillastående småstäderna liksom de små isolerade av större trafik oberörda bostadsområdena med låg exploatering inom de större städerna anföres, att de smala gatorna här icke innebära några egentliga olägenheter ur trafiksynpunkt. 1800-talsplanernas gatunät fungerade i regel tillfredsställande också i de medelstora städernas centrala stadsområden. I de flesta städer med gator av den gamla smala typen och även i de större städernas 1800-talsområden hade emellertid gatorna visat sig vara otillfredsställande med hänsyn till den moderna trafiken. I åtskilliga saneringsplaner hade också upptagits gatubreddningar för att bereda ökat utrymme för trafiken.

I anslutning till det sagda anmärkes, att så som saneringsplaneringen hittills bedrivits, dessa gatuvitgningar sällan innebära fullgoda lösningar ur trafiksynpunkt. Genom den i regel långsamma takten i självsaneringarna komme de fördelar, som gatuvitgningarna innebure, först efter lång tid till sin fulla rätt. Den moderna trafiken vore bäst betjänt med ett differentierat gatunät med huvudgator och lokalgator, där de förra borde sakna direkta "tomtutsläpp" och ha korsningar endast på tämligen stora avstånd. Utformades och dimensionerades huvudgatorna på rätt sätt så att lokalgatorna bleve avlastade all genomgående trafik, kunde de senare givas relativt blygsamma dimensioner. I många fall skulle det otvivelaktigt vara ur trafiksynpunkt helt onödigt att bredda gator, som nu breddades i samband med saneringarna, om i stället vissa utvalda gator kunde breddas mer än som nu skedde och gäves en riktig utformning. Hänsynen till de enskilda tomterna och kravet att dessa skulle kunna bebyggas var för sig hade emellertid i regel omöjliggjort större gatuvitgningar i samband med självsanering. Icke heller gäve saneringsplanerna annat än i undantagsfall möjlighet att få bort de täta "tomtutsläppen" till huvudgatorna, vilket i regel fordrade, att tomterna gjordes genomgående och således nådde fram till en bakomliggande gata. Följden vore att hittillsvarande saneringsplaner bibehölle och konserverade det olämpliga systemet med odifferentierat gatunät och endast syftade till en tämligen likformig breddning av alla gator. Genomgångstrafiken finge som hittills fördela sig på ett flertal gator, som även hade att taga upp lokaltrafik och som icke vore ändamålsenligt utformade vare sig som huvudleder eller lokalgator.

Ur *sambällsekononiska synpunkter* framhålls, att det i mindre och medelstora städer ofta framstår som ur dessa synpunkter rationellt att sanera en gammal centralt belägen bebyggelse i stället för att bygga nytt i stadens ut-

kanter. Man sluppe utgifter för nya gator och ledningar, man finge bebyggelsen mer ändamålsenligt planerad. Utan att skapa en alltför hög bebyggelsetäthet skulle en sådan koncentration ofta kunna genomföras, om staden eller enskilda kunde förvärva den äldre bebyggelsen till rimliga villkor. Det vore därför ett kommunalekonomiskt intresse, att en sanering kunde komma till stånd.

Med sin redogörelse för den äldre stadsbebyggelsens karaktär och brister har bostadssociala utredningen avsett att understryka, att saneringen icke bara är en fråga om hur man skall undanröja kvalitativt undermåliga bostadslägenheter utan att saneringen i minst lika stor utsträckning är en stadsplanefråga. Det gällde således icke bara att ersätta de äldre bristfälliga lägenheterna med moderna fullgoda lägenheter. Det gällde i lika hög grad att ersätta en föråldrad och planlös bebyggelse med en funktionell bebyggelse i en trivsam miljö. Stora delar av städernas äldre bebyggelse uppfyllde nu icke ens mycket anspråkslösa krav på ändamålsenlighet och trevnad. Saneringens främsta syfte bleve att reglera bebyggelsen i överensstämmelse med en modern tids sociala fordringar och en modern tids tekniska standard. Det vore därför väsentligt, att man vid den stadsplanetekniska saneringen ginge radikalt till väga och icke — som hittills nästan genomgående varit fallet — stannade vid halvmesyryr. Den bebyggelse, som komme till stånd i samband med saneringen, komme att kvarstå länge, kanske ett sekel. Icke minst ur ekonomiska synpunkter vore det angeläget, att bebyggelsen finge en sådan utformning, att den komme att tillfredsställa även kommande generationers anspråk. Under de senaste decennierna hade stadsplanefrågor kommit att omfattas med intresse av allt större grupper av befolkningen. Insikten om nyttan och nödvändigheten av en hög stadsplanekultur växte sig allt starkare. Skillnaden mellan uppfattningen om hur bebyggelsen borde vara utformad och hur den i äldre bostadsområden faktiskt vore utformad bleve allt större. Den bristande överensstämmelsen mellan teori och verklighet tedde sig alltmer otillfredsställande. Samtidigt bunde ekonomiska hänsyn och en rad institutionella faktorer möjligheterna till förändringar.

I fråga om behovet av stadsplaneteknisk sanering förklaras emellertid, att någon mer preciserad kvantitativ uppskattning härav knappast torde vara möjlig. Även om man på grundval av befintligt material skulle ungefärligt kunna avgränsa de områden, som borde bli föremål för sanering och approximativt uppskatta antalet där belägna fastigheter och lägenheter, visste man icke hur pass omfattande ingrepp, som bleve erforderliga för att reglera bebyggelsen inom dessa områden eller vilka fastigheter, som skulle beröras av saneringen, förrän man utarbetat nya stadsplaner. De tekniska förhållanden, som bleve bestämmande för planläggningen, varierade mycket mellan olika städer och i varje stad mellan olika stadsdelar. Det vore icke möjligt att avgöra vilken stadsplan, som gäve den ur sociala och ekonomiska synpunkter lämpligaste lösningen, förrän man ingående studerat problemet och prövat olika alternativ. Följande siffror kunde dock anföras:

I Stockholm, där stenstaden inom tullarna inneslöte de stadsplanetekniskt saneringsmogna delarna, kunde — om man bortsåge från det nuvarande cityområdet och gamla staden, där speciella förhållanden rådde — antalet lägenheter i stadsplanetekniskt saneringsmogna områden beräknas till omkring 100 000. Av dessa vore omkring hälften byggda före 1910. De flesta av dessa lägenheter borde sannolikt ingå i den sanering, som borde vara avslutad före 1960. Cityområdet och gamla staden inneslöte tillsammans cirka 6.000 lägenheter och omkring 7.000 lokaler av olika slag. Större delen av detta lägenhetsbestånd borde ingå i de närmaste tio till femton årens saneringsprogram.

Ur befolkningssynpunkt borde observeras, att vid en sanering av stenstaden antalet bostadslägenheter sannolikt måste avsevärt minskas, dels genom att bebyggelsen måste tunnas ut, dels genom att cityområdet måste väsentligt ökas. Befolkningen i de ovan nämnda stadsplanetekniskt saneringsmogna delarna av stenstaden uppginge för närvarande till cirka 350.000 människor. Av dessa skulle enligt approximativa kalkyler i runt tal 200.000 beredas bostäder inom samma område, om bebyggelsen skulle bli stadsplanetekniskt godtagbar.

För Göteborg hade en uppskattning av saneringsbehovet gjorts i en särskild utredning.¹ Saneringsbehovet perioden 1940—1970 uppskattades där till cirka 100.000 eldstäder, motsvarande ungefär 40.000 lägenheter. Behovet hade bestämts på grundval av jämförelser mellan bostädernas ålder och kvalitativa standard inom olika saneringsområden. Det totala antalet lägenheter inom de saneringsmogna områdena torde väsentligt överskrida den angivna siffran.

För övriga städer vore det icke möjligt att avgiva några mer preciserade omdömen om antalet lägenheter i stadsplanetekniskt saneringsmogna områden.

Totalt torde antalet lägenheter i stadsplanetekniskt saneringsmogna stadsdelar i tätorterna överstiga 200.000; av dessa torde över 100.000 vara byggda före sekelskiftet.

Om den sanering, som hittills företagits, säges i betänkandet, att den med några få undantag motiverats enbart av byggnadstekniska brister hos bostäderna. Endast i undantagsfall torde saneringen ha medfört några förbättringar i stadsplanen. Undantagen utgjordes främst av den sanering, som skett i trafikreglerande syfte. I enstaka fall hade även förbättring i stadsplanen vunnits genom att centralt belägen kåkbebyggelse ersatts med en bebyggelse som, ehuru den inneburit högre markutnyttjande, varit mer ändamålsenlig än den gamla.

Det ligger i sakens natur, framhåller bostadssociala utredningen, att om en stadsplaneteknisk sanering skall få avsedd betydelse, så måste omregleringen av bebyggelsen omfatta större områden — ett eller flera kvarter eller delar av kvarter — och genomföras relativt snabbt. Den hittillsvarande saneringen hade nästan undantagslöst varit *punktsanering* och omfattat enskilda byggnader. På områden, för vilka man, med utnyttjande av de möjligheter 1931 års stadsplanelag hade givit, uppgjort nya stadsplaner, som avsett att undanröja de svåraste missförhållandena, hade det genom punktvis sanering uppstått en blandning av gammal och ny bebyggelse, som långtifrån alltid inneburit någon stadsplaneteknisk förbättring. Några möjligheter att påskynda genomförandet av de nya planerna hade icke funnits. Exempel på sådana stadsplanetekniskt

¹ U. Åhrén och S. Tynelius: Utredning angående saneringsfrågan i Göteborg (ej tryckt).

mindre lämplig blandning av gammal och ny bebyggelse funnes i de flesta städer.

Som särskilt allvarligt ur stadsplanesynpunkt betecknar bostadssociala utredningen det förhållandet, att de flesta gällande stadsplaner för områden med saneringsmogen bebyggelse icke uppfylla de krav, som rimligen böra ställas på utformningen av bebyggelse på välbelägen, värdefull mark. Den stadsplanetekniskt låga kvaliteten på gällande stadsplaner för redan bebyggda områden sammanhänge med att stadsplaneraren vid en omarbetning av den äldre planen på ett avgörande sätt varit bunden av denna plan. 1931 års stadsplanelag hade visserligen förutsatt, att nya och bättre stadsplaner skulle upprättas för gamla kvarter och så hade också skett i relativt stor utsträckning. I de talrika fall, där behovet av stadsplaneteknisk sanering uppstått genom för hårt markutnyttjande, hade emellertid dessa saneringsplaner endast kunnat medföra smärre förbättringar och det hade varit långt till en förstklassig standard. De som svarat för planeringen hade varit tvungna att utgå från ett i huvudsak oförändrat markutnyttjande. Att stadsplaneraren icke haft möjlighet att genomgripande omgestalta kvarteren utan varit bunden av de gamla tomtgränserna hade naturligtvis varit en bidragande orsak till det mindre goda resultatet.

Bostadssociala utredningen anser, att det ej kan formuleras några fixerade krav för den allmänna stadsplanemässiga organisationen av ett samhälle. Härvidlag gälla endast vissa generella principer: beaktandet av naturgeografiska och kulturella förutsättningar, åtskiljandet av bostadsområden och större arbetsområden, eftersträvandet av minsta möjliga transporter av varor och arbetskraft, differentiering av trafiken och, ifråga om större samhällen, en inre uppdelning av dem i mindre enheter med förutsättningar att i vissa avseenden fungera självständigt. I betänkandet har härom anförts:

Enskilda bostadsområden borde efter saneringen erbjuda en tillfredsställande försörjning med gemensamhetsanläggningar: parker, lekplatser, idrottsanläggningar, skolor, lekskolor, föreningslokaler, kulturella institutioner, nöjeslokaler och butiker. De krav, som därvid skulle uppfyllas, vore i princip desamma som för nya stadsområden. Utbildandet av lokala centra som samlingspunkter för olika stadsdelar borde eftersträvas i större städer. Tillräcklig mark för alla gemensamhetsanläggningar måste frigöras genom saneringen. Behövliga arealer för sådana allmänna ändamål skulle beräknas med utgångspunkt från antalet blivande invånare i olika åldrar, och bedömningsgrunderna skulle vara desamma som vid planering av nya bostadsområden. Framförallt finge kravet på god solbelysning för lekplatser och skolor icke eftersättas.

De mest påtagliga stadsplanetekniska olägenheterna i äldre stadsdelar sammanhänge vanligen med en alltför hög exploateringsgrad eller en alltför tät bebyggelse, och frågan om vilka krav, som vid en sanering skulle ställas på exploateringsgrad och rymlighet, vore av stor vikt.

För de äldre delarna av många mindre och medelstora städer hade det under det senaste årtiondet utarbetats och fastställts stadsplaner, som betecknats såsom saneringsplaner, men vilka, om de bleve genomförda, komme att försämma de sociala och hygieniska förhållandena. De innebure väl ofta inskränkningar i den byggnadsrätt, som de

berörda fastigheterna haft enligt tidigare gällande föreskrifter, och de hindrade således eventuellt en ändå sämre bebyggelse än den, som de givit eller kunde befaras giva upphov till. Om nybyggnader efter sådana planer, vilket väl ofta vore fallet, ersatte hus med dålig kvalitet, innebure planens genomförande en byggnadsteknisk sanering. Men sedan den nya bebyggelsen åldrats och byggnadstekniska brister adderat sig till de stadsplanetekniska, komme resultatet att bli ett sämre totaltillstånd än det, som skulle förbättras.

Anledningen till att planer av detta slag blivit upprättade torde vara, att man ansett sig böra taga hänsyn till den tidigare byggnadsrätten, oavsett om denna tagits i anspråk av fastighetsägarna eller ej, oberoende av om behovet av byggnadsvolym vore stort eller litet, och framför vad som ur sociala synpunkter kunde framstå som önskvärt.

Framför allt i de mindre städerna vore det vanligt, att den formella byggnadsrätten på en tomt icke tagits helt i anspråk. Så länge det icke byggts egentliga hyreshus, hade det varit tomtägarens eget behov av utrymmen för bostad och rörelse som bestämt bebyggelsens omfattning, och även där man byggt hyreshus i rent spekulationssyfte hade markutnyttjandet ofta hållits nere av tomtägarnas bristande förmåga att investera större kapital i en byggnad. I många städer funnes emellertid enstaka hårt utnyttjade fastigheter, vilkas byggnader reste sig högt över den övriga lågbebyggelsen. Uppenbarligen hade efterfrågan på lägenheter ej varit stor nog att tillåta en liknande bebyggelse också på de angränsande tomtarna. Ur estetisk synpunkt betydde dessa enstaka hårt utnyttjade fastigheter ofta ett mycket störande inslag i bebyggelsen. Sådana exempel gäve tydligt uttryck för en bristande överensstämmelse mellan formell byggnadsrätt och det faktiska behovet av byggnadsvolym.

Beträffande förutsättningarna för att en sanering på marknadsmässig bas skall kunna genomföras framhåller bostadssociala utredningen, att den av enskilda fastighetsägare bedrivna saneringsverksamheten hittills hämmats av att en sanering ofta icke tett sig privatekonomiskt räntabel. De gamla undermåliga lägenheterna rönt stor efterfrågan och gäve förhållandevis god avkastning på investerat kapital. Härom anföres bland annat:

Orsaken vore främst att söka i en otillfredsställande relation mellan de bredare folklagens inkomster och hyresnivån för fullgoda lägenheter. Ett stort antal hushåll hade haft så låga inkomster, att de vid rådande förhållanden på bostadsmarknaden endast haft råd att efterfråga de sämsta och billigaste lägenheterna. I den mån efterfrågan på undermåliga, saneringsmogna lägenheter vore obetydlig eller helt utebleve skulle lägenheterna givetvis förlora så mycket i värde, att det lönade sig att ersätta dem med nya. En första förutsättning för att man skulle kunna bedriva en omfattande sanering vore därför att marknaden tillfördes ett tillräckligt antal lägenheter av godtagbar standard, som betingade sådana priser, att man nådde en förskjutning i efterfrågan från undermåliga till fullgoda lägenheter. Om man lyckats föra en sådan bostadspolitik, att man finge en lägenhetsreserv lokaliserad till det sämsta lägenhetsbeståndet, hade man också skapat ekonomiska förutsättningar för en fortlöpande saneringsverksamhet.

De förslag till stöd åt bostadsproduktion och bostadskonsumtion, som utredningen framlagt i slutbetänkandets första del (SOU 1945: 63), hade syftat till att åstadkomma den önskade förskjutningen i efterfrågan. De bostadspolitiska åtgärderna borde således småningom resultera i väsentligt förbättrade ekonomiska förutsättningar för saneringsverksamheten.

Enligt bostadssociala utredningens mening kunde saneringsproblemet icke lösas enbart genom bostadspolitiska åtgärder av tidigare föreslagen art. Sane-

ringsfastigheterna låge i regel i centrala lägen, och det vore därför ofta icke möjligt att genom ny bebyggelse, som kanske måste ske i städernas ytterområden, konkurrera ut äldre centralt belägna saneringsmogna lägenheter. Det kunde antagas, att av enskilda utförda saneringar i stor utsträckning komme att koncentreras till områden, där de ekonomiska förutsättningarna för sanering vore särskilt gynnsamma, tomter med outnyttjad byggnadsrätt, hörntomter, citytomter etc. Saneringen komme därför — om den lämnades okontrollerad — icke att få den inriktning, som på längre sikt framstode som önskvärd, om den eftersträfvade höjningen av bostadsstandarden skulle kunna förverkligas. En investering, som medförde att enstaka fastigheter bleve byggnadstekniskt fullgoda men som icke eliminerade rådande stadsplanetekniska brister, komme att i framtiden visa sig vara en felinvestering.

För att möjliggöra en omfattande sanering av städernas äldre bebyggelse gäller det — enligt bostadssociala utredningen — dels att skapa tekniska, juridiska men framför allt ekonomiska förutsättningar för en ur sociala synpunkter tillräckligt omfattande och kvalitativt tillfredsställande sanering, dels att ge kommunerna resurser att ingripa och genomföra en sanering, i den mån den privata saneringen skulle utebliva, bli otillräcklig eller av icke önskvärd karaktär.

Bostadssociala utredningen tänker sig att saneringen av visst större område, vars bebyggelse är i behov av sanering, skall genomföras etappvis enligt en på förhand fastställd plan. Området skulle alltså indelas i vissa mindre delar, saneringsenheter. Varje saneringsenhet skulle vara av sådan beskaffenhet, att saneringen av enheten lämpligen borde genomföras i ett sammanhang. Härvid skulle det normala vara att saneringen genomfördes genom stadens (kommunens) försorg med hjälp av särskilda bidrag och lån (saneringsbidrag och saneringslån). Det vore att förutsätta, att staden i allmänhet komme att inlösa de områden, som inginge i den saneringsenhet, varom fråga vore, och som ej tidigare inlösts av staden. Därest ägaren till viss i saneringsenheten ingående fastighet själv ville genomföra saneringen, syntes han emellertid böra ha möjlighet att undgå inlösen genom att ställa godtagbar säkerhet för saneringens genomförande inom viss tid. Komme genom sanering av övriga i saneringsenheten ingående fastigheter fastighet som nyss sagts att väsentligt stiga i värde, syntes förutsättningen för undgående av inlösen ytterligare böra vara, att fastighetsägaren utfäste sig att i motsvarande mån bidraga till kostnaden för saneringens genomförande. Det kunde ifrågasättas, om ej Kungl. Maj:t i fall som nu sagts borde ha möjlighet att ålägga vederbörande att genomföra sanering inom viss tid vid äventyr att expropriationsförfarandet eljest fullbordades.

Enligt bostadssociala utredningens mening torde emellertid erforderlig sanering av visst område i många fall med fördel kunna äga rum utan att staden alls behövde ingripa. Fastighetsägarna inom området komme exempelvis överens

om att själva genomföra saneringen i överensstämmelse med den nya stadsplan, som funnes böra gälla för området. Möjlighet därtill borde givetvis stå öppen, helst som därigenom saneringen kunde bli möjlig att genomföra vid en tidigare tidpunkt än vad eljest skulle vara fallet. För att genom fastighetsägarnas försorg sanering av en saneringsenhet skulle kunna genomföras, skulle, om inga särskilda bestämmelser gaves, erfordras samtycke av samtliga fastighetsägare inom saneringsenheten. Motsatte sig någon fastighetsägare saneringen, skulle följden bli antingen att den ifrågasatta frivilliga saneringen helt ginge om intet eller också att den inskränktes till att omfatta de fastigheter, vilkas ägare vore villiga att medverka i saneringsföretaget.

I anslutning till det sagda förordas att en tvångsrätt tillskapas gentemot de fastighetsägare, som vägra deltaga i saneringsföretaget. Det föreslås, att sådan rätt tillerkännes de fastighetsägare, som äro villiga att genomföra saneringen, såvida dessa äro ägare till mark, vars sammanlagda taxeringsvärde utgör minst femtio procent av saneringsområdets hela taxeringsvärde. De saneringsvilliga fastighetsägarna skulle enligt förslaget sammansluta sig i lämplig form, bilda en *saneringsförening*, i vilken fastighetsinnehavet borde utgöra insats. Föreningen kunde sedan av Kungl. Maj:t beviljas rätt att inlösa de återstående fastigheterna inom området. Förutsättning för en sådan expropriationsrätt måste dock vara att från föreningens sida ställdes godtagbara garantier för att saneringen bleve genomförd inom viss av Kungl. Maj:t fastställd tidpunkt. Kungl. Maj:t skulle därjämte såsom villkor för expropriationen kunna uppställa, att föreningens verksamhet ställdes under viss offentlig kontroll. Fastighetsägare, mot vilken expropriationstalan riktades, skulle kunna freda sig genom att förklara sig villig att ingå i föreningen och på samma villkor som övriga fastighetsägare medverka till saneringens genomförande. Han skulle även kunna undgå expropriation genom förklaring, att stadsplanen vad hans fastighet anginge komme att genomföras inom viss tid som kunde anses skälig, såvida han ställde säkerhet härför. Kungl. Maj:t skulle därjämte ha möjlighet att föreskriva viss tid, inom vilken stadsplanen i förevarande fall skulle vara genomförd vid äventyr att expropriationsförfarandet återupptogs.

Enligt bostadssociala utredningens mening är det en väsentlig förutsättning för saneringsverksamhetens rätta bedrivande, att *marklösen* beräknas så, att å ena sidan markägarens och andra sakägares skäliga anspråk bli tillgodosedda men att å andra sidan jämväl det allmännas intresse av att ersättningen icke blir högre än nödvändigt blir i vederbörlig grad beaktat.

Att inlösenbestämmelserna kommit till relativt ringa användning, anses delvis bero därpå, att nya stadsplaner, särskilt för de redan bebyggda inre delarna av städerna, ofta ännu icke blivit uppgjorda och fastställda. Den viktigaste orsaken vore dock, att expropriationsförfarandet allmänt betraktades som en nödfallsåtgärd, som tillgreps först sedan alla möjligheter att ernå en frivillig upp-

görelse uttömts. I vissa fall hade man hellre uppskjutit ett önskvärt markförvärv och föredragit därav orsakade olägenheter än givit sig in på ett expropriationsförfarande. Man ansåge expropriationsförfarandet alltför ovisst till sina konsekvenser och funne det medföra allt för stora kostnader. En enquête hade klart utvisat, att expropriationsersättningarna i allmänhet legat avsevärt högre än taxeringsvärdena och varierat mellan 115 och 700 procent av taxeringsvärdet. I det stora flertalet fall hade expropriationsersättningen legat mellan 150 och 200 procent av taxeringsvärdet och i genomsnitt utgjort 170—180 procent av taxeringsvärdet.

Till avhjälpande av dessa missförhållanden föreslår bostadssociala utredningen vissa särskilda, för expropriation för stadsplaneändamål gällande bestämmelser, ett förslag som emellertid genom 1947 och 1949 års lagändringar förlorat sin aktualitet. Enligt förslaget skulle vid uppskattning av värdet av en fastighet, som bleve föremål för expropriation för stadsplaneändamål, enhällighet inom expropriationsnämnden krävas för att värdet skulle få bestämmas till belopp, som med mera än en femtedel avveke från det för fastigheten gällande taxeringsvärdet.

Enligt bostadssociala utredningens mening bör finansieringen av saneringsverksamheten helt eller delvis knytas till de fastigheter, som direkt eller indirekt beröras av saneringen eller kunna komma att beröras av denna. Härom yttras följande:

Saneringskostnaderna uppstode genom att marknadsvärdet av den fastighet, vars bebyggelse skulle saneras, överstege det tomtvärde, som den nya bebyggelsen kunde förränta. Genom att det allmänna inlöste fastigheten till marknadsvärdet behövde den enskilda fastighetsägaren icke stå någon förlustrisk för den ur marknadssynpunkt förtidiga saneringen. Vidare hade fastighetsägaren för närvarande oinskränkta möjligheter att tillgodogöra sig den värdestegring som fastigheten — utöver gjorda investeringar — kunde undergå till följd av samhällets åtgärder och utveckling. Sedan länge hade diskuterats att överföra åtminstone en del av vad man kallat för "oförtjänt värdestegring" till samhället. Det tedde sig naturligtvis särskilt stötande, att det allmänna vid förvärv av saneringsfastigheter skulle betala ett marknadspris, som läte den enskilde tillgodogöra sig hela vinsten av en eventuellt "oförtjänt" värdestegring. Man skulle därför kunna tänka sig att utnyttja inkomsterna från en sådan markvärdestegringsskatt till att täcka saneringskostnaden.

Bortsett från frågan om oförtjänt värdestegring bör man enligt bostadssociala utredningens mening kunna räkna med att äldre saneringsmogna hyresfastigheter i regel givit en sådan avkastning under sin livstid, att det i fastigheten investerade kapitalet kunnat amorteras ned till det faktiska tomtvärdet eller över huvud taget under marknadsvärdet. Ur fördelningspolitisk synpunkt kunde häri ligga en inkomstöverföring från bostadskonsumenter till fastighetsägarna. Därest sådant förekomme relativt allmänt, syntes det motiverat att överväga, huruvida icke samtliga fastighetsägare skulle kunna gemensamt ansvara för de förluster, som uppstode genom att några fastigheter måste saneras,

innan deras sanering vore lönande ur marknadssynpunkt. Praktiskt syntes detta lämpligen kunna ske genom att fastighetsägarna tvingades avsätta en del av de inkomster, som motsvarade erforderlig avskrivning, för att täcka skillnaden mellan en fastighets sociala värde och dess marknadsvärde till en av det allmänna förvaltnad avskrivningsfond, vars medel kunde användas för att täcka samhällets extraordinära avskrivningsbehov.

Vid övervägande av frågan, huruvida finansieringen av saneringskostnaderna bör ske genom uttagande av en värdestegringsskatt eller påläggande av en *avskrivningsavgift* ställer sig bostadssociala utredningen avvisande till den förstnämnda metoden. Frågan om en markvärdestegringsskatt vore så komplicerad, att den trots ett långvarigt och tidvis mycket intensivt utredningsarbete icke kunnat bringas till någon lösning. Dessutom skulle sannolikt en sådan skatt bli en alltför otillräcklig och osäker inkomstkälla för att täcka de utgifter det här vore fråga om.

I förslaget till finansiering av saneringsverksamheten ingår alltså avskrivningsavgiften som en viktig beståndsdel. Förslaget har i huvudsak följande innehåll:

För sanering av bostadsområden skulle kommunen av staten erhålla ett *statligt saneringsbidrag*, som utginge med 20 kronor per kvadratmeter bostadsyta i den sanerade bebyggelsen, dock högst 1/4 av tomtkostnadsbidraget, en särskild statskommunal subvention, avsedd att täcka den förlust, som uppstode när de nya fastigheter, som uppfördes i stället för de gamla, endast kunde förränta ett tomtvärde, som vore lägre än de gamla fastighetsvärdena. Den resterande delen av tomtkostnadsbidragen skulle betalas av kommunen. För att finansiera sin andel av tomtkostnadsbidragen skulle emellertid kommunen kunna erhålla ett statligt saneringslån till en ränta av 3 procent och en amorteringstid av 50 år. För att förränta och amortera saneringslån skulle kommunen dessutom ha rätt att uttaga *avskrivningsavgift* å inom kommunen belägna fastigheter (industri-fastigheter och offentliga byggnader samt mindre enfamiljshus skulle i regel vara befriade från avgift). Avskrivningsavgiften skulle vara progressiv med fastighetens ålder enligt följande skala:

Fastighetens ålder	Avgift
0—10 år	ingen avgift
10—40 år	halv „
40—60 år	normal „
60 år och däröver	dubbel „

Kommunen skulle själv äga rätt att bestämma normalavgiftens storlek inom vissa gränser; avgiften finge utgöra lägst 0,04 och högst 0,2 procent av fastighetens taxeringsvärde. De medel som inflöte genom avskrivningsavgiften skulle avsättas till en särskild fond, *saneringsfonden*, vars medel endast finge användas för rekonstruktion av stadsbebyggelsen och i första hand förutsattes skola utnyttjas för att förränta och amortera saneringslånen.

Kommunen ägde att fritt utnyttja saneringsfondens medel för utbetalande av tomtkostnadsbidrag till sådana saneringar som kommunen ville stödja, t. ex. som bidrag till av enskilda utförda saneringar, för att finansiera tomtkostnaderna vid uppförande av allmänna anläggningar i saneringsområden etc.

V. Stockholmsutredningen

Den 13 april 1950 uppdrog stadskollegiet i Stockholm åt *vice stadsjuristen E. G. Westman* att verkställa utredning angående vissa juridiska spörsmål, som kunde uppkomma vid genomförandet av ny stadsplan för Nedre Norrmalm i Stockholm. Enligt uppdraget skulle utredningen — här benämnd *stockholmsutredningen* — i första hand avse frågan, om och i vad mån staden med stöd av byggnadslagen kunde av fastighetsägare erhålla tackning för sina kostnader för stadsplanens genomförande.

Med skrivelse den 15 september 1950 överlämnade Westman till stadskollegiet som resultat av utredningen ett betänkande, betitlat "Utredning angående zonexpropriation m. m. vid genomförandet av större stadsplaneregleringar" (stadskollegiets utlåtanden och memorial nr 81/1950, bihang). I det följande skall lämnas en kortfattad redogörelse för innehållet i vissa avsnitt av betänkandet ävensom för några av de yttranden, som föranletts av detta.

Efter en skildring av tidigare och nu gällande zonexpropriationsregler i svensk stadsplanelagstiftning, viss utländsk rätt angående zonexpropriation samt 1949 års ändringar i expropriationslagen behandlar Westman diverse spörsmål angående tillämpningen av gällande expropriationsbestämmelser vid genomförandet av regleringen av Nedre Norrmalm.

Westman uppehåller sig först vid möjligheten till *teknisk zonexpropriation* i samband med Norrmalmsregleringen och påpekar därvid, under hänvisning till motiven till byggnadslagen, att i den mån de nya gatorna enligt stadsplanen skola erhålla *ändrad nivå* i förhållande till den nuvarande, rätt kan föreligga till teknisk zonexpropriation jämväl av den byggnadsmark som är belägen vid dessa gator, såvida det ur teknisk synpunkt är nödvändigt eller önskvärt, att nybebyggelse här äger rum samtidigt med att gatan anlägges. Enligt vad Westman nämner har teknisk zonexpropriation på denna grund flera gånger förekommit i Stockholm.

Westman anmärker, att en teknisk zonexpropriation, som grundas på dylika nivåförändringar, dock måste bli till omfattningen tämligen begränsad. Då regleringen för Nedre Norrmalm icke för alla gator torde innebära nivåförändringar eller endast obetydliga sådana, som ej påkallade rivning av vidliggande hus, syntes man ej kunna räkna med en teknisk zonexpropriation av hela det med första byggnadsperioden avsedda området — framdragandet av Sveavägen till Sveaplatsen, anordnandet av denna plats och breddning av Klara-bergsgatan till Hamngatan. Vidare gällde här, liksom eljest då fråga vore om

teknisk zonexpropriation, att staden skulle visa, att fastighetsägaren icke hade vilja eller förmåga att själv riva och bygga nytt i anledning av nivåförändringen. Enligt motiven till 44 § första stycket byggnadslagen kunde emellertid teknisk zonexpropriation tänkas förekomma även i andra fall än vid nivåförändringar av gata. Sålunda angäves i förarbetena dels det fallet, att *husens beskaffenhet och utseende ej överensstämde med stadsplanen*, dels det fallet, att *tomter lämnats obebyggda eller byggnadsmöjligheterna icke till fullo utnyttjats*. Westman anför härom följande:

Av motiven syntes framgå, att zonexpropriation i dessa fall först borde ifrågakomma, då stadsplanen någon tid varit fastställd och sedan det visat sig, att fastighetsägarna icke genomfört den. Att detta vore avsikten framginge av departementschefens yttrande, att vid avgörande av frågan, huruvida expropriationstillstånd skulle meddelas, synnerligt avseende skulle fästas vid den tid, som förflutit sedan planen fastställts, och anledningen till markägarens underlåtenhet att genomföra planen. De två sistnämnda fallen av teknisk zonexpropriation kunde sålunda tänkas bli aktuella först sedan man påbörjat eller genomfört planen med avseende å gatumarken. En ansökan om teknisk zonexpropriation på dessa grunder samtidigt med ansökan om fastställandet av stadsplan torde därför ha ringa utsikt att bli bifallen. Påbörjade staden gatuarbetena med den framtida utsikten att eventuellt kunna förvärva hus, som på grund av sitt utseende eller beskaffenhet icke överensstämde med stadsplanen, föreläge ingen säker möjlighet att senare kunna åtkomma fastigheterna. Om så framdeles skulle kunna ske, vore beroende på, om Kungl. Maj:t funne sådant motiverat med hänsyn till fastighetsägarnas vilja och förmåga att bygga i enlighet med stadsplanen.

Westman finner det uppenbart, att vid genomförandet av Norrmalmsregleringen oförmåga hos fastighetsägaren endast sällan kan presumeras. Vad särskilt gällde Kronans fastigheter å Nedre Norrmalm syntes det kunna uteslutas, att teknisk zonexpropriation skulle kunna medgivas med utgångspunkt från angiven presumtion i andra fall än då det vore tekniskt omöjligt att genomföra stadsplanen beträffande tomten annat än i samband med gatuarbetena. Man måste alltså i regel vänta med expropriationen till den tidpunkt, då det stode klart, att stadens ingripande erfordrades för att stadsplanens genomförande ej skulle bli oskäligt fördröjd. Om olägenheten för staden härav yttrar Westman:

Under den tid, som förflöte från stadsplanens fastställande och fram till den tidpunkt, då man kunde konstatera, att fastighetsägaren icke ville eller förmådde genomföra densamma, kunde fastighetens värde öka. Även om expropriationsersättningen principiellt icke skulle beräknas högre än till det värde, som gällde vid stadsplanens fastställande, torde svårighet uppkomma att genomdriva detta beräknings sätt. Vidare kunde zonen ej givas större utsträckning än som påkallades just av den enskildes antagna förmåga och vilja att genomföra stadsplanen. Zonen kunde med hänsyn härtill icke alltid väntas bli sammanhängande och heller icke så omfattande som den kunde blivit med tillämpning av motsvarande stadgande i 1907 års lag.

Det kan för övrigt ifrågasättas — fortsätter Westman — om den genom stadgandet i 44 § första stycket byggnadslagen införda expropriationsmetoden

helt förtjänar benämningen "teknisk" zonexpropriation. Om vid en större stadsplaneändring sådan som Norrmalmsregleringen — med hänsyn till bostadsbrist och andra faktorer — det vore nödvändigt att successivt genomföra ombyggnaden enligt visst tidsschema, vore tvivelaktigt, om bestämmelsen medgäve expropriation av viss fastighet, så snart tidsschemat krävde, att stadsplanen genomfördes beträffande fastigheten. Den enligt arbetsplanen fastställda tidpunkten för fastighetens ombyggnad kunde te sig högst oskäligen ur den enskildes synpunkt, ehuru den vore nödvändig för regleringens tekniska genomförande. Klart vore vidare, att 44 § första stycket icke medgäve, att zonens omfattning bestämdes med hänsyn till att staden bereddes tillfälle att genom återförsäljning eller upplåtelse täcka sig för regleringskostnaderna. Det kunde bli ett resultat av den tekniska zonexpropriationen men den tillståndsgivande myndigheten torde ej kunna taga hänsyn här till vid expropriationstillståndets meddelande.

Efter vad sålunda anförts drager Westman den slutsatsen, att teknisk zonexpropriation icke torde kunna förekomma i samband med genomförandet av första byggnadsperioden i Norrmalmsregleringen annat än i fråga om enstaka fastigheter eller grupper av fastigheter inom området och i regel endast efter det att någon tid förflutit efter stadsplanens fastställande. Om sålunda expropriationszonernas omfattning måste antagas bli relativt snävt tillmätt, kunde staden alltså icke räkna med att på denna väg erhålla täckning för de kostnader, som vore för staden förenade med regleringen.

Westman berör härefter möjligheten till ekonomisk zonexpropriation i samband med Norrmalmsregleringen. Han påpekar därvid inledningsvis, att bestämmelserna i 44 § andra stycket byggnadslagen enligt motiven äro utformade och avsedda just för sådana större stadsplaneregleringar som Norrmalmsregleringen.

Teknisk zonexpropriation bör enligt Westmans mening kunna medgivas oavsett utsträckningen av den stadsplan, varå expropriationen grundas. Om stadsplanens omfattning vid *ekonomisk* zonexpropriation anför Westman:

För att ekonomisk zonexpropriation skulle kunna genomföras så att det med stadgandet härom åsyftade ändamålet ernåddes, borde den stadsplan, på vars grund expropriationen skulle ske, avse ett större område. Om stadsplanen upprättades endast för visst eller vissa kvarter, kunde det inträffa, att förutsättningarna för ekonomisk zonexpropriation icke inträdde. Om exempelvis för ett kvarter vid Klarabergsgatan stadens kostnad för genomförandet av stadsplanen tillnärmelsevis kunde väntas bli täckt med den gatumarkersättning och det gatubyggnadskostnadsbidrag, som staden ägde uttaga, kunde icke 44 § andra stycket tillämpas beträffande detta kvarter. Däremot kunde det hända, att förutsättningarna för ekonomisk zonexpropriation beträffande grannkvarteret vore i alla avseenden för handen. Stadens kostnad kanske i detta fall vore högst väsentligt större än gatumarkersättningen och gatubyggnadskostnadsbidraget. Uppgjordes däremot stadsplanen så att den omfattade samtliga de kvarter, som berördes av regleringen, skulle givetvis stadens samtliga kostnader för de nya trafiklederna å ena sidan jämföras med samtliga tomtägares bidrag till kostnad för gatorna. Det torde icke råda något tvivel

om att stadens sammanlagda kostnader för det s. k. T-systemet, innefattande Sveavägen, Klarabergsgatan och Hamngatan, väsentligt komme att överstiga det bidrag till kostnad för gata, som staden ägde uttaga av samtliga de vid detta system belägna tomter. — Vidkommande den andra förutsättningen för ekonomisk zonexpropriation, nämligen att genomförandet av stadsplanen skulle väsentligt öka värdet för kringliggande kvartersmark, torde det i många fall bliva skäligen tveklöst, om värdestegring skulle uppkomma, såvida till utgångspunkt för bedömandet toges allenast en kvartersstadsplan. Värdestegringen uppkomme icke i första hand genom att gatan vidgades framför visst kvarter utan genom att den i hela sin utsträckning breddades.

Westman kommer i detta sammanhang in på frågan, huruvida vid beräkningen av stadens kostnader och värdestegringen hänsyn skall få tagas till den *tunnelbana*, som håller på att framdragas inom det aktuella regleringsområdet. Därvid erinrar Westman, att bestämmelserna i 44 § andra stycket byggnadslagen enligt motiven äro att anse som ett komplement till bestämmelserna om tomtägars skyldighet att bidra till kostnad för gata. Vad gatubyggnadskostnadsbidrag beträffar torde sådant bidrag endast kunna komma ifråga vid anläggning av gata *ovan* jord. Emellertid funnes i själva lagtexten i 44 § intet, som hindrade, att även tunnelbanan medräknades, då det gällde att kalkylera kostnader och värdestegring; där talades nämligen om kostnader för och värdestegring till följd av stadsplanens genomförande. Om tunnelbanan funnes inlagd å stadsplanen, utgjorde ju dess byggande genomförandet av en del av denna.

Westman framhåller, att det för staden är angeläget att visa, att spännvidden mellan stadens kostnader för stadsplanens genomförande och de ordinarie bidragen för gata blir så stor som möjligt. Om en tunnelbana funnes å planen, måste denna spännvidd bliva betydande.

Härefter berör Westman *förfarandet vid den ekonomiska zonexpropriationen*. Förutsättningarna för denna betecknas som mycket diffusa. De olika faktorer, varav expropriationsrätten vore beroende, nämligen den blivande kostnaden för genomförandet av stadsplanen, det blivande bidraget till gatukostnaden från tomtägarna och den blivande värdestegringen för kringliggande kvartersmark, vore alla svårbestämbara. Likväl måste staden, innan ansökning om ekonomisk zonexpropriation ingåves, söka åstadkomma noggrann utredning av nuvärdet av samtliga de fastigheter, som skulle ingå i expropriationsområdet. Med utgångspunkt från stadsplaneförslaget måste vidare kalkyleras det nya värde fastigheterna kunde väntas erhålla efter stadsplanens genomförande. Slutligen måste gatumarkersättningar och gatubyggnadskostnadsbidrag, likaledes med ledning av stadsplaneförslaget, kalkyleras. Det ankomme på staden att styrka, att disproportion föreläge mellan kostnaden för arbetena och bidragen för gata. Även en noggrann beräkning av dessa kostnader liksom av värdestegringen torde bliva angripbar ur ett flertal synpunkter. Av stor betydelse torde den invändning från fastighetsägarnas sida mot stadens beräkning av värdestegringen bliva, som anknöte till gällande hyreslagstiftning. Särskilt de

fastighetsägare, vilkas hus icke alls eller endast i obetydlig mån behövde ändras vid stadsplanens genomförande, kunde göra gällande, att värdestegringen icke komme att tillfalla dem utan deras hyresgäster.

Efter att hava anmärkt att det beträffande värdestegringen numera är stadgat, att denna skall bestämmas av expropriationsdomstol, därest parterna ej enas, erinrar Westman, att expropriationsdomstols avgörande kan överklagas, ett förhållande ägnat att göra proceduren vid den ekonomiska zonexpropriationen synnerligen tidsödande. Först sedan ett lagakraftäggande avgörande i värderingsfrågan föreläge, kunde Kungl. Maj:t besluta, huruvida expropriationsrätt borde medgivas eller icke, varvid Kungl. Maj:t skulle dels undersöka, om stadens beräkning av relationen mellan kostnader och bidrag vore riktig, dels pröva, om värdestegringen vore väsentlig. Funne Konungen värdestegringen väsentlig och förutsättningarna i övrigt för handen, skulle genom expropriationsdomstol bestämmas värdet av den mark, som staden funnits berättigad lösa. Härvid vore ej säkert, att expropriationsdomstolens tidigare värdering toges till utgångspunkt. Ett nytt tidsödande domstolsförfarande kunde alltså i detta sammanhang ånyo bliva nödvändigt. Härtill komme, att staden icke i och med det att värdestegringsbeloppet blivit fastställt verkligen kunde räkna med att komma i besittning av fastigheten i fråga. I 44 § andra stycket stadgades nämligen, att om ägaren hellre till staden ville utgiva särskilt bidrag till kostnaden för stadsplanens genomförande, han vore berättigad därtill och därigenom undslupne lösenförfarandet.

Westman anför härom närmare:

Genom sistnämnda stadgande måste den ekonomiska zonexpropriationen anses föga rationell och bestämmelserna härom otillfredsställande ur stadens synpunkt. Inlåte sig staden på ekonomisk zonexpropriation, mötte en serie komplicerade och kostsamma förfaranden. Sedan domstol konstaterat väsentlig värdestegring å mark, som omgäve den nya gatan, och sedan Konungen med ledning av detta bedömande funnit expropriationen berättigad, kunde resultatet för stadens vidkommande likväl bliva, att alla dess kostnader och bemödanden såtillvida bleve fruktlösa som det åsyftade förvärvet av byggnadsmark ginge om intet. Den förenkling av det rättsliga förfarandet och den handlingsfrihet, som en generell inlösenrätt inom zonen för staden skulle medföra, kunde helt spolieras genom att en eller flera fastighetsägare förklarade sig vilja utgiva särskilt bidrag. Vidkommande storleken av detta bidrag syntes sannolikt, att detta bleve mindre än den ekonomiska fördel, som innehavet av byggnadsmarken för staden skulle innebära. Bidraget, som ej syntes kunna överstiga det *fastställda* värdestegringsbeloppet, kunde icke förväntas täcka stadens kostnader för stadsplanens genomförande inom ramen för den framtida *verkliga* värdestegringen å marken. Värdestegringsbeloppet måste nämligen antagas bliva fastställt i underkant. Och ej ens täckning för kostnadsbeloppet inom ett minimibelopp för värdestegring vore staden tillförsäkrad. Kungl. Maj:t kunde finna, att staden genom bidraget skäligen endast till en del skulle ersättas för sina kostnader inom denna restriktivt tillmätta ram. Någon som helst förhandskalkyl om vilken nytta för staden expropriationen kunde väntas medföra vore därför icke med nuvarande bestämmelser möjlig.

Westman påtalar även den ställning Kungl. Maj:t skulle komma att intaga, då det gällde ekonomisk zonexpropriation av Kronans fastigheter. Kungl. Maj:t skulle här uppträda som domare i egen sak såväl vid avgörandet av frågan huruvida värdestegringen vore väsentlig som vid bestämmandet av eventuellt bidrag.

I anslutning till en uppgift om att ekonomisk zonexpropriation hittills aldrig kommit till användning i Sverige anför Westman vidare:

Endast två ansökningar om ekonomisk zonexpropriation hade till Konungen inkommit. Den ena, som ingivits av Lunds stad någon tid efter det 1931 års lag antagits, hade blivit avslagen, när den företedda utredningen angående värdestegringen å tomtmarken inom zonen givit vid handen, att värdestegringen å fastigheterna inom zonen icke varit väsentlig. Den andra ansökningen hade gjorts av Stockholms stad i mars 1947. Denna ansökan hade emellertid återkallats, när samtidig ansökan om teknisk zonexpropriation å samma fastigheter befunnits föra till resultat utan det omständliga förfarande som vore förenat med tillämpning av 44 § andra stycket byggnadslagen. Ansökningen om ekonomisk zonexpropriation hade således ej heller i detta fall blivit föremål för Konungens prövning.

De förändringar, som införts i 1947 års byggnadslag, hade ej kunnat animera städerna till användning av expropriationsformen ifråga. Markutredningen förmenade, att ekonomisk zonexpropriation icke kommit till användning, emedan städerna icke ägde kännedom om institutet; i andra hand hänvisade utredningen till, att expropriationsnämnderna brukade sätta värdet alltför högt på den egendom, som städerna avsåge att exproprieras. Det vore emellertid uppenbart, att det icke vore den bristande kännedomen om bestämmelsernas utformning, som varit anledningen till att den ekonomiska zonexpropriationen icke kommit till användning. Ej heller torde orsaken, åtminstone icke i Stockholm, till att lagbestämmelserna legat i träda, vara den, att expropriationsnämnderna kunde väntas fastställa alltför höga värden på fastigheterna, då det vore känt, att expropriationsnämnderna i Stockholm varit relativt återhållsamma härutinnan.

Westman berör härefter möjligheten att tillämpa 1 § första stycket 16. expropriationslagen i samband med Norrmalmsregleringen. Han erinrar då, att nämnda stadgande icke syftar till att bereda kommun teknisk eller ekonomisk möjlighet att genomföra en stadsplanereglering. Stadgandet kunde visserligen tillämpas å redan förut tätbebyggd mark, där det vore nödvändigt, att bostäder genom det allmännas försorg tillskapades, men torde huvudsakligen avse obebyggd eller glesbebyggd mark. Då Norrmalmsregleringen icke, i vart fall ej i främsta rummet, hade till syfte att skapa ökade bostadsmöjligheter, syntes zonexpropriation enligt expropriationslagen knappast här kunna vinna tillämpning. Ej heller expropriation för upplåtelse av tomträtt kunde komma i fråga vid Norrmalmsregleringen; sådan expropriation finge ju endast ske beträffande mark, som ej redan vore tätbebyggd.

Westman undersöker i vad mån en lagändring eller speciallagstiftning skulle kunna åstadkomma en mer tillfredsställande lösning av förevarande spörsmål. Enligt Westmans mening böra reglerna om zonexpropriation så utformas, att

kommunen därigenom beredes dels handlingsfrihet inom regleringsområdet, dels kompensation för sina kostnader till följd av regleringen. Som mönster för en reformerad lagstiftning uppställer Westman den belgiska lagstiftningen i ämnet. Härom anföres:

Såsom framginge av lämnad redogörelse vore de belgiska författningar, som medgäve förvärv av områden invid nya gator och allmänna platser, ytterligt allmänt hållna. Någon motsvarighet till de specialiserade förutsättningar för zonexpropriation, som i 44 § första och andra styckena i den svenska byggnadslagen funnes uppställda, förefunnes icke här. Enligt 1867 och 1930 års belgiska lagar vore för zonexpropriation allenast det villkoret uppställt, att fråga vore om arbeten av allmännyttig karaktär, i 1867 års lag specificerade till arbeten i syfte att sanera eller eljest förbättra ett kvarter. Däremot behövdes icke någon prövning av fastighetsägarens vilja och förmåga att själv genomföra bebyggandet såsom vid teknisk zonexpropriation enligt svensk rätt och ej heller någon prövning av kostnadernas förhållande till fastighetsägarnas ordinarie bidrag för gata respektive av värdestegringen såsom vid ekonomisk zonexpropriation. Omfattningen av expropriationsområdet vore med andra ord enligt belgisk rätt helt beroende på en skönsmässig prövning av det tillståndsgivande organet. Detta kunde uppenbarligen beakta alla de omständigheter, som enligt svensk rätt utgjorde i lag föreskrivna förutsättningar för zonexpropriation. I Belgien kunde områdets storlek således bestämmas med hänsyn såväl till tekniska krav som till värdestegring å de fastigheter som angränsade exempelvis nya trafikleder. Men regeringen hade därjämte rätt att vid expropriationsområdets avgränsning taga hänsyn till sociala och estetiska synpunkter.

Under ytterligare hänvisning till norsk, finsk och fransk rätt anföres:

Rätt för regeringen att bestämma zonens gränser efter en avvägning av ett flertal faktorer förekomme även i norsk och finsk rätt. Till följd härav behövde enligt denna lagstiftning lika litet som enligt belgisk rätt någon rättslig prövning ske av värdestegringens storlek och ej heller något bedömande av relationen mellan de ordinarie bidragen för gata och de verkliga kostnaderna.

Av framställningen över den franska lagstiftningen om zonexpropriation framginge, att man även i Frankrike redan före tillkomsten av 1918 års speciella stadganden om värdestegringsexpropriation — enligt stadgandet om rätt för den tillståndsgivande myndigheten att medgiva zonexpropriation av områden utom gränsen för de offentliga arbetena, när förvärvet av dem befunnes nödvändigt för att tillförsäkra arbetena deras fulla värde — hade möjlighet att utsträcka expropriationsområdet på sådant sätt att staten eller kommunen faktiskt kunde tillgodogöras värdestegringen utan att dennas storlek i förväg fastställdes.

Westman söker att med dessa exempel för ögonen konstruera ett zonexpropriationsinstitut, som skall giva den tillståndsgivande myndigheten rätt att i ett sammanhang bedöma alla de faktorer — även de ekonomiska — varav genomförbarheten av stadsplanen är beroende, och anknyter härvid till 44 § första stycket byggnadslagen. Han föreslår, att villkoret att fastighetsägaren skall antagas sakna vilja och förmåga att själv genomföra stadsplanen elimineras. En ny regel borde nämligen enligt Westman grundas på uppfattningen, att det varken ur teknisk eller ekonomisk synpunkt vore möjligt att genomföra större

stadsplaneregleringar inom rimlig tid och till rimlig kostnad med mindre hela det av regleringen berörda området lades i en ägares hand. Icke blott 1884 och 1903 års stadsplanelagskommittéer utan även 1916 års kommitté delade denna mening om nödvändigheten av att staden vid större stadsplaneregleringar ensam bleve ägare av regleringsområdet och vikten av att expropriationszonens omfattning bestämdes ur ett flertal synpunkter.

När fråga är om en större reglering anser Westman det kunna presumeras att de fastigheter, som komma att ligga invid de nya gatorna, komma att undergå väsentlig värdestegring. Härom anföres:

De fastigheter, som utan att bli belägna vid de nya gatorna låge inom regleringsområdet, kunde likaledes utan särskild prövning antagas undergå väsentlig värdestegring. I fråga om fastigheter i gränsen av regleringsområdet vore frågan icke fullt lika klar. I vissa fall vore det emellertid uppenbart, att även dylika fastigheters värde komme att avsevärt höjas genom regleringen, och de borde i sådant fall ingå i expropriationsområdet. Liksom man sålunda torde ha rätt att presumera värdestegring å fastigheter inom och invid regleringsområdet, syntes man ock hava rätt att, vid genomförandet av sådana stora projekt som dem, varom här vore fråga, förutsätta att det allmännas kostnader icke bleve täckta av bidragen för gata. Redan ur värdestegrings- och kompenstationssynpunkt torde därför i här avsett fall expropriation av en sammanhängande zon — utan rättsligt fastställande av värdestegringens storlek — låta sig försvara. Men därtill komme, att expropriationsområdet vid ifrågasvarande stadsplaneregleringar av juridiskt-tekniska skäl borde kunna utsträckas på sådant sätt att staden erhöles fria händer inom detta område under själva regleringens genomförande.

Med utgångspunkt från det anförda föreslår Westman, att 44 § andra och tredje styckena byggnadslagen ersättes med ett stadgande av följande lydelse (*alternativ 1*):

Då bebyggt område skall genombrytas för anläggande av ny gata, allmän plats eller trafikled ovan eller under jord eller då inom sådant område redan befintlig gata, allmän plats eller trafikled, varom nyss sagts, till väsentlig del av sin sträckning i ett sammanhang skall vidgas eller erhålla ändrat höjdläge äger Konungen medgiva staden rätt att lösa kringliggande kvartersmark.

Westman anmärker, att en bestämmelse av angivet innehåll i första hand tager sikte på just den situation, som enligt motiven till byggnadslagen bör föranleda tillämpning av reglerna om ekonomisk zonexpropriation, nämligen kvartersgenombrott för ny gata. Men med en dylik större stadsplanereglering borde jämsställas ett projekt innefattande vidgning av äldre gata, nämligen då vidgningen skulle ske i ett sammanhang och omfatta en större eller viktigare del av gatusträckningen. Även en förändring av en gammal gatas nivå till annat plan kunde innebära ett så genomgripande företag, att zonexpropriation borde anses befogad.

I den fortsatta motiveringen till det föreslagna stadgandet framhåller Westman, att stadgandet öppnar möjlighet för staden att vid uppgörandet av

expropriationsansökningen beakta bland annat vilka fastigheter, som kunna tänkas undergå värdestegring. Expropriationsdomstolen befriades däremot från den fullständigt olösliga uppgiften att objektivt fastställa storleken av denna värdestegring. Staden finge, i den mån dess förslag fastställdes av Kungl. Maj:t, själv taga risken av att värdestegringen helt eller delvis utebleve men ägde å andra sidan tillgodogöra sig hela vinsten av regleringen. Kungl. Maj:t erhöle fria händer att ur alla tänkbara synpunkter bedöma, om expropriationsområdet, sådant det av staden bestämts, vore rimligt avgränsat. Vad fastighetsägarna anginge kunde dessa icke såsom nu undgå expropriation, vare sig genom att visa sin vilja och förmåga att genomföra stadsplanen eller genom att utgiva särskilt bidrag. Å andra sidan erhöle de givetvis full lösen för sin egendom.

I anslutning till det sagda påpekar Westman, att enligt det av honom föreslagna stadgandet zonexpropriation tänkes icke endast kunna omfatta den byggnadsmark, som omedelbart gränsar till de nya, vidgade eller nivåförändrade gatorna. Om en bebyggelse visserligen icke direkt angränsade men vore närbelägen t. ex. en ny gata och således, åtminstone i ekonomiskt avseende, berördes av regleringen, borde denna bebyggelse, där den blivande värdestegringen vore uppenbar, kunna exproprieras.

I överensstämmelse med vad som nu gäller beträffande ekonomisk zonexpropriation föreslår Westman, att till det föreslagna principstadgandet fogas föreskrift, att ansökan om zonexpropriation skall göras före stadsplanens fastställande. Fastighetsägarna borde nämligen icke sväva i ovisshet om stadens planer med avseende å zonens utsträckning.

Westman övergår härefter till frågan i vad mån den plan, som upprättats i samband med ansökan om zonexpropriation, bör utgöras av en fullständig stadsplan eller icke. Han hänvisar härutinnan till norsk, belgisk och fransk rätt, enligt vilka icke erfordrades annat än *summariska uppgifter och ritningar*, utvisande de planerade arbetenas omfattning och karaktär, samt anför:

Om expropriationsansökningen föreläge samtidigt med att ett detaljerat stadsplaneförslag publicerades, torde detta förslag inom kort tid påverka berörda fastigheters värde. Stadsplanens värdestegrande verkan hade i förarbetena till 1949 års stadgande i expropriationslagen beaktats. Expropriation för tätbebyggelse eller för tomträttsuppåtelse förutsattes därför också enligt denna lag kunna ske utan att någon stadsplan upprättats. Anledningen härtill vore just den att de fastigheter, vilka skulle exproprieras, icke skulle hinna taga åt sig den värdestegring, som stadsplanens antagande och fastställande medförde.

Med hänsyn härtill syntes en zonexpropriationsansökning böra kunna upptagas till avgörande redan innan fullständig stadsplan upprättades beträffande området. Tillståndet borde alltså kunna medgivas med utgångspunkt från en utredning, som blott innefattade en schematisk principplan över regleringen.

En särskild bestämmelse om att Konungen skall kunna fatta beslut i anledning av expropriationsansökningen redan innan stadsplanen fastställts bör därför enligt Westmans mening fogas till det föreslagna stadgandet.

Antoges stadgandet — fortsätter Westman — torde 44 § andra stycket byggnadslagen ej längre fylla någon funktion och kunna utgå ur lagen. För mindre betydande regleringar skulle stadgandet i 44 § första stycket principiellt kunna bibehållas. Westman anför härom:

När fråga vore allenast om vidgning av en gata framför ett kvarter eller en enstaka fastighet eller dylikt, skulle sålunda alltså som förutsättning för expropriation gälla, att fastighetsägaren visades sakna vilja eller förmåga att själv genomföra stadsplanen. I dessa fall uppkomme nämligen icke vare sig sådana kostnader för staden eller sådan värdestegring å de vidliggande fastigheterna, att man borde fränkänna fastighetsägarna rätten att själva genomföra stadsplanen i den mån de ville eller därtill ägde förmåga.

Då det emellertid alltid måste föreligga svårigheter — särskilt vid gatuvidgningar — att bestämma, om den vidare expropriationsrätten enligt förslaget skulle anses vara för handen eller endast den mindre vidstäckta enligt 44 § första stycket byggnadslagen, syntes man böra överväga, huruvida icke den föreslagna expropriationsrätten borde utsträckas till att gälla alla stadsplaneregleringar. En dylik allmän expropriationsrätt borde icke medföra ändring å de vidliggande fastigheterna, så att man borde fränkänna fastighetsägarna tillfälle att genomföra mindre stadsplaneregleringar. Skulle staden, utan att särskilda skäl föreläge, i dylika fall begära expropriation, borde alltså ansökningen icke bifallas.

Under hänvisning till fransk och belgisk lagstiftning föreslår Westman alternativt den lösningen, att 44 § byggnadslagen i sin helhet ersättes med ett stadgande av innehåll att, *då inom bebyggt område ny gata, allmän plats eller trafikled ovan eller under jord skall anläggas eller då inom sådant område redan befintlig gata, allmän plats eller trafikled, varom nyss sagts, skall vidgas eller erhålla ändrat höjdläge, Konungen äger medgiva staden rätt att lösa kringliggande kvartersmark (alternativ 2)*. Även med avseende å detta alternativ förordar Westman att stadgandet kompletteras med föreskrift, att ansökan om expropriation skall göras före stadsplanens fastställande och att tillstånd må meddelas ändå att stadsplanen ej blivit fastställd. I anslutning härtill anføres:

Mot det nu föreslagna generella stadgandet kunde anmärkas, att detta endast toge sikte på stadsplaneregleringar inom bebyggda områden, medan teknisk och ekonomisk zonexpropriation enligt 44 § byggnadslagen kunde förekomma beträffande såväl bebyggd som obebyggd tomtmark. Härtill torde framhållas, att teknisk zonexpropriation med anledning av att fastighetsägaren saknade vilja eller förmåga att bebygga obebyggd mark icke torde kunna väntas bliva särdeles vanlig. Vidare torde orden "bebyggt område" icke få tolkas så, att ett område skulle anses obebyggt, därför att en eller flera enstaka tomter utan byggnad funnes inom detsamma, medan det i övrigt vore försett med bebyggelse. Kommunen torde slutligen i de fall, då ägare till obebyggda tomter vid en ny eller vidgad trafikled på grund av spekulationsintresse, ekonomisk oförmåga eller annan anledning hölle desamma obebyggda och det föreslagna stadgandet ej vore tillämpligt, kunna förvärva tomten jämlikt bestämmelserna i 1 § första stycket 16. expropriationslagen. Vad beträffar ekonomisk zonexpropriation av obebyggd mark torde man kunna bortse från möjligheten därav redan med hänsyn till detta expropriationsinstituts oformlighet. I förarbetena till 44 § andra stycket byggnadslagen syntes man för övrigt icke ha förutsatt att ekonomisk zonexpropriation skulle förekomma annat än vid reglering av bebyggd mark.

En annan invändning mot förslaget vore den, att detsamma icke gäve möjlighet till expropriation för genomförande av en stadsplan, som allenast avsåge ökning av byggnadshöjden, utan att ny gata anlades eller redan befintlig gata vidgades eller nivåförändrades. Ej heller lämnade förslaget möjlighet till att expropriera byggnader, som i fråga om beskaffenhet och utseende icke överensstämde med stadsplanen, försåvitt icke gatureglering samtidigt skulle ske. Enligt 44 § första stycket byggnadslagen kunde däremot i båda dessa fall expropriation förekomma. En stadsplan, innefattande nya föreskrifter om husens beskaffenhet och utseende samt byggnadshöjd, torde emellertid regelmässigt jämväl innefatta gatuvidgningar och förändringar av gatuplanet. Skulle emellertid undantagsvis stadsplanen medföra ökad byggnadsrätt eller ändrade föreskrifter om husens beskaffenhet och utseende men icke gaturegleringar, så syntes även i detta fall expropriationslagen giva kommunen tillräckliga möjligheter till tvångsförvärv.

Över Westmans förslag lät stadskollegiet inhämta yttranden från olika myndigheter inom stadsförvaltningen i Stockholm (se stadskollegiets utlåtande nr 88/1951).

Stadsplanekontoret förklarar sig i avgivet utlåtande dela Westmans uppfattning, att en viss utvidgning av gällande expropriationsrätt är önskvärd för det ändamålsenliga och ekonomiska genomförandet av en större stadsplanereglering. I huvudsak syntes också de av Westman föreslagna reglerna vara lämpliga ur den synpunkt, som stadsplanekontoret hade att företräda. Sålunda anföres:

Ehuru en utökad expropriationsrätt vore motiverad, måste det likväl ifrågasättas, om icke Westman hade underskattat de möjligheter, som gällande bestämmelser i byggnadslagen om teknisk zonexpropriation gäve. Enligt kontorets mening lämnade utredningen icke något svar på det spørsmål, som utredningen i första hand enligt uppdraget skulle avse, nämligen frågan om i vad mån staden med stöd av gällande byggnadslag kunde erhålla täckning för sina kostnader av fastighetsägare inom stadsdelen. Detta kunde icke bedömas utan en ekonomisk utredning, men Westmans arbete rörde sig helt på det formellt-juridiska planet. Man kunde enligt stadsplanekontorets uppfattning icke utan vidare utgå ifrån, att en större stadsplanereglering medförde en sådan omedelbar markvärdestegring, att det allmännas kostnader för regleringen bleve täckta, blott staden gäves möjlighet att förvärva marken. När kontoret likväl helt instämde i Westmans slutliga förslag om en utökad expropriationsrätt, vore detta kontorets ställningstagande baserat på skäl av teknisk natur. Staden skulle genom en på förslaget sätt ändrad lagstiftning få ökade möjligheter att giva stadsbyggnaden en fullt ändamålsenlig utformning. Med denna motivering ställde det sig så mycket naturligare för stadsplanekontoret att ansluta sig till Westmans uppfattning att det ekonomiska zonexpropriationsinstitutet borde utgå ur lagstiftningen, medan reglerna om teknisk zonexpropriation byggdes ut.

Angående behovet av expropriation i samband med stadsplaneregleringar framhåller stadsplanekontoret, att kommunen på en gång är innehavare av ett stadsplanemonopol och i sista hand ansvarig för genomförandet av varje erforderlig stadsbyggnadsåtgärd. Det vore uppenbart, att en stads verksamhet på detta område underlättades av att berörd mark vore i stadens hand, och i

många fall vore stadens innehav av marken en förutsättning för att en stadsplan skulle kunna få den höga kvalitet med avseende på ändamålsenlighet och arkitektonisk gestaltning, som alltid måste eftersträvas.

Under erinran om att de stadsbyggnadsåtgärder, som erfordras för vissa stadsdelar, äro antingen sådana, som syfta till att skapa ett ändamålsenligare byggnadsbestånd — till en sanering av bebyggelsen — eller sådana, som avse att skapa bättre förhållanden för trafiken, anför stadsplanekontoret vidare:

Saneringar av bebyggelsen hade räknats som ett det allmännas intresse främst då det gällde bostadsområden. En omgestaltning i större skala av äldre bostadsbebyggelse i avsikt att skapa bättre hygieniska och bostadssociala förhållanden hade visserligen ännu icke förekommit i vårt land, men hade sedan länge varit föremål för livliga diskussioner och utredningar. Kommunens medverkan i högre eller lägre grad och dess ansvar för verksamhetens ändamålsenliga planläggning hade därvid knappast ifrågasatts. Att en saneringsverksamhet, som icke sällan måste innebära en avsevärd minskning av markutnyttjandet och som i regel förutsatte betydande omgrupperingar av byggnadsvolymer inom ett kvarter, i stor utsträckning måste bli beroende av samhällets möjligheter att förvärva och som en enhet behandla större sammanhängande saneringsområden, vore tydligt. Bostadssociala utredningen diskuterade bland annat också expropriationsfrågan, och de regler för zonexpropriation och villkorlig fastställelse av stadsplan, som inginge i gällande byggnadslag, torde ha tillkommit bland annat i direkt syfte att möta det expropriationsbehov, som en saneringsverksamhet enligt bostadssociala utredningens intentioner skulle medföra.

En kommunal medverkan för en förnyelse och bättre utformning av bebyggelsen inom ett affärsdistrikt hade däremot knappast diskuterats annat än för vissa speciella fall. Upprättandet av kvartersstadsplaner, som någorlunda tillgodosåge vad som ansågs vara skäliga anspråk på ljus och luft inom ett cityområde och som syntes möjliggöra ett ur byggnadstekniska synpunkter ändamålsenligt bebyggande av de enskilda tomterna, ankomme givetvis på kommunen. Planernas genomförande räknades emellertid vanligen helt som ett de berörda företagens och fastighetsägarnas intresse. I cityområdet trängde sig i stället trafikfrågorna på med så mycket större kraft som en allmän angelägenhet.

Det ankomme ju på staden att bygga, äga och underhålla gatunätet. Där det funnes ett starkt behov av att vidga gator eller draga fram helt nya sådana genom bebyggelsen, hade det ansetts självklart, att staden skulle ha rätt att förvärva den erforderliga gatumarken. I den mån det skulle bereda staden svårigheter av rent byggnadsteknisk art att utföra gatorna utan att taga angränsande kvartersmark i anspråk, vore det också från denna utgångspunkt skäligt, att staden finge expropriationsrätt till vidliggande tomtmark. Detta vore den tekniska zonexpropriationens bakgrund. Den mark, som ej upptoges av gatan själv eller av byggnadstekniska skäl krävdes för dess anläggande, ansågs staden ej kunna göra anspråk på. Också motiven för den ekonomiska zonexpropriationen ginge tillbaka på själva gatubygget. Dess syfte vore att giva staden ersättning för de med detta förbundna kostnaderna. Indragandet till kommunen av den av dess byggnadsåtgärder förorsakade ökningen i markvärdet vore således i och för sig icke ett motiv och förutsattes ske endast i den omfattning, som krävdes för att betala gatukostnaderna.

En förutsättning för hela detta betraktelsesätt syntes vara den bestämda uppdelningen av funktioner inom stadskroppen mellan privata företagare och kommunen. Den senare hade enligt detta att ensam och helt svara för att nödigt utrymme funnes tillgängligt i form av gatumark för trafiken och för väntande fordon. En annan förut-

sättning vore, att trafiken hade sådan karaktär, att gatorna kunde fylla sin funktion oberoende av den angränsande bebyggelsens utformning.

Genom den moderna trafikutvecklingen hade dessa förutsättningar rubbats. Byggnadslagen och byggnadsstadgan räknade numera med att det i viss mån ålåg de enskilda fastighetsägarna att bereda utrymme för parkerade fordon, och de väldiga trafikmängder, som nu skulle föras fram genom framförallt ett cityområdes gatunät, och de anspråk på snabbhet i trafiken, som speciellt stadsbebyggelsens utbredning och de långa färdvägarna hade medfört, hade skapat krav på en differentiering av trafiken, vilken bland annat innebure, att körförbindelse måste förbjudas mellan vissa gator eller gatudelar och angränsande tomter. Det vore uppenbart, att detta måste påverka bebyggelseutformningen inom kvarteren. Individuella tillfarter till utrymmen för parkering och lossning och lastning inom alla småfastigheter i ett kvarter skulle ofta leda till orimliga konsekvenser för bebyggelsen och förstöra tillfartsgatans trafikvärde. Tomtsammanslagningar eller en sådan omreglering av ett kvarter, att ett gemensamt tillfartsutrymme ordnades för flera tomter, kunde framstå som den enda ändamålsenliga lösningen. Skulle ett huvudstråk kunna befrias från tomtutsläpp, måste angränsande fastigheter vetta jämväl mot någon annan gata, och även detta tvingade således till tomtregleringar och speciella arrangemang i bebyggelsen.

Under moderna förhållanden kunde staden således icke fylla sin uppgift att på ett fullt ändamålsenligt sätt ordna för trafiken enbart genom att skapa gatuutrymme. Staden måste nu på ett helt annat sätt än som tidigare varit fallet engagera sig jämväl för genomförandet av en med hänsyn till trafikproblemen ändamålsenligt utformad bebyggelse. Stadens intresse i fråga om cityområdets bebyggelsegestaltning bleve därmed på det hela taget av samma art som ifråga om bostadsområdenas. Ett saneringsbehov för de senare på hygieniskt-sociala grunder motsvarades för det förras del av ett regleringsbehov på trafikteknisk och funktionsmässig bas. Liksom en expropriation av större sammanhängande områden hade erkänts vara ett behov för saneringen av bostadsbebyggelsen, måste, enligt kontorets mening, motsvarande behov godtagas när det gällde saneringen av ett affärsområde. De expropriationsregler, som funnes i gällande byggnadslag och som i huvudsak torde vara tillfyllest i det förra fallet, syntes emellertid icke för det senare fallet ge fullt tillfredsställande garantier. Vid bostadssaneringen torde man i regel ha att räkna med att ekonomiska förutsättningar saknades för ett genomförande av planerna helt på privat initiativ, och förutsättningarna för en expropriation i samband med villkorlig fastställelse torde därför i de allra flesta fall föreligga. Inom ett affärsområde torde de ekonomiska förutsättningarna för planernas genomförande i allmänhet vara gynnsamma. Man måste räkna med att de privata markägarna i långt högre grad vore intresserade av att förnya sitt byggnadsbestånd. Även om en fullgod plan skulle innebära regleringar av kvarteren, som endast staden själv kunde tänkas genomföra, måste man här räkna med möjligheten av att staden på grund av protester mot en sådan plan skulle kunna tvingas till en ur allmän synpunkt mindre ändamålsenlig utformning, anpassad efter de enskilda tomtägarnas krav.

Beträffande frågan om markvärdestegringen hyser stadsplanekontoret en från Westmans i viss mån avvikande mening. Det vore i och för sig riktigt, att den jordvärdestegring, som vore ett resultat av samhällets åtgärder eller av stadens blotta tillväxt, också tillfölle samhället och ej de enskilda markägarna. Att urskilja hur stor del av jordvärdestegringen i ett cityområde, som vore en direkt följd av vissa regleringsåtgärder och vad som vore att hänföra till den kontinuerliga värdestegringen hos centralt belägen mark, som

vore en direkt funktion av stadens tillväxt, syntes emellertid vanskligt. Det ville synas, som om den direkta värdestegringen av en gatureglering i regel vore begränsad till fastigheterna omedelbart invid den reglerade gatan, och det funnes därför skäl att ifrågasätta det direkt finansiella värdet för staden av en zonexpropriation i större skala. Beträffande Nedre Norrmalm torde utgångsläget vara det, att stadsdelen utan en ingripande reglering komme att bli allt mindre användbar för sitt nuvarande ändamål. De ökade anspråken på cityfastigheternas tillgänglighet för trafik kunde helt enkelt icke längre tillgodoses av stadsdelen i dess nuvarande skick. Komme regleringen ej till stånd, syntes man därför hava att räkna med en utflyttning av cityföretag och en relativ värdeminskning hos fastigheterna. Regleringsåtgärdernas väsentliga ekonomiska effekt torde bli att denna markvärdesänkning undvekes. Att en större språngartad markvärdestegring skulle uppstå annat än för fastigheterna utmed de egentliga regleringsstråken förefölle mycket ovisst. Genom att förvärva mark i cityområdet utöver vad som kunde motiveras för en teknisk expropriation skulle staden således icke kunna påräkna att tillgodogöra sig annat än den av regleringen egentligen oberoende värdestegringen. Frågan om överförandet till det allmänna av jordvärdestegringen borde snarast ske genom någon form av beskattning. Därigenom skulle all verklig värdestegring beröras, medan ett expropriationsförfarande i samband med stadsplaneregleringar endast skulle drabba ett begränsat och i viss mån godtyckligt urval av fastigheter.

Stadsplanekontoret anser, att en expropriation i syfte att tillföra det allmänna uppkommen markvärdestegring skulle komma att bli tämligen omständlig och verka slumpvis, samt anför härom följande:

En bestämmelse sådan som Westmans alternativ 2 lämnade utrymme för en tämligen vidsträckt prövningsrätt för Kungl. Maj:t. Fastighetsägarna inom regleringsområdet kunde icke i förväg bedöma, huruvida staden skulle komma att göra expropriationsanspråk gällande mot dem eller icke. Hur stort bälte av fastigheter, som kunde inrymmas inom begreppet kringliggande kvartersmark, kunde alltså icke förutses av fastighetsägarna. Av utredningen torde få anses framgå, att gränserna skulle bedömas så, att endast de fastigheter, som kunde beräknas erhålla högre ekonomiskt värde genom den eventuella stadsplaneändringen, berördes av den föreslagna bestämmelsen. Emellertid föreslogs samtidigt, att stadsplan icke behövde föreligga ens som ett förslag, långt mindre såsom fastställd plan, för att expropriationsrätt skulle kunna medgivas. Man skulle i stället kunna nöja sig med en allmän skissartad utformad plan över de tilltänkta gatanläggningarna. Möjligheterna att förutse, vilka fastigheter, som genom stadsplanerevisionen kunde komma att erhålla högre värde, förminskades i motsvarande mån. En rätt till en sådan inlösen av fastigheter på ett tidigt stadium vore emellertid av andra, rent stadsplanetekniska skäl önskvärd. Staden borde därvid vara skyldig att lösa fastigheten till det värde, den hade enligt tidigare stadsplan, och icke enligt det eventuellt högre värde den erhöle genom den tillämnade stadsplaneändringen.

En bestämmelse sådan som den av Westman föreslagna skulle efter ordalydelsen kunna tillämpas även då gata, som vore utlagd till sin fulla bredd, utbyggdes med tunnelbana, varigenom fastigheterna utefter gatan uppgäves erhålla högre värden. Det kunde möjligen utläsas, att staden i sådant fall skulle äga rätt att exproprierä även dessa

fastigheter, som icke erhöile större byggnadsrätt eller eljest medgåves ändrad användning för att sedan eventuellt upplåta dem till de nuvarande ägarna till ett högre pris, måhända med tomträtt. Det åsyftade resultatet att tillföra staden värdestegringen borde i ett sådant fall kunna vinnas på ett enklare sätt beskattningsvägen eller genom att en särskild avgift pålades fastighetsägare, vars fastighet erhöillit ökat värde genom stadens åtgärder. Därmed borde emellertid ramen för de ifrågasatta åtgärderna att indriva markvärdestegringen vidgas till att omfatta hela stadsområdet. Någon anledning att göra skillnad mellan den markvärdestegring, som inträdde i den inre staden genom tunnelbanans tillkomst och den som kunde tillkomma enskilda markägare i förorterna genom att en tunnelbanegren utsträcktes dit, förelåge uppenbarligen icke. Även i dessa fall syntes det skäligt, att fastighetsägarna kunde åläggas att bidra till kostnaderna för trafiklederna.

Även i ett av fastighetskontoret avgivet yttrande understrykes önskvärdheten av att en lagändring på förevarande område kommer till stånd. Det främsta motivet härför vore, att nuvarande bestämmelser om ekonomisk zonexpropriation icke syntes vara möjliga att praktiskt tillämpa. Viss förbättring av nuvarande bestämmelser om teknisk zonexpropriation syntes jämväl motiverad, även om bestämmelserna hade en betydligt vidare tillämpning än vad Westman förutsatt. Särskilt betydelsefullt vore förslaget att expropriation skulle kunna ske innan fastställd stadsplan eller fullständigt förslag därtill funnes. Även om önskemålet om en sådan möjlighet huvudsakligen vore dikterat av rent ekonomiska skäl, kunde det uppenbarligen också ur teknisk synpunkt vara önskvärt att i god tid kunna genomföra markförvärv.

I en av fastighetsborgarrådet och stadsbyggnadsborgarrådet den 9 februari 1951 avgiven promemoria kompletteras utredningen med några uppgifter och synpunkter av övervägande ekonomisk och markpolitisk innebörd. I promemorian anføres inledningsvis följande:

Stockholms och dess förorters utveckling hade på senare år gått synnerligen snabbt. Enbart under det sista årtiondet hade Stor-Stockholms folkmängd ökat med 150 000 personer. Den sammanlagda folkmängden vore nu uppe i ungefär 1 000 000 invånare och enligt prognoserna komme den att fortsätta att växa till kanske 1 300 000 invånare omkring år 1970, eventuellt mera.

Parallellt med befolkningstillväxten hade även citybildningen i stenstadens centrala delar fortskridit snabbt. Stadens näringsliv vore till sin struktur sådant, att en stark koncentration till det centrala stadsområdet vore naturlig, och i samma riktning verkade koncentrationen av statliga ämbetsverk, storföretagens huvudkontor, den grafiska industrien m. m. till huvudstaden. Återhållande hade — bortsett från de nuvarande byggnads- och hyresregleringarna — endast den otidsenliga stadsplanen för själva cityområdet, Nedre Norrmalm, verkat.

Ehuru en spridning av arbetsplatserna till förortsområdet av flera skäl vore önskvärd och måste eftersträvas, vore det orealistiskt att tänka sig, att citybildningen skulle avstanna. Tvärtom räknade man i prognoserna med att den redan nu ganska fåtaliga bofasta befolkningen inom Nedre Norrmalm komme att ytterligare minskas i antal och bebyggelsen alltmera antaga en utpräglat kommersiell karaktär.

Liksom hela stadens utveckling vore denna förvandling av cityområdet betingad av åtgärder från det allmännas sida. Staden hade byggt en rad av stora broar och huvudtrafikleder, ordnat den stora apparat, som erfordrades för den kollektiva trafiken o. s. v. Staden bure även kostnaderna för underhåll och drift av denna apparat i den mån dessa kostnader ej täcktes genom avgifter.

För den fortsatta utvecklingen vore bland annat tunnelbanan en oundgänglig förutsättning. Men därjämte erfordrades ovillkorligen också en omfattande reglering av gatunätet inom Nedre Norrmalm och åtskilliga andra anläggningar i samband därmed.

Om kostnaderna för dessa nyanläggningar yttras i promemorian:

Vad Nedre Norrmalm beträffar innebure saneringen av stadsdelen dyrbara vidgningar av gatunätet, regleringar av de viktigare gatukorsen, anordnande av viadukter och gatutunnlar etc. Vidare skulle parkeringsutrymmen och särskilda parkeringshus, centrala busstationer m. m. ordnas. Härtill komme så kostnaderna för tunnelbanans framdragande. Det vore icke möjligt att på nuvarande stadium av Norrmalmsarbetet angiva kostnaderna för detta stora och långsiktiga byggnadsprogram. I stadens investeringsplaner för de närmaste tio åren vore emellertid för trafikbyggen och därmed sammanhängande investeringar upptaget ett belopp på över 600 miljoner kronor, varav den övervägande delen avsåge investeringar, som på ett eller annat sätt stode i samband med Norrmalmsregleringen och tunnelbanebygget.

I promemorian dryftas härefter problemet hur alla dessa investeringar skola finansieras. Om finansieringen helt måste ske över den kommunala budgeten löpte man av allt att döma stor risk att antingen, om man fullföljde *hela* programmet, lägga så stora bördor på skattebetalarna, att detta hejdade eller snedvrede stadens naturliga utveckling, eller också nödgades man stanna vid halvmesyrer med samma resultat, att staden ej kunde utveckla sig på det naturliga sättet.

Det är utan vidare klart — framhålles i promemorian — att de stora investeringar, som förestå för regleringen av Nedre Norrmalm, investeringarna i tunnelbanan m. m., komma att medföra betydande ökningar av markvärdena i denna del av staden. Om dessa markvärdestegringar komme staden till godo, skulle de utgöra ett synnerligen betydelsefullt bidrag till täckandet av stadens investeringskostnader. I den inre staden befunne sig marken emellertid till den övervägande delen i enskild ägo, och i synnerhet när det gällde Nedre Norrmalm föreläge svårigheter för staden att till rimliga priser kunna förvärva mark genom frivilliga överenskommelser. Eftersom staden självfallet icke haft någon möjlighet att hemlighålla sina planer i fråga om regleringen av Nedre Norrmalm, tunnelbanans framdragande etc., vore denna obenägenhet till frivilliga försäljningar i själva verket mycket naturlig. Fastigheterna på Nedre Norrmalm utgjorde nu ett synnerligen tacksamt objekt för spekulation.

Om regleringens värdestegrande effekt anföres i promemorian närmare följande:

De mest påtagliga värdestegringarna i samband med tunnelbanebygget uppkomme givetvis omkring stationerna, där man kunde räkna med utomordentligt goda affärlägen. I flera fall hade det visat sig lämpligt att förlägga uppgångar från stationerna i

angränsande fastigheter. All erfarenhet från utländska städer visade, att detta betydde en förmån för fastigheten. Det torde även vara vanligt, att fastighetsägaren bidroge till kostnaderna för en sådan anläggning. I de amerikanska storstäderna hade detta i stor utsträckning utnyttjats för att finansiera trafikanläggningarna. Vid de förhandlingar, som i Stockholm förts om sådana uppgångar, hade emellertid fastighetsägarna gjort gällande, att frågan måste bedömas såsom intrång i fastigheten, för vilket staden tvärtom vore ersättningskyldig. De syntes också äga visst stöd för en sådan ståndpunkt i gällande rättspraxis. I ett av de fall, som hittills varit aktuella, torde fastighetsägaren, sedan han väl erhållit ersättning från staden för "intrånget", ha för avsikt att ombygga fastigheten, som för närvarande huvudsakligen innehölle bostäder, till affärs- och kontorshus. I ett annat fall, där något för staden godtagbart avtal om uppgången ej kunnat träffas, torde fastighetsägaren ha planer på att uppföra ett varuhus på tomten.

Det låge i öppen dag, vilken tillgång den direkta kontakten med tunnelbanan i själva verket utgjorde i båda dessa fall.

Även själva gaturegleringarna inom Nedre Norrmalm innebure, att förutsättningar för tomtmarkens ekonomiska utnyttjande genomgripande förbättrades. De högklassiga affärs- och kontorslägena komme givetvis att få betalas till sitt fulla värde av hyresgästerna eller i sista hand av konsumenterna. Vinsterna genom regleringen kunde alltså — med undantag blott för vad som på grundval av höjda taxeringsvärden kunde skattevägen indragas till det allmänna — i sin helhet inkasseras av fastighetsägaren. Värdestegringarna komme säkerligen ej att begränsa sig till de fastigheter, som direkt berördes av regleringarna, utan komme att påverka fastighetsvärdena inom en mycket vid räjong.

I anslutning till vad sålunda anförts anmärkes i promemorian, att det för skattebetalarna i staden måste te sig stötande, att ett fåtal fastighetsägare skola inkassera stora vinster på anläggningar, som alla stadens invånare gemensamt måst bekosta. Gentemot detta måste det väga mycket lätt, att det å andra sidan kunde möta svårigheter att vid en indragning av värdestegringen till det allmänna uppnå full rättvisa fastighetsägarna emellan. Lika mycket kunde det då sägas vara orättvist gentemot fastighetsägarna, att vissa områden i staden gynnades genom stadsplaneregleringar, som medförde stora värdestegringar, medan andra lämnades åt sitt öde eller i vart fall kunde få vänta länge på en motsvarande sanering.

Vidkommande frågan om en reformerad lagstiftning uttalas i promemorian, att det torde vara så mycket lättare att finna utvägar för en effektiv lagstiftning, då det här icke gällde att införa någon för svensk rätt helt främmande princip. Vad det gällde vore ju ej att generellt överföra vinsterna av jordvärdestegringen till det allmänna. Vad som åsyftades vore allenast att i det för Stockholm aktuella fallet bereda kommunen täckning för dess kostnader ur jordvärdestegringen. Denna princip vore redan godkänd i gällande regler om ekonomisk zonexpropriation, låt vara att man där strängt hölle sig till kostnaderna inom regleringsområdet. Syftet med expropriationen skulle vara, att när kostnaderna för en stadsplanereglering och därmed sammanhängande åtgärder väsentligt överstege vad som kunde uttagas i bidrag för gata, giva kommunen möjlig-

het att förvärva marken i så stor utsträckning, som erfordrades för täckning av kostnaderna ur den värdestegring som av regleringen bleve följden.

Sedan stadsplanenämnden, härutinnan biträdd av fastighetsnämnden, förordat att framställning gjordes till Kungl. Maj:t om översyn av gällande bestämmelser av kommuns expropriationsrätt för genomförande av större stadsplaneregleringar, tillstyrkte drätselnämnden och borgarrådsberedningen detta förslag. Samtliga de nu nämnda organen gävo därjämte uttryck åt uppfattningen, att det pågående tunnelbanebygget och arbetet med regleringen borde fullföljas utan avvaktan på resultatet av framställningen.

Till borgarrådsberedningens i ärendet avgivna yttrande lät borgarrådet Agrenius föga ett uttalande, däri följande anfördes:

De regleringar och ingripanden i fastighetsbeståndet, som ett fullständigt genomförande av regleringen av Nedre Norrmalm måste leda till, bleve av en storleksordning, som hittills aldrig förekommit i Sverige. Dessa förde med sig betydande kostnader för staden men komme samtidigt att i många fall åstadkomma väsentliga värdestegringar på fastigheter inom området. Det syntes därför icke vara obilligt, att de fastighetsägare, vilkas fastigheter på grund av regleringsåtgärderna ökade i värde, med denna värdestegring finge bidraga till stadens kostnader för regleringens genomförande. Något indragande av s. k. oförtjänt värdestegring därutöver kunde icke ifrågasättas. Framhållas borde emellertid, att en bedömning av hur mycket av en fastighets värdestegring, som hänförde sig till den aktuella regleringsåtgärden, och hur mycket som berodde på penningvärdets förändringar eller på den tilltagande knappheten på mark inom cityområdet, måste bli mycket svår. Bland annat av denna anledning vore det i hög grad önskvärt, att frivilliga uppgörelser eftersträvades, innan expropriationsåtgärder ifrågasattes.

Agrenius anser sig för sin del icke kunna ansluta sig till den under ärendets behandling framkomna tanken, att den inom regleringsområdet genom expropriation förvärvade marken efter regleringens genomförande skall upplåtas allenast med tomträtt. De fastighetsägare, som fränhändas äganderätten till sina fastigheter, borde beredas *företträdesrätt* framför annan att inom området med äganderätt åter få förvärva något så när likvärdig mark. Det vore uppenbart, att ett tillgodoseende av detta krav kunde medföra betydande svårigheter såväl vid utformandet av erforderliga lagbestämmelser härom som vid den praktiska tillämpningen av sådana bestämmelser, framför allt på grund därav, att inom regleringsområdet måste uppkomma helt ny kvarters- och tomtindelning. En tänkbar utväg vore, att fastighetsägarna i samband med expropriationsersättningens fastställande tillförsäkrades *förköpsrätt* till mark inom området, varvid på vederbörande tomt belöpande andel i regleringskostnaderna kunde tagas ut i form av ett högre pris på denna.

I sitt den 5 april 1951 dagtecknade utlåtande nr 88 i anledning av stockholmsutredningen och därav föranledda yttranden hemställde stadskollegiet att stadsfullmäktige måtte *dels* i skrivelse till Kungl. Maj:t — med överlämnande av utredningen och däröver avgivna yttranden — anhålla om skyndsam översyn av gällande lagbestämmelser om kommuns expropriationsrätt för genomförande av större stadsplaneregleringar, *dels* uttala att arbetet med tunnelbanebygget och regleringen av Nedre Norrmalm borde fullföljas utan att resultatet av stadens framställning om översyn av nyssnämnda lagbestämmelser avvaktades.

Vad stadskollegiet sålunda hemställt bifölls av stadsfullmäktige den 16 april 1951.

VI. Allmän motivering

Såsom framgår av de i inledningen här ovan lämnade historiska översikterna har den expropriationsrätt, som avses med förevarande lagstiftningsuppdrag och som vid utredningens tillsättande betecknats såsom kommuns expropriationsrätt för genomförande av större stadsplaneregleringar, ofta behandlats såsom sammanhängande med det problemkomplex, för vilket termen indragning av oförtjänt jordvärdestegring kommit till användning såsom en sammanfattande benämning. Senast har detta samband starkt betonats i en av bostadsstyrelsen den 9 januari 1952 till Kungl. Maj:t avlåten framställning, däri bland annat gjorts det uttalandet, att frågan om översyn av 44 och 45 §§ byggnadslagen borde ställas in i det allmänna markpolitiska sammanhanget och icke begränsas till att avse vissa avsnitt av problemställningarna. Det föreligger härmed anledning att söka fastställa i vad mån antydda sammanhang påverkar lösningen av den föreliggande lagstiftningsfrågan.

Till en början torde få erinras om att oförtjänt värdestegring kan tänkas förekomma på skilda områden av samhällslivet och att problemet om dess indragning följaktligen har en större räckvidd än vad som motsvarar tillkomsten och utvecklingen av tätbebyggelse. Väl torde ett konsekvent fullföljande av de ideologiska linjer, vilka framträda i detta problem, utpeka den generella lösningen — genom beskattning eller kanske jordsocialisering — såsom den med principen om medborgarnas likhet inför lagen bäst överensstämmande. Påtagligt är emellertid, att den offentliga diskussionen kring jordvärdestegringens problem under senare tid — måhända med växande insikt om de med en generell lösning förknippade svårigheterna — mer än förut koncentrerat uppmärksamheten på den jordvärdestegring som har sin drivande kraft i markens exploatering för tätbebyggelse. Åtskilligt torde kunna andragas såsom förklaring till eller försvar för att problemet sålunda inskränkes till att avse endast det avsnitt som nyss antytts. Inom detta möter vida mer än på andra områden den typ av jordvärdestegring, som har sin orsak i att samhället utfört och bekostat något visst företag, t. ex. anlagt gata eller annan kommunikationsled. Och det är utan vidare klart, att mot indragning av dylik värdestegring icke kunna riktas samma invändningar som mot indragning av värdestegring i allmänhet.

Det kan emellertid fastslås, att indragningskraven i fråga om värdestegring i samband med tätbebyggelseutveckling icke begränsats till sådana mervärden, som äro direkt orsakade av något utfört offentligt företag. Självfallet finnas åtskilliga faktorer, som kunna ha den verkan, att markpriset inom ett tätbe-

byggt område drives uppåt. Förutom på förändringar i penningvärde har man här att tänka på sådana normala företeelser som befolkningstillväxt inom orten, uppkomst av nya industriföretag, utveckling av handelsförbindelser, förbättring i levnadsstandard o. s. v. Att exakt särskilja vad av en inträdd värdestegring beror på den ena eller andra faktorn erbjuder naturligtvis stora svårigheter. Sådana undvikas, om samhället anser sig kunna kräva indragning av all värdestegring, oavsett vad denna har såsom orsak.

I inledningskapitlet ha redovisats vissa framkomna försök att lösa de spörsmål, som äro förknippade med värdestegring föranledd av markens exploatering för tätbebyggelse. Såsom intresseväckande har särskilt framstått den engelska lagstiftningen (*The Town and Country Planning Act 1947*). Denna synes innebära att staten på en gång från alla fastigheter i riket — dock mot ersättningskyldighet i vissa fall — tillägnar sig den i jordäganderätten ingående befogenheten att exploatera marken för tätbebyggelse eller annan användning med ökad avkastning, och att staten sedan mot särskild avgift upplåter exploateringsrätt åt markägaren. Det i vårt land år 1948 framlagda förslaget till lagstiftning om exploateringsavgift ansluter sig rätt nära till den engelska förebilden. Visserligen saknas hos oss själva den teoretiska utgångspunkten, d. v. s. det allmännas ägande av exploateringsrätten. Tillkomsten av stadgandet i 5 § byggnadslagen om att mark, för att få användas till tätbebyggelse, måste vid planläggning enligt byggnadslagen ha prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet, betyder nämligen ingalunda, att exploateringsrätten därmed i förmögenhetsrättslig mening blivit det allmännas egendom. Emellertid kan självfallet exploateringsavgift uttagas, även om den icke får karaktär av vederlag för upplåtandet av en rättighet. Det faller sig i vårt rättssystem naturligare om avgiften, såsom enligt nyssnämnda lagförslag, får utgå såsom ett slags skatt. Det praktiska resultatet härav synes icke behöva bli mycket olika vad den i England framförda konstruktionen torde leda till. Såsom känt är, blev förslaget om införande av exploateringsavgifter föremål för mycket delade meningar. Måhända skulle åtskilliga av de mot förslaget riktade invändningarna ha kunnat gendrivas, därest ämnet blivit föremål för ytterligare utredning. Såsom en ovedersäglig nackdel framstod emellertid, att exploateringsavgiften kunde befaras medföra en stegring av markpriset, en fara som skulle ligga särskilt nära till hands, i den mån kommunerna satte sitt fiskaliska intresse av att utfå avgifter framför sina allmänna bostadspolitiska åligganden. Huruvida denna fara kunnat undvikas eller mildras, genom att staten i stället för kommunerna finge uppbära avgifterna — en anordning varmed i så fall finge förbindas en skyldighet för staten att använda de influtna medlen för bostadsociala ändamål — är ett spörsmål, som icke lämpligen här bör diskuteras.

Mycket tyder på att i nuvarande situation intresset för indragning av tätbebyggelsevärdena främst tager sikte på ett annat i debatten infört alternativ, nämligen den av markutredningen förordade metoden att låta kommunerna

tillförsäkra sig dessa värden genom att tvångsvis inlösa de fastigheter därå värdestegring av hithörande slag förekommer. I bostadsstyrelsens förutnämnda skrivelse av den 9 januari 1952, vari förordats ny utredning av frågan om indragning till det allmänna av tätbebyggelsevärdena, har hänvisats särskilt till markutredningens förslag. Det har i anslutning härtill understrukits, att inom tätorternas centrala delar behovet av affärs- och kontorslokaler, biograf- och samlingslokaler m. m. inom den närmaste tiden torde bli särskilt kännbart och sannolikt komma att utlösa en mycket stark prisstegring på centralt belägna tomter, samtidigt som en alltjämt kvarstående efterfrågan på bostäder i centrum i sin mån kunde verka prisstegrande. Enligt vad i skrivelsen ytterligare uttalats skulle jämväl en viss omskiftning av värdena på bebyggda fastigheter inträda såsom följd av en ofrånkomligt förestående anpassning av hyrorna efter bostädernas läge, miljö m. m. Vid en dylik övergång till en naturlig värdestruktur på fastigheterna inom tätorterna kunde fråga uppkomma, om icke eventuella värdeökningar borde, i anslutning till en långsiktig bostadspolitik, helt eller delvis indragas till det allmänna.

I belysning av vad som förekommit under det lagstiftningsarbete, som föregick 1949 års ändringar i expropriationslagen, ter sig dock den av markutredningen anvisade vägen såsom allt annat än lättframkomlig. Det synes visserligen klart att en tvångsinlösnings — särskilt om lösenbeloppet sättes lägre än fastighetens verkliga värde — skulle kunna bättre än andra metoder garantera, att all värdestegring på den särskilda fastighet som inlöses kommer det allmänna tillgodo. Härmed är likväl icke mycket vunnet, därest meningen är att indraga, om icke all inom riket förekommande oförtjänt jordvärdestegring, så dock vad som inrymmes under uttrycket tätbebyggelsevärdena. Den ekonomiska fördelen för det allmänna skulle bli beroende av hur många och vilka fastigheter som inlöstes samt valet av tidpunkt härför i varje särskilt fall. Man måste fråga sig hur kommunerna skulle kunna handhava ett dylikt system, så att därmed ernåddes en vinst någorlunda motsvarande den som beskattningsmetoden hade kunnat bringa. Det kan förutses, att värdeindragningen enligt inlösningsystemet komme att verka ytterst ojämnt, och detta icke blott i det stora hela utan även inom en och samma kommun. För den allmänna rättsuppfattningen skulle denna ojämnhets säkerligen te sig såsom en orättvisa emot dem som råkade bli utsatta för tvångsinlösen. Risken för att systemet finge ett drag av godtycke och mannamån är i själva verket påtaglig.

Den tvångsinlösen av fastigheter, som nu förts på tal, har enligt den offentliga diskussionen hittills förutsatts skola äga rum enligt reglerna för expropriation. Det kan sägas, att om ett rent fiskaliskt intresse får godtagas såsom grund för ett tvångsförvärf från en enskild person, man därmed avlägsnat sig rätt väsentligt från det hävdvunna begreppet expropriation. Till detta får anses höra, att samhället skall ha ett behov att få nyttja fastigheten för ett särskilt ändamål; en önskan att blott och bart stärka samhällets ekonomi torde icke

komma i betraktande såsom expropriationsgrund. I själva verket var ej heller markutredningens lagförslag så utformat, att anspråket på värdestegring formellt uppställdes såsom expropriationsgrund. Villkoret för att marken skulle få exproprieras var enligt förslaget, att marken erfordrades för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordningar, en formulering som avsåg att täcka även det fall, där inom detaljplanlagt område tätbebyggelse redan förefunnes men genom en ändring av planen en förhöjning av byggnadsrätten vore avsedd att genomföras. Såsom motiveringen ådagalägger var emellertid den sålunda föreslagna expropriationsrätten väsentligen förestavad av finansiella skäl; den skulle bland annat sätta kommunerna i stånd att föra en s. k. aktiv bostadspolitik, d. v. s. att sörja för att befolkningen finge tillgång till goda bostäder till överkomliga priser. Det kan ifrågasättas, om icke bördan av den sociala bostadshjälpen med ett sådant system skulle komma att läggas alltför godtyckligt på vissa fastighetsägare, medan däremot andra, som tillfälligtvis undgått expropriation, skulle kunna fritt njuta värdestegring på sina fastigheter.

I förevarande lagstiftningsuppdrag ingår givetvis icke att lösa det svåra problemet om indragning av oförtjänt värdestegring, vare sig generellt eller med begränsning till de s. k. tätbebyggelsevärdena. Det gäller alltså icke nu att fatta någon definitiv ståndpunkt till spörsmålen om indragning bör ske och vilken metod härför som bör komma till användning. Besked i dessa stycken torde få lämnas genom den särskilda utredning, som blivit förebådad i den till 1949 års riksdag avlämnade propositionen om ändring i expropriationslagen. Vid en översyn av gällande lagbestämmelser om kommuns expropriationsrätt för genomförande av större stadsplaneregleringar framställer sig dock till eftertanke, i vad mån sådana synpunkter, som höra samman med tanken på värdestegringsindragning, nu böra beaktas och eventuellt få inverka på utformandet av de ifrågakomna expropriationsreglerna. Det kan måhända sägas, att med en utvidgning av kommuns expropriationsrätt i ett speciellt hänseende föga vore vunnet, därest inom kort genomfördes en lagstiftning, som gäve kommunerna en alltomfattande expropriationsrätt för indragande av värdestegring. I detta läge torde man dock rimligen kunna utgå från att en lösning av problemet om värdestegringsindragning enligt expropriationsalternativet är förenad med sådana svårigheter, att dess genomförande måste bedömas såsom ovisst eller i allt fall icke omedelbart förestående. Det synes också föreligga vissa skäl att antaga, att om en värdestegringsindragning kommer till stånd, denna icke får expropriationens gestaltning.

En konsekvens av denna arbetshypotes torde bliva, att inom det avsnitt uppdraget avser markvärdestegring icke bör göras till någon expropriationsgrund, och att möjligheten för kommunerna att njuta värdestegringsfördel överhuvudtaget icke i förevarande sammanhang bör anföras såsom motiv för någon lagändring. I efterföljande framställning skall alltså, med undvikande av sådan argumentering som har samband med problemet om värdestegringsindragning,

frågan om kommuns expropriationsrätt bedömas på grundval av de övriga faktorer som framträda såsom betydelsefulla. Av sakens natur följer visserligen att expropriation av en fastighet sätter exproprianten i tillfälle att njuta fördel av senare inträdande värdestegring. Och man kan väl därför icke alldeles utesluta möjligheten, att i något fall expropriationsansökningen är förestavad av en önskan att bekomma värdestegringsvinst. Vad i detta sammanhang må framhållas är emellertid, att någon expropriation icke skall komma till stånd, med mindre sådan omständighet föreligger, som lagen godkänner såsom expropriationsgrund.

En indragning av oförtjänt värdestegring medelst expropriation skulle tydligen aktualisera frågan om ändring av värderingsreglerna. Som denna fråga emellertid även har en viss självständig betydelse, skall den längre fram upptagas till behandling.

Den allmänna utvecklingen har kommit med nya och strängare krav på markdispositionen och bebyggelseutformningen i städerna. Biltrafiken har sina särskilda konsekvenser med avseende å gatunätets struktur och de särskilda gatornas bredd och beskaffenhet. Den kräver parkeringsutrymmen, bensinstationer och reparationsverkstäder i centrala stadsdelar samt ökar behovet av broar, viadukter, tunnlar m. m. Avstånden i storstäderna med därav betingat nödttvång för stora delar av befolkningen att dagligen anlita transportmedel av skilda slag för färder mellan bostad och arbetsplats eller till och från affärs-, samlings- eller nöjeslokaler medföra en stark intensifiering av den totala trafiken och äro till sådan nackdel för invånarnas trivsel och arbetsförmåga, att fråga uppkommit hur en fortsatt utspridning av bebyggelsen skall kunna hejdas. Stadskärnans omvandling till ett utpräglat affärs- och förvaltningscentrum upprullar speciella problem med avseende å gatunät och bebyggelse inom sålunda uppkommet cityområde. Till de ekonomiska ansluta sig även sociala aspekter av framträdande betydelse. Bostadspolitikens syftar i våra dagar längre än till att avskaffa eller förebygga brist i antalet lägenheter. I dess målsättning ingår även att bostäderna skola vara tillräckligt rymliga. De skola jämväl uppfylla nutida anspråk i fråga om sundhet, ändamålsenlighet och trevnad. Härvidlag måste även bostadens eller husets omgivning bli föremål för särskild uppmärksamhet. Gatubredd och bebyggelsetäthet påverka möjligheterna att förse bostadslägenheterna med sol och ljus. Fritidsområden sådana som parker och lekplatser spela sin viktiga roll för invånarnas hälsa och trevnad. Bostadskvarterens befriande från däri inmängda fabriker med skadliga eller obehagliga immissioner är ett självklart önskemål. Av värde blir även den rent estetiska utformningen av stadsbilden.

Det skulle givetvis vara orätt, om här gjordes gällande, att vår stadsbyggnadslagstiftning icke redan i hög grad beaktat de nyss i all korthet skisserade förhållandena. Det kan ej förnekas att rättsutvecklingen på förevarande område,

när den sent omsider kommit i gång, gjort stora och snabba framsteg. Vår nuvarande byggnadslag innefattar med sina särskilda planinstitut en reglering, vilken i det stora hela framstår såsom fullt tidsenlig. En stadsplan uppgjord i enlighet med byggnadslagen måste antagas beakta jämväl sådana synpunkter, som här framförts. Emellertid ligger det i sakens natur att de missförhållanden, som vidlåda den förefintliga bebyggelsen i städerna, icke äro avhjälpna blott därmed, att lagen tillskapat förutsättningar för att framtidens stadsbyggande blir bättre än gångna tiders. Dessa missförhållanden låta sig ej undanröjas med mindre ombyggnad företages. Och i den mån ett dylikt *saneringsbehov* ter sig trängande, blir det en särskild fråga, om de lagregler, som skola tillgodose detta behov, äro så effektiva, att den nödvändiga förbättringen verkligen kommer till stånd inom rimlig tid och i önskad omfattning. Uppmärksamheten riktas härmed på de rättsliga resurser som stå till förfogande för kommunen, när det gäller att genomföra en ny stadsplan över ett tätbebyggt område, som behöver ombyggas utan dröjsmål. Det blir med andra ord expropriationsreglerna, som komma i blickpunkten.

Expropriationsreglerna ha naturligtvis icke lämnats oberörda av den utveckling som ägt rum inom byggnadslagstiftningen och därmed sammanhängande rättsområden. För kommunerna innebar 1949 års reform en mycket betydelsefull utvidgning av expropriationsrätten. De båda expropriationsgrunder, som då infördes genom stadgandet i 1 § 16 punkten expropriationslagen, äro användbara oavsett om marken ligger inom stadsplan eller icke. Den ena härför sig till syftet att säkerställa att mark på skäliga villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar; den andra till syftet att i kommuns ägo överföra mark för upplåtelse med tomträtt. Båda i samverkan betyda ett starkt stöd för en kommunal markpolitik syftande till rimliga bostadshyror. Expropriationsrätten har enligt nämnda stadgande icke uttryckligen gjorts beroende av markägarnas ställningstagande till frågan om exploatering. Genom sin elastiska och allmänt hållna avfattning är stadgandet ägnat att giva kommunerna mycket fria händer vid fullföljandet av den aktiva mark- och bostadspolitik som anses åligga dem.

Emellertid lär stadgandet i 1 § 16 punkten expropriationslagen icke kunna få någon nämnvärd praktisk betydelse, när det gäller att ombygga en storstads affärscentrum eller sanera gamla bostadskvarter. Beträffande expropriation för tomträttsändamål är sådant uteslutet redan därmed att stadgandet, såvitt angår dylik expropriation, uttryckligen begränsats till att avse mark, som icke är tätbebyggd. Vidkommande expropriation för annan markanskaffning är stadgandet visserligen formellt tillämpligt även på tätbebyggd mark. Dess avgränsning mot expropriationsreglerna i byggnadslagen ligger endast i syftet med markförvärvet. Detta syfte — som är uttryck för en strävan att öka tillgången på bostäder — är av annan art än det som föreligger vid sanering eller ombyggnad

av äldre kvarter, ett företag som åtminstone i de största städerna ofta leder till minskning i antalet bostäder inom det berörda området.

Frågan huruvida kommunerna för närvarande besitta tillräckliga rättsliga medel för genomförande av sanerings- eller ombyggnadsföretag måste alltså bedömas efter innehållet av de expropriationsbestämmelser som finnas i 44 § första stycket byggnadslagen. Såsom närmare blivit belyst genom den förut lämnade historiska översikten motsvara dessa bestämmelser det i vår äldsta stadsplanelag införda stadgandet om att Konungen, för det fall att stadsplan fastställdes över trångt eller eljest olämpligt bebyggt område, ägde förordna, att jämväl mark, som inginge i byggnadskvarter och tillhörde enskild man, menighet eller inrättning, skulle avstås till staden. Enligt detta år 1907 tillkomna stadgande hade staden ej någon möjlighet att expropriera kvartersmark som tillhörde kronan. Men bortsett härifrån faller det i ögonen, att avfattningen var mera allmänt hållen än vad den blev i nyare lagar. Genom 1931 års lagstiftning gjordes expropriationsrätten beroende, icke av den befintliga bebyggelsens art utan av den omfattning, vari den avvek från stadsplanen. Härjämte uppställdes ett nytt villkor för expropriation, nämligen att stadsplanens ändamålsenliga genomförande icke kunde äga rum eller inom skäligen tid förväntas utan stadens ingripande. Med hänsyn särskilt till detta villkor — vilket kvarstår i huvudsak oförändrat även i nu gällande lag — har den åsikten framkommit, att de genomförda lagändringarna i förevarande punkt närmast varit till nackdel för städerna. Man menar alltså, att städernas expropriationsmöjligheter skulle ha varit bättre tillgodosedda med ett stadgande liknande det i 1907 års lag förekommande än med de nuvarande reglerna om s. k. teknisk zonexpropriation. Det är i främsta rummet förhållandena i Stockholm, som gjort frågan om utvidgning av expropriationsrätten aktuell.

Att här närmare redogöra för de synnerligen omfattande åtgärder, som ingå i den beslutade regleringen av Nedre Norrmalm och det sedan länge pågående tunnelbanebygget, torde knappast vara erforderligt. Såsom känt är förhåller det sig så, att den stadsdel, som sedan länge utgjort Stockholms affärscentrum och som genom sitt läge borde vara ägnad att så förbli, måste på ett genomgripande sätt omdanas, i främsta rummet på grund av den starkt ökade trafikens oavvisliga krav. Vad som förestår är sålunda bland annat en djupgående förändring av gatunätet. Såsom exempel må nämnas att Sveavägen, som nu med anseelig bredd utmynnar vid Kungsgatan, skall med samma bredd framdragas och genombryta kvarter belägna söder om sistnämnda gata. Ett annat exempel är Klarabergsgatan. Denna från Vasagatan mot öster löpande trafikled, som nu är alldeles för smal och svårframkomlig, skall med hjälp av kringliggande kvartersmark utvidgas, så att den får den betydande bredd, som tillkommer en modern affärsgata och trafikpulsåder. I anslutning härtill skall den gamla och till stor del undermåliga bebyggelsen ersättas med tidsenliga större huskomplex.

När nu en omdaning av denna storlek måste göras, är det rimligt och natur-

ligt, att man vill att resultatet verkligen skall motsvara höga anspråk, icke blott efter nutida utan om möjligt även efter framtida måttstock. Med hänsyn till Stockholms ställning såsom landets huvudstad bör det kunna anses som ett nationellt intresse, att stadens centrala delar erhålla en i såväl praktiskt som estetiskt avseende värdig gestaltning. Det är en lösning i stor stil, icke en lösning i halvhetens och kompromissens tecken, som man här föreställer sig vara det rätta. Detta förutsätter en planläggning, där man icke låter det nu bestående skymma blicken för vad framtiden kräver. En framsynt och skickligt utformad stadsplan är emellertid icke det enda som erfordras. Planmässigheten i ritningarna kan ej få efterföljas av planlöshet i fråga om företagets genomförande. Det duger icke här, att färdigställandet skall bli beroende av enskildas större eller mindre byggnadsvillighet, av deras kalkylerande, huruvida rivning av ett hus för ögonblicket ekonomiskt lönar sig eller icke. Arbetet kan i regel icke få skrida fram punktvis, med en fastighet i varje etapp och långa mellanrum mellan etapperna. Det måste fastmera utföras i ett sammanhang och utan onödigt dröjsmål. Planmässighet i arbetets genomförande blir betydelsefull icke minst med hänsyn till de evakueringar och andra provisoriska anordningar, som måste vidtagas under övergångstiden. Det är klart, att om i ett sådant läge äganderättsförhållandena skulle få utgöra hinder mot nödvändiga eller önskvärda dispositioner under arbetets fortgång, åtskilliga svårigheter skulle kunna uppkomma, svårigheter av den art att företagets framgångsrika genomförande därmed skulle kunna hotas. Till allt detta kommer slutligen kostnadsfrågan. Det är ett självfallet önskemål, att kostnaderna för företaget, som under alla omständigheter bli mycket stora, icke drivas upp genom något förhållande, som man på rimlig grund bort kunna undvika.

Frågan är nu, om gällande lagbestämmelser erbjuda tillräckligt för en kommun, som vill genomföra ett stadsombyggnadsföretag, liknande regleringen av Nedre Norrmalm. Till en början må konstateras att byggnadslagen — till skillnad från 1 § 16 punkten expropriationslagen — icke öppnar möjlighet för staden att före eller på ett tidigt stadium av planläggningsproceduren förvärva hela det område, som i ett sammanhang skall bli föremål för ombyggnad. För expropriation enligt byggnadslagen kräves nämligen att en plan, som redovisar användningen av den mark som skall lösas, blivit åtminstone villkorligt fastställd. Det är här stadsplan som åsyftas; från den omständigheten att gatumark kan exproprieras med stöd av fastställd generalplan torde i detta sammanhang kunna bortses. Att expropriationsrätten sålunda gjorts beroende av stadsplanen innebär tydligen en belastning för de kommunala organ, som ha att handlägga ombyggnadsfrågan. Dessa kunna svårigen undgå att vid stadsplanens utarbetande beakta de förhandenvarande äganderättsförhållandena och de konsekvenser, som dessa kunna förmodas medföra vid olika alternativ till lösningen av särskilda frågor. De kunna säga sig, att en viss såsom rationell ansedd lösning kan komma att kraftigt motarbetas från fastighetsägarhåll och måhända därför

böra undvikas. De kunna känna sig mer eller mindre bundna i sitt handlande, när de på förhand söka bedöma möjligheterna för stadsplanens genomförande utan alltför stor tidsutdräkt. En viss lösning kan framstå såsom alltför besvärlig med hänsyn till mångfalden av de rättsförhållanden som beröras och till svårigheterna att genomföra nya tomtindelningsplaner. Det måste beaktas, att de ekonomiska konsekvenserna av en ny stadsplan bli annorlunda, om tomterna tillhöra enskilda än om de tillhöra staden. En viss detalj, t. ex. byggnadsrättens fixerande, kan i detta hänseende spela en mycket stor roll, och tvånget att binda sig i en sådan fråga, innan det kan bli tal om expropriation, kan tänkas inverka på stadsplanens utformning. Såsom ett sammanfattande omdöme kan sägas, att det med nuvarande ordning ligger nära till hands, att den stadsplan som utarbetas blir annorlunda än den skulle ha blivit, om planförfattarna haft en friare ställning. Det föreligger en viss risk, att planen tekniskt sett icke blir den bästa möjliga.

Beträffande stadsplanens genomförande kan visserligen sägas, att byggnadslagens expropriationsbestämmelser ha ett tillämpningsområde, som formellt inrymmer även sådana fall som bli aktuella vid regleringen av Nedre Norrmalm. Enligt 41 § byggnadslagen äger staden lösa i stadsplan ingående mark, som är avsedd till gata eller annan allmän plats. Denna lösningsrätt hindras icke därav, att byggnader finnas å gatemarken. Staden får genom sitt förvärv av gatumarken möjlighet att riva dessa. I det fall att en byggnad ligger dels inom dels utom den blivande gatans begränsningslinje kan situationen tänkas vara annorlunda. Enligt 39 § byggnadslagen är nämligen ägaren av en över tomtgränsen skjutande byggnad, vars nedrivande eller förändring skulle medföra märklig kostnad eller olägenhet för honom, icke — bortsett från vissa fall av ond tro — skyldig att avträda den intagna marken, förrän byggnaden rives eller brinner ned. Detta lagrum, som allenast avser byggnad vilken inom redan tomtindelad område uppförts över tomtgräns, är visserligen icke direkt tillämpligt på nu ifrågasvarande fall. Men då det låter säga sig, att den grundtanke, på vilken nämnda lagrum vilar, i minst lika hög grad förtjänar beaktande, när byggnaden från början ligger inom tomtgränsen, lär det kunna ifrågasättas, om icke i det nu förutsatta fallet en expropriationsansökan bör grundas på 44 § första stycket byggnadslagen. Såsom skäl för tillämpligheten av detta lagrum kan anföras, att om en byggnad till större eller mindre del är belägen på mark, som enligt den nya stadsplanen är avsedd till gata eller annan allmän plats, byggnaden icke kan anses stå i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen. I fråga om den mark, som enligt den nya stadsplanen skall ingå i byggnadskvarter, äro expropriationsmöjligheterna givetvis också att bedöma enligt 44 § första stycket byggnadslagen. De villkor, som enligt detta lagrum skola vara uppfyllda för att kvartersmarken skall kunna exproprieras, hänföra sig icke till markens belägenhet. Principiellt spelar det ej någon roll var kvarteret ligger eller till vilket avstånd den tilltänkta expropriationszonen sträcker sig från den blivande gatulinjen. Vad

som begränsar möjligheterna för expropriation är endast de båda villkoren, nämligen att marken icke är bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen och att stadsplanens genomförande ej kan förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande.

Av dessa båda villkor kan det förstnämnda måhända synas i allmänhet icke erbjuda alltför stora svårigheter i tillämpningen. Villkoret anses innebära, att å marken skola finnas uppförda byggnader, vilka i fråga om belägenhet, höjd, djup, våningsantal och den tekniska utformningen i övrigt i huvudsak överensstämma med stadsplanen. Eftersom det icke kräves, att bebyggelsen skall exakt överensstämma med stadsplanen, lär dock ej sällan tvekan kunna uppkomma, huruvida beträffande den särskilda fastigheten en viss avvikelse är godtagbar eller icke. I detta sammanhang må erinras att före byggnadslagens tillkomst skyldigheten för tomtägare att erlagga ersättning för gatumark var betingad av villkoret, att tomten skulle vara bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen. Det mötte då i praktiken ofta svårighet att bedöma, om detta villkor för betalningsskyldighet var uppfyllt, och olägenheten härav var ett av skälen till att bestämmelsen icke upptogs i den nya lagen. Det sätt, på vilket sagda bestämmelse om gatumarkersättning tillämpades i rättspraxis, visade att en byggnad kunde i fråga om höjd, djup, våningsantal m. m. ganska mycket avvika från stadsplanen, utan att detta bedömdes såsom bristande uppfyllelse av det ifrågavarande villkoret. I ett rättsfall (N J A 1943 s. 687) skulle sålunda enligt stadsplanen byggandet ske till fyra våningar och med en höjd av 13,0 meter. Trots att den befintliga bebyggelsen utgjordes av en byggnad med allena tre våningar och en höjd av 11,8 meter, ansågs denna av domstolarna stå i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen. Hur omförmälda villkor tolkas i det administrativa förfarande, som Kungl. Maj:ts beviljande av expropriation enligt 44 § första stycket innebär, torde i följd av dessa ärendens fåtalighet icke kunna närmare angivas. Mot bakgrunden av nyssberörda domstolspraxis kan det lätt tänkas, att förhandenvaron av villkoret i en del fall vållar ovisshet eller utgör ett verkligt hinder mot en från allmän synpunkt önskvärd expropriation. Vad nu sagts gäller villkorets tillämpning på varje särskild fastighet. Det är tydligt, att om en kommun står beredd att söka förvärva ett område innefattande ett stort antal fastigheter, villkoret kan kännas besvärande även såtillvida, att det framtvingar detaljundersökning rörande varje fastighet. Såsom villkoret utformats räcker det icke med ett konstaterande, att området såsom helhet icke är bebyggt i huvudsaklig överensstämmelse med planen. Expropriationsingripandet upplöses härmed i en serie detaljaktioner, envar med sina individuella aspekter, och någon garanti för åtkomst av en sammanhängande zon föreligger icke. Det synes därför oegentligt att beteckna dylik expropriation såsom zon-expropriation.

Olikheten mellan verklig zonexpropriation och den i 44 § första stycket byggnadslagen avsedda expropriationen markeras ytterligare genom villkoret,

att stadsplanens genomförande ej kan förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande. Med detta villkor tvingas exproprianten att för varje särskild fastighet förebringa utredning icke blott av objektiva utan även av subjektiva omständigheter. Expropriationsrätten blir beroende av frågan, om den enskilde har vilja och förmåga att själv bebygga marken i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen. Skyldigheten att bevisa huru härmed förhåller sig åvilar principiellt exproprianten. Möjligheten att föra en sådan bevisning med framgång är naturligtvis mycket växlande. I många fall kunna förhållandena vara sådana, att det från början står klart, att fastighetsägaren saknar förmåga att genomföra stadsplanen. Någon särskild svårighet med bevisningen torde då knappast behöva uppkomma. I andra fall åter är det icke möjligt att omedelbart konstatera vare sig oförmåga eller bristande vilja att verkställa de nödiga arbetena. För exproprianten återstår då endast att vänta tills läget hunnit klarna. Hur lång denna väntetid måste vara är tämligen ovisst. Härvidlag må erinras att ifrågavarande villkor för expropriation icke är uppfyllt redan därmed, att stadsplanens genomförande ej kommit till stånd inom skälig tid från planens fastställande. Lagen lär vara så att förstå, att om man har anledning räkna med att markägaren inom skälig tid från det fråga om tvångsförvärv väcktes själv skall genomföra planen, något tvångsförvärv ej får medgivas, även om lång tid förflutit från planens fastställelse. Vad nu särskilt angår förhållandena å Nedre Norrmalm, lära de flesta fastigheterna tillhöra ägare, om vilkas förmåga att finansiera en ny bebyggelse någon tvekan ej kan råda men vilkas beredvillighet att vid den för regleringsarbetet lämpliga tidpunkten medverka till ombyggnaden kan dragas i tvivelsmål. Det är under sådana omständigheter tydligt, att expropriation enligt 44 § första stycket byggnadslagen i regel icke kan begäras omedelbart efter stadsplanens fastställande. Vid tillämpningen av 45 § byggnadslagen är det visserligen i praktiken vanligt, att ansökan om expropriation göres samtidigt med en ansökan om villkorlig fastställelse av stadsplan, och eftersom båda ansökningarna skola prövas av samma myndighet ligger det i sakens natur, att de ofta kunna bifallas på en gång. Då emellertid sistnämnda lagrum icke innebär, att för expropriationens beviljande andra villkor skola gälla än de i 44 § första stycket angivna, blir läget likafullt ovisst. Det gäller även här att bedöma, om markägaren kan förväntas genomföra stadsplanen inom skälig tid från det expropriationen söktes, en bedömning, som är desto svårare för sökanden, som något dröjsmål från fastighetsägaresidan icke kan åberopas såsom indicium. Olägenheterna av en sådan ordning måste vid ett företag av Nedre Norrmalms-regleringens typ bli nog så kännbara. Det måste befaras, att arbetenas igångsättande försenas och, vad värre är, att deras genomförande försvåras och fördröjes genom tidsödande och kanske fruktlösa underhandlingar, vidlyftiga utredningar och svårigheter att få till stånd expropriation. Att kalkylera med visst tidsschema torde bli vanskligt, då man icke kan med bestämdhet räkna med att kunna förfoga över fastigheterna vid de i schemat förutsatta tidpunk-

terna. Man torde svårigen kunna förutsätta, att en i arbetsplanen angiven tid för ombyggnaden av en viss fastighet blir av bindande betydelse för markägaren, även om det ur teknisk synpunkt är nödvändigt att följa denna tidsangivelse. Ifrågavarande villkorsbestämmelse har i likhet med den tidigare berörda en sönderplittrande effekt, som omöjliggör ett enhetligt ingripande och försvårar möjligheten för staden att förvärva sammanhängande områden av den önskade omfattningen.

Av största intresse är nu slutligen frågan i vad mån gällande lag motsvarar önskemålet, att kostnaderna för genomförandet av en ny stadsplan hålles inom rimliga gränser. Denna fråga — som här lämpligen kan inskränkas till att avse bestämmande av löseskillingen vid expropriation — har sin givna praktiska betydelse alldeles oavsett det problem om indragning av jordvärdestegring, med vilket den ofta sammanförts. Enligt 7 § expropriationslagen skall för fastighet som exproprieras erläggas löseskillning motsvarande fastighetens värde med hänsyn särskilt till ortens pris och fastighetens avkastning. Formuleringen, som tillkom så sent som 1949, avser icke att utmärka att löseskillingen skall bestämmas lägre än till ett belopp, som uttrycker vad man i allmänhet förstår med fastighetens värde. Principen är fortfarande den, att en expropriat icke skall lida någon förmögenhetsminskning genom expropriationen. Att som hållpunkter för värdets bestämmande angivits de båda faktorerna ortens pris och fastighetens avkastning förklaras av syftet att motverka den tendens till övervärdering, som tidigare gjort sig märkbar och kunnat delvis sammanhånga med det i äldre lag förekommande uttrycket fulla värdet. Det är nu att märka, att byggnadslagen icke — bortsett från ett övergångsstadgande i 162 § — innehåller någon specialbestämmelse, som säger att vid expropriation enligt denna lags regler löseskillingen skall uppskattas annorlunda än vid vanlig expropriation. Även vid sådana tvångsförvärv, som måste ske i och för regleringen av Nedre Norrmalm, måste alltså expropriationsersättning bestämmas efter den allmänna regeln. Det är obestridligt, att kostnadsfrågan härmed på ett drastiskt sätt tillspetsas genom den markvärdestegring, som i allmänhet åtföljer stadsplanering och som på ett område sådant som Nedre Norrmalm självfallet kan gälla mycket stora belopp. Värdestegringen — som ingalunda är likformigt fördelad på alla de berörda fastigheterna utan tvärtom kan uppträda sida vid sida med värdeminskning för somliga fastigheter — beror på skilda orsaker och är sålunda endast delvis en direkt och omedelbar följd av den förändring i fråga om byggnadsrätt m. m., som inträder i och med beslutet om stadsplanens fastställelse. Om uttrycket värdestegring i detta sammanhang får definieras såsom skillnaden mellan markens värde för användningen enligt den nya stadsplanen och markens värde för den tidigare användningen, så kan det förmodas, att denna s. k. planvärdestegring till någon del inträtt redan innan fråga väckts om antagande av den nya planen. Det kan nämligen icke undvikas, att fastighetsmarknadens köpeskillingar röna inflytande av uppkomna förväntningar med avseende å de

framtida förhållandena. Givet är att dessa s. k. förväntningsvärden undergå stegring, allt eftersom förväntningarna vinna stöd genom innehållet i ett publicerat stadsplaneförslag och genom förslagets vidare framförande mot den slutliga fastställelsen. När denna meddelas och därmed full visshet ernås, inträder den definitiva värdeanpassningen efter den nya stadsplanen. I följd av denna utvecklingsgång är det av stor betydelse, till vilken tidpunkt fastighetsvärderingen i expropriationsförfarandet skall hänföra sig. Lagen innehåller härom icke någon uttrycklig bestämmelse. I 10 § expropriationslagen stadgas emellertid, att om kostnad nedlagts på fastigheten efter det fråga om expropriation blivit väckt och i uppenbar avsikt att höja ersättningen, sådan ökning av värdet icke må tagas i beräkning vid ersättningens bestämmande. Värderingen hänför sig alltså principiellt till en senare tidpunkt än expropriationsfrågans väckande, och lagens ståndpunkt synes vara den att expropriationsmålets anhängiggörande vid domstol är det för värderingen bestämmande tidsmomentet. Då nu, enligt vad tidigare utvecklats, byggnadslagen för fall varom här är fråga icke medgiver expropriation, förrän den nya stadsplanen blivit åtminstone villkorligt fastställd, måste expropriationsersättningen bestämmas efter värden, som starkt påverkats av den nya stadsplanen. Det är uppenbart, att under sådana omständigheter markförvärven komma att ställa sig mycket dyrbara för staden. Någon större lindring torde icke vara att vänta genom metoden att söka expropriation med stöd av villkorlig fastställelse av stadsplanen. Även denna form av fastställelse torde erbjuda markägarna sådan visshet om de framtida förhållandena, att markvärdet nästan helt kan anpassa sig därefter.

Med den nu lämnade översikten av gällande lagbestämmelser har avsetts att visa, att dessa bestämmelser icke motsvara vad från Stockholms stads sida skulle kunna anses ändamålsenligt vid genomförandet av Nedre Norrmalmsregleringen. Stadens intressen skulle ha varit bättre tillgodosedda, om lagen tillåtit expropriation redan innan någon ny stadsplan upprättats och om lagen icke gjort expropriationsrätten beroende av villkor, som försvåra eller omöjliggöra förvärv av sammanhängande zoner, när sådant förvärv är nödvändigt för ombyggnadsföretagets fulla nytta i nutid och framtid. Emellertid bör givetvis frågan om en reform icke bedömas ensidigt med hänsyn till ena partens fördelar. En granskning måste ske jämväl ur markägareintressenas synvinkel. Även härvidlag bör emellertid diskussionen föras på den grundval, som bestämmas av expropriationsinstitutets rättspolitiska syfte och begreppsliga innebörd. Att vissa markägare måhända skulle betrakta varje hinder mot expropriationsrättens utövande såsom ett värdefullt stöd för deras fullföljande av rent egoistiska strävanden, är en omständighet som saknar relevans i detta sammanhang. Vad frågan gäller är den betydelse, som kunskapen om den nya stadsplanens innehåll samt uppfyllelsen av de båda ifrågakomna villkoren kunna anses ha för skyddet av erkänt legitima intressen.

Berörda expropriationsförutsättningar synas ha ett inre samband med var-

andra. De torde i själva verket vara uttryck för en och samma princip, nämligen den, att det i första hand bör ankomma på markägarna själva att å tomterna uppföra de nya hus, som enligt stadsplanen skola ersätta de gamla. Vad särskilt angår förutsättningen, att stadsplanen skall vara fastställd, framstår det såsom ganska självklart, att markägarna böra veta vad stadsplanen föreskriver om exempelvis byggnadsrätten, om meningen är, att de själva skola sörja för stadsplanens genomförande. Värde av nämnda princip — som har sina rötter i äganderättsbegreppet och i gängse uppfattning om betydelsen av den privata företagsamheten — torde icke här behöva ställas under debatt. Det är nämligen tydligt, att principens accepterande icke nödvändigtvis innebär, att principen skall tillämpas undantagslöst och sålunda gälla även i de extraordinära fall, där ett stadsombyggnadsföretag i större stil fordrar ett högre mått av enhetlighet, koncentration och planmässighet vid utförandet. Hänsynen till det allmännas väl skulle ju i sådana undantagsfall kunna anses motivera, att företaget genomföres, om icke helt och hållet i kommunal regi, så dock under kommunens aktiva ledning och fasta kontroll. Att blott och bart fördela arbetsuppgifterna mellan en mängd privata företagare och sedan under en längre tid avbida deras åtgöranden, skulle i fall som här avses kunna vålla ödesdiger splittring och oreda. Diskussionen gäller nu Nedre Norrmalm, och att den avsedda regleringen av denna stadsdel är av en karaktär och storleksordning, som gör den vitt skild från alldagliga smärre planändringar i städer och samhällen, torde utan vidare argumentering vara klart.

Om man nu frigör sig från tanken, att husbyggandet inom Nedre Norrmalms saneringsdistrikt i första hand skall vara markägarnas egen sak, kommer givetvis frågan om behövligheten av de uppställda förutsättningarna för expropriation i ett annat läge. När marken oundvikligen måste avstås till kommunen, innan de nya husen skola uppföras, har markägaren ej längre samma behov av att känna till byggnadsrätten och andra med stadsplanen förknippade detaljer. För prövningen av expropriationsansökningen torde ej heller erfordras någon utredning om sådana omständigheter. Situationen synes här vara jämförlig med den, som föreligger när expropriation sökes enligt 1 § 16 punkten expropriationslagen. Beträffande sådant ärende har det ansetts, att prövning alltid skulle kunna ske, så snart generalplan eller regionplan blivit godkänd av de kommunala myndigheterna eller när stadsplan eller byggnadsplan är under utarbetande. I lagens motiv har härjämte uttalats, att även om planeringsarbetet ej fortskridit så långt som nyss angivits, expropriation likväl borde beviljas, om genom annan utredning tillfyllestgörande visats att marken behövs för tätbebyggelse. Några bärande skäl varför bevisningen vid zonexpropriation skulle principiellt gestaltas annorlunda än bevisningen vid den typ av expropriation, som betecknats såsom expropriation för en fri tomtmarknad, torde svårligen kunna uppletas. Om man sålunda utan större betänkligheter finner sig kunna upphäva expropriationsrättens beroende av stadsplanens fastställelse, blir den självfallna följden, att

även de i 44 § första stycket byggnadslagen uppställda villkoren måste bortfalla. Dessa äro nämligen utformade med utgångspunkt från att en stadsplan blivit fastställd. Villkorens upphävande innebär i viss mån en återgång till den före 1931 års lagstiftning intagna ståndpunkten, enligt vilken expropriationsanledningen hänför sig till beskaffenheten av den befintliga äldre bebyggelsen.

En dylik förändring innebär emellertid tillika en framflyttning av den tidpunkt, då expropriation kan beviljas. Såsom tidigare utvecklats, kan en sådan framflyttning icke undgå att öva inverkan på expropriationsersättningens storlek. Ehuru markägaren tänkes bli gottgjord efter det verkliga fastighetsvärdet vid tiden för expropriationsmålets anhängiggörande, uteblir dock för honom den vinst, som kunnat uppkomma genom värdestegring i följd av stadsplanens fastställande. Denna värdestegring är tydligen av det slag, som i så många sammanhang blivit betecknat såsom oförtjänt värdestegring och vars indragning till det allmänna sedan länge diskuterats. Oavsett vilken mening man må hysa beträffande detta indragningsproblem, borde det kunna medgivas, att lagbestämmelser på förevarande område icke rimligen böra utformas med avvikelse från vad som är rationellt, om meningen med en dylik avvikelse enbart skulle vara att bereda markägarna större möjlighet att tillgodonjuta värdestegring.

På grundval av nu gjorda överväganden synes kunna förordas, att en ny expropriationsform, benämnd zonexpropriation, upptages i lagstiftningen, närmast med tanke på den nu särskilt aktuella regleringen av Nedre Norrmalm. Dylik expropriation skall kunna beviljas efter det fråga uppkommit om antagande av ny stadsplan, och för expropriationsrätt skall icke krävas, vare sig att bebyggelsen avviker från den nya stadsplanen eller att dennas genomförande ej kan förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande.

Om det föreslagna zonexpropriationsinstitutet skulle tillämpas allenast för Nedre Norrmalm, synes den lagtekniska lösningen närmast bli en speciallag med giltighet endast för Stockholm. Man hade härvid kunnat fixera tillämpningsområdet antingen genom att direkt uppräknat de kvarter, vilka skulle omfattas av expropriationsrätten, eller genom att lämna en abstrakt beskrivning på den art av bebyggelse och på de förhållanden i övrigt, vilkas förhandenvaro skulle utgöra villkor för expropriation. Den utländska lagstiftningen erbjuder åtskilliga exempel på dylika speciallagar, vilka äro eller varit gällande för huvudstaden i vederbörande land. Sålunda må nämnas den italienska lag av år 1931, som statuerade den senaste regleringsplanen för Rom, samt de särskilda norska lagbestämmelser, vilka i form av "vedtekter" till byggnadslagen blivit gällande för Oslo.

I förevarande lagstiftningsuppdrag ingår emellertid att överväga, i vad mån zonexpropriation kan ha en uppgift att fylla även vid andra större stadsplanerregleringar än den som nu är aktuell för Nedre Norrmalm. Till utredning här- om har det syntts lämpligt att införskaffa material genom en enquête, vilken tillställts myndigheterna i sjutton större städer, Stockholm undantaget. Huru sva-

ren på de i enquêten framställda frågorna närmare utfallit, framgår av den redogörelse, vilken såsom bilaga (jfr. s. 149) fogats till förevarande betänkande. Detta utredningsmaterial bekräftar i sin mån, att det även annorstädes än i Stockholm är eller kan bli aktuellt att företaga större ombyggnader, förutsättande gatubreddning eller genombrott av kvarter.

Fråga om sanering av äldre stadsbebyggelse genom större stadsplanereglering har sålunda övervägts i Göteborg, Malmö, Norrköping, Linköping, Gävle och Eskilstuna. På vissa andra orter, t. ex. Hälsingborg, Lund och Karlstad, framträda också sådana förhållanden, att behov av större saneringsföretag kommer att aktualiseras. Av enquêtesvaren — vilka i många fall åtföljts av kartmaterial — kan man sluta sig till att zonexpropriation bör kunna betraktas såsom ett effektivt hjälpmedel för genomförandet av de antydda saneringarna. Av svaren på sådana frågor, som angå de nuvarande begränsningarna av expropriationsrätten, vinnes ytterligare stöd för uppfattningen, att kommunerna, för att kunna lösa sina uppgifter inom stadsbyggnadsväsendet, behöva lindring i villkoren för expropriation. Sålunda ha åtskilliga städer framhållit vikten av att all mark, som beröres av en viss tilltänkt stadsplanereglering, i ett sammanhang överföres i kommunens ägo. Det har också från flera håll förordats, att expropriation skall kunna begäras redan före stadsplanens fastställande. I ett par yttranden föreslås en utvidgning av expropriationsrätten för att därmed undanröja olägenheten av att vissa fastigheter, på grund av otillräcklig storlek eller olämplig form, sakna tillfredsställande byggnadsmöjligheter. Ett flertal städer kritisera det nu gällande villkoret om att stadsplanens genomförande ej skall kunna förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande. Det säges att bestämmelsen härom är onödig, otydlig eller i bevisningshänseende alltför betungande för staden. I åtskilliga yttranden framhålles, att bestämmelsens borttagande är ett kommunalt intresse. Det skulle vara av största värde — säger drätselkammaren i Eskilstuna — om vid oundgängliga, synnerligen aktuella gatubreddningar regleringen kunde genomföras på stadens initiativ, även om stadsplanens genomförande kan förväntas äga rum inom skälig tid på privat initiativ.

Det är tydligt, att när saneringsproblem beröras i enquêtesvaren man i allmänhet icke har sådana områden i tankarna, som i olika hänseenden äro fullt jämförliga med Nedre Norrmalm. Såsom citydistrikt i en rikshuvudstad av Stockholms storlek och tillväxthastighet kännetecknas Nedre Norrmalm av särskilda förhållanden — i fråga om trafikintensitet, byggnadsvolym, markpriser m. m. — som endast delvis och i förminskad skala ha motsvarighet på andra håll. Av rikets övriga städer torde knappast mer än Göteborg kunna framvisa en verkligt utpräglad citybildning. De centrala delarna av Malmö och andra städer inrymma ännu ett relativt stort antal bostäder. Redan härav framgår såsom uppenbart, att en diskussion rörande behovet av zonexpropriation utanför Nedre Norrmalm icke bör föras enbart eller ens huvudsakligen med utgångspunkt från trafiktekniska krav eller speciella, med citybildning sammanhängande önskemål.

I förgrunden träder fastmera det samband, som kan finnas mellan bostadspolitik och expropriationslagstiftning. Då, enligt vad förut utvecklats, zonexpropriationen skall ha sitt legislativa berättigande däri, att inom vissa områden (saneringsområden) uppförandet av de nya husen icke kan i första hand anförtros åt markägarna utan måste ankomma på kommunens initiativ och direkta medverkan, gäller det nu att konstatera i vad mån behov av dylikt samhälleligt ingripande kan uppstå även där bebyggelsen väsentligen tjänar bostadsändamål.

Bostadspolitiken är, såsom tidigare antytts, i vårt land inriktad på två särskilda huvuduppgifter nämligen dels att sörja för en marknadsmässigt väl avvägd bostadstillgång — vilket i det för dagen aktuella läget är liktydigt med att avskaffa bostadsbristen — dels att upphjälpa bostadsstandarden, varmed avses såväl utrymmet som andra för en bostadslägenhet väsentliga faktorer. Att den förstnämnda huvuduppgiften haft sin stora betydelse för expropriationslagstiftningen behöver här endast i förbigående påpekas. Det får anses, att stadgandet i 1 § 16 punkten expropriationslagen i tillräcklig utsträckning tillgodoser kommunernas behov av expropriationsrätt för anskaffning av mark för tätbebyggelse. Av intresse i detta sammanhang är emellertid önskemålet att höja bostadsstandarden. Såsom närmare framgår av det referat, som här förut lämnats från vissa delar av bostadssociala utredningens slutbetänkande (del II), anses denna uppgift för sin lösning förutsätta saneringsverksamhet, såväl av det slag, som kallas byggnadsteknisk sanering och som skall avhjälpa brister hänförliga till de särskilda byggnaderna, som ock av det slag som benämnes *stadsplaneteknisk sanering*. Behov av sanering av sistnämnda slag anses föreligga, då exempelvis isolations- och belysningsförhållandena äro dåliga, friytorna äro otillräckliga eller då i ett område med bostadsbebyggelse finnas insprängda industrier och hantverk, som genom buller, rök, dålig lukt etc. verka störande för omgivningen. Där trafikutrymmet är otillräckligt eller bebyggelsens allmänna disposition icke är ändamålsenlig, kan man tala om stadsplaneteknisk sanering i vidare bemärkelse.

Enligt bostadssociala utredningen består den stadsplanetekniska saneringen i att en ny stadsplan genomföres, vilken bättre tillgodoser sociala, hygieniska och stadsplanetekniska krav än vad den befintliga bebyggelsen gör. Då en dylik sanering, om än i högsta grad önskvärd ur sociala synpunkter, i många fall icke ter sig privatekonomiskt lönande, kan det bli ofrånkomligt, att det allmänna ingriper för att täcka saneringsförlusten. Som vidare saneringen, om den skall göras rationell, ofta förutsätter en omläggning av gatunätet, så att detta blir differentierat med särskilda huvudgator utan direkta tomtutsläpp och med få korsningar, kan den leda till en betydande omgestaltning. Detta innebär, att större områden — måhända ett flertal kvarter — måste saneras enligt en gemensam plan, som genomföres under kortast möjliga tidrymd. Såsom bostadssociala utredningen framhållit, kan en sådan planmässig rekonstruktion endast i undantagsfall tänkas genomförd av de enskilda fastighetsägarna. Bostadsbe-

ståndets splittring på ett mycket stort antal ägare, bostadsbeståndets skiftande ålder och kvalitet försvåra eller rent av omöjliggöra en samtidig sanering. Där-
est gällande ägogränser skola bibehållas, kan därför ofta den önskade stadsplane-
tekniska omgestaltningen icke genomföras.

Anförda synpunkter må vara tillräckliga för att belysa att kravet på ändamålsenlig bebyggelse — vilket framdeles torde bli synnerligen aktuellt — kan framtvinga stadsombyggnadsföretag, som i ett avgörande hänseende, nämligen beträffande samhällsingripandets karaktär, bli jämförliga med ett företag av Nedre Norrmalmsregleringens typ. I följd härav torde en lagstiftning om zon-expropriation böra erhålla allmän räckvidd och lämpligen inarbetas i byggnads-lagen. Enligt den framställning som givits bör dylik expropriation grundas i syftet att kommunen skall verkställa ombyggnad i ett sammanhang. Såsom be-gränsning av bestämmelsens tillämplighet torde böra upptagas, förutom att ex-propriationen skall avse tätbebyggt område, att ombyggnaden skall ske med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse.

Liksom andra former av expropriation kan naturligtvis även zonexpropriation tänkas bereda den exproprierande kommunen ekonomisk fördel i så måtto, att kommunen kan tillgodogöra sig värdestegring, om sådan förr eller senare upp-kommer å fastigheten. Såsom förut framhållits avses icke att denna utsikt till värdestegringsfördel skall kunna åberopas såsom grund för zonexpropriation. För att expropriationsansökningen skall kunna beviljas, måste särskilda förut-sättningar av objektiv innebörd — de som här ovan föreslagits till upptagande i lagtexten — vara uppfyllda. Härjämte bör för zonexpropriation, liksom för varje annan expropriation, gälla såsom allmän förutsättning att åtgärden skall vara nödvändig, för att man skall kunna ernå vad som åsyftas. Om alltså kom-munen lämpligen på annat sätt än genom expropriation kan säkerställa möjlig-heten att i ett sammanhang genomföra en erforderlig stadsombyggnad, bör ex-propriation icke ifrågakomma. Med den prövning, som det skall åligga Kungl. Maj:t att verkställa vid expropriationsansökningens behandling, torde faran för att zonexpropriationen kommer att användas för annat än avsett ändamål bli tillräckligt avvärdad.

En särskild fråga är emellertid, om den överföring av fastigheter till allmän ägo, som zonexpropriationen åstadkommer, kan anses motivera någon ytter-ligare reglering av hänsyn till de enskilda intressen som här, låt vara mot er-sättning, måste uppoffras. Såsom framgår av förut lämnad redogörelse har — enligt en av meningsriktningarna inom Stockholms kommunala förvaltning — den tanken yppats, att de fastighetsägare, som genom expropriation frånhändas sin äganderätt, borde få en viss företrädesrätt att inom det exproprierade områ-det återförvärva egendom något så när likvärdig med den avträdde. Det skall icke förnekas, att denna uppfattning stöder sig på grunder, som kunna förtjäna att uppmärksammas. Tydligen kan det vara önskvärt ur skilda synpunkter att

rörelseidkare — vare sig de varit markägare eller icke — om möjligt få tillfälle att åter etablera sig inom det kvarter eller den stadsdel, där de tidigare måhända under lång tid haft sin verksamhet och skapat goodwill. Detta önskemål kan sägas kvarstå oberoende därav, att expropriationsersättningen är avsedd att principiellt täcka all skada av expropriationen, sålunda exempelvis även skada, som åsamkas en rörelseidkande hyresgäst genom förlust av kundkrets. Och även om det kan antagas ligga i en kommuns eget intresse att upplåta fastigheter eller lägenheter i första hand åt dem, som tidigare bedrivit verksamhet inom det exproprierade området, måste dock konstateras, att ifrågavarande enskilda intressenter skulle få en tryggare ställning, om de kunde göra gällande ett verkligt rättsanspråk på att få återvända till området. Tager man i betraktande, att zonexpropriationen, sådan den här tänkes utformad, skall tillgodose ändamål av temporär betydelse — med en varaktighet, som kan sägas vara begränsad genom stadsombyggnadens slutliga färdigställande — kan en anordning, som giver de forna expropriaterna möjlighet att återinträda i sina positioner, icke anses brista i följdriktighet.

I utländsk lagstiftning har den fråga, som nu upptagits till diskussion, blivit löst på varierande sätt. Av de lagar, där verklig zonexpropriation förekommer, synes flertalet intaga den ståndpunkten, att de exproprierade fastigheterna definitivt förblixa kommunens egendom, därest icke kommunen frivilligt återförsäljer desamma. Så är exempelvis förhållandet i fransk, belgisk, finsk och norsk rätt. I en så pass modern lag som den italienska av år 1947 är emellertid frågan löst i motsatt riktning, och denna lag uppställer regler, vilka sägas syfta bland annat till motverkande av kommunal markspekulation. Expropriationen skall, enligt vad man framhåller, icke vara något självändamål utan ett medel att på rationellt sätt reglera markområdenas utnyttjande. Lagen förutsätter därför, att de exproprierade områdena, i den mån dessa enligt stadsplanen äro avsedda för enskild bebyggelse, skola återgå i privat ägo, och lagen stadgar en särskild företrädesrätt för den ursprunglige ägaren och hans rättsinnehavare att förvärva samma område som han tidigare haft. Återköpsanspråket skall anmälas inom tre månader från den fastställda stadsplanens publicering. Såsom villkor för återköp gäller, att köparen förbinder sig att bebygga området i enlighet med stadsplanen och dess tidsschema. Återköpet sker till ett pris, som motsvarar expropriationsersättningen med tillägg av andel i kommunens kostnader för stadsplanens genomförande. För den som icke begagnar sig av återköpsrätten finnes ännu en utväg att åter få tillträde till det exproprierade området. Lagen anbefaller nämligen kommunen att i dylikt fall upplåta nyttjanderätt till området mot en skälig avgift.

Det kan förmodas att regler, liknande dem som nu återgivits från den italienska lagen, skulle i stort sett tillgodose vad man i vårt land åsyftat, när man framfört kravet på en företrädesrätt för expropriater att återförvärva exproprierad egendom. Emellertid skulle införandet av dylika bestämmelser i bygg-

nadslagen för en speciell form av expropriation möta särskilda vanskligheter med hänsyn därtill att i vårt land civilrätten, liksom ock den allmänna expropriationslagstiftningen, icke erbjuder nödigt rättstekniskt underlag för en sådan anordning. Att för ändamålet utforma ett särskilt slag av återköpsrätt eller eventuellt förköpsrätt skulle innebära en ganska vidlyftig reglering, och de därmed förenade komplikationerna skulle måhända te sig för stora även för den som kände sympati för själva ändamålet med regleringen.

Oavsett vilken mening man må hysa angående möjligheten att rättstekniskt lösa hithörande problem, torde få medgivas, att här i landet rådande opinion svårligen kan tänkas engagerad till förmån för en lösning sådan som den italienska lagen framvisar. Med hänsyn till de uppgifter, som tillagts kommunerna inom bostadspolitiken och stadsbyggnadsväsendet, synes det ingalunda framstå såsom onaturligt eller eljest betänkligt, om kommunerna få definitivt behålla den egendom som de förvärva genom zonexpropriation. Man föreställer sig gärna, att kommunerna skola förfoga över den exproprierade marken på ett sätt, som innebär ett skäligt hänsynstagande till de förutvarande fastighetsägarnas och hyresgästernas önsknings om att få återkomma till sina kvarter. Att förstnämnda kategori genom expropriationens definitiva karaktär går miste om utsikten att framdeles njuta värdestegringsvinst, torde från allmän synpunkt icke bedömas såsom en nackdel. Även om en allmän indragning av oförtjänt värdestegring icke förutsättes, så följer likväl icke härav, att lagen i en särskild punkt måste så utformas, att dylik vinst direkt tillförsäkras den enskilde.

På grund av nu gjorda överväganden torde kunna fastslås att institutet zonexpropriation icke bör förbindas med särskilda regler om egendomens återställande till expropriaterna. Det bör stå kommunen fritt att efter expropriationen förfoga över egendomen på de olika sätt, som stå varje fastighetsägare till buds.

En fråga av mera fristående karaktär är den, huruvida vid sidan av det föreslagna institutet zonexpropriation böra finnas regler motsvarande dem, som för närvarande äro upptagna i 44 § andra och tredje styckena byggnadslagen och för vilka termen värdestegringsexpropriation synes vara att föredraga framför det här i landet brukade uttrycket ekonomisk zonexpropriation. Det är utan vidare klart, att om zonexpropriationen får det tillämpningsområde som här föreslås, detta inrymmer huvudparten av de fall, för vilka värdestegringsexpropriation hade kunnat ifrågakomma. Sistnämnda slag av expropriation måste nämligen, i likhet med sin franska förebild, tänkas i främsta rummet gälla fastigheter, vilka undergå värdestegring genom sitt grannskap till de vid stadsplaneregleringen utförda anläggningarna. Av lagmotiven framgår att man funnit behov av värdestegringsexpropriation särskilt i sådana fall, då en gatureglering kräver genombrytande av bebyggt område och regleringens genomförande förorsakar värdestegring på fastigheter, som gränsa intill eller ligga i närheten av de nya anläggningarna. Men den kategori av fastigheter man sålunda haft i

åtanke kommer tydligen att i stort sett bli identisk med den kategori, som vid tillämpning av zonexpropriation kommer att ingå i det exproprierade området. Att expropriationsrätten i förra fallet grundas på värdestegringen, i senare fallet på andra faktorer, spelar härvidlag ej någon roll. I båda fallen blir — förutsatt att expropriation verkligen sker — resultatet detsamma, d. v. s. att kommunen blir ägare till fastigheterna.

Införandet av zonexpropriation undanrycker alltså i mycket väsentlig grad det faktiska underlag, på vilket man en gång grundat antagandet om värdestegringsexpropriationens behövlighet. Oberoende härav kan emellertid frågas, om värdestegringsexpropriationen i sin nuvarande gestaltning överhuvudtaget fyller eller kan tänkas fylla någon från allmän synpunkt nyttig funktion. Såsom framgått av tidigare lämnad redogörelse har denna expropriationsform under sin tjuguariga existens inom svensk lagstiftning icke i något enda fall utnyttjats med sådant resultat att expropriation verkligen kommit till stånd. Detta faktum är betydelsefullt nog för att stämman till eftertanke beträffande institutets existensberättigande.

Att införandet av värdestegringsexpropriation utfallit så negativt som nyss angivits torde icke kunna förklaras därmed, att det saknats tillfällen, då institutet hade kunnat bringas i tillämpning. Sådana tillfällen ha förefunnits åtminstone i Stockholm, där i själva verket också ett försök att tillämpa dessa lagbestämmelser fortskridit så långt som till en avlämnad expropriationsansökan. Av vissa svar på utredningens enquête kan också utläsas, att man här och var även i andra städer haft värdestegringsexpropriation under övervägande. Såsom förklaring till att dessa ansatser till en tillämpning av institutet avstannat har såväl från Stockholm som från andra håll uppgivits, att lagbestämmelserna vore alltför komplicerade för att kunna praktiskt användas. Att denna förklaring också är den riktiga framstår såsom sannolikt. Då det knappast kan betvivlas, att kommunerna erfarit behov såväl av vidgad expropriationsrätt som av särskilda bidrag till finansierandet av större stadsplaneregleringar, och båda dessa behov avsetts skola tillgodoses genom värdestegringsexpropriationen, torde anledningen till att denna lämnats oanvänd få sökas i det sätt på vilket institutet utformats.

I det utlåtande, som vice stadsjuristen E. G. Westman avgivit i förevarande ämne och för vilket här ovan redogjorts, ha bestämmelserna om värdestegrings-expropriation blivit föremål för detaljerad kritik. Det har sålunda framhållits, att en expropriationsansökan måste föregås av kostsamma fastighetsvärderingar och kalkyler av gatukostnadsbidrag och värdestegring och att denna vidlyftiga utredning skulle kunna bli utan värde, om Kungl. Maj:t vid prövning av ansökningen funne, att kostnaden för genomförandet av stadsplanen icke väsentligt överstege gatukostnadsbidragen eller att den avtalsvis eller av domstol fastställda värdestegringen å fastigheterna ej kunde anses väsentlig. Vidare har understrukits, att förfarandet vid värdestegringens bestämmande kunde komma

att taga avsevärd tid i anspråk, en olägenhet som tydligen kommit att framträda starkare efter det genom 1949 års lagändringar möjlighet uppkommit att frågan om värdestegringen fullföljes genom flera instanser. Slutligen har också framhållits, att eftersom fastighetsägarna kunna undgå expropriation genom att förklara sig villiga att utgiva kontantbidrag, kommunen icke säkert kan påräkna att erhålla ett sammanhängande expropriationsområde. I anslutning härtill har anmärkts, att en fastighetsägares erbjudan om kontantbidrag kan komma på ett relativt sent stadium av expropriationsförfarandet, varigenom kommunens kostnader för detta ytterligare ökas utan motsvarande kompensation, samt att bidraget måste antagas bli fastställt till lägre belopp än det som borde föräledas av fastigheternas framtida verkliga avkastningsvärde.

Synpunkter sådana som de nu återgivna torde rätt väl avspegla den kritiska inställning, som man på många håll och särskilt inom städernas fastighetsförvaltningar hyser mot den nuvarande värdestegringsexpropriationen. Att denna är förbunden med olägenheter i angivna hänseenden synes otvivelaktigt. Söker man närmare efter roten och upphovet till att regleringen i 44 § andra och tredje styckena kommit att te sig såsom misslyckad, torde man emellertid svårligen kunna underlåta att uppmärksamma själva den konstruktion som uppstår denna reglering, d. v. s. den egenartade sammankoppling, som här gjorts mellan en form av expropriation, å ena sidan, och en skyldighet att utgiva s. k. bettermentsbidrag, å andra sidan. Att denna sammankoppling har vissa drag, vilka från principiell synpunkt kunna te sig mindre tilltalande, skall här blott i förbigående antydvas. Vad som intresserar är närmast frågan, om genom sammankopplingen verkligen tillskapats en praktikabel anordning för expropriation eller för uttagande av bidrag.

Enligt lagens förarbeten skulle ifrågavarande expropriationsrätt i första hand betraktas såsom ett medel för utkrävande av bidrag till kommunens kostnader för viss anläggning. Att detta betraktelsesätt har fog för sig bekräftas i själva verket ganska väl därmed, att markägaren kan fria sig från ett expropriationsanspråk genom att ikläda sig skyldighet att gälda visst bidrag. Men härav följer också att anordningen, bedömd från en expropriants synvinkel, måste te sig föga värdefull. En kommun, som av ena eller andra skälet önskar förvärva äganderätten till viss mark, kan icke rimligen knyta några förhoppningar till en lagbestämmelse, som överlämnar åt kommunens motpart att avgöra, om kommunen skall få marken eller icke. Att kommunen i stället för marken får ett bidrag är knappast till någon tröst, om äganderätten till marken hade avgörande betydelse för ett visst kommunalt företag, medan bidraget i det föreliggande fallet är av helt underordnad betydelse för kommunens ekonomi. Om man åter tänker sig ett fall, där kommunen verkligen eftertraktar bidrag till kostnaden för planerade anläggningar, medan expropriation icke är nödvändig utan tvärtom skulle falla sig oläglig för kommunen, så kan ifrågavarande lagbestämmelser icke heller sägas vara till fördel. För att utfå bidraget skulle kom-

munen i detta fall nödgas inlåta sig i en dyrbar och omständig procedur, som måhända i stället för att föra till målet skulle försätta kommunen i en situation som den helst velat undvika.

Den gjorda exemplifieringen må vara tillräcklig för att belysa, hurusom sammankopplingen mellan expropriation och bidragsskyldighet så att säga lamslår sig själv. Den giver till resultat, att reglerna icke bli tillämpade, vare sig av dem, vilka önska exproprieras, eller av dem, vilka önska bidrag. Den tänkbara tredje kategori, d. v. s. kommuner vilka utgå från att ett positivt resultat, sak samma om det blir expropriation eller bidrag, kan löna mödan att göra en expropriationsansökan, är sannolikt icke stor.

Vid en revision av lagbestämmelserna på förevarande område synes därför kunna förordas, att expropriation och bidragsskyldighet lösöras från varandra och regleras såsom självständiga institut. Denna tanke innebär icke med nödvändighet, att i lagen nu skall upptagas en ny expropriationsform, d. v. s. en värdestegringsexpropriation, som ställts oberoende av fastighetsägarnas villighet att utgiva bidrag. En dylik nybildning tillhör det stora problemet om indragning av oförtjänt värdestegring, d. v. s. ett ämne vari förevarande utredning, enligt vad tidigare utvecklats, icke skall företräda någon slutgiltig ståndpunkt. Då såsom nyss berörts den föreslagna zonexpropriationen — samtidigt som den får en vida effektivare karaktär än den nuvarande värdestegringsexpropriationen — i huvudsak kommer att täcka tillämpningsområdet för den sistnämnda expropriationstypen, torde anledning saknas att nu framkonstruera någon direkt motsvarighet till denna.

Beträffande bidragsskyldigheten ställer sig saken annorlunda. Såsom redan antytts, lärer huvudsyftet med de nuvarande bestämmelserna i 44 § andra och tredje styckena byggnadslagen vara att bereda kommunerna möjlighet att få bidrag till de stora kostnader, som följa med vissa stadsombyggnadsföretag och som icke kunna täckas med de ordinära gatumarkersättningarna och gatubyggnadskostnadsbidragen. Det skulle med hänsyn härtill knappast vara försvarligt att låta bidragsskyldigheten bortfalla. I efterföljande avsnitt skall närmare behandlas frågan hur bidragsskyldigheten lämpligen bör anordnas, sedan dess avhängighet av värdestegringsexpropriationen upphört.

Enligt den föregående framställningen rörande zonexpropriation har det blivit förutsatt, att detta institut skulle komma att användas för de mera undantagsvis förekommande fall, då en stadsombyggnad lämpligen bör utföras i ett sammanhang. Vid sidan av zonexpropriationen kommer följaktligen alltså att finnas utrymme för sådan expropriation av kvartersmark, där förfarandet bör vara utformat med hänsyn till förutsättningen att stadsombyggnaden i första hand skall ankomma på enskild företagsamhet. För dylik expropriation — som lämpligen kan benämnas *tomtexpropriation* — finnas i gällande lag utformade bestämmelser, nämligen reglerna om s. k. teknisk zonexpropriation i 44 § första

stycket och 45 § byggnadslagen. Det har under utredningsarbetets gång blivit övervägt, i vad mån behov kan föreligga att företaga ändring i dessa bestämmelser. Såsom resultat av dessa överväganden har dock framgått, att någon ändring i sak icke synes vara erforderlig.

Utredningen föreslår alltså att lagen skall inrymma dels regler om zonexpropriation dels regler om tomtexpropriation. Nuvarande bestämmelser om värdestegringsexpropriation (ekonomisk zonexpropriation) avses däremot skola utmönstras ur lagen, varvid dock ny reglering tillkommer i fråga om bidragskyldighet.

VII. Specialmotivering

Den föreslagna reformen synes lagtekniskt kunna åvägabringas utan några särskilt omfattande ändringar i gällande lagar och författningar. Av reformen beröres naturligtvis i främsta rummet det avsnitt i *byggnadslagen*, som handlar om avstående av mark och inrymmer 41 — 48 §§. Inom detta avsnitt föreslås att 44 § erhåller en helt ny lydelse. Av paragrafens nuvarande innehåll skola enligt förslaget reglerna i första stycket — d. v. s. bestämmelserna om vad som hittills kallats teknisk zonexpropriation — överföras till 45 §, där de såsom ett första stycke komma att stå tillsammans med de i ett andra stycke upptagna reglerna om villkorlig fastställelse av stadsplan. Vad beträffar det övriga innehållet i 44 § — d. v. s. reglerna om s. k. ekonomisk zonexpropriation — så avses detta skola utmönstras ur lagen. De i viss mån motsvarande nya reglerna om bidragsskyldighet avses skola upptagas i ett senare avsnitt i *byggnadslagen*.

I anslutning till de av lagförslaget omfattade särskilda paragraferna anföres följande.

44 §.

Denna paragraf upptager regleringen av det föreslagna institutet *zonexpropriation*. Beträffande grunderna för detta institut hänvisas till den allmänna motiveringen.

Liksom vid andra former av expropriation skall naturligtvis även vid zonexpropriation ägarens avstående av mark tjäna ett bestämt ändamål, vars tillgodoseende utgör ett allmänt intresse. I den allmänna motiveringen har närmare redovisats vilka uppgifter detta nya institut avses skola fylla, och därmed har också givits en närmare karaktäristik av det ändamål, den *expropriationsgrund*, som måste föreligga för att en ansökan om expropriation enligt förevarande paragraf skall kunna bifallas. Ändamålet är, allmänt talat, att markens avstående skall göra det möjligt att få till stånd en stadsombyggnad (sanering), vilken såväl beträffande resultatet som tiden och sättet för dess uppnående innebär en rationell lösning. Vid prövningen av expropriationsansökningen har Kungl. Maj:t att kontrollera, huruvida berörda ändamål verkligen föreligger. Giva omständigheterna vid handen, att sökanden vill åtkomma marken för annat ändamål än att genomföra en rationell stadsombyggnad, skall naturligtvis ansökningen avslås.

Av det sagda följer icke att lagtexten i förevarande paragraf bör upptaga en uttrycklig definition av expropriationsändamålet och sålunda utformas i likhet med 1 § expropriationslagen. Avfattningen av lagtexten röner inflytande därav,

att stadgandet infogas i byggnadslagen såsom ett led i därstädes förekommande reglering av stadsplaneinstitutet. Det är, med den placering stadgandet sålunda erhåller, överflödigt att i lagtexten särskilt angiva, att expropriationen skall ha till ändamål att möjliggöra eller befrämja ett visst stadsombyggnadsföretag. Om blott behovet av sanering i förevarande ordning vederbörligen klarlägges, kan det utan vidare presumeras, att ändamålet med sökt expropriation är att tillgodose saneringsbehovet. Här må erinras, att det icke är stadens ensak att avgöra om en behövlig stadsplaneändring skall genomföras eller icke. Av 27 § byggnadslagen framgår, att om en stad underlåter att vidtaga stadsplaneändring, när sådan påkallas med hänsyn till stadens ändamålsenliga utveckling eller till främjande av betydande allmänt intresse, staden kan i viss ordning tvingas att vidtaga ändringen.

Såsom framhållits i den allmänna motiveringen avses icke att zonexpropriation skall stå till buds vid alla sådana tillfällen, då bebyggelsen i en stad skall omändras i anslutning till ny stadsplan. Institutets tillämpningsområde skall begränsas till vissa extraordinära fall. Då det gäller att närmare känneteckna dessa, har det syntts lämpligt att anknyta till det faktiska tillståndet inom det område, som ifrågakommer till expropriation. Äro förhållandena där sådana, att en behövlig sanering för sitt lyckliga genomförande förutsätter, att kommunen övertager arbetsledningen, kan zonexpropriation bli aktuell. Av det föreliggande behovet följer då indirekt, att markförvärvet sker i det syfte, som enligt vad förut nämnts utgör expropriationsgrunden vid zonexpropriation. För att känneteckna det tillstånd hos en stadsdel, utan vilket zonexpropriation ej får ske, har i förslaget upptagits särskilda bestämmingar.

Såsom en första förutsättning för zonexpropriation har i förslaget uppställts, att det område, som avses skola tagas i anspråk, är *tätbebyggt*. Härav följer att zonexpropriation ej skall kunna företagas å sådan mark, som enligt 1 § 16. expropriationslagen kan exproprieras för tomträttsändamål. För sistnämnda expropriationstyp gäller nämligen att marken icke får vara tätbebyggd. Bestämningen tätbebyggd är naturligtvis att tolka med ledning av den i 6 § byggnadslagen givna definitionen på begreppet tätbebyggelse. Det skall alltså vara fråga om en bebyggelse, som nödvändiggör särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov. Att denna definition icke erbjuder en särskilt skarp avgränsning, som utesluter tveksamhet i alla de skiftande fall där vid tillämpning av byggnadslagen skillnaden mellan tätbebyggelse och glesbebyggelse blir aktuell, torde när det gäller förevarande villkor för zonexpropriation icke få någon praktisk betydelse. Såsom detta institut i övrigt gestaltas, kan det icke rimligen få någon användning på sådan bebyggelse — t. ex. randbebyggelse utmed vägar eller smärre byggnadsanhopningar i en förortsrayon — om vilken tveksamhet kan yppas, huruvida den är att hänföra till tätbebyggelse eller glesbebyggelse.

Av institutets allmänna grunder följer, att av all inom riket förekommande tätbebyggelse endast en ganska ringa yta kännetecknas av sådana förhållanden inför vilka zonexpropriationen får en uppgift att fylla. Saneringsmogna inre delar av större städer utgöra de typiska föremålen för zonexpropriation. Det har emellertid icke synts påkallat eller ens lämpligt att söka begränsa institutets tillämpningsområde genom att till begreppet tätbebyggelse foga attribut, uttryckande att staden skall ha en viss storlek eller att ett visst byggnadsskick skall förekomma. Om förutsättningarna i övrigt äro uppfyllda, bör även inom mindre städer och inom stadsliknande samhällen zonexpropriation kunna stå till buds såsom medel att stödja ett saneringsföretag. Användningen av denna expropriationsform bör ej heller bli beroende av exempelvis hushöjden inom det område som kommit i fråga. Även kvarter med villabebyggelse bör kunna vara föremål för zonexpropriation.

I likhet med de nuvarande bestämmelserna i 44 § byggnadslagen bör emellertid stadgandet om zonexpropriation vara begränsat till stadsplanlagda områden. För områden, som avses alltjämt skola ligga under byggnadsplan eller som ej omfattas av någon detaljplan, torde något praktiskt behov av zonexpropriation/svårigen kunna tänkas föreligga. Beträffande tätbyggt ej tidigare stadsplanlagt område, som lägges under stadsplan, bör zonexpropriation få äga rum.

Såsom villkor för zonexpropriation bör tydligen ytterligare uppställas, att det skall föreligga ett *behov* av ombyggnad. Ett dylikt behov kan naturligtvis vara mer eller mindre trängande. Det har icke synts påkallat att begränsa stadgandets tillämpning till sådana fall, där det framstår såsom oundgängligen nödigt att ombyggnad verkställes ofördröjligen. Å andra sidan bör det icke anses tillräckligt för expropriationsrätt enligt förevarande paragraf, att en viss förändring i bebyggelsen skulle kunna anses nyttig eller eljest ur viss synpunkt önskvärd, låt vara att en ombyggnad med gatureglering är enda sättet att förverkliga önskemålet. Behov av ombyggnad föreligger, när bebyggelsen inom ett område kännetecknas av sådana missförhållanden, att dessa utan längre dröjsmål måste undanröjas och det nödvändiga medlet härför är ombyggnad.

Villkoret, att ett behov av ombyggnad skall föreligga, får tydligen i regel anses uppfyllt, om förhållandena äro sådana, att Kungl. Maj:t jämlikt 27 § byggnadslagen skulle kunna förelägga stadsfullmäktige viss tid, inom vilken ändring av stadsplanen skall vara underställd vederbörande myndighets prövning. Att begränsa zonexpropriationsrättens användning till den situation, som åsyftas med sistnämnda stadgande och som i lagens förarbeten kännetecknats såsom missbruk av stadsplanemonopolet, har emellertid icke synts böra ifrågakomma. Detta vore mindre lämpligt redan med hänsyn därtill, att 27 § byggnadslagen icke förutsatts erhålla tillämpning annat än i sällsynta flagranta fall och veterligen icke hittills haft annan betydelse än som följt av dess blotta existens. Ytterligare tillkommer, att det vid zonexpropriation förutsatta om-

byggnadsbehovet hänför sig till intressen, för vilkas rätta utmärkande ordalagen i 27 § byggnadslagen ej kunna anses ägnade.

Saneringsbehovet har sin mest påtagliga grund i den trafiktekniska utvecklingen. På sätt i den allmänna motiveringen närmare beskrivits är det framför allt denna utveckling som åstadkommit att nuvarande gatunät i stor omfattning blivit föråldrat, så att flerstädes trängande behov uppkommit att genomföra gaturegleringar med genombrytningar av byggnadskvarter. Av skäl som likaledes utvecklats i den allmänna motiveringen har även det rent bostadspolitiska kravet på ändamålsenlig bebyggelse synts böra beaktas i detta sammanhang. Enligt förslaget skall alltså det förutsatta behovet av ombyggnad föreligga med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse. Den valda formuleringen utesluter från stadgandets tillämpning sådana fall, där en ombyggnad framstår såsom nödig enbart för att öka tillgången på bostäder. Det har synts lämpligast, att dessa fall liksom hittills omfattas av den i 1 § 16. expropriationslagen stadgade expropriationsrätten. Naturligtvis äro även andra fall tänkbara, där från allmän synpunkt ett ombyggnadsbehov skulle kunna sägas föreligga. Att med tanke härpå giva lagtexten en mera elastisk utformning har emellertid icke synts böra ifrågakomma. Hänsyn till enskild rätt påkallar överhuvudtaget en restriktiv tillämpning av stadgandet, och de fall som skola inrymmas under detsamma böra vara tillräckligt preciserade. Zonexpropriation bör icke stå till förfogande för en planerad ombyggnad, om vilken det med fog kan sägas att dess behövlighet huvudsakligen hänför sig till enskilda intressen. En ombyggnad, som ej har annat syfte än att bereda markägaren — t. ex. staden själv — fördelen av en förhöjd byggnadsrätt, synes icke böra utgöra tillräcklig grund för zonexpropriation.

Såsom i annat sammanhang berörts kan stadsombyggnad, även om den har karaktären av stadsplaneteknisk sanering, genomföras antingen genom inbördes fristående arbeten (punktsanering) eller genom arbeten *i ett sammanhang*. Det är endast för den senare saneringstypen som zonexpropriation är avsedd att tjäna som hjälpmedel. Inom de tätbebyggda områden, på vilka förevarande lagstiftning tagit sikte, äro förhållandena i allmänhet sådana, att punktsanering skulle utgöra en otjänlig metod, om man inom rimlig tid och på ett någorlunda ändamålsenligt sätt ville nå det med saneringen åsyftade resultatet. En mera ingripande omdaning av gatunätet inom ett större område eller en stadsdel kräver naturligen en samordning av de olika arbetsmomenten, ett noga genomtänkt tidsschema, baserat på arbetenas inbördes sammanhang och naturliga prioritet. Att såsom villkor för zonexpropriation uppställa att möjligheten för punktsanering måste vara helt utesluten, skulle måhända dock vara alltför strängt. Situationen är väl ej sällan den, att det är en lämplighetsfråga, om den ena eller andra saneringsmetoden väljes. Med hänsyn härtill har den ifrågavarande förutsättningen för expropriationsrätt preciserats sålunda, att ombyggnaden icke lämpligen kan ske annorledes än i ett sammanhang. Givet är, att

om zonexpropriation kommit till stånd, staden icke utan att missbruka sin ställning och svika sina förpliktelser skulle kunna välja en annan saneringsmetod än den som varit förutsatt vid expropriationens beviljande.

I uttrycket ombyggnad i ett sammanhang avser förslaget icke att inlägga ett ovillkorligt krav på att arbetena skola fortskrida utan något som helst uppehåll. Vid den saneringstyp varom här är fråga måste det visserligen vara ett önskemål, att ombyggnaden verkställes på kortast möjliga tid. Klart är emellertid, att understundom på grund av oförutsedda omständigheter eller av praktiska hänsyn tillfälliga avbrott i arbetena måste kunna förekomma. Vad som speciellt utmärker ifrågavarande saneringstyp är alltså icke så mycket sammanhanget i tid som fastmera den på åtgärdernas inbördes avhängighet av varandra grundade samordningen i ett uppgjort schema.

Av skäl som närmare utvecklats i den allmänna motiveringen skall zonexpropriation kunna ske innan ännu den tilltänkta ombyggnaden blivit i detalj preciserad genom fastställandet av en ny stadsplan och till och med redan innan någon sådan plan formligen upprättats. Härav följer emellertid icke, att expropriationen bör anordnas utan någon som helst anknytning till stadsplaneringen. Att ett visst samband härutinnan måste finnas framgår redan därav, att ändamålet med expropriationen är en ombyggnad, som självfallet skall regleras i stadsplan. I betraktande härav torde i expropriationsärendet böra klarläggas, icke blott att det med ansökningen avsedda området kännetecknas av sådana missförhållanden som motivera ombyggnad, utan även att denna är aktuell åtminstone såtillvida, att planeringsarbetet står vid sin början. Med tanke härpå har i förslaget, såsom en formell förutsättning för expropriationsansökningens prövning, synts böra krävas, att fråga skall ha väckts om antagande av ny stadsplan över området.

Med detta krav avses icke, att frågan om antagande av ny stadsplan nödvändigtvis måste ha väckts hos stadsfullmäktige (jfr 15, 35 och 68 §§ byggnadslagen). Planändringsfrågor lära i allmänhet behandlas internt inom stadens förvaltande organ eller ämbetsverk, innan ett formligt förslag framlägges inför stadsfullmäktige. Kravet på att frågan om ny stadsplan skall vara väckt synes böra betraktas såsom uppfyllt åtminstone i det fall att frågan förelagts byggnadsnämnden.

För att en stad skall kunna komma i åtnjutande av samtliga de fördelar, som avses med zonexpropriation, bör naturligtvis staden inkomma med sin expropriationsansökan, så snart denna formellt kan upptagas till prövning. Dröjsmål härmed giver upphov bland annat till den nackdelen för staden, att markvärdet lätt nog undergår en stegring i följd av de förväntningar, som den tilltänkta stadsombyggnaden utlöser. Under vissa omständigheter skulle ett längre dröjsmål även kunna vara tomtägarna till olägenhet såtillvida, att de komme att sväva i ovisshet om stadens avsikter. Tillräckliga skäl ha dock icke ansetts föreligga att stadga en viss tidsfrist inom vilken expropriationsansök-

ningen måste vara gjord för att kunna upptagas till prövning. Ansökningen skall enligt förslaget kunna göras såväl före som vid och efter framställningen om stadsplanens fastställande. Zonexpropriation skall alltså i likhet med nuvarande s. k. tekniska zonexpropriation kunna begagnas för att bringa bebyggelsen å ett område till överensstämmelse med gällande stadsplan. Det har syntts överflödigt att i lagtexten särskilt utmärka, att expropriationsansökningen skall kunna göras även efter stadsplanens fastställande.

För att expropriationsansökningen skall kunna beviljas måste givetvis övertygande bevisning ha åstadkommits om att de i lagen angivna villkoren för expropriationsrätt verkligen äro för handen. Det har icke syntts lämpligt att i lag binda denna bevisning vid särskilda formella regler. Förslaget intager i detta hänseende en ståndpunkt liknande den som ligger till grund för stadgandet i 1 § 16. expropriationslagen.

Den fria bevisning som förutsättes måste självfallet avse såväl det nuvarande tillståndet inom det ifrågakomna området som ock den åsyftade framtidsbilden. Att ådagalägga förhandenvaron av sådana missförhållanden, som motivera ombyggnad, torde i allmänhet icke erbjuda särskilda svårigheter. Såsom bevismedel ifrågakommer i främsta rummet utlåtanden från sakkunniga eller från myndigheter, vilkas intressen beröras av förhållandena. Att härjämte även syn på ort och ställe bör kunna spela en roll, ligger i sakens natur. I vissa fall kunna förhållandena vara så pass kända, att behovet av ombyggnad framstår såsom ett notoriskt faktum. I andra fall, där saneringsbehovet är mera diskutabelt och frågan är av stor vikt, torde man få räkna med att vederbörande departementschef skall söka bilda sig en uppfattning genom personligt besök å ort och ställe.

Beträffande de framtida förhållandena kan naturligtvis icke krävas någon utredning jämförlig med en detaljplan. Det får anses tillräckligt, om huvudgrunderna i den blivande planeringen redovisas, så att frågan om ändamålet med expropriationen och frågan om lämpligheten av de tilltänkta åtgärderna tillfredsställande belysas. Lämpligaste sättet att göra detta är att förete en karta eller kartsbild, som utmärker gatunätets blivande gestaltning och är försedd med kortfattad beskrivning av den tilltänkta nya bebyggelsens allmänna karaktär.

Med hänsyn till vikten av att man icke alltför tidigt binder sig vid ett visst alternativ, torde det ibland kunna vara lämpligt att icke blott en utan två eller flera alternativa förslag bifogas expropriationsansökningen.

Den utredning som sökanden sålunda har att prestera kompletteras självfallet genom den remissbehandling som på vanligt sätt kommer att föregå Kungl. Maj:ts beslut.

Rätt till zonexpropriation skall enligt förevarande paragraf icke kunna tilläggas någon annan än staden. Att låta exempelvis kronan eller någon viss sammanslutning av fastighetsägare få rätt till zonexpropriation har icke syntts kunna förordas. En dylik utvidgning till andra rättssubjekt än staden skulle

knappast motsvara de i den allmänna motiveringen framlagda grundförutsättningar för zonexpropriation och synes i övrigt mindre väl förenlig med byggnadslagstiftningen i övrigt. Huruvida — såsom föreslagits av bostadssociala utredningen — lösningsrätt av något slag bör tillkomma sammanslutning av fastighetsägare i vissa saneringsfall är en fråga, som icke i förevarande sammanhang synts böra lösas.

På Kungl. Maj:ts prövning i varje särskilt fall ankommer att avgöra, huruvida expropriationsrätt skall beviljas med avseende å hela det område ansökningen avser eller gränserna för zonen skola dragas snävare än enligt stadens begäran. Stadgandet vilar på förutsättningen, att expropriation ej får medgivas utöver vad som kräves för ändamålet tillgodoseende i det föreliggande fallet. Vid bestämmandet av zonen är det icke avgörande, att marken omedelbart ansluter till en viss nyupptagen gata. Även byggnadsmark inom annat närbeläget kvarter bör kunna exproprieras, om blott de i stadgandet angivna villkoren härför kunna anses uppfylla.

45 §.

Denna paragraf återgiver, med av omflyttningen betingade redaktionella ändringar, innehållet i nuvarande 44 § första stycket och 45 §.

Om ersättning för stadsbyggnadskostnad

För genomförandet av en gatureglering ställer byggnadslagen på fastighetsägaren anspråk i skilda hänseenden. Honom åligger bl. a. att till staden avstå mark, som är avsedd till gata (41 §); han är vidare skyldig att i viss utsträckning ersätta staden värdet av gatumarken (56 §), tvenne förpliktelser, som i förekommande fall kunna medföra, att han vid markens avstående först erhåller ersättning för marken samt sedermera, då gatan upplåtes till allmänt begagnande, avkräves ersättning för värdet av viss del av densamma (63 §). Han kan vidare — beroende på lokala föreskrifter och sedvänjor — bliva skyldig att bidra till stadens kostnader för iordningställandet av gatan.

Medan fastighetsägarens skyldighet att ersätta staden värdet av gatumarken funnits fastslagen redan i 1907 års stadsplanelag, har någon förpliktelse för honom att bidra till kostnaden för gatas iordningställande ej blivit honom direkt genom lag ålagd. I 1931 års stadsplanelag infördes emellertid ett stadgande (49 §), enligt vilket stadsfullmäktige kunde för staden i dess helhet eller allenast viss del därav meddela särskilda bestämmelser — gatukostnadsbestämmelser — rörande sådan skyldighet, ett stadgande som innebar, att åt städerna överlämnades att själva bestämma huruvida bidrag till nämnda kostnad skulle uttagas. Denna bestämmelse överfördes i huvudsak oförändrad till byggnadslagen (67 §).

Den olikhet, som sålunda föreligger mellan tomtägars skyldighet att ersätta

värdet av gatumark och hans skyldighet att bidraga till kostnaden för iordningställandet av gata, i det att den förra har allmän räckvidd under det att den senare är lokalt betingad, finner sin förklaring i de historiska förhållanden, varur den sistnämnda förpliktelsen framvuxit.

Skyldigheten att anlägga gata har i Sverige liksom i åtskilliga andra länder sedan länge ansetts som ett fastigheterna åvilande onus, vilket det ålegat vederbörande fastighetsägare att fullgöra, var och en framför sin fastighet. Föreskrifter av sådan innebörd funnos redan i vissa medeltida lagar. I 1734 års lag sänkades däremot bestämmelser om anläggning av gata. Meningen var, att föreskrifter härom skulle givas i den byggnadsstadga, vartill lagkommissionen upprättat förslag. Detta upptog också ett avsnitt om gators, torgs, broars och andra platser upptagande och renhållande. Lagkommissionens förslag innebar att alla, som i staden ägde hus, gårdar och tomter, vore skyldiga att fullgöra vissa naturaprestationer med avseende å gatas anläggning; fastighetsägarna hade, var och en framför sin tomt, att "fylla, jämna och stenlägga" gatan intill hälften av dess bredd. Då förslaget till byggnadsstadga emellertid kom att ställas på framtiden, kommo föreskrifter om gatas anläggning i stället att inflyta i de sinsemellan tämligen varierande byggnadsordningar, som städerna efter hand antogo. Vid mitten av förra århundradet torde gatuhållningen i flertalet städer ha åvilat fastigheterna. Den kom dock att erhålla olika karaktär i olika städer. I de flesta städer tillkom det fastighetsägarna själva att utföra gatuarbetena. I andra städer, där anläggandet av gator ombesörjdes av stadsförvaltningen, voro fastighetsägarna påbörjade en skyldighet att lämna staden penningbidrag till gatuhållningen. På några håll togos stundom andra beskattningsföremål än fastigheter i anspråk för bestridande av gatukostnaderna.

Före 1862 års kommunallagstiftning voro de kommunala rättigheterna i städerna huvudsakligen förbehållna det burskapsägande borgerskapet. Detta hade även att till största delen svara för de kommunala utgifterna. Kommunallagstiftningen medförde, att denna olikhet mellan de burskapsägande och icke burskapsägande stadsmedlemmarna i princip avskaffades. Likställigheten blev emellertid icke tillfullo genomförd. Sålunda meddelades den allmänna föreskriften, att då i lag eller allmän författning stadgades, att viss utskyld skulle utgå efter annan än den i kommunalförordningen angivna grunden eller att vissa från skattskyldighet till staden eljest befriade invånare skulle till fyllande av särskilda behov bidraga, skulle till efterrättelse gälla vad för sådant fall vore förordnat. Härunder föll, utom vissa andra pålagor, jämväl den fastighetsägarna åvilande skyldigheten att anlägga gata.

Den nu angivna avvikelser från den proklamerade likställighetsgrundsatsen föranledde Kungl. Maj:t att i juli 1863 utfärda ett cirkulär, varigenom förordnades att överståthållarämbetet och länsstyrelserna skulle, där icke redan överenskommelse träffats om likställighet mellan kommunens samtliga medlemmar

i fråga om kommunala rättigheter och skyldigheter, utröna huruvida städerna självmant ville söka ernå sådan likställighet. Med anledning av detta cirkulär träffades under åren 1863 — 1866 i ett flertal städer s. k. *likställighetsöverenskommelser*. Dessa överenskommelser, som närmast åsyftade en utjämning av de burskapsägande och icke burskapsägande stadsinvånarnas rättigheter och skyldigheter, upptogo ofta även frågan om gatuhållningen. I en del likställighetsöverenskommelser blev sålunda uttryckligen föreskrivet, att de med fastigheterna förenade onera och avgifter eller vissa av dem skulle framdeles utgöras på bekostnad av staden. I andra överenskommelser åter undantogs nämnda onera och avgifter från likställighetsregleringen med föreskrift att de skulle fullgöras på sätt förut varit sed.

Då sedermera frågan om särskild stadsplanelagstiftning upptogs till behandling, blev frågan om skyldigheten att anlägga gata föremål för övervägande. 1884 års *stadsplanelagskommitté* fann sig emellertid böra avstå från all tanke på att föreslå allmänna bestämmelser i detta ämne och intog i stället i sitt lagförslag det stadgandet, att angående sättet för ordnande och anläggning av gata ävensom skyldigheten att ombesörja och bekosta gatas anläggning och underhåll skulle gälla vad för varje samhälle vore eller bleve särskilt stadgat (7 §). Som skäl härför återopade kommittén, att det inom de särskilda samhällena gällde väsentligen olika bestämmelser såväl i fråga om gatas anläggning som beträffande underhållsskyldigheten samt att fullständiga överenskommelser om likställighet i detta avseende mellan kommunernas samtliga medlemmar icke kunnat i de flesta samhällen åvägbringas. Vid sådant förhållande fann kommittén det ogörligt att genom civillag ordna ifrågavarande rättsförhållande lika för alla samhällen. Allmängiltiga bestämmelser i ämnet skulle för övrigt enligt kommitténs mening icke kunna meddelas, utan att det samtidigt noggrant fastsloges vad som med gatas anläggning och underhåll förstodes, så att skyldigheten i det ena eller andra hänseendet bleve bestämt begränsad och tvister angående sättet för densammes fullgörande kunde undvikas. I enlighet med denna av 1903 års *stadsplanelagskommitté* biträdda ståndpunkt intogs i 1907 års stadsplanelag en i huvudsak likalydande bestämmelse, vilken sedermera oförändrad överfördes till fastighetsbildningslagen.

Som tidigare nämnts (sid. 28) ledde det förslag till reglering av gatuhållningen, som år 1917 framlades av *kommunala nybildningskommittén*, ej till lagstiftning. För gatuväsendet i stad och dess finansiering kom alltså fortfarande att saknas normerande bestämmelser i allmän lag. Detta förhållande uppmärksammades av 1916 års *kommitté*, som ansåg att man vid en reglering av gatuhållningsskyldigheten borde utgå från rådande faktiska förhållanden. Kommittén framhöll, att endast med mycken varsamhet och ej utan tungt vägande skäl borde den bestående ordningen rubbas. Men om en ändring i eller omläggning av gällande regler angående gatuhållet funnes skälig och lämplig borde ej hinder möta för att vidtaga en sådan. Kommittén övervägde följaktligen att i lag upp-

ställa vissa allmänt hållna bestämmelser angående gatuhållets utgörande, vilka emellertid endast skulle ha karaktären av normalregler, från vilka avvikelser kunde ske i den mån bestående förhållanden eller andra omständigheter därtill föranledde. Från denna tanke nödgades kommittén dock utom i ett avseende avstå; endast i fråga om torg eller annan sådan allmän plats, i den mån den ej vore att anse som gata, syntes principen att samhället skulle ombesörja dess anläggning och underhåll vara så allmänt antagen och tillämpad, att den kunde lagfästas. Vad beträffar gata framför tomt kunde kommittén ur de förhandenvarande förhållandena ej utdraga några mera allmängiltiga grunder, som kunde anses ha vunnit den anslutning, att de borde tillerkännas normerande betydelse. Därtill komme — yttrade kommittén — att dylika normalbestämmelser knappast skulle kunna vinna omedelbar tillämpning annat än för nya städer eller stadsdelar och att det även för sådana, särskilt samhällen på landet där stadsplanelagen finge tillämpning, ej sällan kunde finnas önskvärt och lämpligt att ordna gatuhållningen på annat sätt. För övrigt syntes det kommittén rimligt, att en angelägenhet av den eminent lokala natur som kännetecknade gatuhållet finge såsom tidigare ordnas lokalt efter de särskilda orternas behov och förhållanden.

Kommittén förmenade, att gatuhållningsskyldigheten i grund och botten vore en beskattningsfråga, samt erinrade, att den så också betraktats av kommunala nybildningskommittén. Det kunde därför enligt kommitténs uppfattning ifrågasättas, om bestämmelser i förevarande ämne hade sin rätta plats i stadsplanelagen. Då emellertid gatuhållet av ålder utgjorts in natura såsom ett tomterna åvilande onus och stundom fortfarande så utgjordes, samt skyldigheten att bekosta gatuhållet för övrigt stode i mycket nära sammanhang med andra till gatuväsendet hörande, i stadsplanelagen behandlade ämnen, fann kommittén det vara lika naturligt som lämpligt, att nämnda skyldighet även där reglerades. Ett särskilt skäl att upptaga ämnet ansåg kommittén ligga även däruti, att det av kommunala nybildningskommittén utarbetade ovan omförmälda förslaget ej blivit för riksdagen framlagt, under det att behovet av legala bestämmelser angående städernas gatuhållning vore trängande. Om gatuväsendet reglerades i stadsplanelagen, måste emellertid åt bestämmelserna om skyldighet att utgiva bidrag därtill förlänas en mer inskränkt räckvidd än i kommunala nybildningskommitténs förslag; detta motiverades också av lagstiftningens begränsning till allenast gatuväsendet.

I enlighet med vad sålunda anförts föreslog kommittén (54 §), att anläggning av torg, park eller annat dylikt för allmän samfärdssel avsett område skulle bekostas av staden. Samma skulle vara förhållandet ifråga om gata, i den mån ej tomtägare vore skyldig att på grund av därom gällande särskilda bestämmelser ersätta denna senare kostnad. Stadsfullmäktige skulle emellertid i viss ordning kunna meddela sådana bestämmelser till följd varav ägare av tomt vid gata, som ännu ej upplåtits till allmänt begagnande, bleve skyldig att helt eller

delvis bekosta anläggning av gata. Vore för stad eller del därav bestämmelse meddelad eller av ålder gällande angående skyldighet för tomtägare att helt eller delvis besörja eller bekosta gatas anläggning, skulle vad sålunda föreskrivits lända till efterrättelse intill dess stadsfullmäktige annorlunda beslutat.

Det nu behandlade förslaget fick närmast den betydelsen, att det kom att tjäna som förebild till ett av 1925 års sakkunniga i oktober nämnda år framlagt förslag till lag om gatuhållningsskyldighet i stad. Behovet av en lagstiftning, som gav städerna möjlighet att av fastighetsägarna utkräva bidrag för gatas iordningställande, gjorde sig då med sådan styrka gällande, att de sakkunniga funno sig böra upptaga denna fråga till fristående behandling. På grundval av de sakkunnigas förslag, vilket nära anslöt sig till de regler som 1916 års kommitté utarbetat, framlades för 1926 års riksdag proposition i ämnet. Riksdagen motsatte sig emellertid, att frågan om gatuhållningsskyldigheten utbröts ur det allmänna reformarbetet på stadsplanelagstiftningens område, och propositionen avlogs.

När de sakkunniga i samband med lagstiftningen i övrigt sedermera återkommo till spørgsmålet, följde de delvis andra linjer än dem 1916 års kommitté utstakat. De voro sålunda av den meningen, att all kostnad en stad haft för att kunna upplåta en gata till allmänt begagnande måste betraktas i princip enhetligt. Om kostnaden bestode i löseskilling för själva gatumarken, skadestånd i samband med expropriation för densamma, kostnad för förvärv av å gatumarken befintliga byggnader, kostnad för nedrivning av dylika byggnader, kostnad för gatas schaktning eller förseende med beläggning och avloppsledning o. s. v., borde detta enligt de sakkunnigas åsikt ej föranleda att kostnaderna betraktades som artskilda; den ena såväl som den andra utgiften hade för staden varit lika nödvändig för att staden skulle kunna upplåta gatan till allmänt begagnande.

De sakkunniga behandlade därför fastighetsägarnas skyldighet att bidraga till gatumarkskostnad och deras skyldighet att i övrigt bidraga till gatas upplåtande i ett sammanhang. De frångingo principen att ersättningsskyldigheten skulle avse visst gatuområde framför tomten och ansågo, att den del av den totala gatukostnaden, som inom visst stadsplaneområde borde falla på fastighetsägarna, borde mellan dem fördelas. Kostnaden för gatans upplåtande behövde alltså ej falla på de invidliggande tomterna utan kunde slås ut på ett större fördelningsområde. Gator med större bredd än aderton meter förutsattes skola i egenskap av huvudtrafikleder tillhöra generalplanen och ej stadsplanen; ersättningen för dessa gator skulle därför uttagas genom *bettermentsbidrag*. Med hänsyn därtill ansågo sig de sakkunniga kunna låta regeln om ersättningsskyldighetens begränsning till viss högsta gatubredd utgå ur förslaget. Emellertid skulle fastighetsägare icke vara skyldig att lämna större bidrag än som svarade mot gatumarksvärdet och viss del, i regel hälften, av övriga gatukostnader. Beträffande förfaringssättet föreslogo de sakkunniga, att det skulle tillkomma Konungen att bestämma, att gatukostnadsbidrag skulle till staden utgivas samt besluta om

storleken av fastighetsägarnas andel i gatukostnaden men däremot Konungens befallningshavande att pröva stadsfullmäktiges beslut om gatukostnadsbidragets fördelning mellan fastighetsägarna.

De sakkunnigas förslag mötte vid remissbehandlingen stark kritik och vann ej heller Kungl. Maj:ts anslutning. I proposition nr 79 till 1931 års riksdag, då förslaget efter överarbetning inom justitiedepartementet framlades för riksdagen, intog departementschefen i likhet med 1916 års kommitté den ståndpunkten, att man vid lösandet av förevarande synnerligen betydelsefulla spörsmål borde skilja mellan å ena sidan torg, park eller annat dylikt område till den del det ej vore att anse såsom gata och å andra sidan gata framför tomt. I fråga om den förstnämnda marken fann departementschefen regeln att samhället skulle besörja och bekosta dess iordningställande så allmänt antagen och tillämpad, att den kunde lagfästas. Beträffande åter skyldigheten att bekosta iordningställande av gata framför tomt förefölle situationen vara annorlunda.

I den lagrådsremiss, som föregick propositionen, uttalade departementschefen, att en av de mest påtalade bristerna i då gällande stadsplanelagstiftning vore att för de flesta städer möjlighet saknades att av fastighetsägarna uttaga ersättning för gatubyggnadskostnader. Bland de myndigheter och organisationer, som yttrat sig i ämnet, syntes enighet råda om att sådan möjlighet borde finnas i alla städer. Departementschefen påpekade, att det från fastighetsägarehåll hävdats, att gatuhållningen icke vore av större betydelse för fastighetsägarna såsom sådana än för andra näringsidkare inom samhället eller för samhällets övriga invånare utan vore en hela kommunens gemensamma angelägenhet och att det därför ej vore rätt och billigt, att ifrågavarande kostnader skulle i någon form påläggas fastighetsägarna. Denna uppfattning vore enligt departementschefens mening icke hållbar. Visserligen måste varje samhällets invånare anses ha fördel av att välordnade gator funnes. Men det kunde icke förnekas, att fastighetsägarna i högre grad än stadens övriga invånare droge nytta av dessa anordningar. En fastighets värde påverkades givetvis i icke oväsentlig grad av det skick, vari gatan befunne sig. Departementschefen erinrade i detta sammanhang, att spörsmålet om tomtägars skyldighet att särskilt bidra till kostnaderna för gata också som beskattningsfråga varit föremål för övervägande. Vad från fastighetsägarehåll sålunda invänts fann departementschefen följaktligen ej böra utgöra hinder för att i den nya lagstiftningen principiellt fastslå en bidragsskyldighet i förevarande avseende för tomtägare.

Liksom 1916 års kommitté ansåg departementschefen, att man vid regleringen av denna skyldighet borde utgå från tidigare bestående faktiska förhållanden. De städer, som redan förut ägde rätt att i viss utsträckning uttaga bidrag till kostnaderna för gatas första anläggning, ansågos icke böra vidkännas inskränkning i denna rätt. Det borde ankomma på varje stad att själv besluta, om ändring skulle ske i den för staden gällande ordningen.

Mot departementschefens ställningstagande härutinnan gjorde riksdagen ej

någon erinran. Gatuhållningsskyldigheten bibehölls sålunda vid den karaktär av lokal angelägenhet, som den av ålder haft.

Byggnadslagens stadganden om tomtägars skyldighet att bidra till kostnaden för iordningställande av gata överensstämmer i huvudsak med stadsplanelagens bestämmelser härom. I avsnittet om ersättning för gatubyggnadskostnad innehåller 67 § den grundläggande regeln om att stadsfullmäktige äga meddela bestämmelser om tomtägars skyldighet att bidra till gatubyggnadskostnad, 68 § vissa direktiv, som skola iakttagas vid gatubyggnadskostnadsbestämmelsernas uppgörande, samt 69 §, vilken saknar motsvarighet i stadsplanelagen, regler om jämkning av tomtägens skyldighet att utgiva gatubyggnadskostnadsbidrag samt om tvist beträffande sådant bidrag.

Förfarandet vid meddelande av gatubyggnadskostnadsbestämmelser regleras i 35 § byggnadsstadgan. Häri föreskrives att det åligger stadsfullmäktige, då fråga uppkommer om antagande av sådana bestämmelser och fullmäktige finna, att frågan bör komma under närmare prövning, att verkställa utredning och uppgöra förslag i ärendet. Förslaget skall sedermera hållas tillgängligt för granskning under viss tid samt därefter eventuellt undergå ytterligare bearbetning. Fullmäktige ha därpå att besluta i ärendet. Skall detta underställas Konungens prövning — och så skall alltid ske, om på tomtägare lägges skyldighet, som tidigare ej ålegat honom — skola handlingarna i ärendet, efter det beslut meddelats, insändas till länsstyrelsen, som har att med eget utlåtande överlämna dem till Konungen.

Till kommunernas ledning vid uppgörandet av gatubyggnadskostnadsbestämmelser har byggnadsstyrelsen — vilken enligt 7 § byggnadslagen har att utöva den allmänna uppsikten över planläggningen och byggnadsväsendet i riket — tid efter annan utarbetat normalförslag till sådana bestämmelser; det senaste härrör från 1949 (byggnadsstyrelsens publikationer 1949: 3). De gatubyggnadskostnadsbestämmelser, som sedan stadsplanelagens tillkomst fastställts, torde i allmänhet nära ansluta sig till det normalförslag, som för tillfället förelegat.

Byggnadslagen utgår liksom tidigare 1931 års stadsplanelag från principen, att markägaren skall utgiva ersättning för gatumarken efter den nytta han har av gatan. För att tillgodose denna princip har gatumarkersättningens storlek gjorts beroende av, förutom markens värde per ytenhet, framför allt tomtlinjens längd vid gatan och den tillåtna hushöjden. Om markägarens skyldighet att gälda ersättning för värdet av gatumarken ej motsvarar den fördel som genom gatan beredes tomten, kan ersättningen jämkas med hänsyn därtill (60 §).

Samma princip ligger till grund för tomtägars skyldighet att bidra till kostnaden för iordningställande av gata. I 68 § tredje punkten föreskrives sålunda, att tomtägaren ej får belastas med kostnad, som utan motsvarande fördel för tomtens bebyggande föranledes av att gatas höjdläge skall i väsentlig mån

avvika från markens naturliga höjdläge eller av att gatas anläggning eljest på grund av särskilda omständigheter ställer sig mer än vanligt kostsam. Genom detta stadgande befrias tomtägaren från kostnad för större sprängnings-, schakt- nings- eller fyllningsarbeten, som äro nödvändiga för gatans anläggning men som stundom kunna vara mera till skada än gagn för tomten. Och enligt fjärde punkten samma paragraf må tomtägaren — vilkens åligganden enligt tionde punkten städse skola motsvara skäliga anspråk på rättvisa och billighet — ej påföras gatubyggnadskostnad i större omfattning än som gäller ifråga om hans skyldighet att ersätta gatumark. I 69 § finnes en jämkningsregel av samma innebörd som den som gäller beträffande gatumarksansättningen.

Stadens och tomtägarens mellanhavande i samband med gatubyggnad skulle alltså med visst fog kunna karaktäriseras som ett utbyte av prestationer, varvid gatumarksansättningen och gatubyggnadskostnadsbidraget utgöra tomtägarens vederlag för den av staden utförda gatanläggningen. I byggnadslagen finnas ytterligare exempel på att en dylik bidragsplikt är lagd på en grupp samhällsmedlemmar, som genom en samhällets åtgärd beredes en förmån. Enligt 53 § byggnadslagen kan sålunda den, som förfogar över ett s. k. specialområde, förpliktas bidraga till kostnaden för anordnande av trafikled till eller genom området, i den mån han kan anses ha nytta därav. Också vissa i förevarande sammanhang aktuella lagstiftningsförslag inrymma bestämmelser om bidrag eller avgifter, vars rättsgrund är att söka i den nytta, som den bidragspliktige tillföres. Den år 1949 föreslagna exploateringsavgiften vilade ytterst på sådana åtgärder från samhällets sida, som giva upphov till värdestegring av fastigheterna. Vidare må nämnas att enligt 1946 års vatten- och avloppssakkunnigas i september 1951 avgivna betänkande (SOU 1951: 26) med förslag till lag om vatten- och avloppsanläggningar (17 §) kostnaden för sådan anläggning, i den mån den ej skall bestridas av vederbörande kommun eller med statsmedel eller eljest i särskild ordning, skall bäras av den eller de fastigheter anläggningen betjänar. Kostnaden föreslås skola fördelas mellan fastigheterna efter den nytta fastigheterna ha av anläggningen (19 §).

Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är den bidragsform, vilken regleras i 44 § andra stycket byggnadslagen och blivit sammankopplad med den ekonomiska zonexpropriationen. Enligt detta stadgande kan tomtägare, då kostnaden för stadsplans genomförande i väsentlig mån överstiger det bidrag till kostnad för gata, som staden äger att av tomtägare uttaga, och genomförandet av planen tillika medför väsentligt ökat värde för kringliggande kvartersmark, undgå inlösen, om han till nämnda kostnad erlägger ett särskilt bidrag, vars storlek bestämmes av Konungen till ett i förhållande till kostnaden och värdestegringen skäligt belopp.

Genomförandet av stadsplan är givetvis ett betydligt kostsamare företag, om den kräver ingripande i bebyggelse än om gatorna skola anläggas på obe-

byggd mark. I allmänhet torde omdaningar inom bebyggda områden innebära förändringar också i gatunätet, och uppkomna kostnader bliva följaktligen till åtminstone någon del ersatta genom gatumarksansättningar och, i förekommande fall, genom gatubyggnadskostnadsbidrag. Ehuru dessa ersättningar kunna uppgå till avsevärda belopp, täcka de dock ej alltid ens de kostnader som hänföra sig till själva gatuombyggnaden. Skall en gata vidgas, kan sålunda inträffa, att en del av gatan kommer att falla utanför ersättningsgill bredd; tomtägarens skyldighet att gälda gatumarksansättning och gatubyggnadskostnadsbidrag är ju begränsad bl. a. med hänsyn till den tillåtna hushöjden. Förutsätter gatuvidgningen att byggnader lösas för nedrivning eller innefattar den nya planen byggandet av tunnlar, viadukter eller broar, bliva kostnaderna här för till ingen del ersatta genom ifrågavarande bidrag; dessa avse ju endast gatumarken och dennas förseende med beläggning, gångbanor m. m.

Bortsett från Norrmalmsregleringen och ytterligare ett antal i Stockholm genomförda regleringar — såsom Kungsgatans framdragande för ett fyrtiotal år sedan — ha några stadsplaneregleringar av större omfattning under de senaste decennierna knappast förekommit i landet. Mindre omfattande företag, huvudsakligen i trafikreglerande syfte, ha däremot här och var genomförts. Finansieringen av dessa torde knappast ha inneburit några svårare ekonomiska problem för de kommuner, i vars regi regleringarna bedrivits. I den mån kostnaderna ej kunnat uttagas genom gatumarksansättningar och gatubyggnadskostnadsbidrag, torde de ha bestritts av skatte- eller lånemedel. De vanliga gaturegleringarna torde i de flesta fall ej ha skapat några värden utöver vad som motsvaras av bidrag enligt nuvarande lagstiftning.

Att den äldre bebyggelsen sålunda i stort sett lämnats orubbad innebär emellertid icke att behov saknats att ingripa. Situationen är ju snarast den — och här för giver den av bostadssociala utredningen verkställda undersökningen belägg — att i åtskilliga samhällen gatunät och i viss mån även bebyggelse sedan länge befunnit sig i ett sådant skick, att omfattande regleringar äro erforderliga. Av nu inkomna enquêtesvar framgår att nya stadsplaner, avseende genomgripande förändringar i stadsbilden, utarbetats i många av våra större städer. Att planerna hittills mestadels stannat på papperet beror på skilda faktorer. Den rådande bostadsbristen har förmodligen på sina håll motiverat bibehållandet av även mycket undermålig bebyggelse. Svårigheten att genomföra expropriation är också, som i den allmänna motiveringen utförligt behandlats, en viktig orsak. Vad som nu skall beröras är emellertid särskilt den orsak, som sammanhänger med de rent finansiella svårigheterna för en större reglering.

Norrmalmsregleringen får sägas utgöra ett typiskt exempel, där dessa svårigheter framträda. Regleringen innebär ju, att ett stort antal byggnader skall rivas, gator vidgas, viadukter och tunnlar byggas, parkeringsutrymmen anordnas och parkeringshus uppföras jämte mycket annat. Kostnaderna för dessa dyrbara anläggningar komma förmodligen att belöpa sig till flera hundra mil-

joner kronor. Enligt Stockholms stads mening kan det ej komma ifråga att lägga alla dessa kostnader på skattebetalarna; det skulle snedvrída eller rent av hejda stadens naturliga utveckling. Liknande betänkligheter kunna förmodas framtráda på andra orter, áven om de regleringar som där planerats áro av lángt mindre storleksordning.

I detta láge har man på kommunalt håll uppmárksammat den värdestegring, vartill en stadsplanering kan giva upphov. Det har icke synts obilligt, att de fastighetságare, som i avsevärd mån njuta fördel av en reglering, bidra till kostnaderna för densamma. Kunde kommunerna komma i átnjutande av något av denna värdestegring, skulle de finansiella betingelserna för genomförandet av behövlíga regleringar avsevärt förbáttras.

Syftet med omförmállda stadgande i 44 § andra stycket byggnadslagen ár just att bereda kommunerna möjlighet att ur den värdestegring, som kan uppkomma i samband med en stadsplanereglering, erhålla táckning för den merkostnad, som uppstår när regleringen blir av mera vittomfattande och ingripande art. Den i sagda lagrum föreskrivna bidragsskyldigheten ár enligt motiven att betrakta som en utvidgning av tomtágares skyldighet att utgiva bidrag till kostnad för gata, en skyldighet som har sin grund i den särskilda nytta tomtágare har av att gata anlággas framför hans tomt. Det bidrag, som enligt 44 § andra stycket byggnadslagen kan komma att utgå, har alltså liksom gatumarkersáttningen och gatubyggnadskostnadsbidraget sitt berättigande i det förhållandet, att samhället gör en viss prestation till fördel för den enskilde.

Som framgår av tidigare lámnad redogörelse har bestämmelsen om bidragsskyldighet i samband med ekonomisk zonexpropriation icke fått någon praktisk betydelse. Detta berättigar emellertid icke till slutsatsen, att kommunerna principiellt avvisa tanken att uttaga kostnadsbidrag av fastighetságare, som njuta värdestegringsfördel av en stadsplanereglering. Det av drátselkammaren i Norrköping avgivna enquêtesváret torde kunna framhållas sasom ett exempel på en i vissa kommuner rådande instállning. Det säges i detta, att staden förväntar en sådan utformning av blivande lagstiftning, att kostnaderna för större stadsplaneregleringar i första hand komma att bestridas av vederbörande fastighetságare.

På sätt i den allmänna motiveringen nármare utvecklats ár det framför allt det förhållandet, att bidrag ej kunna uttagas utan att ekonomisk zonexpropriation först pákallas, som avhállit kommunerna från att utnyttja möjligheten att tillgodogöra sig den värdestegring, som en stadsplanereglering kan få till följd. Om nu — sasom i detta betánkande föreslagits — den ekonomiska zonexpropriationen skall utmönstras ur lagstiftningen, bör härav icke följa, att kommunerna för framtiden skola vara betagna möjligheten att njuta komensation ur uppkommen värdestegring. Áven om expropriationsráttén vidgas sasom detta förslag avser, synes det därför pákallat, att regler tillskapas, vilka mera effektivt bereda kommunerna möjlighet att uttaga bidrag som här ásyftas, givetvis utan att fastighetságarnas berättigade ansprák på rättssäkerhet därför eftersättas. Av

det föregående följer att dessa regler måste utformas såsom fristående till expropriationsrätten. Reglerna skola berättiga kommun att uttaga bidrag till täckande av sådana kostnader, som följa av större stadsplanereglering, och bidragen skola uttagas av ägarna till sådana fastigheter, som av dylik reglering undfå avsevärd värdestegring.

Genom att sambandet mellan expropriation och bidrag upplöses, aktualiseras spørgsmålet vilket organ det skall tillkomma att bestämma bidragens storlek. Den nuvarande ordningen, enligt vilken Kungl. Maj:t bestämmer bidragen, är utan tvivel en direkt följd av detta samband; genom sitt åliggande att pröva förut-sättningarna för expropriation — vilket avser en bedömning av såväl kostna-derna för stadsplanens genomförande som den uppkomna värdeökningen — har Kungl. Maj:t syntts vara närmast att också fixera bidragen.

Det kan visserligen sägas, att Kungl. Maj:ts befattning i nu nämnda hän-seende ej hittills givit anledning till några allvarigare erinringar ur rättssäker-hetssynpunkt. Frågan om värdeökningens storlek — den i sammanhanget mest betydelsefulla — kommer ju i allmänhet att prövas ej av Kungl. Maj:t utan av expropriationsdomstol. Vidare kan inträffa, att en expropriationsprocess före-går Kungl. Maj:ts beslut i bidragsfrågan. Detta kommer således att i ej ringa omfattning grundas på tidigare avgöranden, vari enskilda rättsanspråk i viktiga hänseenden slutgiltigt prövats.

Genom bortfallet av den ekonomiska zonexpropriationen kommer emellertid denna fråga i ett annat läge. Ett bibehållande av nuvarande ordning skulle närmast innebära, att vid brist på åsämjande om värdeökningens storlek expro-priationsdomstolen finge uppskatta denna, varefter Kungl. Maj:t, utan att tidi-gare ha haft med ärendet att skaffa, hade att besluta om bidragen. När bidrags-plikten nu framträder såsom isolerad och självständig företeelse, lära några bärande skäl för en sådan uppdelning knappast låta sig förebringa. Ett dylikt arrangemang skulle snarast framstå som onödigt omständigt och tidsödande. Mest ändamålsenligt synes vara att i stället anförtro båda ifrågavarande funk-tioner åt samma organ. Det gäller nu att avgöra om detta organ skall vara Kungl. Maj:t eller expropriationsdomstol.

Att låta Kungl. Maj:t bestämma bidragen skulle visserligen formellt sett te sig enklare, då ju Kungl. Maj:ts avgöranden icke kunna överklagas. De avgöranden, varom här är fråga, framför allt bedömningen av värdeökningen, äro emellertid av så komplicerad natur, att en sådan ordning näppeligen låte sig försvara. Det vore vidare ej lyckligt att Kungl. Maj:t — i likhet med vad nu gäller — komme att fastställa storleken jämväl av de för Kronans egna fastigheter ut-gående bidragen. Det synes därför lämpligare att låta expropriationsdomstol också besluta om bidragen. Genom den erfarenhet i värderingsspörsmål och den speciella sakkunskap expropriationsdomstolen besitter, bör den kunna be-traktas såsom fullt kompetent att bedöma bidragsfrågan i hela dess vidd. De

problem, som äga samband med bidragsskyldigheten, äro över huvud av sådan karaktär, att de naturligt höra hemma i en domstolsprocedur. Samhällets anspråk på bidrag äro nämligen, såsom förut framhållits, att uppfatta som fordringsanspråk; bidragen utgöra de bidragsskyldigas vederlag för den prestation samhället utfört. För de bidragsskyldiga måste det vara av stor vikt, att dessa deras åligganden bliva allsidigt och objektivt prövade. I det kontradiktoriska, muntliga förfarandet inför domstol ligger en garanti för en sådan bedömning, ytterligare förstärkt genom rätten till fullföljd mot domstolens avgöranden. Även med hänsyn härtill har det syntts lämpligt att åt expropriationsdomstol anförtro uppgiften att fixera bidragen.

Av principiell räckvidd är vidare frågan hur man skall ernå en objektivt riktig avvägning mellan de skilda intressen som beröras av bidragsskyldigheten. Å ena sidan står det kommunala anspråket att i möjligaste mån få täckning för kommunens kostnader, ett anspråk, som då det extremt hävdas, leder till uppfattningen att fastighetsägarna i princip ensamma böra svara för kostnaderna. Å andra sidan står fastighetsägarnas krav, att större kostnader ej påläggas dem än vad som kan anses rimligt med hänsyn till den nytta de få av den nya planen, varvid man måhända utgår från att fastighetsägarna ej i högre grad än andra samhällsmedlemmar ha fördel av stadsplanereglering.

Önskemål om rättvis avvägning kan visserligen allmänt talat så uttryckas — såsom det heter i nuvarande lag — att bidragen skola bestämmas till ett i förhållande till kostnaden och värdestegringen skäligt belopp. En sådan regel giver emellertid ej uttryck för annat än vad som är tämligen självklart och lämnar föga ledning åt det beslutande organet. Vad som för samhället framstår som ett skäligt bidrag ter sig ej alltid så för motparten.

Bedömningen skulle väsentligt underlättas, om redan i lagen gäves en antydning om vad som i förevarande hänseende finge anses som skäligt, om med andra ord direktiv lämnades, hur långt de stridande intressena finge tillgodoses. Det är att märka, att beträffande gatubyggnadskostnadsbidragen lagen innehåller mycket detaljerade anvisningar, efter vilka grunder dessa skola beräknas, och det framstår då som ej mindre angeläget, att sådana meddelas också rörande de nu ifrågakomna bidragen, vilka i vissa fall kunna komma att uppgå till betydligt högre belopp än de förstnämnda bidragen.

Men även ur parternas egen synpunkt måste det vara av värde om i lagen angivas vilka begränsningar, som skola gälla för deras anspråk respektive förpliktelser. Härigenom bliva kommunerna i stånd att redan på förhand någorlunda bedöma det resultat, vartill en tillämpning av bestämmelserna kan leda. Fastighetsägarna erhålla på så sätt garantier mot en godtycklig bedömning av deras åligganden.

Liksom i fråga om gatubyggnadskostnadsbidragen böra sådana bestämmelser

kompletteras med föreskrifter angående fördelningen fastighetsägarna inbördes av de kostnader som skola påbörjas dem.

Med hänsyn till sambandet med gällande stadganden om gatubyggnadskostnad har det syntts lämpligt, att de nya bestämmelserna om bidragsskyldighet inordnas i det avsnitt, som upptager nyssnämnda stadganden. I enlighet härmed har i 67 § införts materiellträttsliga regler om bidragsskyldigheten och i 68 § regler rörande förfarandet vid bidragens bestämmande. Till 69 § ha överförts nuvarande stadganden om ersättning för gatubyggnadskostnad. Med hänsyn till sitt sålunda förändrade innehåll föreslås att förevarande avsnitt erhåller överskriften *Om ersättning för stadsbyggnadskostnad*.

67 §.

Förevarande paragraf innehåller de grundläggande föreskrifterna om fastighetsägares skyldighet att bidra till stadsbyggnadskostnad. I första stycket angivas förutsättningarna för bidragsskyldighetens inträde. Andra stycket reglerar hur fastighetsägarna sinsemellan skola taga del i bidragsskyldigheten samt tredje stycket hur kostnaderna skola mellan staden och de bidragsskyldiga fördelas.

Första stycket. Ifråga om stads rätt att uttaga kostnadsbidrag för genomförande av stadsplan torde principiellt förutsättningarna böra vara desamma som nu gälla för ekonomisk zonexpropriation. Dels skall alltså stadsplanens genomförande ha dragit betydande kostnader — kostnader, som ej tillnärmelsevis täckts av inflytande gatumarkersättningar och gatubyggnadskostnadsbidrag — dels skall planens genomförande ha medfört en avsevärd värdeökning för vissa fastigheter.

Vad den förstnämnda förutsättningen beträffar är denna, som förut framhållits, liktydig med att det skall vara en stadsplanereglering av större omfattning. Denna innebörd framgår mindre klart av gällande lag, där förutsättningen formulerats så att kostnaden för stadsplanens genomförande skall antagas väsentligt överstiga det bidrag till kostnad för gata som staden äger att av tomtägare uttaga. Redan ett mycket obetydligt ingripande i bebyggelsen, exempelvis en gatubreddning, som blott nödvändiggör rivningen av en enstaka byggnad, kan emellertid föranleda kostnader, som endast till ringa del täckas av ifrågavarande bidrag. Att märka är dessutom att en dylik utformning av ifrågavarande förutsättning medför, att företag av samma storleksordning kunna i skilda städer komma att i förevarande hänseende bedömas olika, beroende på om gatubyggnadskostnadsbidrag uttagas eller icke, ett förhållande ägnat att hos städerna skapa osäkerhet om möjligheten att utfå kostnadsbidrag för genomförandet av en planerad reglering. Avgörande för frågan om kostnadsbidrag skall

kunna uttagas bör därför vara icke så mycket relationen mellan kostnader och bidrag, bedömd efter en skälighetsuppskattning, som fastmer själva omfattningen av det företag som staden igångsatt. Kostnadsbidragen kunna med andra ord sägas vara reserverade för de större ombyggnadsföretag som i sig själva äro särskilt kostnadskrävande.

Med denna utgångspunkt har det syntts lämpligt att direkt anknyta bidragsplikten till sådana större stadsplaneregleringar, för vilka det nya institutet zonexpropriation är avsett. Liksom zonexpropriation ej skall kunna förekomma annat än i anslutning till större regleringar, åsyftar förslaget, att uttagande av bidrag i regel endast skall ifrågakomma vid dylika regleringar. I enlighet härmed har såsom första villkor för stads rätt att uppbära kostnadsbidrag uppställts, att stadsplan genomföres över område, som omförmäles i 44 §, d. v. s. över tätbebyggt område, som med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse tarvar ombyggnad i ett sammanhang.

I allmänhet torde byggnadsarbeten av mera kostsamt slag — byggandet av trafiktunnlar, broar och särskilda gatuanordningar — förutsätta genomgripande förändringar i stadsplanen. Dylika anläggningar ingå alltså mestadels som ett led i genomförandet av en större stadsplanereglering. När så är fallet, föreligger enligt vad nyss sagts rätt för staden, om avsevärd värdeökning uppkommer, att av vederbörande fastighetsägare uttaga kostnadsbidrag till täckande av de kostnader anläggningen föranleder. Uteslutet är dock icke, att byggandet av en tunnel, en bro eller en särskild gatuanordning kan ske utan att den förefintliga bebyggelsen nämnvärt beröres. En tunnel kan sålunda dragas fram under redan befintliga gator; gatunätet behöver ej rubbas eller byggnader rivas. En bro kan anslutas till en gata utan att större föranstaltningar med avseende å bebyggelsen vidtagas. Samma kan vara förhållandet med sådana särskilda gatuanordningar som gator över markplanet, cirkulationsplatser och andra anordningar, som modern fordonstrafik kräver. Byggandet av dylika anläggningar torde ej nödvändigtvis medföra några vidlyftigare ingrepp i bebyggelsen. I dylika fall skulle staden, om kostnadsbidrag endast finge uttagas vid större stadsplaneregleringar, vara betagen möjligheten att utfå bidrag.

Utmärkande för dessa tunnel-, bro- och särskilda gatuanläggningar är, att de i eminent grad äro ägnade att giva upphov till värdestegring. Det skulle därför vara mindre tilltalande, om den tillfälliga omständigheten, att anläggningen inginge som ett led i en större stadsplanereglering, bleve avgörande för stadens möjlighet att uttaga kostnadsbidrag för anläggningen. Redan anläggningens i sig själv vittomfattande och kostnadskrävande beskaffenhet utgör i själva verket ett tillräckligt motiv för att densamma i förevarande hänseende jämföras med genomförandet av en större reglering. Vad särskilt angår trafik-tunnel så kan ej ifråga om denna, såsom beträffande en hel tunnelbana, göras gällande att den representerar en kostnad avsedd att amorteras medelst intäkterna av tunnelbanans drift. Med hänsyn härtill har föreslagits, att kostnads-

bidrag jämväl skall komma ifråga, då stad bygger trafikunnel, bro eller gatu-anordning av särskild konstruktion.

Nu finnas givetvis många andra kommunala föranstaltningar inom trafik-väsendet, vilka kunna ha värdestegrande effekt. Det kan måhända tyckas obil-ligt, att om stad exempelvis iordningställer en större busstation, kanske inrättar ett helt torg för detta ändamål — en anordning, som otvivelaktigt kan påverka värdena av kringliggande fastigheter — staden ej med säkerhet kan påräkna att få kostnaderna härför i förevarande ordning ersätta. Anordnandet av just buss-trafiken torde i åtskilliga städer tillmätas ungefär samma trafiktekniska bety-telse, som anläggandet av tunnelbanor i storstaden. Trafikproblem, som i Stock-holm lösas genom att tunnelbanor byggas, lösas på andra orter genom framdragandet av busslinjer. Värdestegring kan inträda till följd av den ena åtgärden likaväl som av den andra. Tunnelbanestationerna, kring vilka värde-stegringen framför allt kommer att göra sig märkbar, motsvaras för busslin-jernas del av hållplatserna — mindre betydelsefulla dock i sammanhanget — och ändstationerna, de sista ofta gemensamma för en mängd busslinjer. Trafik-intensiteten vid en dylik ändstation är stundom fullt jämförbar med den som råder vid en tunnelbanestation. Såsom exempel må nämnas Norra Bantorget i Stockholm, varifrån ett anseeligt antal busslinjer utgår. Liknande trafik-knutpunkter torde finnas eller vara planerade på åtskilliga andra platser i landet. Det kan således ifrågasättas, om ej stad vid upprättandet av bussförbindelser bör på samma sätt som vid byggandet av en trafikunnel njuta fördel av upp-kommen värdestegring. Tydligt är emellertid, att en enstaka busslinje, vars framdragande för övrigt icke återspeglas i stadsplanen, icke kan draga med sig en värdeökning jämförlig med den, som uppkommer vid anläggning av tunnelbana. Värdeökningen är såsom redan antytts knappast att vänta vid andra platser än där ett större antal busslinjer sammanlöper, d. v. s. vid änd-stationerna. Men beträffande dessa kan konstateras, att medan byggandet av en trafikunnel alltid är ett företag av vittomfattande slag så kan en större busstation ofta anordnas genom ganska enkla åtgöranden och till ringa kostnad. Det hör ej till ovanligheten, att torg som tidigare tjänat andra ändamål, upp-låtes till ändstation för bussar, en åtgärd, som i allmänhet ej ens innebär, att stadsplanen behöver ändras. Äger staden god tillgång på välbelägna öppna platser, lär en busstation således utan vidlyftigare arrangemang kunna inrättas. Saknas däremot erforderliga utrymmen, blir företaget av annan storleksord-nung; fastigheter måste köpas eller lösas, byggnader rivas och marken iordning-ställas. Men äro förhållandena sådana, lär staden i allmänhet kunna påräkna bidragsskyldighet enligt den förut berörda regeln om uttagande av bidrag i fall då stadsplan genomföres över område, som omförmäles i 44 §. Beträffande det fall att anläggandet av en busstation nödvändiggör smärre ingrepp i bebyggel-sen synes företaget ej böra likställas med byggandet av en trafikunnel. Det är rimligt, att ett sådant företag bedömes som varje annan reglering av mindre

storleksordning. Anläggandet av en busstation kan således taga så skiftande former, att ett dylikt företag ej generellt bör hemfalla under en sådan särregel, som föreslagits beträffande trafiktunnel, bro och gatuanordning av särskild konstruktion. Det får från fall till fall bedömas, om företaget är av den storleksordning, att det berättigar till uttagande av bidrag. Bidragsskyldigheten synes därför böra bli beroende på om anläggningen tarvar en sådan reglering av bebyggelsen, som förutsättes för tillämpningen av zonexpropriation. Vad nu sagts om busstation äger i huvudsak samma giltighet beträffande vissa andra trafiktekniskt betingade åtgöranden, som kunna giva upphov till en mera avsevärd värdestegring, t. ex. anläggandet av en spårväg eller en parkeringsplats.

Även ifråga om trafiktunnel, bro eller särskild gatuanordning förutsättes givetvis, att anläggningen kommer till uttryck i stadsplanen. Att uppställa detta såsom särskild förutsättning för bidragsskyldighet har emellertid syntts obehövt. Det torde i praktiken mindre ofta förekomma, att exempelvis en tunnel ej utmärkes å stadsplanen.

Den ifrågavarande föreslagna bestämmelsen har bland annat den betydelsen att den väsentligt underlättar uppgiften för det beslutande organet att konstatera bidragsskyldighetens förhandenvaro. Den nuvarande regeln om en jämförelse mellan kostnaden för stadsplanens genomförande och vad staden äger att i bidrag till kostnad för gata uttaga ersättes av ett stadgande, som innefattar en konkret beskrivning av den situation som skall föreligga för att bidragsskyldigheten skall aktualiseras. I vissa fall har talan om utfående av bidrag föregåtts av zonexpropriation inom det berörda området och därmed har dettas karaktär av regleringsdistrikt redan fastslagits. Även om Kungl. Maj:ts ställningstagande i detta avseende ej är direkt bindande för expropriationsdomstolen, får det dock en betydande verkan i bevishänseende vid dennas prövning av bidragsfrågan. Emellertid kan stad tänkas göra anspråk på bidrag även utan att zonexpropriation dessförinnan behövt tillgripas för regleringens genomförande. I så fall föreligger icke något uttalande av Kungl. Maj:t, som fastslår att området är expropriabelt enligt 44 §, utan detta får expropriationsdomstolen pröva på egen hand. De normer, som skola följas vid en dylik prövning, bli givetvis desamma för expropriationsdomstolen som för Kungl. Maj:t. Det får förutsättas, att expropriationsdomstolen före sitt ställningstagande i allmänhet måste företaga besiktning av området för att göra sig underrättad om företagets karaktär och omfattning. Grundas stads talan om utfående av bidrag därpå, att staden byggt trafiktunnel, bro eller gatuanordning av särskild konstruktion, kan det ej vara förenat med några svårigheter för expropriationsdomstolen att konstatera ett sådant förhållande.

Med trafiktunnel åsyftar förslaget varje tunnelanläggning som förmedlar trafik, vare sig denna utgöres av gång- eller fordonstrafik. Såsom exempel på tunnlar, som nyttjas enbart för gångtrafik, må nämnas de underjordiska pas-

sager, som förekomma å Slussen i Stockholm. Ett annat exempel utgör Brunkebergstunneln därstädes. Av större betydelse i förevarande sammanhang äro naturligtvis de tunnlar, som betjäna fordonstrafiken, särskilt den spårbundna. Dessa ingå vanligen såsom den betydelsefullaste delen av en tunnelbaneanläggning. Med en tunnelbana förhåller det sig så att den icke alltid löper under jord utan sträckvis över jord eller i plan med marken. Den tunnelbana, som utgår söderut från Slussen i Stockholm, löper t. ex. till största delen av sin sträckning i markplanet. För vanligt språkbruk är det helt visst naturligt, att man med tunnelbana avser en hel förbindelseled, oaktat densamma ej i sin helhet löper under jord. Det är emellertid i första hand till den del tunnelbanan löper under jord, som anläggningen är ett företag av den storleksordning, att densamma bör konstituera rätt för staden att uttaga kostnadsbidrag. Stadens ersättningsrätt omfattar således kostnaden för den underjordiska delen av tunnelbanan, d. v. s. själva tunnelkroppen med tillhörande nedgångar. Till tunnelkroppen — liksom ej heller till bro och särskild gatuanordning — kunna ej hänföras de olika slags anläggningar — spår, ledningar, ledningsstolpar, belysningsanordningar m. m. — vars iordningställande bekostas av olika affärsdrivande verk inom staden eller av kommunala bolag. I princip böra nämligen dessa kostnader täckas av de avgifter som vederbörande verk eller bolag äga uppbära.

Med bro avses i förslaget byggnadsverk, som för en trafikled över ett vattendrag. Viadukter, korsningar av trafikleder i olika plan, vilka bruka benämnas över- eller underfarter, samt gatuportar bliva i förekommande fall hänförliga under begreppet gatuanordning av särskild konstruktion.

Vidkommande sistnämnda begrepp har tidigare antytts vad därunder inrymmes. Allmänt talat kan här sägas vara fråga om gata, som ej ligger i plan med marken. Det har tidigare varit oklart, om för dylik gata kunnat uttagas gatubyggnadskostnadsbidrag. Att fullständigt angiva vilka särskilda anordningar, som här kunna komma i betraktande, låter sig ej göra. Stadsbyggnadsteknikens möjligheter att finna nya metoder för gatutrafikens ordnande äro väl ännu icke uttömda. Gator över markplanet och cirkulationsplatser utgöra således endast exempel på sådana anläggningar som här avses. Med hänsyn till kravet på att avsevärd värdestegring skall uppkomma måste ifrågavarande anläggningar — liksom fallet är med trafikunnel och bro — vara av betydande storleksordning. Såsom exempel må nämnas de anläggningar, som förekomma å Slussen och vid Tegelbacken i Stockholm. Andra exempel äro den viadukt i Stockholm, som leder Regeringsgatan över Kungsgatan, samt den korsning mellan Hornsgatan och Södergatan i Stockholm, där den förstnämnda gatan löper i ett högre plan än den sistnämnda. Till särskild gatuanordning kan vidare hänföras den del av en tunnelbana, som löper över markplanet. Under detta begrepp kunna däremot ej inrymmas olika slags mekaniska anordningar, som förmedla gatutrafiken, särskilt den lättare, från en nivå till

en annan, t. ex. hissar och rulltrappor. Vanligen torde dessa ingå såsom beståndsdelar i en större anläggning. Sålunda lär det i allmänhet förekomma att tunnelbanestationer äro utrustade med dylika hjälpmedel till trafikanternas betjäande. Kostnaderna för dessa anläggningar ingå då som en del av kostnaden för tunnelkroppen, för vilken staden enligt förslaget är berättigad till kostnadsbidrag. Vad beträffar det fall att hissar eller rulltrappor anläggas fullt fristående, synas tillräckliga skäl ej föreligga att likställa dem med sådan gatuordning, som förslaget åsyftar. Dylika hissar och trappor hava sådana de hittills förekommit i vårt land endast varit av betydelse för gångtrafiken.

Bortsett från det fall att stad byggt trafiktunnel, bro eller gatuordning av särskild konstruktion skall, som förut framhållits, en större stadsplanereglering utgöra grundläggande faktum både för tillstånd till zonexpropriation och för rätt till kostnadsbidrag. Men medan tillstånd till zonexpropriation skall kunna lämnas redan då regleringen befinner sig på ett tidigt planläggningsstadium, bör skyldigheten att gälda bidrag inträda först sedan den nya stadsplanen i viss omfattning genomförts. Att bidragsplikten aktualiseras först vid denna senare tidpunkt sammanhänger givetvis därmed, att bidragen äro att anse som fordringsanspråk för utförd prestation. Men även viktiga praktiska skäl tala för den föreslagna regeln. Då det för bidragens bestämmande erfordras kännedom om kostnaden för regleringen, blir följden den, att man måste avbida den tidpunkt, då dessa kostnader någorlunda exakt kunna angivas. Något liknande gäller även om bestämmandet av värdeökningen. Även om en viss värdeökning kan påvisas redan kort tid efter det den tillämnade planändringen kommit till allmänhetens kännedom, så torde dock värdeökningen ej definitivt kunna överblickas förrän stadsplanen genomförts och en viss, icke alltför knapp tid därefter förflutit.

En stadsplan är fullt genomförd, då bebyggelsen med gator, allmänna platser och annat som innefattas i planen bringats i överensstämmelse med denna. Innan detta sker, kunna åtskilliga år förflyta. Det kan som ett exempel nämnas, att den stadsplan, enligt vilken Kungsgatan i Stockholm på sin tid anlades, ännu ej är helt genomförd. Bebyggelsens anpassning till stadsplanen kan stundom vara en sekulär företeelse. Det säger sig självt, att en stad ej skall behöva vänta med bidragsutkrävandet tills den sista byggnaden färdigställts i enlighet med planen. Den avgörande tidpunkten för bidragsskyldighetens inträde måste vara den då staden nedlagt de kostnader för stadsplanens genomförande, för vilka staden blir berättigad till ersättning. Detta har skett när gator och allmänna platser blivit anlagda. Då kunna stadens kostnader för stadsplanens genomförande fixeras och värdeökningen, föranledd av stadens åtgärder, kan då någorlunda tillförlitligt uppskattas. Det genomförande av stadsplanen, som åvilar de enskilda markägarna, är i förevarande sammanhang ovidkommande.

Vad beträffar trafiktunnel, bro och särskild gatuordning kan bidragsskyldighet ej ifrågakomma, förrän anläggningen föreligger färdig. Tveksamhet om

tidpunkten för anläggningens färdigställande skulle måhända kunna uppkomma i de fall, då anläggningen färdigställs i etapper. Det torde sålunda ej höra till ovanligheten, att en tunnel iordningställes sträcka för sträcka, måhända med ganska långa tidsintervaller. Fråga uppstår då om staden skall nödgas vänta med utkrävande av bidrag, tills tunneln i hela sin sträckning byggts färdig, eller om redan färdigställandet av en delsträcka skall berättiga staden att uttaga bidrag. Upplåtes delsträckan till allmänt begagnande, innan arbetena på tunneln i övrigt avslutats, synes hinder ej behöva möta att utfå bidrag för den sålunda för trafik öppnade delen av tunneln. Härför talar framför allt den omständigheten, att delsträckan kan sägas ha sin egen värdestegrande effekt. Vidare lära de kostnader, som belöpa på delsträckan, utan svårighet kunna fixeras. Av det sagda följer, att om en del av anläggning av ifrågavarande slag med hänsyn till värdeökning och kostnader kan bedömas fristående från anläggningen i övrigt, bidrag till täckande av kostnaden skall kunna uttagas, då delsträckan byggts färdig. Det kan dock förutses, att detta läge mindre ofta kommer att inträffa, då stad byggt bro eller gatuordnung av särskild konstruktion. I dessa fall lär den uppkomna värdestegringen ej kunna hänföras till allenast viss del av anläggningen.

Såsom ytterligare förutsättning för att stad skall äga uttaga kostnadsbidrag har uppställts att stadsplanens genomförande skall föranleda avsevärd värdeökning för vissa fastigheter. I fråga om värdeökningens storlek intager lagförslaget således samma ståndpunkt som gällande rätt, enligt vilken stadsplanens genomförande skall medföra väsentligt ökat värde för kvartersmarken. Med hänsyn till det omfattande och kostsamma utredningsarbete, som i allmänhet kommer att erfordras för uttagande av kostnadsbidrag, ligger det i sakens natur, att en stad ej framställer krav på kostnadsbidrag, då värdeökningen synes obetydlig. Det sagda innebär emellertid icke att värdeökningen skall vara exceptionellt stor. Det förtjänar i förevarande sammanhang erinras, att enligt fransk lagstiftning värdestegringsexpropriation kan ifrågakomma, om värdestegringen överstiger femton procent, en regel, som otvivelaktigt också är ett uttryck för uppfattningen, att endast en mera avsevärd värdestegring skall tagas i anspråk. Att i förevarande lagförslag någon dylik procentsats icke uppställts sammanhänger med önskemålet om en smidigare gränsdragning. Omständigheterna kunna i ett visst fall vara sådana, att kostnadsbidrag icke bör uttagas, trots att värdestegringen överstiger femton procent, medan i ett annat fall värdestegringen absolut sett kan komma att uppgå till så betydande belopp att bidrag bör utgå, ehuru värdestegringen ej uppgår till femton procent. Detta procenttal kan dock betraktas såsom en i allmänhet god måttstock på vad som bör förstås med avsevärd värdestegring.

Värdeökning torde framför allt uppkomma i de fall, då stadsplans genomförande medför att nya eller förbättrade affärslägen tillskapas, en utveckling

som kan vara resultatet av en strävan mot större differentiering av bebyggelsen men som också kan uppstå till följd av åtgöranden, som i första hand avse andra ändamål. Ett område, som tidigare varit bebyggt med huvudsakligen bostadshus, kan sålunda tagas i anspråk för bebyggelse, avsedd främst för affärs- och kontorslokaler. Särskilt torde åtgärder i trafikreglerande syfte vara ägnade att påverka bebyggelsen därhän, att denna övergår till att fylla nya uppgifter. Anläggandet av en ny eller förbättrad kommunikationsled, avsedd att bära en betydande trafik, innebär sålunda ofta, att betingelser skapas för en ökad affärsverksamhet i grannskapet av kommunikationsleden. Om — såsom stadskollegiet i Göteborg i avgivet enquêtesvar yttrat — gatunätet om-lägges på sådant sätt, att en viss gata tillföres en betydande ökning av gång- och annan trafik, kan gatan komma att övergå från att vara en bostads- eller lagergata till att bli en butiksgata. Att byggandet av en tunnelbana kan inverka på bebyggelsen utmed banan är uppenbart; särskilt där tunnelbanestationer anläggas kan det förväntas, att bebyggelsen kommer att tagas mera i anspråk för affärslivet än för bostadsändamål, en inriktning som självfallet medför ökad avkastning av fastigheterna. Jämväl i många andra situationer kan genomförande av stadsplan få till följd ett uppsving för näringslivet med åtföljande stegring av fastighetsvärdena.

Även vid sanering av bostadsområde kan värdestegring uppkomma. Det kan tänkas att kvartermarken efter saneringen blir mera effektivt och rationellt utnyttjad. Som exempel kan anföras att en sammangytttrad kåkbebyggelse ersättes av höghusbebyggelse. Ett annat fall — som särskilt berörts av drätselkammaren i Norrköping — är att den saneringsmogna bebyggelsen saknar källarutrymmen, medan däremot den planerade nybebyggelsen kommer att tillföra saneringsområdet betydande sådana utrymmen, som kunna disponeras för hantverks- och lagerlokaler. Ett ytterligare exempel på ökat markutnyttjande är, att gårdsöverbyggnad och bebyggelse under gårdsplanet med-gives. Kommer den nya stadsplanen sålunda att få till följd ökade bebyggelse-möjligheter, kan tydligen dess genomförande medföra värdestegring.

Det är emellertid långt ifrån så att genomförandet av stadsplan över område med äldre bebyggelse alltid åstadkommer värdestegring. Sanering av den äldre bebyggelsen kan i vissa fall innebära en uttunning av bebyggelsen. Enligt en tidigare företräd mening skulle det ligga i den stadsplanetekniska saneringens natur, att markutnyttjandet minskas. Även om detta uttalande numera måhända icke tillmätas full giltighet, kunna givetvis dock fall förekomma, då man måste räkna med ett avsevärt sänkt markutnyttjande. Minskas sålunda bebyggelsemöjligheterna enligt den nya planen, är det mindre antagligt, att det av planen berörda området ökar i värde; man får snarare räkna med en viss värdeminskning. Är marken hårt utnyttjad för bostadsbebyggelse och skall denna äldre bebyggelse ersättas med enbart bostadshus, är någon värdestegring näppeligen att förvänta. Den nya planen kan betyda, att byggnadsrätten mins-

kas. En omläggning av gatunätet kan medföra, att förut livligt trafikerade gator mer eller mindre avlastas från trafik, en åtgärd, som otvivelaktigt innebär ett avbräck för de vid gatorna belägna affärsrörelserna. Tomtmark, som tidigare varit bebyggd, kan komma att utläggas till mark för gata eller allmän plats. Allmänt kan sägas, att minskat markutnyttjande och försämrat affärs-läge vanligen resultera i värdeminskning.

Gällande lagstiftning har icke förbisett att en stadsplaneändring kan medföra värdeminskning utan har fastmera sört för att fastighetsägare och andra berörda i ganska stor utsträckning bliva gottgjorda, då de lida skada genom stadsplanereglering. Enligt 48 § byggnadslagen är stad sålunda skyldig att lösa mark, om denna enligt den nya stadsplanen skall användas för annat ändamål än enskilt bebyggande och markens ägare till följd därav endast kan nyttja marken på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde. Och enligt 75 § samma lag kan stad bliva skadeståndsskyldig, om vid genomförandet av stadsplan område, som varit avsett till allmän samfärdsl, helt eller delvis blir använt för annat ändamål eller ändrat till sitt höjdläge, och skada därigenom uppstår för ägare av invid liggande mark eller byggnad därå eller för den som har nyttjanderätt till marken eller byggnaden eller för innehavare av servitut, som vilar å marken. Att man ej givit denna ersättningsskyldighet allmän räckvidd, vilket 1903 års stadsplanelagskommitté föreslog, sammanhänger med att högsta domstolen vid granskning av kommitténs förslag anmärkte, att ersättningsskyldigheten borde begränsas och noga utmärkas, då det ej borde ifrågakomma, att varje genom stadsplans genomförande uppkommen skada, hur medelbar densamma än kunde vara, bleve föremål för ersättning. Det förhållandet att förslaget nu utvidgar stads möjlighet att uttaga kostnadsbidrag vid värdestegring medför självfallet icke såsom nödvändig konsekvens, att fastighetsägares rätt till ersättning för värdeminskning måste vidgas. Härvidlag må erinras att nyssnämnda stadganden i 48 och 75 §§ ha ett mycket mera vidsträckt tillämpningsområde än vad fallet är med den nu föreslagna skyldigheten att gälda kostnadsbidrag, som ju icke är avsedd att tillämpas annat än vid större regleringar och därmed likställda företag. Det kan ock erinras, att medan stads skadeståndsskyldighet kan göras gällande icke blott av fastighetsägare utan även av andra, endast ägare av fastighet skall kunna komma ifråga för gäldande av kostnadsbidrag.

Den värdestegrande effekt som en stadsplanereglering medför torde merendels i första hand beröra de i fastigheten upplåtna hyresrättigheterna, främst sådana som bilda underlag för affärsrörelser av olika slag. Värdeökning för dessa nyttjanderätter kommer sedan fastigheten till godo genom möjligheten att uttaga högre hyror. En särskild fråga är nu i vad mån denna möjlighet kan utnyttjas, då såsom nu är fallet hyresregleringslagstiftningen lägger vissa band på fastighetsägares makt att uttaga högre hyra. Enligt hyresregleringslagen (3 § andra stycket) äger hyresnämnd på framställning av hyresvärd höja

grundhyran å lägenhet, om hyran för lägenheten den 1 januari 1942 var avsevärt lägre än hyran för jämförliga lägenheter eller lägenheten genom ombyggnads- eller ändringsarbete avsevärt stigit i värde eller för visst fall annat skäl av därmed jämförlig betydelse föreligger. I de flesta fall torde en stadsplaneändring, som giver ett förbättrat affärsläge för viss rörelse, medföra att den för rörelsen nyttjade lägenheten utbygges eller moderniseras, och detta förhållande kan sedan åberopas såsom skäl för höjning av grundhyran. Emellertid behöver en hyreshöjning ej nödvändigt vara beroende av att lägenheten undergår viss standardförbättring. Nyssnämnda stadgande i hyresregleringslagen torde kunna tolkas på det sätt, att enbart den omständigheten att en stadsplan genomförts eller stad byggt trafikunnel, bro eller särskild gatuanordning utgör ett skäl för höjning av grundhyran. Stadsplaneändringen är ju alldeles beroende av vad som göres med den uthyrda lägenheten ägnad att öka avkastningen på affärsrörelsen, och detta bör rimligen kunna vara ett skäl för höjning av grundhyran, till sin betydelse jämförligt med de i hyresregleringslagen i övrigt uppställda villkoren för hyreshöjning.

Varje fastighet, som vid genomförandet av en större stadsplanereglering eller genom att stad byggt trafikunnel, bro eller gatuanordning av särskild konstruktion avsevärt stiger i värde, skall enligt lagförslaget, oavsett fastighetens läge, i princip kunna komma i betraktande vid uttagande av kostnadsbidrag. Avgörande blir således, att ett orsakssammanhang förefinnes mellan den av staden företagna åtgärden och den uppkomna värdeökningen. Främst blir det naturligtvis de inom regleringsområdet och de i närheten av detta belägna fastigheterna, som undergå värdestegring. Det är emellertid tänkbart, att betydande värdeökning kan uppkomma även för fastigheter, som ligga på längre avstånd från regleringsområdet. Kan det ledas i bevis, att denna värdestegring beror på stadens åtgöranden, böra även sådana mera avlägset liggande fastigheter kunna indragas i bidragsplikten. Denna möjlighet innebär visserligen ett visst osäkerhetsmoment såtillvida, att fastighetsägare icke alltid säkert kan veta om bidrag kommer att avkrävas honom eller icke, en ovisshet, som kan fortfara rätt länge, om kravet på bidrag skall få lov att framställas under någon längre tid efter stadsplanens genomförande. Det torde måhända därför kunna ifrågasättas, om icke Kungl. Maj:t t. ex. i anslutning till stadsplanens fastställande borde ange gränserna för det influensområde, inom vilket fastighetsägarna skola vara bidragspliktiga. En sådan gränsdragning skulle dock förmodligen bli alltför godtycklig, enär den värdestegrande effekten av en planändring näppeligen låter sig bedöma på ett så tidigt stadium. Den ifrågasatta prövningen kunde lätt få karaktären av lösa antaganden, och härav skulle följa en avsevärd risk att området utmättes antingen för stort eller för litet till nackdel för ena eller andra parten. Även om bestämmandet av ett dylikt influensområde förlades till en senare tidpunkt — t. ex. då stadsplanen genomförts eller vederbörande anläggning byggts färdig — skulle området likväl knappast kunna avgränsas så att

föreliggande rättvisesynpunkter bleve tillgodosedda. För områdets fixerande skulle praktiskt taget erfordras kännedom om alla de faktorer som äro av betydelse för bidragsplikten. Det är tydligt att sådan kännedom ej ernås, förrän bidragsplikten i sinom tid aktualiseras. Om fastighetsägarna sålunda under viss kortare eller längre tid komma att sväva i ovetskap om huruvida staden ämnar utkräva kostnadsbidrag av dem eller icke, behöver detta ändå icke bliva till alltför stor olägenhet för dem. Det är att märka, att kostnadsbidrag uttages inom ramen för värdeökningen och att fastighetsägarens förmögenhetsställning sålunda icke försämras genom stadsplanens genomförande. Som framgår av vad i andra stycket av förevarande paragraf föreslås, avses fastighetsägaren skola få behålla viss del av den värdestegring som genom kommunens åtgöranden kommit hans fastighet till del.

Medan skyldigheten att gälda gatumarkersättning och gatubyggnadskostnadsbidrag endast åvilar ägare av tomt — ett förhållande som sammanhänger med att stads skyldighet att upplåta gata till allmänt begagnande gjorts beroende av just tomtmarkens fortskridande bebyggelse — är skyldigheten att gälda kostnadsbidrag enligt förslaget knuten till jordäggande över huvud. Anspråk på kostnadsbidrag skall således kunna riktas icke blott mot tomtägare utan även mot ägare av stadsägor, samfälligheter och andra jordområden i stad. Förslaget innebär härvidlag en utvidgning i förhållande till gällande rätt, enligt vilken den med reglerna om ekonomisk zonexpropriation sammankopplade bidragsskyldigheten blott ifrågakommer beträffande kvartersmark. Det har nämligen icke synts uteslutet, att även annan mark än kvartersmark kan avsevärt stiga i värde till följd av en större stadsplanereglering eller av att stad byggt trafik-tunnel, bro eller gatuanordning av särskild beskaffenhet. Centralt belägna stadsägor och samfälligheter, som ej ingå i kvartersmark, kunna tänkas undergå betydande värdeökning på grund av stadens åtgöranden; s. k. specialområden — järnvägs- och andra särskilda trafikområden, hamnområden o. s. v. — äro i allmänhet stadsägor.

Skyldighet att utgiva kostnadsbidrag skall enligt förslaget åvila ägare till fastighet, för vilken uppkommer avsevärd värdeökning. Nu kan emellertid förutses, att bidragsskyldigheten i allmänhet ej kommer att aktualiseras omedelbart och kanske ej heller inom den närmaste tiden sedan stadsplan genomförts. Som i annat sammanhang berörts skall nämligen anspråk på kostnadsbidrag kunna framställas ända intill dess tio år förflutit, sedan stadsplanen blivit för stadens del genomförd eller trafik-tunnel, bro eller särskild gatuanordning byggts färdig, en regel, som förestavats därav att värdeökning kan uppkomma ganska lång tid efter stadsplanens genomförande. Helt naturligt är det då ett intresse för staden att i det längsta dröja med uttagandet av bidrag för att därigenom fånga in så mycket som möjligt av den värdeökning vartill stadens åtgärder givit upphov. Innan staden så äntligen påfordrar bidragspliktens fullgörande, kan givetvis hava inträffat, att fastighet övergått till ny ägare. I så fall har

staden att rikta sitt anspråk på kostnadsbidrag mot den som äger fastigheten, då anspråket framställles. Mot att bidragsskyldigheten sålunda kan drabba ny ägare till fastighet, kan måhända invändas, att det icke alltid är han som fått njuta värdestegringsfördelen; vid förvärvet av fastigheten kan köpeskillingen ha innefattat viss del av värdestegringen. Att med hänsyn härtill uppställa såsom regel, att bidragsskyldigheten för att få göras gällande skall vara anmärkt i fastighetsbok, torde dock icke vara påkallat. Det kan rimligen förutsättas, att den som vill köpa fastighet inom ett sanerat område eller fastighet vars värde kan påverkas av tunnelbygge eller liknande åtgärd iakttager den försiktighet, som erfordras med hänsyn till eventuell bidragsskyldighet.

Omfattningen av fastighetsägares bidragsskyldighet bestämmes dels av den uppkomna värdeökningens storlek dels av kostnaden för stadsplanens genomförande.

Vad först värdeökningen beträffar får endast den värdeökning läggas till grund för bidragsskyldighet, vilken direkt har sin orsak i åtgörande av något av de i paragrafen angivna slagen. Värdeökningen skall således bero på att stadsplan genomföres över område, som omförmäles i 44 §, eller på att stad byggt trafikunnel, bro eller gatuanordning av särskild konstruktion. Utgångspunkt för bedömning blir det värde fastigheten hade innan fråga väcktes om antagande av den nya planen. Detta värde skall jämföras med det värde fastigheten har, då anspråk på kostnadsbidrag framställles. Skillnaden mellan dessa värden utgör värdeökningen. Det gäller att av denna skilja ut vad som beror på stadens åtgöranden. Uteslutet är naturligtvis icke, att hela värdeökningen kan vara avhängig härav. Den värdeökning som uppkommer från det staden givit offentlighet åt sin avsikt att genomföra ett med bidragsrätt förenat företag till dess någon tid — ett eller ett par år — förflutit sedan företaget slutförts, synes av praktiska skäl kunna presumeras vara i sin helhet orsakad av stadens åtgöranden. Men allteftersom tiden går kunna nya omständigheter tillkomma, som öva inflytande på fastighetsvärdena. En större stadsplanereglering kan ha tillskapat vissa förutsättningar för en expansion inom näringslivet, en expansion som visserligen icke inträtt omedelbart, beroende på att andra förutsättningar härför saknats, men som vid en senare tidpunkt, när de sistnämnda förutsättningarna uppfyllts, framträtt med full styrka. Sålunda kan tillkomsten av en industri medföra att nya affärsälägen tillskapas med påföljd att värdeökning uppkommer. Denna värdeökning kan uppträda separat eller blanda sig med den värdeökning, som direkt härrör från stadens åtgöranden. Anledningarna till uppkomsten av en dylik sekundär värdeökning kunna givetvis vara synnerligen skiftande. Dylik värdeökning framträder emellertid mera såsom en följd av den allmänna utvecklingen än av de särskilda kommunala åtgörandena. Med lagförslaget avses ej att sådan sekundär värdeökning skall utgöra grund för bidragsskyldighet, även om staden med visst fog skulle kunna göra gällande att värdeökningen ej

skulle ha inträtt, därest regleringen ej skett. Ju längre tid som förflyter innan bidragsplikten aktualiseras, desto svårare torde det bli för staden att ådaga-lägga att värdeökningen i sin helhet är omedelbart förorsakad av stadens åtgö-randen.

Kostnadsbidrag skall endast kunna uttagas till täckande av sådan kostnad, för vilken staden ej i annan ordning erhåller vederlag. Vissa kostnader för stads-planens genomförande kunna nämligen kompenseras i annan ordning. En bety-dande utgiftspost utgör t. ex. kostnaden för markförvärv, som staden nödgas göra i och för regleringens genomförande. För denna kostnad utgör emellertid markens värde ett vederlag. Att staden i det särskilda fallet måhända råkat över-betala marken är ej något skäl för att staden genom uttagande av kostnads-bidrag skulle få bereda sig gottgörelse för överpriset; staden kunde i annat fall frestas att bli mindre nogräknad med avseende å köpeskillingarna vid markförvärven. Vad nu sagts om markförvärven gäller naturligtvis i än högre grad i fråga om de kostnader staden kan ådraga sig genom uppförande av ny bebyggelse. De nyuppförda husen, vilka ju bli tillbehör till fastigheterna, få anses öka dessas värde i en omfattning, som svarar mot kostnaden för husens uppförande.

En mellanställning mellan de ersättningsgilla och icke ersättningsgilla utgifts-posterna intages av utgifterna för förvärv av gatumark och för anläggning av gator. För dessa utgifter erhåller staden i viss omfattning gottgörelse enligt reglerna om gatumarkersättning och gatubyggnadskostnadsbidrag. Som tidigare berörts är denna ersättningsrätt på visst sätt begränsad. Till den del utgifter av detta slag överskjuta vad staden enligt sagda regler äger utfå, bör staden kunna erhålla gottgörelse genom uttagande av kostnadsbidrag i nu förevarande ordning.

Såsom principiellt helt ersättningsgilla enligt förevarande paragraf framstå kostnaderna för rivning av byggnader och för evakuering; för dessa kost-nader kan staden ej tänkas få vederlag bortsett från värdet av skrot och annat från de nedrivna byggnaderna härrörande material. Ersättningsgill är även den kostnad stad kan åsamkas genom skyldigheten att utgiva skadestånd enligt 75 § byggnadslagen. Vad beträffar sådana kostnader i samband med stadsplans ge-nomförande, som uppkomma genom anläggande av trafiktunnel, bro och sär-skild gatuanordning, kan konstateras, att dessa, i den mån reglerna om gatu-markersättningar och gatubyggnadskostnadsbidrag ej här få någon betydelse, böra kunna ersättas genom kostnadsbidrag i förevarande ordning. De avgifter, som staden kan komma att uppbära av allmänheten för begagnandet av dessa an-läggningar, äro ej att betrakta såsom vederlag för nyssnämnda anläggnings-kostnad. Man lär kunna utgå från att dylika avgifter i allmänhet måste hållas så låga, att någon möjlighet ej uppkommer att medelst dessa åvägabringa annat än en viss amortering av kostnaden för anläggning av spår, ledningar o. dyl.

En särskild fråga är huruvida statsbidrag, som stad uppburit i samband med en reglering, bör avräknas från kostnaden för stadsplanens genomförande och således lända till minskning i fastighetsägarnas bidragsskyldighet. Enligt *Kungl. förordningen den 30 juni 1943 (nr 438) om statsbidrag till väg- och gatuhållningen i städer och stadsliknande samhällen, som äro väghållare*, utgår till sådana städer och samhällen statsbidrag till byggande och underhåll av allmänna vägar och för biltrafiken viktiga gator. I mån av tillgång å därtill anslagna medel utgår statsbidraget enligt 7 § nämnda förordning med 95 procent av stads eller samhälles kostnad för iordningsställande av för biltrafiken viktig gata, dock endast i den mån kostnaden icke täckes av de bidrag, som staden eller samhället äger eller, om erforderliga gatubyggnadskostnadsbestämmer antagits, skulle ägt uppbära av tomtägarna. Statsbidrag utbetalas enligt 16 § samma förordning i förskott i mån av arbetets fortgång.

Det kunde synas tänkbart att statsbidrag, på samma sätt som gäller i fråga om gatubyggnadskostnad, endast skulle utgå i den mån kostnaden för stadsplanens genomförande ej täckes av kostnadsbidrag. Detta skulle då innebära, att statsbidrag ej skulle kunna utgå förrän det visat sig, att staden tillvaratagit sina möjligheter med avseende å kostnadsbidrag. Ett dylikt system har emellertid ej synt lämpligt. Huruvida kostnadsbidrag kan komma att uttagas torde nämligen i allmänhet ej kunna bedömas redan på ett så tidigt stadium, som då regleringen är under utförande. Än mindre kan naturligtvis då uppskattas till hur stort belopp kostnadsbidragen komma att uppgå. Utbetalning av statsbidrag synes därför böra ske utan avseende vid stads möjlighet att framdeles uttaga kostnadsbidrag.

Vad nu anförts utgör naturligtvis ej något skäl för att betaga staden möjligheten att komma i åtnjutande av statsbidrag, som här avses. Eftersom staten liksom hittills bör taga del i kostnaden för anläggningen av sådana trafikleder, som ha interkommunal betydelse, bör staten givetvis lämna bidrag även när byggandet av en sådan trafikled sker i samband med en större reglering, vars utförande ligger jämväl i stadens intresse. I denna situation synes en tänkbar lösning vara att till beviljandet av statsbidrag det villkoret knytes, att staden blir återbetalningsskyldig för statsbidrag, om kostnaden, för vilken statsbidrag utgått, sedermera ersättes av kostnadsbidrag. Den omständigheten att statsbidrag uppburits bör givetvis icke lända därtill att staden tillgodogör sig dubbel ersättning. Å andra sidan bör icke den omständigheten att staden erhållit statsbidrag leda till minskning i vissa fastighetsägares bidragsplikt. Andra fastighetsägare, nämligen de som åtnjutit värdestegringsfördel till följd av åtgärd, för vilken staden ej bekommit statsbidrag, skulle ju ej erhålla en dylik lindring i bidragsplikten. För upprätthållande av likställighet fastighetsägarna emellan med avseende å bidragsskyldigheten är det således erforderligt att statsbidrag ej avräknas från regleringskostnaden.

Andra stycket. Den bidragsskyldighet, som med förevarande paragraf avses, bör självfallet ej fördelas lika mellan fastighetsägarna. Det är här såväl som eljest en rimlig princip, att bidragens storlek blir proportionell till den fördel — i detta fall värdeökning — som uppkommer för varje fastighet. Det kan emellertid diskuteras, huruvida det bör vara fastighetens relativa värdeökning — värdeökningen satt i relation till fastighetens värde före värdeökningens uppkomst — eller dess absoluta värdeökning, som skall läggas till grund för fördelningen av bidragsskyldigheten. Hur det verkar, om det ena eller andra tillvägagångssättet tillämpas, åskådliggöres av följande exempel. Fastigheterna A och B äro före uppkomsten av värdeökningen värda 10 000 respektive 100 000 kronor. Båda fastigheterna stiga i värde med 10 000 kronor, vilket belopp således utgör den absoluta värdeökningen för vardera fastigheten. Den relativa värdeökningen utgör för A 100 procent och för B 10 procent. Läggas den relativa värdeökningen till grund för fördelningen blir bidraget för A tio gånger större än bidraget för B. Läggas åter den absoluta värdeökningen till grund för fördelningen bliva A och B i lika mån bidragsskyldiga. Då det nu gäller att avgöra, vilket tillvägagångssätt som bör lämnas företräde, må erinras, att kostnadsbidragen äro att betrakta som vederlag för den till följd av stadens åtgöranden uppkomna värdeökningen. Uppkommer — såsom i det valda exemplet — för två fastigheter lika stor värdeökning, är det därför naturligt, att fastighetsägarna, oavsett vilket värde fastigheten hade före uppkomsten av värdeökningen, bliva i lika mån bidragsskyldiga; de ha fått samma prestation och böra följaktligen erlägga samma betalning. Uppkommer för fastigheterna olika stor värdeökning, bör också bidragsskyldigheten vara olika. Uppgår t. ex. värdeökningen för A till 10 000 kronor, för B till 20 000 kronor och för C till 30 000 kronor, böra fastighetsägarna taga del i bidragsskyldigheten med respektive $1/6$, $1/3$ och $1/2$.

En särskild fråga är huruvida värdestegringen i dess helhet eller allenast viss del därav bör få tagas i anspråk för bidragsskyldigheten. Frågan dryftades i det betänkande, som åtföljde 1928 års förslag till stadsbyggnadslag. Härvid uttalade de sakkunniga, att även om en fastighet till följd av vissa stadens åtgöranden underginge en så väsentlig värdestegring, att denna överhuvud komme i betraktande i och för uttagande av bidrag, det vore både obilligt och oklokt att av denna värdestegring indraga till staden en så stor andel, att det som återstode för fastighetsägaren tedde sig såsom föga värt. Det gagn en stad för sin allmänna utveckling kunde vänta av sina dyrbara anläggningar ökades enligt de sakkunnigas åsikt dock högst väsentligt genom den stimulerande inverkan å den enskilda företagsamheten, som åtgärden kunde medföra, och utsikten till vinster för denna, även i vad gällde fastighetsmarknaden, innebure i detta hänseende en icke betydelselös eggelse. Sålunda anförda synpunkter torde alltjämt ha sitt berättigande. Ett ytterligare skäl för att värdeökningen till någon del bör till-

komma fastighetsägaren sammanhänger med svårigheten att exakt bestämma den värdeökning som är avhängig av planändringen; risken för felbedömning kan härvidlag icke alldeles lämnas åsido och det är tydligt, att den i vissa fall skulle kunna gå ut över enskilda. Om det sålunda kan vara motiverat att en viss del av värdestegringen förbehålles fastighetsägaren, så är därmed likväl icke sagt, att denna andel bör i storlek tilltagas lika mycket som i oförmälda sakkunnigförslag, där den sattes till hälften av värdeökningen. Det har syntts tillräckligt, att en fjärdedel av värdeökningen fritages från bidragsskyldighet.

Om stadens andel i värdeökningen till viss del tages i anspråk för gatumarkersättning och ersättning för gatubyggnadskostnad, bör endast återstoden av samma andel kunna utnyttjas för kostnadsbidrag. Det synes nämligen rimligt att fastighetsägaren får bevara sin fjärdedel av värdeökningen, oavsett hur övriga tre fjärdedelar disponeras. Skulle ersättning för gatumark och gatubyggnadskostnad uppgå till belopp, som överstiger tre fjärdedelar av värdeökningen, vilket är möjligt, då skyldigheten att bidraga till gata ej är på samma sätt begränsad till viss del av värdeökningen, finnes således intet utrymme för kostnadsbidrag. Stadgandet i förevarande stycke om begränsning av bidragsskyldigheten utgör givetvis intet hinder för att stad i full utsträckning uttager gatumarkersättning och ersättning för gatubyggnadskostnad enligt vanliga regler.

Tredje stycket. Genomförandet av en större stadsplanereglering liksom även byggandet av trafikunnel, bro eller särskild gatuanordning är givetvis till gagn för staden i dess helhet. Det får därför anses rimligt, att — även om kostnaden för företaget kan täckas av uppkommen värdeökning — viss del av kostnaden bäres av staden själv, d. v. s. av de skattskyldiga i staden. Denna uppfattning företrädades också i det betänkande, som ligger till grund för 1928 års lagförslag. Att såsom i detta betänkande förordades de skattskyldiga och de bidragsskyldiga skulle med hälften var taga del i kostnaden, synes dock knappast utgöra den ur rättvisesynpunkt lämpligaste fördelningen. Enligt det förevarande förslaget har det ansetts rimligt att en tredjedel av kostnaden skall bäras av de skattskyldiga.

Vid utformningen av stadgandet i förevarande stycke har beaktats jämväl det fall, att värdeökning uppkommer också för stadens egna fastigheter. Det kan vara fråga om fastigheter, som tillhört staden sedan tiden före regleringen, och fastigheter, som staden i samband med denna på ena eller andra sättet förvärvat. När det nu gäller att fördela kostnaden på olika fastigheter, måste hänsyn tagas även till de fastigheter som tillhöra staden. Dessa skola tillsammans med de bidragsskyldigas fastigheter svara för två tredjedelar av kostnaden för stadsplanens genomförande. Då det ej är avsett, att kostnadsbidrag skall uttagas beträffande stadens egna fastigheter, upprätthålles likställigheten därav, att värdeökning, som staden äger tillgodoräkna sig, leder till motsva-

rande reduktion av övriga fastighetsägares bidragsplikt. Kostnadsbidrag skall med andra ord beräknas också för stadens fastigheter, trots att det ej är tänkt, att någon likvid härav skall ske.

68 §.

I förevarande paragraf ha upptagits regler om förfarandet vid uttagande av kostnadsbidrag. Första och andra styckena innehålla föreskrifter om den procedur, som skall föregå stads beslut om upptagande av bidrag. I tredje stycket regleras expropriationsdomstols befattning med dylikt beslut.

Första stycket. Innan stad fattar beslut om upptagande av bidrag, är det erforderligt, att staden förskaffar sig kännedom om de förhållanden, som äro av grundläggande betydelse för bidragsskyldigheten. I förevarande stycke stadgas därför — efter viss förebild i 35 § byggnadsstadgan — att stadsfullmäktige i första hand skola låta verkställa utredning om kostnaden för stadsplanens genomförande ävensom beträffande frågan vilka fastigheter, som beröras av värdestegringen, storleken av denna samt annat, som för ett allsidigt bedömande av bidragsskyldigheten kan vara erforderligt. Vad kostnaden för stadsplanens genomförande beträffar bör utredningen lämna svar på frågan hur stor del av kostnaden, som enligt 67 § första stycket är ersättningsgill. Uppräkningen av fastigheter, som beröras av värdestegringen, samt angivandet av storleken av denna, skola avse jämväl stadens egna fastigheter. Vad som för övrigt kan vara av betydelse för ett objektivt bedömande av bidragsplikten är främst spørsmålet, i vad mån värdestegringen står i direkt samband med de av staden verkställda åtgärderna. Utredningen bör utmynna i ett fullständigt förslag om de bidrag som anses böra utgå. Förslaget skall följaktligen innehålla uppgift om såväl samtliga de fastighetsägare, mot vilka anspråk på kostnadsbidrag bör framställas, som ock storleken av varje särskilt bidrag. Därutöver skall förslaget innehålla besked om tiden och sättet för bidragens utgörande. Därest, såsom väl i allmänhet blir det vanliga, bidragen skola gäldas vid anfordran, bör detta angivas. Skall anstånd med betalningen kunna förekomma, bör i förslaget angivas jämväl under vilka villkor anstånd får åtnjutas, t. ex. att det skall åligga fastighetsägaren att ställa av staden godtagbar säkerhet för bidragsskyldighetens fullgörande.

Andra stycket. För en allsidig belysning av bidragsplikten är det av vikt, att tillfälle beredes fastighetsägarna att yttra sig över det av staden uppgjorda förslaget. Förslaget bör alltså hållas tillgängligt för granskning under viss tid. Härjämte synes påkallat att kända och inom riket boende markägare, vilkas rätt beröres av förslaget, bliva underrättade om förslagets utställande till granskning och om den ordning, som skall iakttagas för framställande av anmärkningar mot förslaget. Sedan den för granskning bestämda tiden gått till

ända, skall förslaget underkastas den ytterligare bearbetning som finnes erforderlig. Sedan detta skett, bör ärendet kunna anses vara i det skick att beslut skall kunna fattas om upptagande av bidrag.

Över stadsfullmäktiges beslut om upptagande av kostnadsbidrag kunna besvär anföras på grund, som finnes angiven i 76 § lagen om kommunalstyrelse i stad, d. v. s. att beslutet icke tillkommit i laga ordning eller står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet, eller kränker någons enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund. Oktat beslutet om upptagande av bidrag skall underställas expropriationsdomstols prövning är det likväl icke utan betydelse, att beslutet kan överklagas i administrativ ordning. Det kan icke betraktas såsom uteslutet att på denna väg få till stånd en viss utrensning av sådana bidragsbeslut, som icke äro ägnade att ligga till grund för talan om utfående av bidrag. Rent principiellt bör det ej heller ifrågakomma att i förevarande sammanhang inskränka den varje kommunmedlem tillkommande rätten att föra besvär över kommunala beslut.

Tredje stycket. Av skäl som tidigare anförts har det ansetts böra tillkomma expropriationsdomstol att bestämma bidragens storlek. Då det nu gäller att finna en väg, varpå mål om kostnadsbidrag skola komma under expropriationsdomstolens prövning, skall först undersökas, om det ej låter sig göra, att staden i vanlig civilprocessuell ordning väcker talan om utfående av de bidrag, om vars upptagande staden fattat beslut. Stadens talan skulle i så fall anhängiggöras genom ansökan om stämning å dem, av vilka staden beslutat uttaga bidrag, och talan skulle avse förpliktande för envar av dessa att utgiva det bidrag som staden anser skäligt. Av civilprocessuella regler följer att expropriationsdomstolen ej skulle kunna fastställa bidragen till högre belopp än staden i varje särskilt fall fordrat. Nu kan emellertid lätt inträffa att expropriationsdomstolen kommer till annat resultat än staden i fråga om bedömningen av värdeökningen. Har staden i något fall uppskattat värdeökningen för lågt, kan expropriationsdomstolens högre uppskattning av värdeökningen medföra en motsvarande lindring i övriga fastighetsägares bidragsskyldighet, en följd av regeln att fastighetsägarna skola taga del i bidragsskyldigheten efter förhållandet mellan de värdeökningar fastigheterna tillföras i följd av stadsplanens genomförande. Har staden åter i något fall beräknat värdeökningen för högt, kan detta få till följd, att övriga fastighetsägares del i bidragsskyldigheten ökar. Bedömer expropriationsdomstolen värdeökningen annorlunda än staden, kunna således samtliga fastighetsägares delaktighet i bidragsskyldigheten komma att påverkas. För upprätthållande av grundsatsen om fastighetsägarnas proportionella delaktighet är det därför erforderligt, att expropriationsdomstolen blir i stånd att vidtaga alla de jämkningar i bidragsskyldigheten, som påkallas av ändrad uppskattning i fråga om värdeökningen. Domstolen bör sålunda

icke allenast kunna sänka visst bidrag, om värdeökningen för annan fastighet blivit av staden för lågt uppskattad, utan även kunna höja ett bidrag om staden för någon fastighet uppskattat värdeökningen för högt. Det är vid sådant förhållande tydligt, att mål om kostnadsbidrag ej kunna prövas i den för tvistemål vanliga ordningen.

För tillgodoseende av antydda önskemål om nödig frihet för expropriationsdomstolen vid prövningen av mål om kostnadsbidrag har det syntts lämpligt att sådant mål anhängiggöres genom att stadens beslut om upptagande av bidrag *underställes* domstolens prövning. Beslutet avses skola i sin helhet underställas, alltså även till den del det rör någon, som eventuellt förklarat sig nöjd; staden kan ju i detta fall ha uppskattat värdeökningen för lågt, vilket medfört att övriga bidrag satts för högt. Endast om samtliga bidragsskyldiga åtnöjas med stadens beslut, behöver detta ej underställas expropriationsdomstolens prövning.

För expropriationsdomstolens bestämmande av bidragen bör det vara en formell förutsättning, att stadens beslut vunnit laga kraft. Denna omständighet synes emellertid icke behöva hindra, att själva underställningsåtgärden verkställas innan besvärstiden utgått. Då värdestegring kan uppkomma även mycket lång tid efter stadsplanens genomförande, angiver förslaget ej någon tidpunkt, före vilken underställning av stadens beslut skall hava skett. De allmänna reglerna om fordringspreskription medföra dock, att stads rätt till kostnadsbidrag upphör efter tio år från bidragsrättens uppkomst. Såsom av motiven till 67 § framgår inträder denna rätt, då staden utfört de åtgärder, för vilka staden i förevarande ordning är ersättningsberättigad, d. v. s. när stadsplanen blivit för stadens del genomförd eller vederbörande anläggning eller del därav byggts färdig.

Underställning sker genom att stadens beslut insändes till expropriationsdomstolen. Beslutet skall vara åtföljt av det av staden hopbragta utredningsmaterialet jämte övriga handlingar, varpå beslutet grundas. Det är ej avsett att underställning av stadens beslut skall föranleda kungörelse i likhet med vad som gäller vid utfärdande av stämning i expropriationsmål eller anmälan till inskrivningsdomaren för anteckning i fastighetsbok. Erfordras, för att målet vid expropriationsdomstolen skall kunna slutföras i ett sammanhang, att särskilt sammanträde hålles med sakägarna — vilket i allmänhet torde komma att bli nödvändigt — skall sådant sammanträde utsättas att snarast äga rum. Efter det erforderliga förberedande åtgärder — t. ex. skriftväxling, särskilt sammanträde eller syn — vidtagits, skall, så snart lämpligen kan ske, tid och ställe utsättas för målets handläggning vid huvudförhandling.

Expropriationsdomstolens prövning av stadens beslut skall avse ej endast dettas formella överensstämmelse med lagen utan även huruvida detsamma är överensstämmande med rättvisa och billighet. Därest domstolen finner beslutet ej kunna fastställas till efterrättelse, har domstolen att vidtaga den ändring däri,

som finnes påkallad. Inom ramen för den kostnad, för vilken staden i förevarande ordning begär täckning, är expropriationsdomstolen obunden av stadens beslut. Domstolen kan således bestämma varje särskilt bidrag till högre eller lägre belopp än staden beslutat; endast summan av bidragen får ej överstiga den kostnad, för vilken staden i målet begär ersättning. På föranledande av part — exempelvis fastighetsägare, som i målet gör gällande att stadens beslut ej upptager samtliga bidragsskyldiga — bör domstolen efter vederbörandes hörande kunna ålägga bidragsskyldighet, där sådan av staden ej funnits vara för handen.

I fråga om rättegångskostnad skall, i likhet med vad som är föreskrivet i 44 § tredje stycket byggnadslagen, gälla att kostnaden i mål om kostnadsbidrag skall gäldas av staden, såvitt ej med hänsyn till omständigheterna annat finnes skäligt. Den föreslagna bestämmelsen öppnar möjlighet för domstolen att, om den med hänsyn till omständigheterna finner det skäligt, kvitta rättegångskostnaderna eller tillerkänna staden ersättning av motpart. Ett sådant avgörande torde åtminstone såvitt angår processen i överrätterna böra tillmätas en icke ringa praktisk betydelse.

69 §.

Den i 67 § föreslagna skyldigheten att utgiva kostnadsbidrag är liksom nuvarande bidragsskyldighet i samband med ekonomisk zonexpropriation att betrakta såsom en utvidgning av tomtägars skyldighet att bidra till kostnad för gata. Uttagande av kostnadsbidrag kan endast komma ifråga, då gatumarkersättningar och gatubyggnadskostnadsbidrag ej förslå eller ej alls kunna uttagas. Att vidtaga någon saklig ändring i reglerna för sistnämnda ersättningar synes därför ej påkallat.

Reglerna i förevarande paragraf motsvara nuvarande bestämmelser i 67—69 §§. Vid den sammanföring av dessa bestämmelser, som företagits, har det av formella hänsyn synts lämpligt att söka ernå en viss förenkling av lagtexten.

Första stycket. I detta stycke har upptagits stadgandet i 67 § första stycket, enligt vilket stadsfullmäktige må för staden i dess helhet eller viss del därav meddela bestämmelser om skyldighet för ägare av tomt att bidra till kostnaden för iordningställande av gata (gatubyggnadskostnadsbestämmelser), ävensom stadgandet i 68 § första stycket, vari föreskrives att dylika bestämmelser skola angiva grunderna för beräkning av den kostnad, som skall påföras tomtägarna, och för kostnadens fördelning mellan dem samt tid och ordning för ersättningens erläggande.

Andra stycket. Av de i gällande lags 68 § under punkterna 1—10 meddelade föreskrifter, som skola iakttagas vid bestämmande av grunder för beräkning av

gatubyggnadskostnad, ha i förslaget endast medtagits föreskrifter, vilka ovillkorligen skola lända till efterrättelse, d. v. s. punkterna 1—3. I förslaget föreskrives sålunda, att i gatubyggnadskostnadsbestämmelser ej må stadgas ersättningsskyldighet beträffande gata, gatudel eller avloppsledning, vars anläggning varit påbörjad framför tomten, då fråga om bestämmelsernas antagande väcktes hos stadsfullmäktige, ej heller beträffande gata eller gatudel, som lagligen skolat vara upplåten till allmänt begagnande vid nämnda tid, eller avloppsledning, som staden varit skyldig att utföra före samma tid. Vidare föreskrives att kostnad, som utan motsvarande fördel för tomts bebyggande för- anledes av att gatas höjdläge skall i väsentlig mån avvika från markens naturliga höjdläge eller av att gatas anläggning eljest på grund av särskilda omständigheter ställer sig mer än vanligt kostsam, ej må läggas på tomtägare.

De i nuvarande 68 § under punkterna 4—7 lämnade föreskrifterna äro ej ovillkorligen bindande. De ha närmast karaktären av instruktioner om lämpliga sättet att reglera skyldigheten att gälda bidrag till gatubyggnadskostnad. I punkt 4 föreskrives sålunda att tomtägare med visst undantag ej må belastas med gatubyggnadskostnad i större omfattning än som gäller ifråga om honom åliggande skyldighet att ersätta gatumark. I punkt 5 stadgas emellertid att den gatubyggnadskostnad, som skulle sammanlagt belöpa å tomtägarna inom visst område, må utan hinder av vad i punkt 4 sägs fördelas mellan dem efter omfattningen av den enligt stadsplanen å tomterna medgivna bebyggelsen eller efter tomternas storlek eller annan skälig grund. Och enligt vad i punkt 8 stadgas må, i stället för vad under punkterna 5—7 sägs, till grund för bestämmande av gatubyggnadskostnad läggas på tidigare erfarenhet stödda beräkningar av vad gata eller avloppsledning under likartade förhållanden betingar i anläggning. Då de under punkterna 4—7 lämnade föreskrifterna sålunda icke behöva iakttagas om de i förekommande fall ej visa sig lämpliga, har det synts överflödigt att medtaga dem i lagförslaget. Med deras borttagande avses emellertid icke någon ändring i sak; de normer rörande beräkningen av gatubyggnadskostnad, som komma till uttryck i nyssnämnda punkter, kunna självfallet även framdeles upptagas i de lokala bestämmelserna.

Enligt punkt 9 i nuvarande 68 § skall vid ersättningsskyldighetens bestämmande hänsyn tagas till den omständigheten huruvida nuvarande eller föregående ägare av tomt mot vederlag helt eller delvis vunnit befrielse från deltagande i gatubyggnadskostnad. Sådan befrielse kan ha vunnits antingen genom enskild uppgörelse med staden eller genom likställighetsöverenskommelse. Då det emellertid redan av allmänna rättsgrundsatser följer att hänsyn till sagda förhållande skall tagas, har stadgandet ansetts kunna utgå. Den i punkt 10 meddelade föreskriften att tomtägarnas åligganden städse skola motsvara skäliga anspråk på rättvisa och billighet har såsom självklar synts kunna undvaras i lagtexten.

Tredje stycket. Stadgandet att gatubyggnadskostnadsbestämmelserna skola underställas Konungens prövning, såframt på tomtägare lägges skyldighet som icke tidigare ålegat honom, motsvarar 67 § andra stycket i gällande lag. Här har vidare upptagits nuvarande stadganden i 69 § angående jämkning i bidrags-skyldigheten och tvist om gatubyggnadskostnadsbidrag.

146 och 155 §§.

Dessa paragrafer ha allenast undergått redaktionella följdändringar i fråga om hänvisningar till andra lagrum.

Övergångsbestämmelserna

Då det är anledning förmoda att åtminstone i Stockholm ett trängande behov föreligger av vidgade möjligheter att lösa mark för genomförande av större stadsplaneregleringar, framstår det som angeläget, att de föreslagna bestämmelserna snarast träda i tillämpning. Lagändringarna ha därför föreslagits skola träda i kraft den 1 juli 1953.

Enär ansökan om teknisk eller ekonomisk zonexpropriation vid nämnda tidpunkt kan vara beroende på Kungl. Maj:ts prövning, är det nödvändigt att i övergångsbestämmelserna meddelas regler hur med dylika ansökningar skall efter lagens ikraftträdande förfaras.

Gällande stadgande i 44 § första stycket om teknisk zonexpropriation motsvaras i lagförslaget av stadgandet i 45 § första stycket om tomtexpropriation. Det är följaktligen naturligt, att ansökan, som före den 1 juli 1953 gjorts enligt 44 § första stycket, efter nämnda tidpunkt behandlas som om den gjorts enligt 45 § första stycket i dess nya lydelse. Stadgande härom har upptagits i andra stycket av övergångsbestämmelserna.

I tredje stycket avses det fall, att ansökan gjorts om ekonomisk zonexpropriation före den 1 juli 1953. Nuvarande stadganden i 44 § andra stycket om ekonomisk zonexpropriation ha endast till en del motsvarighet i lagförslaget, nämligen i reglerna om kostnadsbidrag. Ny lag bör givetvis ej borttaga den rätt att under vissa betingelser få till stånd ekonomisk zonexpropriation, som grundas på ansökan gjord före den nya lagens ikraftträdande. Beträffande den till stadgandena om dylik expropriation knutna bidragsskyldigheten vore det väl i och för sig tänkbart, att fråga härom finge bedömas av expropriationsdomstol enligt de föreslagna nya stadgandena. Då en dylik övergång till den nya ordningen emellertid synts mindre lämplig med hänsyn till det samband som rått mellan expropriation och bidragsskyldighet, har förslaget intagit den ståndpunkten, att varje ansökan om ekonomisk zonexpropriation, som gjorts före den 1 juli 1953, skall även med avseende å därmed sammanhängande bidragsskyldighet behandlas efter äldre lag.

För att de föreslagna bestämmelserna om kostnadsbidrag ej skola få tillbakaverkande kraft har i fjärde stycket föreskrivits, att endast sådan kostnad för stadsplanens genomförande får uttagas, som staden efter lagens ikraftträdande nedlagt. En ytterligare inskränkning i stads rätt att uttaga kostnadsbidrag är emellertid i nyssnämnda syfte erforderlig. Har ansökan ej gjorts om ekonomisk zonexpropriation eller har staden rönt avslag på dylik ansökan — vilken ju enligt gällande rätt skall göras före stadsplanens fastställande — är det icke enligt nuvarande rätt möjligt att av fastighetsägare uttaga bidrag enligt 44 § andra stycket trots att värdestegring förekommit. Att nu genom ny lag indraga dylik värdestegring skulle vara särskilt opåkallat i de fall fastighet genom försäljning övergått till ny ägare, vilken erlagt betalning för fastighetens ökade värde och ej haft anledning räkna med, att något krav på värdeökningen komme att framställas från samhällets sida. Värdeökning kan fastighetsägare ha tillgodogjort sig även i det fall, att kostnadsbidrag erlagts enligt nuvarande 44 § andra stycket, nämligen värdeökning som uppkommit efter stadsplanens fastställelse. Nu nämnda förhållanden utgöra motiv för stadgandet, att bidragsskyldighet ej må grundas på värdestegring, som uppkommit före lagens ikraftträdande.

Redogörelse

för en av zonexpropriationsutredningen företagen enquête rörande förekomsten av teknisk och ekonomisk zonexpropriation m.m.

Under hösten 1951 tillställde utredningen en del större och medelstora städer¹ ett antal frågor, vars lydelse framgår av det följande. Frågorna, som riktades till städernas drätselkammare — vad Göteborg beträffar till stadskollegiet — ha besvarats antingen direkt av drätselkammarna eller av någon kommunal myndighet eller tjänsteman, vilken av drätselkammaren erhållit i uppdrag att besvara frågorna. Stadskollegiet i Göteborg samt några av drätselkammarna ha såsom eget yttrande åberopat vad vederbörande myndighet eller tjänsteman i anledning av frågorna anført.

Då stockholmsutredningen och de därav föranledda yttrandena ansågs innehålla tillräcklig upplysning om de förhållanden enquêten avsåg, lämnades *Stockholm* utanför densamma.

Svaren innehålla i allmänhet ej några synpunkter eller förslag i fråga om kommuns expropriationsrätt utöver dem som föranledas av frågorna. I ett par fall förekommer emellertid att svaren föregås av särskilda uttalanden rörande någon angelägenhet, som tillmättes speciell betydelse.

Fastighets- och stadsplanecheferna i Malmö erinra sålunda om att zonexpropriationsbestämmelserna icke endast avse sådan sanering, som är betingad av trafiktekniska förhållanden. De hade en väsentligt vidare omfattning. Redan vid fastställelse av stadsplan kunde mången gång förutses, att planens genomförande icke kunde äga rum utan att inlösen enligt 44 § första stycket byggnadslagen skedde av viss i planen ingående mark. I den mån det i framtiden kunde väntas uppkomma ekonomiska och sociala förutsättningar för en mer metodisk förnyelse av den gamla bebyggelsen än som hittills skett, torde denna expropriationsgrund bliva väl så betydelsefull som den trafiktekniska, liksom man kunde säga, att en mer genomgripande ombyggnad av äldre stadspartier icke kunde komma till stånd om icke staden ägde hela eller större delen av det område, som skulle regleras.

Drätselkammarens fastighetsavdelning i Norrköping understryker önskvärdheten av att lagstiftningen om zonexpropriation gives en sådan utformning, att en zonexpropriation verkligen praktiskt kan genomföras. Möjlighet borde därför finnas att begära expropriation redan före stadsplanens fastställande i syfte att minska tomtspekulationer. Avdelningen framhåller också, att all mark, som samtidigt skall exploateras, bör på en gång kunna överföras i kommunens ägo. Härigenom säkerställdes bland annat att en ändamålsenlig tomtindelning kunde genomföras och att kvartersmarken kunde på lämpligaste sätt exploateras. Kommunen borde ha möjlighet att inom ramen för det område, som omfattades av zonexpropriationen, genomföra en gaturreglering eller sanering i den takt eller efter den plan kommunen kunde åta sig av tekniska eller ekonomiska skäl.

Frågorna — tjugu till antalet — följa här nedan. Svaren redovisas i anslutning till varje fråga eller grupp av frågor. Svar, som röja missuppfattning av framställd fråga, ha i allmänhet ej medtagits.

¹ Borås, Eskilstuna, Gävle, Göteborg, Halmstad, Hälsingborg, Jönköping, Kalmar, Karlskrona, Karlstad, Landskrona, Linköping, Lund, Malmö, Norrköping, Uppsala, Västerås och Örebro.

1) *Angiv antalet av de ansökningar om teknisk zonexpropriation som gjorts av staden sedan den 1 januari 1932.*

2) *Vilka äro de tekniska förhållanden som lett till att zonexpropriation blivit genomförd?*

3) *I vilken utsträckning ha ansökningar om tillstånd till teknisk zonexpropriation blivit avslagna? Nämn de skäl, som föranlett avslag.*

Av de tillfrågade städerna synas endast *Karlskrona* och *Uppsala* ha praktisk erfarenhet av teknisk zonexpropriation.

Drätselkammaren och stadsingenjören i Karlskrona uppgiva, att staden den 3 februari 1950 erhöill tillstånd enligt 44 § första stycket byggnadslagen att lösa tomten nr 12 i kvarteret Ruthensparre. Omständigheterna voro i huvudsak följande. Enligt en den 28 maj 1948 fastställd stadsplan fick å tomten för handelsändamål och därmed samhörigt bostadsändamål uppföras en byggnad i fyra våningar. Enligt den tidigare från år 1904 gällande stadsplanen var det tillåtet att å tomten uppföra ett stenhus i fem våningar. På tomten fanns vid tiden för expropriationsansökans ingivande — den 4 maj 1949 — allenast uppförda ett par magasin av mycket enkel beskaffenhet samt en gammal stuga i en våning. Tomten ägdes sedan 1916 av en grosshandlare, född 1862. Staden hävdade i expropriationsansökan, att tomten befunnit sig i praktiskt taget samma skick alltsedan 1916 samt att ägaren uppnått en sådan ålder, att han icke ansågs komma att igångsätta något större byggnadsföretag; man kunde alltså ej räkna med, att stadsplanen komme att genomföras så länge tomten befann sig i grosshandlarens ägo. Som ytterligare skäl anförde staden, att en porslinsfabrik, vars anläggningar voro belägna å en angränsande tomt, önskade verkställa utvidgning och modernisering av fabriken, varigenom dess kapacitet skulle mer än fördubblas, vilket var av utomordentligt stor betydelse för staden liksom även ur nationalekonomisk synpunkt. För att kunna genomföra denna utvidgning på ett rationellt sätt var det nödvändigt, att fabriken fick lösa tomten nr 12. Åtskilliga försök hade gjorts av såväl staden som enskilda att till skäligt pris på frivillighetens väg förvärva tomten. Ej heller hade det mot ägarens bestridande varit möjligt att i samband med ändring av tomtindelningen inlemma tomten i porslinsfabrikens fastighetskomplex. I så fall hade fabriken jämlikt 46 § första stycket byggnadslagen kunnat lösa tomten.

Enligt vad *drätselkammaren i Uppsala* upplyser har staden f. n. en ansökan om teknisk zonexpropriation anhängig hos Kungl. Maj:t. Då förhandling om frivillig uppgörelse upptagits mellan staden och vederbörande tomtägare, hade ansökningsen ännu ej fullföljts av staden.

4) *Har fråga om sanering av äldre bebyggelse genom större stadsplanereglering varit föremål för övervägande? Är sådan fråga f. n. aktuell? Beskriv i så fall de närmare omständigheterna. Bilägg gärna eventuellt förefintliga planskisser.*

Svaren under denna fråga äro i åtskilliga fall åtföljda av ett omfattande kartmaterial, vilket här ej medtagits.

Stadskollegiet och fastighetskontoret i Göteborg uppgiva, att Kungl. Maj:t den 27 januari 1939 fastställt stadsplan (saneringsplan) för delar av stadsdelarna Majornas 1, 2 och 3 rotar. Vidare hade Kungl. Maj:t den 31 december 1943 fastställt sådan plan för delar av stadsdelarna Johanneberg och Krokslätt. Saneringsplaner för enstaka kvarter hade vid olika tillfällen fastställts inom skilda delar av staden såsom för stadsdelarna Inom Vallgraven, Nordstaden, Vasastaden. Förslag till saneringsplaner hade utarbetats i större omfattning för stadsdelarna Haga, Stigberget, Masthugget och del av cityområdet. Dessa förslag hade emellertid ännu icke befordrats till fastställelse. Hittills utarbetade saneringsplaner kunde generellt sägas basera sig på självsanering, sedd på relativt lång sikt. Givetvis kunde sådana förhållanden uppkomma, att staden i vissa fall måste

ingripa, men man kunde icke för närvarande bilda sig någon närmare uppfattning om i vilken utsträckning staden skulle behöva göra detta. De hittills utarbetade saneringsplanerna och förslagen till sådana hade icke direkt framtvingats av trafikproblem, som måste lösas för framdragandet av viktiga trafikleder. Den ovan nämnda saneringsplanen för delar av stadsdelarna Johanneberg och Krokslätt upptog dock en väsentlig vidgning av Mölndalsvägen. Huruvida staden för att åstadkomma denna komme att begära zonexpropriation kunde f. n. ej bedömas. Man kunde emellertid redan nu förutse, att zonexpropriationer inom icke alltför avlägsen framtid kunde bli aktuella. Som exempel kunde nämnas Vasagatans ifrågasatta förlängning västerut genom stadsdelen Haga och framdragandet av den s. k. Skeppsbroleden.

Drätselkammaren i Borås nämner, att stadsplaner åsyftande genomförande av sanering av stadsdelarna Norrby och Lugnet faststälts i slutet av 1930-talet och början på 1940-talet. Planerna realiserades successivt om ock något långsamt utan särskilda åtgärder från stadens sida.

Byggnadschefen och stadsplanarkitekten i Eskilstuna hänvisa till en redogörelse över verkställd undersökning för en kommande saneringsplanläggning, vilken avgavs till byggnadsnämnden i staden den 7 oktober 1949. Av denna undersökning framginge att fyra sammanhängande större områden — Centrum, Norr, Köpmangateområdet och Nyfors — vore i behov av sanering. En sanering av dessa områden skulle medföra, att sammanlagda bruttovåningsytan för de fyra saneringsområdena ökades från cirka 285 900 m² till 556 700 m², alltså nästan en fördubbling. Det antal personer, som därvid kunde erhålla bostad, skulle ökas till drygt 15 000, också det innebärande så gott som en fördubbling (nu 8 700 personer). Om en målmedvetet bedriven sanering av förevarande områden kunde komma till stånd inom överskådlig tid, skulle en nybebyggelse av hyreshus i stadens mera perifert belägna delar sannolikt kunna uppskjutas till en senare tidpunkt eller kanske rent av onödiggöras.

Byggnadsnämndens ordförande och fastighetschefen i Gävle betyga, att intresset för sanering av äldre bebyggelse sedan flera år är stort i Gävle. Med fastighetskontoret såsom instrument sökte drätselkammaren tillsammans med planmyndigheterna målmedvetet länka in bebyggelsen inom centralt belägna stadspartier. Förberedelser för kvarterssanering inom ett av stadens mest centrala områden påginge sedan flera år.

I en svaret bifogad, av stadens fastighetskontor verkställd *Utredning med förslag till kvarterssanering i Gävle (del I)* redogöres närmare för bakgrunden till nyssnämnda strävanden. Fastighetskontoret nämner däri inledningsvis, att efter det andra världskriget och fram till 1949 hade i Gävle, liksom i de flesta andra städer i landet, nybebyggelse för bostadsändamål ägt rum efter principen om det minsta motståndet. Byggnadsverksamheten hade sålunda förlagts till oexploaterad mark, som sedan gammalt tillhört staden eller som på skäliga villkor kunnat förvärfvas av denna. Enär det endast i mycket liten omfattning funnits centralt belägen, icke utnyttjad tomtmark och då den stora efterfrågan på bostäder pockat på största möjliga bostadsproduktion i snabb takt, hade av naturliga skäl valts stadens ytterområden såsom plats icke blott för egnahem och radhus, vilka där hade sin naturliga belägenhet, utan även för flerfamiljshus av skilda typer och storlekar. Samtidigt hade ett mindre antal tomma, centralt liggande tomter bebyggt — huvudsakligen av privata företagare, vilka tidigare ägt dem eller nyligen köpt dem för gott pris. Under åren 1944—1948 hade mer än 2 000 lägenheter tillskapats i stadens ytterområden, medan under samma tid icke fullt 200 bostäder uppförts inom den egentliga stadskärnan. Denna spridning av det nya bostadsbeståndet, vilken blivit mer accentuerad för varje år, hade givit de kommunala myndigheterna anledning till allt större bekymmer. Medan många gatudelar inom den egentliga staden icke blivit iordningställda enligt tidens krav, hade nya gator måst utläggas i stadens utkan-

ter. Samma hade givetvis varit förhållandet med ledningar för vatten, avlopp, elektricitet och delvis även gas. Nya kommunikationer hade fått anordnas för att föra invånarna på de nybebyggda ytterområdena fram och åter. Genom att fjärma bostäderna från centrum uppstode naturligtvis, även i en mindre stad, avsevärda förluster i tid och pengar.

Fastighetskontoret berör härefter de metoder, som tillämpats vid den punkt- och kvarterssanering, vilken i spridda stadsdelar kommit till utförande. Genom olika slags inventeringar av stadens markinnehav, uppläggande av register däröver och undersökningar av förefintlig bebyggelse hade fastighetskontoret börjat utreda förutsättningarna att länka in bebyggelsen i centrala delar. Parallellt med dessa undersökningar hade i staden verksamma byggnadsföretagare uppmuntrats att förvärva saneringsmogna, centralt belägna fastigheter och ersätta dem med nya hus. I sådant syfte hade staden sålt på spridda ställen belägen tomtmark mot villkor att byggnadsfirman själv förvärvade angränsande privat mark. I vissa fall hade staden förmedlat markinköp till byggmästaren. Den lokala pressen hade vid olika tillfällen informerats om stadens strävanden. De föreningar och övriga organisationer, som hade kontakt med den byggande allmänheten, hade likaså underrättats om de nya riktlinjerna.

Fastighetskontoret framhåller, att genom denna till sanering stimulerande politik flera större ombyggnadsföretag kommit till stånd. Från och med 1947 till och med november 1951 hade på detta sätt igångsatts saneringsföretag, omfattande tillhoppa 578 lägenheter. Gällande expropriationslagstiftning hade icke kommit till användning, till stor del beroende på osäkerheten om de värderingsregler, som expropriationsdomstolarna skulle tillämpa.

Vad *Hälsingborg* beträffar torde enligt vad fastighetschefen och drätselsekreteraren därstädes meddelar åtminstone ett par områden i den tätbebyggda delen av staden bliva aktuella för sanering. De ifrågavarande områdena vore försedda med dålig bostadsbebyggelse och borde saneras, det ena för industribebyggelse och det andra för affärsbebyggelse. Eventuellt kunde också ett tredje område bliva föremål för sanering. Även här vore bostadsbebyggelsen undermålig.

Drätselkammaren och stadsingenjören i Karlskrona anföra, att stadsplanerna för flertalet av kvarteren inom stadens äldre bebyggda områden under de senaste tio åren moderniserats. Saneringen hade i anslutning därtill i rätt stor omfattning verkställts av privata fastighetsägare och H. S. B. jämte andra byggnadsföretag. För att underlätta detta saneringsarbete hade staden sedan ett femtontal år tillbaka inlöst mindre fastigheter, vars bebyggelse som regel varit i det närmaste rivningsfärdig och vilka ej heller självständigt kunnat bebyggas. Dessa fastigheter eller delar därav hade sedan försålts till dem, som i saneringssyfte själva på privat väg förvärvat återstoden av de i den nya administrativt bildade tomten ingående fastighetsdelarna. Därför kunde frågan om att genom större stadsplanereglering söka åstadkomma en sanering av den äldre bebyggelsen f. n. knappast sägas vara aktuell annat än möjligen i någon mindre omfattning, t. ex. för att söka uppnå en bättre utnyttjningsgrad av marken än vad en del av de under senare åren fastställda stadsplanerna i vissa fall medgäve. *Drätselkammaren och byggnadsnämnden i Kalmar* äro också av uppfattningen, att sanering av den äldre bebyggelsen — nu och framdeles — kommer att inskränkas till reglering av byggnadsrätter.

Fastighetschefen i Karlstad uppgiver, att del av stadsdelen Norrstrand, kvarteren Sotbönan och Timmermannen äro saneringsmogna. Området i Norrstrand vore bebyggt med äldre, delvis mycket dåliga bostadshus i en till två våningar. Modern tätbebyggelse i ett större antal våningar kunde här vara motiverad med hänsyn till det centrala läget.

Kvarteren Sothönan och Timmermannen vore bebyggda med i huvudsak enfamiljshus av dålig beskaffenhet. Här borde tätbebyggelse av modernare typ komma till stånd.

Enligt *fastighetsdirektören i Linköping* torde sanering av äldre bebyggelse i de centrala stadsdelarna förekomma i Linköping relativt sett i större utsträckning än i någon annan svensk stad. Saneringen hade dock f. n. huvudsakligen punktvis karaktär. Förutsättningar för åtskilliga saneringar hade också skapats genom att erforderliga stadsplaner upprättats. En mera omfattande stadsplanereglering förestode i kvarteren Egypten och Enbusken i samband med framdragandet av en trafikgata.

Fastighets- och stadsplanecheferna i Malmö uppgiva, att fråga om sanering av äldre bebyggelse genom stadsplanereglering ej varit under övervägande. Den kunde knappast heller f. n. sägas vara aktuell.

Stadsarkitekten i Norrköping upplyser, att generalplan och preliminära stadsplane-förslag upprättats för det äldre stadsområdet innanför promenaderna. De preliminära stadsplane-förslagen vore f. n. föremål för ytterligare detaljbearbetning. De åsyftade områdena vore a) stadspartiet mellan Norra Promenaden—Bråddgatan och Strömmen, b) vissa kvarter mellan Trädgårdsgatan och Knäppingsborgsgatan och c) kvarteret mellan Kvarngatan och V S:t Persgatan. *Stadsplanekommittén* tillägger, att fråga om sanering av stadsdelen Marielund också är aktuell. I stadsdelen funnes en omfattande bebyggelse av synnerligen undermålig beskaffenhet, vilken vore avsedd att helt ersättas med ny. Vid upprättandet av ny stadsplan för området hade man av stadsplanetekniska skäl bortsett från såväl denna bebyggelse som där gällande fastighetsindelning.

Drätselkammaren i Uppsala förmenar, att så länge den nuvarande bristen på bostäder består, det praktiskt taget är omöjligt att sanera några större områden. I Uppsala hade bostadsbristen f. n. en sådan omfattning, att även punktsanering av en äldre bostadsfastighet vore svår att genomföra. Stadsarkitekten hade emellertid övervägt att framlägga förslag till sanering av vissa omkring sekelskiftet bebyggda områden i stadsdelarna Eriksdal och Petterslund i utkanten av den egentliga staden, men planerna härpå hade ej närmare utformats.

Drätselkammaren i Västerås uppgiver, att för de centrala stadspartierna innebär gällande stadsplan avsevärda gatubreddningar, som ännu ej genomförts. Ytterligare gatubreddningar vore under övervägande.

Fastighetsdirektören i Örebro uttalar, att för Örebros vidkommande torde läget ifråga om sanering av äldre bebyggelse vara vida gynnsammare än i de flesta andra städer. Blivande stadsplaner över saneringsområden torde endast i mindre utsträckning göra ingrepp på kvartersmark för breddning av gator och dylikt. I stadens största saneringsområde hade äganderätten till marken samlats på två händer, dels stadens, dels en privat markägares. Även om vissa överpriser finge betalas, hade det hittills gått någorlunda bra att träffa frivillig uppgörelse med vederbörande om erforderliga markförvärv. Men givetvis vore förekomsten av expropriationsrätt av mycket stor betydelse, även om rätten endast i undantagsfall behövde utnyttjas.

Drätselkammaren och stadsplanearkitekten i Halmstad uppgiva, att överväganden om sanering av äldre bebyggelse endast befinna sig på diskussionsstadiet. Inom åtskilliga områden i staden kunde teknisk zonexpropriation bli aktuell.

Det av *byggnads- och fastighetscheferna i Lund* avgivna svaret jämte det därvid fogade kartmaterialet tyder på, att även denna stad planerar omfattande saneringar av äldre partier inom staden.

Stadsombudsmannen i Landskrona förklarar, att fråga om sanering av äldre bebyggelse genom större stadsplanereglering varken varit föremål för övervägande av stadens myndigheter eller f. n. är aktuell.

5) Kan det förutses att behov främdeles uppkommer att sanera äldre bebyggelse genom större stadsplanereglering? Angiv i så fall vilket eller vilka områden som ifrågakomma.

Stadskollegiet och fastighetskontoret i Göteborg uppgiva, att det i Göteborg finnes åtskilliga områden med äldre bebyggelse, för vilka det är mer eller mindre aktuellt att framlägga moderniserade stadsplaner såsom för stadsdelarna Olskroken, Annedal, Vasa-staden, Gårda och Nordstaden. Även beträffande dessa områden syntes behövliga nya stadsplaner främst betingas av önskemålet att åstadkomma uppluckring och differentiering av bebyggelsen.

Drätselkammaren i Borås upplyser, att vissa områden av City öster om Allégatan, Elinsdal, Brodal, Lundby och Landala stå i tur att saneras.

Fastighetsdirektören i Linköping förutser, att med hänsyn till Linköpings stads gamla stadskärna med mycket trånga gator och bristande tillgång på öppna platser för parkering och andra ändamål en genomgripande sanering av den äldre bebyggelsen i stadskärnan måste ske. Enligt en av stadsplanekontoret verkställd undersökning hade visat sig, att procenttalet för gator, torg, parker och allmänna platser inom cityområdet i Gävle och Eskilstuna utgjorde 45,2 respektive 30,6 procent av sagda områdets areal under det att i Linköping motsvarande procenttal endast vore 23,1. Härtill komme att Linköping sedan före kriget ökat sin folkmängd med 18 000 personer, vilket medfört att trycket på stadskärnan från de nybyggda stadsområdena blivit särskilt starkt. I första hand föreläge alltså behov av sanering inom cityområdet. Men även vissa äldre centralt belägna bostadsområden — Gottfridsberg och Tinnerbäcken — måste undergå en genomgripande ombyggnad.

Enligt fastighets- och stadsplanecheferna i Malmö synes sannolikt, att fråga om sanering av vissa större områden inom en relativt snar framtid kommer att bli aktuell. Följande områden torde därvid i första hand ifrågakomma:

- 1) Område å ömse sidor om Lundavägen mellan Södra Bulltoftavägen och Fredsgatan (trafikteknisk sanering).
- 2) Triangeln (trafikteknisk sanering).
- 3) De västra delarna av Kirsebergsstaden (bostadssocial och byggnadsteknisk sanering).
- 4) Delar av området mellan Kaptensgatan och Södra Förstadsgatan (byggnadsteknisk sanering och sanering syftande till ett lämpligare användningssätt).
- 5) Delar av området mellan Fredsgatan och Östra Förstadsgatan (bostadssocial och byggnadsteknisk sanering).

Stadsarkitekten i Norrköping nämner, att större stadsplaneregleringar komma att krävas för följande i generalplanen planerade gatuvitändningar och gatugenombrott, nämligen a) Östra Kyrkogatan—Allégatan med busstation å de väster om sistnämnda gata belägna delarna av kvarteret Saltängen, b) Norra Kungsgatans genombrott i kvarteren Vinpipan och Krogen, c) ny trafikled — Österleden — genom kvarteren Jungfrun, Accisen, Munken och Trätan, d) Bredgatans breddning å delen Samtalstorget—Garvaregatan och e) det ännu icke stadsplanelagda området Västra Förstaden jämte därintill liggande delar av kvarteret Ormen i Borgs villastad. Stadsplanekommittén i Norrköping uttalar, att det redan nu framstår klart, att stora svårigheter komma att uppstå vid de nya stadsplanernas genomförande med hänsyn till nu gällande fastighetsindelning. Kommittén upplyser, att för det centrala stadsområdet upprättats en dispositionsplan, av vilken framgår dels områdets framtida differentiering för olika verksamheter, dels huvudtrafikledernas belägenhet inom området. På grundval av denna plan påginge f. n. upprättande av detaljstadsplaner, vilka efter hand komme att omfatta hela området. Med utgångspunkt från dispositionsplanen och med hänsynstagande till moderna

stadsplaneprinciper kunde man förvänta, att de nya detaljstadsplanerna komme att avsevärt avvika från de nu gällande.

Drätselkammaren i Uppsala påstår, att de centrala delarna av staden redan nu äro i delvis betydande omfattning saneringsmogna, exempelvis trakten kring Dragarbrunnsgatan. Inom stadsarkitektkontoret påginge en översyn av samtliga äldre stadsplaner i centrum, närmast i syfte att skapa förutsättningar för gatuvidgningar.

Drätselkammaren och stadsingenjören i Karlskrona uppgiva, att enligt vad man i staden nu kan bedöma torde ej inom överskådlig tid uppstå något behov att genom större stadsplaneregleringar sanera bebyggelsen. Ej heller i *Halmstad*, *Landskrona* och *Västerås* synes sådant behov föreligga.

6) *Kan det från teknisk synpunkt finnas anledning, att zonexpropriation skall få ske i andra fall än de som nu avses i 44 § första stycket byggnadslagen? Angiv exempel härpå.*

Fastighetsdirektören i Linköping anser, att gränsen mellan den tekniska och den ekonomiska zonexpropriationen är flytande. Denna differentiering borde försvinna och ersättas med ett enda begrepp, zonexpropriation. — Ett fall, som emellertid också kunde föranleda ekonomisk zonexpropriation, vore då man skulle draga fram en matargata bakom fastigheter, som vore belägna vid ett starkt trafikerat affärsstråk, där man ville undvika, att i- och urlastning av bilar till butikerna skedde från sagda affärsstråk, varvid matargatan möjliggjorde parkering av bilar för att förse fastigheterna med varor. Härigenom skedde icke alltid någon så väsentlig värdestegring, att ekonomisk zonexpropriation kunde ske, men kostnaderna för staden vid planens genomförande kunde bli mycket stora på grund av att intrångsersättningarna uppginge till betydande belopp. I dylikt fall vore det av värde för staden att få lösa berörd kvartersmark för att undvika dessa intrångsersättningar.

Stadsplanekommittén i Norrköping anser, att expropriationsrätt bör föreligga även i de sannolikt många fall, där man kan befara ett olämpligt bebyggande på grund av nu gällande fastighetsindelning, t. ex. i fall då tomt har för liten fasadlängd, ringa djup eller olämplig form. Sådant olämpligt bebyggande syntes nämligen i praktiken icke kunna förhindras på grund av byggnadslagens och byggnadsstadgans bestämmelser om tomtindelning. *Stadsarkitekten* i staden nämner två fall, då vidgad expropriationsrätt bör föreligga. Det ena fallet vore då skilda tomter för erhållande av lämplig tomtindelning borde sammanläggas, det andra då en i stadsbilden mera framträdande byggnadskropp komme att uppdelas på skilda tomter. Som exempel på det förstnämnda fallet angiver stadsarkitekten kvarteret Röken, där tomten nr 8+9 omsluter tomten nr 10. Å tomten nr 8+9 planerades en nybyggnad, som också borde omfatta tomten nr 10. Teoretiskt kunde emellertid tomten nr 10 bebyggas för sig men erhöles då för litet gårdsutrymme. Mot fastighetsägarens bestridande torde sammanläggning i ett sådant fall icke kunna genomföras genom vanlig tomtindelning. Ett parallellfall föreläge i kvarteret Prinsen, där nybyggnad planerades å tomterna nr 10 A och 10 B, vilka vore i samme ägares hand. Viss justering av gränsen mellan dessa tomter och tomten nr 9 hade kunnat göras men rätteligen borde alla tre tomterna sammanläggas för erhållande av ett lämpligt gårdsområde samt för att möjliggöra ombyggnad och modernisering av det å tomten nr 9 belägna bostadshuset. Ett ännu extremare fall vore tomten nr 9 C i kvarteret Pelikan. Denna tomt vore svår att bebygga, dels på grund av den ringa bredden, dels på grund av en å granntomten nr 9 B befintlig halvlänga. En sammanläggning borde här kunna framtvingas genom att staden finge rätt att lösa båda tomterna. Blotta hotet härom torde vara tillräckligt för att i de flesta fall få vederbörande att enas om en lämplig lösning.

Drätselkammaren och stadsplanearkitekten i Halmstad föreslå vidgad expropriationsrätt, då byggnadsmöjligheterna äro alltför ojämnt fördelade på fastigheterna.

Drätselkamrarna i Borås, Uppsala och Västerås, byggnadsnämndens ordförande och fastighetschefen i Gävle, fastighetschefen och drätselsekreteraren i Hälsingborg, drätselkammaren och byggnadsnämnden i Kalmar samt fastighetschefen i Karlstad anse anledning ej föreligga, att zonexpropriation skall få ske i andra fall än de som nu avses i 44 § första stycket byggnadslagen.

7) Såsom förutsättning för att tillstånd till teknisk zonexpropriation skall lämnas stadgas f. n., att stadsplanens genomförande ej kan förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande. I vilken utsträckning kan denna bestämmelse sägas ha varit staden till olägenhet då det gällt att sanera äldre bebyggelse?

Som av ovanstående framgår är det endast Uppsala och Karlskrona, som ha praktisk erfarenhet av teknisk zonexpropriation. Medan *drätselkammaren och stadsingenjören i Karlskrona* förklara, att det åsyftade stadgandet ej varit till olägenhet för staden, påstår *drätselkammaren i Uppsala* att så för Uppsalas del varit fallet. Begreppet "skälig tid" är enligt drätselkammarens mening mycket svårbestämbart även om förarbetena till byggnadslagen giva en viss ledning. Detta framginge med önskvärd tydlighet av det i Uppsala aktuella fallet. Medan staden ansåge att den gatusänkning och sanering, som eftersträvades, borde genomföras samtidigt, ansåge sig tomtägaren skäligen berättigad att avvakta gatusänkningens genomförande.

Fastighetsdirektören i Linköping uttalar, att bestämmelsen ej i och för sig varit till olägenhet för staden, enär stadsplaneregleringarna icke varit av den angelägenhetsgrad, att ett genomförande genom stadens försorg varit nödvändigt. Staden hade i allmänhet kunnat nöja sig med ett genomförande på självsaneringens väg. En markägare kunde dock alltid hävda, att han vore villig att medverka till en stadsplans genomförande, även om han i själva verket saknade intresse eller erforderliga ekonomiska resurser härför, varigenom stadsplanens genomförande kunde förhållas eller kanske helt förhindras. Det borde otvivelaktigt vara så, att staden ägde ovillkorlig rätt att genomföra större angelägna regleringar och förvärva därav berörd mark.

Fastighetschefen och drätselsekreteraren i Hälsingborg finna bestämmelsen otydlig och i bevishänseende alltför betungande för staden.

Fastighetschefen i Karlstad andrager liknande synpunkter. Vad som menades med skälig tid torde föranleda meningsskiljaktigheter mellan staden och tomtägarna. Det finge väl anses nödvändigt, att bevisskyldigheten i förevarande hänseende ålåg staden. Då teknisk zonexpropriation icke förekommit i staden, hade någon olägenhet av bestämmelsen dock ej kunnat konstateras.

Ej heller i *Borås, Eskilstuna, Gävle, Halmstad, Kalmar, Landskrona, Malmö, Norrköping* och *Västerås*, där ju teknisk zonexpropriation ej förekommit, synes den angivna förutsättningen ha varit till olägenhet.

8) Är den under 7) omnämnda bestämmelsen förtjänt av att för framtiden bibehållas? Angiv i så fall de skäl, som tala därför.

Fastighetsdirektören i Linköping anser liksom *stadsplanekommittén i Norrköping*, att bestämmelsen icke bör bibehållas. Enligt kommitténs mening torde det i praktiken föreligga synnerligen stora svårigheter för kommunerna att styrka, att stadsplanens genomförande ej kan förväntas äga rum inom skälig tid, särskilt i fall av sanering av äldre bebyggelse. *Stadsarkitekten i Norrköping* tillägger, att bestämmelsen förefaller onödig, emedan ett tidsbegrepp i lag endast gör lagen svävande och obestämd. Motiv för ett bibehållande av bestämmelsen är svårt att uppleta, svarar *drätselkammaren i Borås*. En fix tidsbegränsning borde i varje fall införas som ett komplement. Sedan tiden gått till ända borde en fri expropriationsrätt tillerkännas kommunerna. *Byggnadschefen*

och stadsplanarkitekten i Eskilstuna uttala, att det givetvis vore av största värde, om vid oundgängliga, synnerligen aktuella gatubreddningar regleringen kunde genomföras på stadens initiativ även om stadsplanens genomförande kunde förväntas äga rum inom skälig tid på privat initiativ. Det i Uppsala aktuella fallet torde enligt vad drätselkammaren därstädes anför sägas ha givit vid handen, att det ur stadens synpunkt vore till fördel, om bestämmelsen slopades. Drätselkammaren i Västerås är av den meningen, att det ur allmän synpunkt skulle vara en väsentlig fördel, om tidsbestämningen närmare fixerades eller helt slopades. Fastighetschefen i Karlstad anser, att stadgandet om skälig tid bör omformuleras och preciseras. Myndigheterna i Halmstad, Kalmar och Karlskrona synas ej ha någon anmärkning att göra mot bestämmelsen.

Byggnadsnämndens ordförande och fastighetschefen i Gävle uppfatta i likhet med fastighetschefen och drätselsekreteraren i Hålsingborg frågan som om den avsåge den tekniska zonexpropriationen över huvud. De uppgiva, att det i Gävle finnes ett stort antal tomter bebyggda i en eller två våningar — exempelvis utefter den nord-sydliga genomfartsleden Södra Kungsgatan, omkring vilken sanering delvis påbörjats och i stor omfattning är planerad — men där stadsplanen tillåter betydligt större huskroppar i fyra till fem våningar. Anledningen till att expropriation icke hittills kommit till användning vore dels vetskapen att expropriationsersättningen, åtminstone före ikraftträdandet av 1949 års ändringar i expropriationslagen, i allmänhet vore så hög, dels osäkerheten om de värderingsnormer, som låge till grund för bestämmandet av ifrågasvarande ersättning. Närmare anvisningar i mark- och fastighetsvärderingsfrågor måste lämnas så att kommunerna hade möjlighet att närmare överväga det ekonomiska resultatet av en expropriation. En ytterligare anledning till att byggnadslagens expropriationsbestämmelser icke utnyttjats i Gävle vore, att fastighetskontoret hittills i stor utsträckning kunnat träffa överenskommelse om frivilliga förvärv av saneringsmogna fastigheter. Det vore emellertid mycket sannolikt, att förvärv av centralt belägna fastigheter, som icke stode i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen, småningom måste ske tvångsvis, därvid bestämmelserna i 44 § första stycket byggnadslagen kunde komma att tillämpas.

9) Bör sådan lagändring vidtagas att tillstånd till teknisk zonexpropriation skall kunna erhållas redan före stadsplanens fastställande? Angiv omständigheter, som kunna motivera en sådan ändring.

Fastighetsdirektören i Linköping förmodar, att en sådan lagändring skulle innebära fördelar i ett sådant fall, vilket dock torde vara sällsynt, då en förutsättning för att de kommunala myndigheterna skulle antaga stadsplan vore visshet om att teknisk zonexpropriation finge tillgripas. I allmänhet kunde man väl bilda sig en tillräckligt god uppfattning om sannolikheten för att erhålla tillstånd till teknisk zonexpropriation för att våga antaga ett stadsplaneförslag, där sådan expropriation vore en förutsättning för genomförandet. Det förelåge emellertid alltid viss risk att genom antagandet eller kanske redan genom framläggandet av ett dylikt förslag en värdestegring inträffade, som endast kunde förhindras genom att i förväg såvitt möjligt inköpa berörda fastigheter. Överhuvud borde städerna visa större aktivitet beträffande förvärv av fastigheter i stadens centrala delar.

Stadsplanekommittén i Norrköping anser, att tillstånd till teknisk zonexpropriation bör kunna meddelas redan före stadsplanens fastställande. Under den ofta långa tiden för stadsplanens förberedande förekomme ej sällan spekulationsköp, vilka kunde medföra en oskälig förhöjning av värdena för fastigheter, som kommunen vid stadsplanens genomförande borde expropriera eller ifråga om vilka lösningsplikt kunde uppstå för kommunen. Stadsarkitekten i staden är av samma uppfattning. Genom att enbart på ett skissartat sanerings- eller stadsplaneförslag få tillstånd till zonexpropriation skulle osund

spekulation kunna hindras. I ytterligare ett antal svar återkomma i huvudsak samma synpunkter. *Drätselkammaren i Borås*, som också förordar en lagändring, innebärande möjlighet till zonexpropriation redan före stadsplanens fastställande, påpekar, att frivilliga uppgörelser säkerligen komme att bli lättare att träffa, om fastighetsägarna icke hade ovillkorlig rätt att behålla fastigheterna, tills de finge kännedom om markens blivande användning. *Byggnadschefen och stadsplanarkitekten i Eskilstuna* finna en sådan lagändring rimlig, då staden i annat fall komme att få vidkännas ökade kostnader för marklösen på grund av markvärdestegring, föranledd av den nya stadsplanen. Samma skäl för en lagändring åberopas av *fastighetschefen och drätselsekreteraren i Hälsingborg*. *Drätselkammaren i Uppsala* betonar, att det vore ett i hög grad kommunalt intresse, om en ändring i nu äsyftat hänseende kunde komma till stånd. Om tillstånd till teknisk zonexpropriation kunde erhållas före stadsplanens fastställande, skulle detta också innebära en tidsvinst för staden. Som motiv för en ändring av byggnadslagen på förevarande punkt anför *drätselkammaren*, att ny stadsplan, som medgäve ett bättre utnyttjande av tomtmarken, verkade kostnadsstegrande på denna. *Byggnads- och fastighetscheferna i Lund* uttala, att det sannolikt vore fördelaktigare för staden om tillstånd till teknisk zonexpropriation kunde erhållas före stadsplanens fastställande, ty då hade staden möjlighet att, om tillstånd vägrades, utforma stadsplanen på annat sätt. Härigenom kunde fastighetsägarnas inställning till regleringens genomförande möjligen påverkas. Även *drätselkammaren och stadsingenjören i Karlskrona* samt *stadsombudsmannen i Landskrona* lämna jakande svar på förestående fråga.

Tillstånd till teknisk zonexpropriation bör enligt *fastighetschefens i Karlstad* mening icke medgivas före stadsplanens fastställande. Skulle stadsplanen av någon anledning icke fastställas, hade staden endast dragit på sig onödigt arbete och onödiga kostnader. Denna uppfattning delas av *drätselkammaren och byggnadsnämnden i Kalmar*. Svaret måste bli nekande — uttalar *drätselkammaren i Västerås* — om med uttrycket "före stadsplanens fastställande" avsåges att tillstånd till zonexpropriation skulle kunna lämnas innan ett stadsplaneförslag, och därmed även fastighetsägarnas inställning, blivit i alla instanser prövat. Ett tillstånd i samband med stadsplanens fastställande skulle ur rent kommunala och stadsplanetekniska synpunkter innebära en förenkling. Också *byggnadsnämndens ordförande och fastighetschefen i Gävle* tillstyrka en lagändring, som innebure att tillstånd till teknisk zonexpropriation kunde beviljas i samband med stadsplanens fastställande. Med nuvarande bestämmelser kunde önskvärd fastighetsförnyelse fördröjas högst avsevärt. I många fall förbereddes en ny stadsplan med avsikt att den skulle genomföras snarast möjligt. Gällande bestämmelser om teknisk zonexpropriation kunde försvåra en rationell fastighetssanering, om inom saneringspartiet funnes en eller flera tomter, beträffande vilka icke kunde klarläggas, huruvida ägarna hade för avsikt att bebygga tomten "inom skälig tid". *Fastighets- och stadsplanecheferna i Malmö* anse det lämpligast, att tillstånd till teknisk zonexpropriation lämnas i samband med prövning av stadsplan, som anges i 45 § byggnadslagen.

10) Är det av betydelse att all mark, som beröres av en viss tilltänkt stadsplanereglering, genom zonexpropriation i ett sammanhang kommer under stadens äganderätt? Några synpunkter.

Enligt *stadskollegiet och fastighetskontoret i Göteborg* måste det ur stadens synpunkt vara en fördel, om möjlighet gäves, att, därest en så omständig procedur som zonexpropriation tillgreps, all den berörda marken i ett sammanhang komme i stadens ägo. Detta syntes nämligen garantera, att erforderlig stadsplanereglering kunde genomföras på kortast möjliga tid.

Drätselkammaren i Borås anser, att denna fråga i princip måste besvaras jakande. I praktiken torde nog de ekonomiska frågorna många gånger utgöra hinder för en

rationell och genomgripande expropriation. Laglig möjlighet att på en gång exproprieras all mark, som berördes av en ny stadsplan, borde tillskapas.

Byggnadschefen och stadsplanearkitekten i Eskilstuna anföra, att tendensen mot projektering av bostadsområden i stor skala synes ur teknisk synpunkt tala för att all mark i ett sammanhang bör kunna komma under stadens äganderätt. Planeringen av t. ex. värmeförsörjning (värmekulvertar), avloppsledningar i den mån dessa utlades på tomtmark samt interna trafikproblem skulle underlättas. Likaså givetvis serieproduktion och förvaltning. Ytornas planering och skötsel skulle underlättas och förbilligas.

Fastighetschefen och drätselsekreteraren i Hälsingborg äro också av uppfattningen, att det vore av betydelse, om all mark, som berördes av en tillämnad reglering, i ett sammanhang kunde komma under stadens äganderätt. Härigenom skulle kommunen kunna genomföra en stadsplanereglering med avsevärt större säkerhet både beträffande beräkning av kostnader och tidschema för saneringen.

Fastighetsdirektören i Linköping framhåller, att det ur praktisk synpunkt i allmänhet vore bäst, om all den berörda marken i ett sammanhang tillfördes staden. Staden borde för sin planläggning veta om, när marken vore disponibel.

Fastighets- och stadsplanecheferna i Malmö anse det vara synnerligen betydelsefullt, att all mark, som beröres av en reglering, genom zonexpropriation i ett sammanhang kan komma under stadens äganderätt. Äganderätten till marken vore ju en förutsättning för att saneringen kunde genomföras på mest rationella och ekonomiska sätt. Härigenom kunde också risken för jobberi med tomtmark undvikas.

Stadsplanekommittén i Norrköping är av samma mening. Möjligheter borde skapas för kommunen till en friare och därmed ändamålsenligare utformning av stadsplanen. Nya stadsplaner för äldre kvarter medförde stundom minskning eller bortfall av byggnadsrätten för vissa tomter, vilka staden härför kunde bli tvungen att lösa. Samtidigt kunde byggnadsrätten å angränsande tomter väsentligt ökas utan att vederbörande tomtägare behövde bidra till kommunens kostnader för inlösning av tomter med nedsatt eller ingen byggnadsrätt. — Gäller stadsplanen ett äldre område med relativt dålig och oregelbunden bebyggelse och oregelbundna tomter eller tomtplatser, kan det enligt *stadsarkitektens i Norrköping* åsikt vara av betydelse, att all mark i ett sammanhang överföres i stadens ägo. Därigenom kunde ett helt sådant område i ett sammanhang nybyggas och tidsfaktorn således avvägas och bestämmas på lämpligaste sätt, vilket vid kontinuerlig bostadsproduktion vore av mycket stor betydelse. Samtidigt undandroge man berörda fastigheter från en osund spekulation. Fall kunde påvisas där sådan tomtmark under tiden mellan stadsplanens fastställande och markens exploatering — en tidsperiod på åtta år — pressats upp till mer än dubbla priset. Gällde stadsplanen däremot redan bebyggda kvarter, citybebyggelse och liknande, torde det räcka med att staden för viss tid, exempelvis tio år, tillförsäkrades förhandsrätt att lösa och ena berörda tomter och tomtdelar. Vid mera genomgripande stadsplaneändringar förändrades ofta gatans eller stadsdelens karaktär så, att t. ex. en bostadsgata överginge att bli affärs- och kontorsgata. Vid bebyggandet hade tidsfaktorn därvid stor betydelse såtillvida att nyproduktionen av affärs- och kontorslokaler måste rätta sig efter näringslivets behov och möjligheter att absorbera de nya lokalerna. Det vore därför icke nödvändigt, att staden omedelbart efter stadsplanens fastställande övertog den av planen berörda marken men däremot högst önskligt att staden kunde bestämma var och när stadsplanen skulle genomföras.

Drätselkammaren i Uppsala håller före, att om tomtmarken befunne sig i stadens ägo kunde saneringen lättare genomföras. Likaså underlättades exempelvis tomtindelningsförfarandet.

Drätselkammaren i Västerås framhåller, att det ur kommunal synpunkt måste vara bekvämare, om staden finge äganderätten till all marken än att frågan om stadsplanens genomförande inom rimlig tid måste prövas för varje fastighet för sig. Det kunde också allmänt hävdas, att planläggningen underlättades och bebyggelsen förbilligades, om marken vore i en ägares hand.

Utan att anföra några ytterligare synpunkter besvaras förevarande spörsmål jakande av myndigheterna i *Gävle, Kalmar, Karlskrona och Landskrona*.

Drätselkammaren och stadsplanearkitekten i Halmstad finna det önskvärt, att staden kunde få äganderätten till all den berörda marken men endast om området omedelbart skulle bebyggas.

Avvikande mening anmäles av *fastighetschefen i Karlstad*. Kan stadsplanens genomförande i viss utsträckning lämpligen ske genom enskilt initiativ, bör enligt fastighetschefens mening denna möjlighet lämnas öppen. Genom utställningsförfarande vid framställning om zonexpropriation kunde man genom yttrande av fastighetsägarna få en uppfattning om intresset och möjligheterna för enskilt genomförande av stadsplanen.

11) *Hur ställer det sig i allmänhet med möjligheterna att vid genomförande av stadsplan å mark med äldre bebyggelse träffa frivillig uppgörelse med vederbörande tomtägare om markens avstående?*

Stadsplanekommittén i Norrköping svarar, att några svårigheter att träffa frivilliga överenskommelser hittills icke förelegat. *Stadsarkitekten* i staden anmärker dock, att svårigheter ofta uppstå, då tomter skola sammanläggas. Ofta vore det rena känsloskäl, som gjorde att ägaren icke ville sälja sin tomt, om den vore aldrig så gammal eller dålig, eller också begärdes ett i förhållande till befintligt byggnadsvärde orimligt pris, som omöjliggjorde frivillig överenskommelse.

Stadskollegiet och fastighetskontoret i Göteborg nämna, att staden i allmänhet kunnat träffa frivilliga överenskommelser med tomtägarna. Samma synes vara förhållandet i *Eskilstuna, Landskrona, Lund, Uppsala och Västerås*.

Byggnadschefen och stadsplanearkitekten i Eskilstuna upplysa, att stadens erfarenhet av inlösningsfrågor inskränker sig till breddning av gator vid partiellt genomförande av ny stadsplan och där de enskilda fastighetsägarna själva tagit initiativ till sanering av sina fastigheter. Man hade här infört principen att värdesätta den för breddningen erforderliga marken efter det taxeringsvärde, som gällde före den nya stadsplanens fastställande.

Drätselkammaren i Borås uppger, att staden ännu ej behövt tillgripa zonexpropriation för lösandet av erforderliga markfrågor. Hittills hade staden kunnat begränsa sina expropriationsyrkanden till de grunder, som angäves i 41 och 46 §§ byggnadslagen. Expropriation hade i allmänhet förekommit en till två gånger om året men hade stundom berört ända upp till tio fastigheter. Publicitet av fattade expropriationsbeslut hade ofta underlättat frivilliga uppgörelser.

Enligt *drätselkammaren och stadsingenjören i Karlskrona* har det hittills gått bra för såväl staden som privata exploatörer att träffa frivilliga uppgörelser med vederbörande fastighetsägare om markens avstående. Detta berodde på att den äldre bebyggelsen i Karlskrona vore i hög grad saneringsmogen. Staden hade vid inlösen av äldre, saneringsmogna fastigheter erlagt köpeskillingar, svarande mot det tomtpris som man beräknade att bostadsstyrelsen skulle godkänna för den nya tomten, dock som regel ej högre än som motsvarade gällande taxeringsvärde. Exempel finnes likväl på att privata byggnadsföretagare betalat högre priser än nu nämnts. I den mån de allra mest saneringsmogna byggnaderna försvunne, finge man nog vara beredd på att det bleve betydligt svårare att till skäligen priser träffa frivilliga uppgörelser. Många av de kvarvarande äldre fastigheterna vore nämligen icke i sämre skick än att lägenheterna däri under rådande

bostadsbrist vore mycket begärliga, varför dessa fastigheter åtminstone f. n. lämnade en mycket god avkastning, vilket i sin tur resulterade i onormalt höga saluvärden.

Fastighetschefen och drätselsekreteraren i Hälsingborg svara, att det hittills i allmänhet varit svårt att få till stånd uppgörelser på för staden antagbara villkor. Härvidlag kunde bostadsbristen och penningvärdets försämring sägas ha spelat en viss roll.

Drätselkammaren och byggnadsnämnden i Kalmar förmoda, att det i staden skulle ställa sig svårt att komma till frivillig överenskommelse med fastighetsägarna.

Fastighetschefen i Karlstad anser, att det alltid är möjligt att med markägarna träffa frivilliga överenskommelser. Dessa resulterade dock vanligtvis i en viss överbetalning av marken. Genomförandet av ny stadsplan över område med äldre bebyggelse vore för enskilda exploatörer förenat med stora svårigheter på grund av att de olika tomterna ofta vore bebyggda med hus av olika kvalitet. En byggnad kunde vara utdömd som bostad under det att grannfastigheten kunde vara beboelig och därigenom för fastighetsägaren utgöra en viss inkomstkälla och således vara av visst värde. Denne fastighetsägare ansåge därför tiden icke lämplig för rivning av sin fastighet, när grannen önskade riva sin. Om enskild exploatör sökte genomföra stadsplanen, kunde det hända, att han kunde köpa den ena fastigheten till skäligt pris och sedan hade att överbetala den andra eller att han t. v. låge på den förstnämnda fastigheten för att vid en senare tidpunkt förvärva den senare. Detta medförde en viss fördyring av tomtmarken. Det vore därför icke uteslutet, att enskild exploatör kunde förvärva erforderlig mark för att genomföra ett visst projekt. En nackdel i här nämnda avseende vore, att en ny stadsplan över ett redan bebyggt område vanligtvis upptog relativt stora enheter med ett flertal markägare, vilket gjorde att det i sådana fall vore mycket svårt för enskild exploatör att förvärva erforderlig mark till skäligt pris. Genom att samhället gäves möjlighet att exproprieras, komme stadsplanen under alla omständigheter att kunna genomföras snabbare.

Fastighetsdirektören i Linköping anför, att det i allmänhet är synnerligen svårt att ernå frivillig uppgörelse till rimliga priser med vederbörande tomtägare. Markägarna ville helt naturligt pressa ut det mesta möjliga ur den stadsplan, som föreläge eller kunde tänkas bli fastställd. Särskilt om stadsplanen icke vore fastställd, syntes fastighetsägarna ha alltför överdrivna föreställningar om möjligheterna att utnyttja sin tomt. Staden borde därför i sin markpolitik se till att sådana fastigheter, som kunde antagas få ett strategiskt läge i en blivande sanering, inköptes på ett så tidigt stadium som möjligt och helst före stadsplaneförslagets framläggande. Detta förutsatte, att generalplanarbetet låge väl framme. Särskilt viktigt vore att man kunde komma åt mark, innan någon värdestegring kunde spåras. Det ville för övrigt synas, som om värdestegringen inom centrala staden ofta skedde språngvis. Ett större företag — t. ex. ett försäkringsföretag — funne med sin fördel förenligt att förvärva en centralt belägen fastighet till ett pris som vida överstege vad tidigare bjudits. I Linköping finnes flera sådana fall, vilka verkat i hög grad lyftande på priserna på angränsande tomt.

Fastighets- och stadsplanecheferna i Malmö anse sig icke kunna avgiva något generellt svar på förestående fråga. Markägarnas villighet till uppgörelse vore ju helt beroende på den byggnadsrätt den nya stadsplanen medgäve.

12) Är det sannolikt att staden får användning för nuvarande regler om ekonomisk zonexpropriation?

13) Har det någon gång övervägts att begära ekonomisk zonexpropriation? Vilken är i så fall anledningen till att frågan därom fallit?

Byggnads- och fastighetscheferna i Lund uppgiva, att Kungl. Maj:t den 21 november 1941 avslagit en av staden år 1937 gjord ansökan om ekonomisk zonexpropriation. Sedermera hade staden emellertid träffat frivillig överenskommelse med vederbörande fastig-

hetsägare om att denne ändå skulle utgiva bidrag till staden för regleringens genomförande. Stadens erfarenhet av institutet ekonomisk zonexpropriation vore alltså helt negativ.

Stadskollegiet och fastighetskontoret i Göteborg anse det ej osannolikt, att staden inom en relativt snar framtid skulle tänkas överväga att begära ekonomisk zonexpropriation. Staden hade emellertid hittills ej övervägt att tillämpa institutet. Enligt vad myndigheterna i *Karlskrona* och *Norrköping* uppgiva synes ekonomisk zonexpropriation där kunna bli aktuell, i båda städerna i samband med utläggandet av trafikleder.

Enligt *fastighetsdirektören i Linköping* synes det knappast troligt, att staden kommer att få användning för nuvarande regler om ekonomisk zonexpropriation. Förfarandet vore alltför komplicerat för att vara praktiskt användbart.

Fastighetsdirektören tillägger, att staden en gång övervägt att begära ekonomisk zonexpropriation. Staden hade tidigare förvärvat samtliga fastigheter, som berörts av en viss stadsplanereglering, utom tomten nr 8 i kvarteret Egypten. För att kunna genomföra saneringen i ett sammanhang hade staden beslutat att inköpa även tomten nr 8, trots att staden därigenom fått betala hela värdestegringen, som rätteligen bort tillfalla staden på grund av alla de kostnader staden haft för friläggande av marken framför den ifrågasvarande tomten, vilken därtill fått bebyggas med ett punkthus i fem våningar. Hela värdet av den frilagda marken hade sammandragits och koncentrerats i tomten. Det förhölle sig ju så, att staden vid uppgörandet av stadsplaner icke kunde taga hänsyn till äganderättsförhållandena utan måste göra den ur allmän synpunkt bästa stadsplanen, oavsett hur de olika fastighetsägarna drabbades därav. Det syntes för övrigt vara synnerligen svårt att lösa vid stadsplanegenomförandet uppkomna kompensationsproblem, förorsakade av att vissa fastighetsägare droge mycket stora fördelar av stadsplanen, fördelar, som staden finge betala utan någon praktisk möjlighet att få kostnaderna tillbaka, under det att andra fastighetsägare bleve helt fråntagna byggnadsmöjligheter. Med det tilltagande behovet av utrymme för trafiken torde en radikal omgestaltning av städernas cityområden bli nödvändig; det döge ej längre att vidtaga smärre breddningar här och var. Med hänsyn härtill syntes det ytterst angeläget att en effektivare expropriationslagstiftning komme till stånd. Då skulle en sådan omgestaltning kunna genomföras.

Fastighets- och stadsplanecheferna i Malmö anse det tvivelaktigt, om staden — såsom den nuvarande lagtexten om ekonomisk zonexpropriation är avfattad — kan få användning för de nuvarande reglerna. De ifrågasätta, om den speciella art av markvärdestegring, som avses i 44 § byggnadslagen, bör göras till föremål för särskild lagstiftning och om den icke i stället bör upptagas till behandling i samband med markvärdestegringsfrågan i övrigt.

Stadsplanekommittén i Norrköping nämner, att institutets användande i några fall övervägts. De gatuvidgningar, varom varit fråga, hade emellertid icke varit av större omfattning och på grund därav hade ej något väsentligt ökat värde å den angränsande marken beräknats uppkomma. Med hänsyn härtill hade institutet icke utnyttjats.

Drätselkammaren i Borås håller ej för uteslutet, att staden i framtiden skulle få användning för institutet.

Byggnadsnämndens ordförande och fastighetschefen i Gävle besvara den förstnämnda frågan jakande. Staden hade tidigare övervägt att begära ekonomisk zonexpropriation.

Fastighetschefen i Karlstad gör gällande, att om sanering över ett redan bebyggt område skulle ske, komme en markvärdestegring till stånd med därav följande rätt för staden att lösa all sådan mark. Ekonomisk zonexpropriation vore dock ej påtänkt i Karlstad, huvudsakligen beroende på att förslag till saneringsplan ännu ej upprättats.

Stadsombudsmannen i Landskrona anmärker, att reglerna om ekonomisk zonexpro-

priation knappast torde få någon betydelse för Landskronas del. Staden ägde nämligen största delen av den mark, som f. n. ej vore exploaterad.

Enligt *drättselkammaren i Västerås* synes ekonomisk zonexpropriation där ej bliva aktuell med hänsyn till möjligheten för tomtägare att utgiva särskilda bidrag.

I *Eskilstuna, Halmstad, Hälsingborg, Kalmar, Karlstad, Landskrona* och troligen ej heller i *Uppsala* och *Västerås* synes enligt vad myndigheterna därstädes anföra inom överskådlig tid ett sådant läge inträffa, som kunde berättiga till ekonomisk zonexpropriation.

I *Karlskrona* — liksom i *Borås, Eskilstuna, Hälsingborg, Kalmar, Karlstad, Landskrona, Malmö, Uppsala* och *Västerås* — har ekonomisk zonexpropriation ej vid något tillfälle övervägts.

14) *I vilken utsträckning förekommer det att kostnaden för genomförande av stadsplan för viss mark ej kan täckas av de bidrag till kostnad för gata, som staden äger uttaga av tomtägare?*

Stadskollegiet och fastighetskontoret i Göteborg uppgiva, att inom områden, där zonexpropriation kan tänkas förekomma, staden endast i undantagsfall torde få täckning för kostnaderna för stadsplanens genomförande genom de bidrag till kostnad för gata, som tomtägarna äro skyldiga att utgiva. Detta sammanhängande med, att i dylika fall staden ofta hade att lösa byggnader för nedrivning i samband med gatuvidgning och framdragandet av ny gata. Härav föranledda kostnader torde i allmänhet icke bliva helt täckta genom gatumarksansättningarna. Det kunde vidare inträffa, att gatuvidgning fölle utanför ersättningsgill bredd, i vilket fall kostnaderna för stadsplanens genomförande till ingen del bleve täckta.

Myndigheterna i *Borås* och *Hälsingborg* förklara, att det i stor omfattning torde förekomma, att städernas kostnader för förvärv av mark och anordningar för genomförande av stadsplan icke kunna täckas genom inflytande gatumarksansättningar och gatubyggnadskostnadsbidrag.

Fastighetsdirektören i Linköping påstår, att det allmänt förekommer — särskilt i den centrala staden — att stadsplanekostnaden ej täckes av bidragen. Det vore i första hand intrångsansättningarna, som ej kunde täckas.

Enligt vad *byggnads- och fastighetscheferna i Lund* upplysa torde staden i regel ej få sina kostnader helt täckta. Detta gällde i synnerhet om äldre byggnader skulle rivas.

Fastighets- och stadsplanecheferna i Malmö svara, att kostnaderna för genomförande av stadsplan på tidigare bebyggd mark icke täckas av ifrågavarande bidrag.

Stadsplanekommittén i Norrköping nämner, att ifråga om den inre staden uttages ännu icke bidrag av tomtägare till *gatubyggnadskostnad*. Redan detta medförde att kommunens kostnader för genomförande av gatuansläggningar ej kunde i sin helhet bliva täckta av tomtägarbidragen. Därtill komme att staden i fråga om *gatumarksansättningen* icke kunde utfå ersättning för hela gatumarken vid mera avsevärda gatuansläggningar, enär tomtägares skyldighet att utgiva gatumarksansättning enligt byggnadslagen vore begränsad. *Stadsarkitekten* i staden tillfogar, att på grund av de måttliga gatuvidgningar, som *nu* gällande stadsplaner medgiva, torde det icke, i den mån staden har eller får rätt att uttaga gatubyggnadskostnadsbidrag, befaras att dessa ej skola förstå. Gällde det däremot genomförandet av stadsplan för öppen villabebyggelse, torde tomtägarnas bidrag ej täcka kostnaderna.

Enligt vad *byggnadsnämndens ordförande och fastighetschefen i Gävle* omtala förekommer i viss utsträckning i Gävle, att kostnaden för genomförande av stadsplan ej kan uttagas genom ifrågavarande bidrag. Detta sammanhängande med att staden allenast ägde uttaga viss anslutningsavgift.

Drättselkamrarna i Uppsala och Västerås uppgiva, att det icke sällan inträffar, att

förenämnda kostnad ej täckes av gatubyggnadskostnadsbidragen; detta gällde även anläggandet av parker och allmänna platser.

Stadsombudsmannen i Landskrona upplyser, att gatubyggnadskostnadsbidrag ej förekomma i Landskrona. Till följd därav inträffade alltid, att kostnaden för stadsplans genomförande ej bleve täckt genom bidrag.

Drätselkammaren och stadsingenjören i Karlskrona meddela, att det ännu icke förekommit, att staden uttagit några bidrag för gatas iordningställande eller vidgning m. m.; de ändrade stadsplanernas genomförande hade icke krävt några större förändringar hos vare sig gator eller ledningar.

Byggnadschefen och stadsplanearkitekten i Eskilstuna uppgiva, att praktiskt taget all tomtmark för nybebyggelse äges av staden. Exploateringskostnaden uttoges i samband med stadens försäljning av tomterna, därvid nyssnämnda kostnad inkluderades i tomtpriset. Hela kostnaden för gatubreddningar hade staden i allmänhet kunnat uttaga på grund av ett stadgande i den för staden gällande byggnadsordningen, enligt vilken anläggning av ny gata med tillhörande trottoar och rännsten skulle intill halva gatans bredd bekostas och fullgöras av vederbörande tomtägare, var för sin tomt, så långt tomten sig sträckte.

15) *I vilken utsträckning kan det vara berättigat att antaga att genomförande av stadsplan över område med äldre bebyggelse medför väsentlig värdestegring för kvartermarken?*

Fastighetsdirektören i Linköping finner det svårt att avgiva något generellt svar på denna fråga men framhåller att om genom den nya stadsplanen ett affärsläge skapas, t. ex. genom öppnande av nya gator och trafikutrymmen — gångtrafikens utveckling och parkeringsplatsernas förläggning är härvid av särskilt stor betydelse — kan som regel en värdestegring förväntas.

Enligt *fastighets- och stadsplanecheferna i Malmö* beror värdet av kvartermarken inom stadsplanlagt område i Malmö framför allt på tomtens mer eller mindre goda affärsläge samt den byggnadsrätt stadsplanen medger. En ändring av denna byggnadsrätt genom ändring av stadsplanen medförde sålunda i regel också en ändring av värdet. Denna värderingsgrunds riktighet kunde dock i och för sig ifrågasättas i vad det gällde bostäder. Under senare år hade man ju nämligen alltmer börjat omfatta tanken, att det vore stadens uppgift att tillhandahålla bostäder till lägsta möjliga pris, d. v. s. till självkostnadspris, och denna princip tillämpades vid upplåtelse av all mark, som staden ägde. En av en stadsplaneändring orsakad ökad byggnadsrätt borde sålunda för bostadshus icke medföra någon värdestegring av kvartermarken utan i stället en minskning av bostadskostnaden. När det gällde annan bebyggelse än bostäder kunde emellertid en värdestegring i vissa fall vara berättigad. I vilken utsträckning denna värdestegring kunde bli väsentlig kunde f. n. ej angivas.

Stadsplanekommittén i Norrköping anför: Man torde kunna utgå ifrån, att genomförandet av en efter moderna stadsplaneprinciper upprättad stadsplan över område med äldre bebyggelse medförde värdestegring av kvartermarken tagen som helhet, bl. a. därför att kvartermarken i regel bleve mera effektivt och rationellt utnyttjad. *Väsentlig* värdestegring inträdde framför allt i de fall, då centralt belägen saneringsmogen bebyggelse, som före saneringen utnyttjats för bostadsändamål eller småhantverk, efter saneringen togs i anspråk för cityverksamhet med vida större hyresbetalningsförmåga. Det borde även uppmärksammas, att den saneringsmogna bebyggelsen i stor utsträckning saknade källarutrymmen och att nybebyggelsen komme att tillföra saneringsområdena betydande sådana, vilka till största delen komme att uthyras som hantverks- och lagerlokaler. Av dessa skäl torde saneringen leda till en väsentlig markvärdestegring i de centrala delarna av Norrköping. I detta sammanhang förtjänade vidare nämnas att

man vid detaljplaneringen av vissa områden hade för avsikt att här och var medgiva såväl gårdsöverbyggnad som bebyggelse under gårdsplanet. *Stadsarkitekten* nämner, att nuvarande äldre gator i Norrköping ha en bredd av sju till tio eller tolv meter. Breddades en sådan gata å ena sidan inträdde markvärdestegring å den orörda gatusidan. För den av breddningen berörda sidan däremot inträdde stegring endast om det gällde bostadskvarter och tomtdjupet vore tillräckligt för att tomten även efter breddningen kunde bebyggas. Vore däremot fråga om citybebyggelse kunde den förlorade tomtytan, här lika med butiksytan, neutralisera stegringen.

Drätselkammaren i Borås anser avgörande för denna fråga vara, om bebyggelsemöjligheterna i den nya stadsplanen ökas eller minskas. Ökades bebyggelsemöjligheterna, vore det uppenbart, att stegring av markvärdet inträdde. Minskades möjligheterna till bebyggelse, vore det mera vanskligt att avgöra, huruvida marken bibehölles i värde eller sjönke. Liknande synpunkter anföras av myndigheterna i *Hälsingborg*, *Karlskrona*, *Karlstad*, *Uppsala* och *Västerås*.

Drätselkammaren och byggnadsnämnden i Kalmar uttala, att frågan om värdestegring endast kan bedömas från fall till fall.

Fastighetsdirektören i Örebro är av uppfattningen, att värdestegring kan bli följden, t. ex. då ett nytt affärsstråk uppstår. Å andra sidan torde i många fall markvärdet icke undergå någon förändring.

Enligt *stadskollegiet och fastighetskontoret i Göteborg* torde genomförandet av saneringsplan icke medföra någon väsentlig värdestegring av kvartersmarken. Givetvis kunde emellertid fall förekomma, där tomtägarna inom angränsande områden kunde få nytta av en stadsplans genomförande. Om t. ex. vid reglering av ett område gatunätet omlades på sådant sätt, att en viss gata inom angränsande område tillfördes en betydande ökning av gång- och annan trafik, komme detta att medföra stegrade fastighetsvärden, då en sådan gata härigenom kunde övergå från att vara en bostads- eller lagergata till att bli en butiksgata. Å andra sidan kunde ju ett rakt motsatt förhållande inträffa om genom en reglering en butiksgata avlastades från trafik.

16) *I vilken utsträckning får det antagas att genomförande av stadsplan över område med äldre bebyggelse medför nytta för andra än tomtägarna?*

Härpå svarar *stadsplanekommittén i Norrköping*, att sanering av äldre bebyggelse, särskilt centralt belägen sådan, medför rent allmänt, att staden såväl trafiktekniskt som näringspolitiskt funktionerar på ett bättre sätt, något som givetvis kommer stadens hela befolkning till godo. De rent ekonomiska vinsterna av saneringen komme i det övervägande antalet fall att till väsentlig del inhöstas av tomtägarna. Enligt *stadsarkitekten i Norrköping* torde nyttan helt vara att hänföra till fördelar för trafiken, ett förhållande som vore ägnat att i fördelaktig riktning påverka den allmänna trivseln. Att äldre bebyggelse saneras måste enligt *drätselkammaren i Borås* bli till nytta för alla, som tidigare haft olägenhet av den föråldrade bebyggelsen. *Byggnadsnämndens ordförande och fastighetschefen i Gävle* framhålla, att vid fastighetsförnyelse i centrala delar sparas tid och pengar. Vägen till arbetsplatsen bleve kortare, nya gator och kommunikationsförbindelser behövde icke anläggas, trafiken kunde ordnas mera rationellt, större trevnad kunde ernås. Hela samhället tillgodofördes dessa förmåner. *Drätselkammaren i Västerås* delar uppfattningen, att samhällets alla invånare få fördel av en sådan reglering, som den ifrågakomna. Enligt *stadsombudsmannens i Landskrona* mening torde nyttan omspanna samtliga närboende. *Byggnads- och fastighetscheferna i Lund* hävda, att en trafiktekniskt betingad reglering givetvis medför fördelar för trafikanterna. Åt samma uppfattning giver *drätselkammaren i Uppsala* uttryck. Men framför allt vore det rörelseidkarna, som kunde få båtnad av en stadsplans genomförande. *Fastighetsdirektören i Linköping* anser, att en värdestegring kan bli följden, om

genom regleringen ett affärsläge tillskapas. Då komme uppenbarligen i viss utsträckning också redan befintliga butiker och affärsrörelser, som finge ligga kvar, att tjäna på detta. Enligt *fastighets- och stadsplanecheferna i Malmö* kan en sanering vara till fördel för såväl boende som näringsidkare. *Fastighetschefen och drätselsekreteraren i Hälsingborg* nämna ett exempel. Om villabebyggelse ändrades till höghusbebyggelse, komme de inom området belägna butikerna — och även de närbelägna butikerna — att stiga i värde. Också *drätselkammaren och stadsingenjören i Karlskrona* angiva ett fall, då andra än tomtägarna kunna tänkas få nytta av regleringen. Så vore förhållandet, då genomförandet av stadsplanen resulterade i bättre och mera tilltalande kommunikationsleder.

17) *I vilken utsträckning kan det anses skäligt att annan kostnad för genomförande av stadsplan över område med äldre bebyggelse än sådan, som täckes av ersättning för gatumark och gatubyggnadskostnad, lägges på andra än ägarna till de av planen berörda tomterna?*

Stadskollegiet och fastighetskontoret i Göteborg anse det icke obilligt, att de fastighetsägare, som till följd av en reglering komma i åtnjutande av ekonomiska vinster, få lämna bidrag till regleringens genomförande. Praktiskt torde det dock bliva synnerligen svårt att fixera bidragen. Konsekvensen av ett uttagande av sådana bidrag syntes emellertid bliva, att fastighetsägare, som genom en reglering komme i en sämre situation, skulle kompenseras härför.

Drätselkammaren och stadsingenjören i Karlskrona anse det skäligt, att viss kostnad för stadsplans genomförande i särskilda fall påföres andra fastighetsägare än dem, vilka äga de av planen berörda tomterna. Då det emellertid knappast skulle låta sig göra att uppställa några för sådant ändamål godtagbara beräkningsnormer, torde en bestämmande av åsyftat slag sannolikt icke leda till någon praktisk nytta. Åt sistnämnda uppfattning giver även *fastighetsdirektören i Linköping* uttryck. Denne förmodar, att det icke går att bedöma, hur fördelarna av en stadsplanerreglering skola värderas och kostnaderna sålunda fördelas.

Fastighets- och stadsplanecheferna i Malmö finna det skäligt, att i den mån en stadsplan medför nytta för enskilda personer dessa få bidraga till kostnaderna för planens genomförande utöver vad de äro skyldiga att gälda för gatumark och anläggande av gata. Om exempelvis bebyggelsen inom ett äldre kvarter helt eller delvis reves för att bereda plats för en busstation och om den av busstationen orsakade ökningen av trafikanter medförde ökad omsättning och ökade vinster för butiker och annat näringsliv i angränsande kvarter, syntes det skäligt, att de, som hade nytta av denna stadsplaneändring, också finge deltaga i kostnaderna för rivningen av den äldre bebyggelsen.

Drätselkamrarna i Borås och Västerås anvisa skattevägen som enda möjlighet att täcka förevarande kostnader. Man kunde ej — tillägger drätselkammaren i Västerås — belasta en viss kategori endast på hypotetisk bas.

Enligt *stadsombudsmannen i Landskrona* förefaller det mycket svårt att lägga de direkta kostnaderna på andra än tomtägarna, ehuru dessa draga största nyttan av förändringarna. Visserligen torde samtliga närboende få nytta av regleringen men det vore då mer fråga om nytta ur estetisk än materiell synpunkt. Den rent materiella nyttan torde inskränka sig till att beröra tomtägarna, varför dessa borde stå för samtliga kostnader.

Drätselkammaren i Uppsala finner det knappast skäligt, att förevarande kostnader läggas på andra än ägarna till de av stadsplanen berörda tomterna.

Byggnadsnämndens ordförande och fastighetschefen i Gävle ifrågasätta, om icke kvarterssanering i större omfattning inom centrala stadsdelar skulle kunna underlättas genom något av det allmänna förmedlat bidrag.

18) *Kan det anses lämpligt att — såsom nu följer av 44 § andra stycket byggnadslagen — en tomtägare ovillkorligen skall kunna undgå ekonomisk zonexpropriation genom att utgiva särskilt bidrag till kostnaden för genomförande av stadsplan?*

Endast drätselkammaren och byggnadsnämnden i Kalmar lämna — utan närmare motivering — jakande svar på denna fråga.

Fastighets- och stadsplanecheferna i Malmö uppgiva, att i de fall en mer metodisk sanering i framtiden verkligen kan komma till stånd, kommer det säkerligen att visa sig olämpligt, om en tomtägare skall kunna undgå ekonomisk zonexpropriation genom att utgiva särskilt bidrag till kostnaden för stadsplanens genomförande. Det finnes många exempel på hur en ohygieniskt eller estetiskt störande bebyggelse kunde fördärva en stadsmiljö och det syntes icke riktigt, att en tomtägare skulle kunna förhindra en rivning genom att betala ett visst belopp. Även en enstaka äldre byggnad, som kvarläge mitt i ett saneringsområde, kunde försvåra och fördyra utbyggandet av området.

Stadsplanekommittén i Norrköping anför, att det kan råda delade meningar, huruvida i princip värdestegring å fast egendom skall indragas till det allmänna. Däremot måste det betecknas som en rimlig regel, att om värdestegring på mark inträdde genom en regleringsåtgärd kommunen finge sina kostnader för företaget ersatta av markägaren. Detta kunde ske genom bidrag enligt 44 § andra stycket byggnadslagen. Men genom att markägaren enligt detta lagrum när som helst under expropriationsförfarandet kunde stoppa upp detta genom att erbjuda bidrag måste genomförandet av den stadsplan, som låge till grund för gaturegleringen, fördröjas eller kanske t. o. m. stoppas, något som inte minst ur näringspolitiska och trafiktekniska synpunkter kunde innebära ett allvarligt avbräck för kommunens utveckling. Vid sådant förhållande borde det vara kommunen förbehållet att avgöra, huruvida vederbörande markägare skulle äga rätt att genom utgivande av bidrag fria sig från expropriationsanspråk. *Stadsarkitekten i Norrköping* anser, att kommunen bör lämnas tillfälle att yttra sig angående lämpligheten av att tomtägaren får behålla sin tomt.

Myndigheterna i Göteborg, Hälsingborg, Landskrona, Linköping, Uppsala och Västerås finna det olämpligt, att tomtägare på angivet sätt skola kunna undgå ekonomisk zonexpropriation. Valfriheten bör enligt fastighetschefen och drätselsekreteraren i Hälsingborg tillkomma kommunen.

Byggnadsnämndens ordförande och fastighetschefen i Gävle förklara, att det i vissa fall kan vara olämpligt och oförenligt med planerna på genomförande av sanering, att en tomtägare har möjlighet att undgå expropriation genom att utgiva särskilt bidrag. En tomtägare kunde exempelvis ha ett efter en affärsgata beläget mindre trähus, rymmande en affär, som på grund av sin omsättning gäve så god hyra, att tomtägaren ansåge det vara mer ekonomiskt för honom att utgiva särskilt bidrag än att låta fastigheten bli föremål för expropriation. Härigenom kunde mindre önskvärd bebyggelse komma att konserveras.

Drätselkammaren och stadsingenjören i Karlskrona uppgiva, att det kan tänkas, att en äldre fastighet, vilken visserligen icke är direkt saneringsmogen men ej utnyttjas på sådant sätt och i den omfattning, som ur allmänna synpunkter är önskvärt, i samband med en stadsplans genomförande erhåller ett väsentligt förbättrat läge jämfört med vad den tidigare haft. Ägaren till fastigheten bedreve kanske själv affärsrörelse å annan plats inom samhället och önskade därför måhända förhindra, att fastigheten komme att övergå till någon, vilken kunde befaras där komma att uppföra en ny byggnad, inrymmande bl. a. affärslokaler för samma varubransch, inom vilken nuvarande ägaren själv bedreve affärsverksamhet. I ett dylikt fall vore det nog ej otänkbart, att fastighetsägaren för att undslippa ekonomisk zonexpropriation erlade särskilt bidrag till stadsplanens genomförande. Det kunde därför ifrågasättas, om det alltid vore riktigt ur

samhällets synpunkt, att en tomtägare ovillkorligen skulle undgå ekonomisk zonexpropriation genom att utgiva sådant bidrag.

Drättselkammaren i Borås ställer sig tveksam till förevarande spörsmål; *drättselkammaren* hade ju heller ingen erfarenhet av ekonomisk zonexpropriation.

19) *Hur avser staden att täcka sina kostnader för eventuellt förestående större stadsplaneregleringar?*

Stadsplanekommittén i Norrköping uttalar, att staden förväntar en sådan utformning av lagstiftningen, att kostnaderna för större stadsplaneregleringar i första hand komma att bestridas av vederbörande markägare. Enligt *fastighetschefen i Karlstad* är det föga troligt, att staden kan få samtliga kostnader för en större reglering täckta. Genom att all mark eller kanske största delen av kvartersmarken förvärvades eller exproprierades, kunde man genom intensivare exploatering troligen få huvudparten av kostnaderna täckta. *Fastighetsdirektören i Linköping* anser det knappast troligt, att man i Linköping kommer att genomföra större stadsplaneregleringar på andra ställen än där staden tidigare förvärvat största delen av marken. I den mån gatukostnadsbidragen ej försloge, finge man lita till skatter och lån. *Fastighetschefen och drättselkreteraren i Hälsingborg* uppgiva, att vid bebyggelsesanering torde staden endast under mycket gynnsamma förhållanden, t. ex. då läget är centralt, kunna täcka kostnaderna genom inflytande köpeskillingar. Beträffande andra i Hälsingborg förestående regleringar, föranledda av trafiktekniska förhållanden, torde man icke kunna räkna med annat än avsevärda utgifter för staden. Dessa finge täckas av lånemedel eller uttaxerade medel. Enligt vad *drättselkamrarna i Borås och Uppsala* uppgiva synes man där räkna med att täcka kostnaderna genom lån, i Borås i den mån staden icke erhåller statsbidrag. *Drättselkammaren och stadsingenjören i Karlskrona* förutskicka, att staden till täckande av ifrågavarande kostnader torde taga i anspråk medel ur försäljningsmedelsfonden. Skatte- och lånevägen torde också få anlitas, allt dock till den del kostnaderna ej bleve täckta genom inflytande gatubyggnadskostnadsbidrag. Myndigheterna i *Gävle, Göteborg och Malmö* upplysa, att man där ännu ej tagit ställning till förevarande spörsmål.

20) *Under vilka förhållanden och i vilken utsträckning kan en stadsplaneteknisk sanering leda till att inom området befintliga fastigheter undergå värdeminskning?*

Enligt vad *fastighetschefen i Karlstad* uppgiver är det knappast troligt, att någon fastighet behöver undergå värdeminskning. Expropriationsteknikerna borde upprätta exploateringskalkyl för ett större område, varigenom förväntningsvärdet torde kunna beräknas, samt jämföra med den inkomst de enskilda fastighetsägarna hade av de befintliga fastigheterna.

Stadsplanekommittén i Norrköping påpekar, att även om ett saneringsföretag kan beräknas medföra en värdestegring av tomtmarken i dess helhet kan man likväl förutse, att ny eller ändrad stadsplan för mark med äldre bebyggelse kan medföra, att byggnadsrätten för tomt eller del av tomt nedsättes eller bortfaller. Omläggning av trafiken på grund av stadsplanetekniska åtgärder syntes också kunna medföra en sänkning av tomtmarkens värde. Emellertid kunde man icke utan detaljplanering av ett större sammanhängande planområde beräkna i vilken utsträckning nu nämnda förhållanden verkligen komme att inträffa. *Stadsarkitekten* i staden förmenar, att värdeminskning endast torde befaras antingen om tomt, som förut varit bebyggd, helt eller till större delen övergår till att bli gatumark eller om ett tidigare slutet kvarter öppnas på endera sidan. I sistnämnda fall kunde tomter bli helt utan byggnadsrätt, d. v. s. praktiskt taget värdelösa. Det tidigare värdet finge då överföras till övriga tomter. Det sagda förutsatte emellertid, att ny stadsplan gäve minst samma byggnadsrätt (våningsyta), som befintlig bebyggelse, såvida det icke gällde välbelägna city-

tomter, då en tomt trots minskad våningsyta ändå kunde behålla sitt värde tack vare möjligheten att lämpligare fördela och utnyttja den tillättna våningsytan.

Fastighetsdirektören i Linköping anser, att värdeminskning kommer att uppstå i de fall, då marken redan är hårt utnyttjad med äldre bostadshus och i huvudsak endast bostadshus kan komma i stället.

Stadskollegiet och fastighetskontoret i Göteborg uppgiva, att en sanering i allmänhet medför, att uppluckring av bebyggelsen företages. Vidare sökte man skapa större ytor för lekplatser, parker m. m. Vissa allmänna byggnadsbehov måste även tillgodoses. Trafiken krävde i regel större utrymme. Alla dessa faktorer medverkade i allmänhet till att en sanering medförde värdeminskning av fastigheterna. Givetvis kunde enstaka fastigheter komma att öka i värde, liksom det i vissa fall vid högbebyggelse kunde inträffa, att det totala fastighetsvärdet ökade.

Fastighets- och stadsplanecheferna i Malmö framhålla, att liksom en ökning av utnyttjandet kan medföra en värdestegring i vissa fall, torde det också vara uppenbart, att en stadsplaneändring, som innebär försämrat affärsläge eller minskning av utnyttjandegraden kan medföra en värdeminskning. Detta senare torde komma att uppstå inom vissa, dock icke många kvarter i Malmö, där det nuvarande höga markutnyttjandet icke torde kunna bibehållas i framtiden. En värdeminskning kunde också uppkomma på andra sätt, exempelvis genom ändring av infartsledernas sträckning eller genom ändring av dess detaljutformning.

Enligt *byggnadschefen och stadsplanearkitekten i Eskilstuna* torde gällande byggnadsrättigheter inom saneringsområdena numera i allmänhet icke vara större än att de i huvudsak kunna bibehållas i samband med eventuellt kommande omdisponeringar inom kvarteren. *Fastighetschefen och drätselsekreteraren i Hälsingborg* nämna som exempel på fall, då värdeminskning kan komma att inträffa, att område för bostads- och butiksändamål omändras till industriområde. Värdeminskning skulle också bli följd, om byggnadsvolymen bleve mindre. Att värdeminskning uppkommer i sistnämnda fall, hävdas av myndigheterna i *Borås, Karlskrona, Landskrona och Västerås*. *Drätselkam-maren i Västerås* angiver också det fall, att störande verksamhet medges i grannskapet.

Utländsk lagstiftning angående zonexpropriation

av vice stadsjuristen E. G. Westman

En översikt över zonexpropriationsinstitutet i utlandet gjordes första gången av 1884 års stadsplanelagskommitté.¹ Sedermera har en utredning rörande institutet och dess tillämpning i främmande rätt gjorts av dåvarande fastighetsdirektören i Stockholm Nils Hasselquist.² Här nedan lämnade redogörelse avser gällande rätt och dess tillämpning i respektive länder år 1950.

Norge

Av den lagstiftning rörande zonexpropriation, som finnes i de nordiska grannländerna, tilldrar sig den norska stort intresse. Zonexpropriation infördes i detta land genom en särslagstiftning av år 1924 gällande för Oslo stad. Lagen angives ha tillkommit med anledning av den stadsplanereglering, som var nödvändig för uppförandet av Oslo nya rådhus. På grundval av denna särskilda lagstiftning utfärdades år 1928 en »vedtekt for Oslo» av följande lydelse: *»Til gjennomføring av regulering eller omregulering kan bystyret beslutte å ekspropriere hele strøk. Beslutningen må for å bli gyldig stadfestes av vedkommende departement etter at vedkommende grunneiere har hatt anledning til å uttale seg.»* Innebörden av det lagstadgande, som låg till grund för vedtekten, belyses i ett av Hasselquist återgivet uttalande i Nordisk administrativt tidskrift (häfte 2/1925): *»I så fall kan kommunen, når reguleringer er foretatt, avhende de til bebyggelse regulerede kvartaler i det eksproprierede strøk og derigjennom innkassere den ved regulering skapte prisstigning.»* Det anmärkes i Kaas' kommentar till bygningsloven, att stadsgandet är avsett för större regleringsplaner och icke för förvärv av en eller ett fåtal fastigheter.³ Efter vedtektens tillkomst har flera gånger fråga uppkommit om att genom generellt lagstadgande göra principen tillämplig även för andra städer än Oslo. Redan år 1948 hade saken förts så långt, att en stadsplanetekniker om den norska bygningslovens tillämpning kunde uttala följande: Kommunerna kunna berättigas tvångsvis anskaffa bebyggd eller obebyggd mark när det befinnes nödvändigt att genomföra större stadsplaneändringar. Kommunen kan sedermera antaga en ny plan för området oberoende av de gamla gatorna och ägogränserna. På de nya tomterna kan kommunen antingen bygga själv eller sälja eller upplåta mark till enskilda. På detta sätt kan kommunen få alla sina kostnader i samband med stadsplanen täckta, däri inkluderat kostnaderna för gatubyggnader, och kan ibland till och med erhålla vinst.⁴

Genom en den 30 juni 1949 fastställd ändring i bygningsloven blev Osloprincipen generellt och uttryckligen gällande för alla landets städer. I den nya bestämmelsen stadgas följande:

»§ 41

1. *Til gjennomføring av regulering eller omregulering kan bystyret beslutte å ekspropriere hele strøk. Beslutningen må for å bli gyldig stadfestes av vedkommende departement etter at vedkommende grunneiere har hatt anledning til å uttale seg.»*

¹ 1885 års betänkande sid 5 ff.

² 1928 års betänkande (S. O. U. 1928: 5) sid. 472.

³ Carl Kaas: Bygningsloven, Oslo 1948, sid 34.

⁴ Tryckt redogörelse av ingenjören A. Ramstad, lämnad vid den 19:e internationella stadsplane kongressen i Zürich 1948.

ment etter at vedkommende grunneiere har hatt anledning til å uttale seg. Hva som skal regnes for strøk i lovens forstand avgjøres av departementet.

2. Til gjennomføring av stadfestet byplan kan bystyret beslutte å ekspropriere bebygd eller ubebygd grunn, som ikke omfattes av bestemmelsen i § 40, eller de rettigheter som er til hinder for gjennomføringen. Ekspropriasjonstillatelse gis ikke når eieren av vedkommende eiendom i rimelig tid, fastsatt av bygningsrådet, selv vil bygge i samsvar med reguleringsplanen og dens vedtekter. Bystyrets vedtak må for å bli gyldig stadfestes av vedkommende departement etter at grunneiere og mulige rettighetshavere har hatt anledning til å uttale seg.

3. Ubebygde tomter som etter bygningsrådets skjønn ikke kan bebygges på en etter beliggenhet og byggregler passende måte kan eksproprieres av kommunen til oppnåelse av hensiktsmessige tomter.»

Skillnaden mellan förutsättningarna för zonexpropriation enligt det ovan återgivna kursiverade stadgandet i bygningsloven och enligt svensk rätt är uppenbar. Någon prövning av fastighetsägarnas vilja eller förmåga att själva genomföra regleringen behöves icke ske och heller icke något fastställande av värdestegringens storlek.

År 1947 påbörjades i Oslo med stöd av § 41 i bygningsloven i dess då gällande lydelse expropriation av ett större stadsdelområde, den s. k. Enerhaugen. Härvid blevo icke mindre än cirka 125 fastigheter, dock största delen mindre trähus, föremål för samtidig expropriation. Gången av zonexpropriationsförfarandet var i enlighet med den gällande lagstiftningen följande. Sedan det kommunala reguleringsrådet för sin del antagit stadsplan för området, beslöt bystyret (stadsfullmäktige) för sin del, att expropriation skulle ske av området, som till sina gränser bestämts efter förslag av reguleringsrådet och kommuneadvokaten. Till grund för stadsfullmäktiges beslut låg en relativt enkel planskiss över regleringsområdet. Stadsfullmäktiges beslut fastställdes därefter av vederbörande departement. Enligt stadfästelseurkunden avvisades vissa fastighetsägars önskemål om att själva få genomföra regleringen. I handlingen uttalas emellertid, att departementet funnit rimligt, att kommunen medelst försäljning eller upplåtelse av tomterna inom expropriationsområdet gäve de fastighetsägare, som hade nödvändiga förutsättningar för att kunna »delta i utbygningen», en viss prioritet. Stämning å fastighetsägarna utfärdades år 1947 och den 27 juni 1950 avkunnades expropriationsdom i målet av skönnskommisjonen.

För närvarande förberedes av Oslo stad en ny expropriation, denna gång med stöd av § 41 i dess nuvarande lydelse. Expropriationen avser ett större område omedelbart väster om rådhuset, således i stadens centrala delar. Stadsplanen innefattar bland annat utläggandet av en större trafikled från hamnen västerut och expropriationen kommer att omfatta kringliggande fastigheter. Med hänsyn till lagens nuvarande lydelse torde fråga icke denna gång kunna uppkomma om rätt för enskild att genomföra stadsplanen.¹

Danmark

I Köpenhamn gälla särskilda bestämmelser beträffande expropriation enligt Byggloven for staden København av den 29 mars 1939. Enligt lagens § 41 medges kommunalstyrelsen rätt att mot ersättning kräva att i privat ägo varande grund, byggningar, vattenområde m. m. eller därtill knutna rättigheter avstås helt eller delvis, när det är nödvändigt för kommunen att erhålla rådighet över sådan egendom för att uppnå tillfredsställande bebyggelse eller gatuförhållanden eller för avvägbringande eller utvidgning av kommunala institutioner med allmännyttigt ändamål. Något mer begränsade före-

¹ Uppgifterna om nu gällande norsk zonexpropriationslagstiftning och dess tillämpning ha lämnats av kommuneadvokaten Thornes i Oslo.

skrifter föreligga för Frederiksberg. Om expropriation av bebyggd mark uttalas av Vasegaard¹, att beslut om expropriation av större areal än nödvändigt för att genomföra den tillämnade anläggningen torde vara ogiltigt, om ändamålet därmed är att säkra det offentliga en ekonomisk fördel genom den av anläggningen uppkomna värdestegringen av de ifrågavarande arealerna.

Finland

I finländsk lagstiftning har frågan om zonexpropriation uppmärksamats under senare tid. I den finländska stadsplanelagen av år 1931 stadgas under 25 § följande:

»För åstadkommande av nyreglering av trångt eller eljest olämpligt bebyggt område eller av kvarter, som helt och hållet eller till betydande del avbrunnit, kan statsrådet medgiva staden rätt att lösa jämväl mark, som ingår i byggnadskvarter.

Lag samma vare, där i stadsplan upptaget område, som ingår i byggnadskvarter, finnes vara behövt för staden i och för dess planmässiga utveckling eller för ordnande och underlättande av byggnadsverksamheten.

Skall inom bebyggt stadsområde ny gata öppnas eller gammal gata vidgas eller annat för allmän samfärdsel avsett område iordningställas, kan statsrådet berättiga staden att utöver den för ändamålet nödiga gatumarken inlösa även kringliggande markområde, till den del dylik mark erfordras för genomförande av en ändamålsenlig reglering eller för att anläggningarna må komma till sin fulla rätt.»

I anslutning till 3 mom. i detta stadgande har lagmannen Uggle i sin kommentar till lagen anfört följande:² »Med bestämmelserna i detta mom. införes begreppet *zonexpropriation* i vår stadsplanelag. Härmed förstås tvångsinlösen av mark, liggande utanför den tekniska gränsen för en offentlig anläggning i syfte att denna måtte komma till sin rätt och kunna fullt utnyttjas.

I detta sammanhang är endast fråga om tillämpning av zonexpropriationsförfarandet, för såvitt detta ur synpunkten av stadens planerings- och regleringsintressen kan anses erforderligt. Enligt vedertagen tolkning ansågs zonexpropriationen falla utom den allmänna expropriationslagens ram; nu ifrågavarande stadgande innefattar sålunda ett utsträckande av expropriationsmöjligheterna till ett nytt, härintills av praxis oberört område.

De offentliga anläggningarna, vid vilka zonexpropriation kan ifrågakomma, utgöres endast av gaturegleringar (öppnande, vidgande och förlängning av gata) samt iordningställande av annat för allmän samfärdsel avsett område (anläggning av torg, öppna platser, parker, planteringar, sport- och lekplaner, friläggande av områden kring monumentala byggnader o. s. v.).

Till expropriationens allmänna grundförutsättningar hör, att tvångsinlösen icke får tillgripas, när respektive offentliga förvaltningsändamål kan på annan väg utan expropriation behörigen genomföras. Stadsplanelagstiftningen lämnar exempelvis de enskilda markägarna tillfälle att genom eget ingripande undanröja de olägenheter, som en ny och ändrad stadsreglering kan medföra, samt anvisar utväg att samla äganderätten till splittrad tomt i en hand (26 §). I vissa förekommande fall kan regleringsfrågans lösning på denna väg lämpligare vinnas. Staden har även möjlighet att genom privaträttslig överenskommelse bevaka sina intressen med avseende å stadsplanens genomförande i enlighet med regleringsprojektet. Men uppenbarligen kunna härvid sådana konflikter mellan enskilt och allmänt intresse uppkomma, att samhället bör hava medel att för-

¹ Viggo Vasegaard, Dansk bygningsret, Köpenhamn 1945, sid. 304.

² John Uggle, Stadsplanelagen och byggnadsstadgan jämte tillhörande författningar, Helsingfors 1932, sid. 111—112.

verkliga sina anspråk genom tvång om så behöves. Erfarenheten har ofta nog ådagalagt, att markägare i dylika fall till det yttersta utnyttja de förmåner anläggningen kan bereda dem, men ej äro villiga att i skälig proportion tillmötesgå stadens av ett allmänt intresse dikterade önskningsmål. Ingen garanti finnes, att nyreglerad tomt invid nyöppnad gata eller plats inom en överskådlig framtid bebygges på ett sätt, som låter anläggningen komma till sin fulla valör, även om äganderätten genom inlösen samlats i en hand. Lagen bereder fördensskull kommunen en viss företrädesrätt till införlivning av sådan kringliggande mark, som väl icke direkte erfordras för regleringens tekniska genomförande, men som anses vara nödvändig vid en rationell nyindelning eller ett bebyggande i enlighet med planen för regleringsarbetena samt över huvud för att vinna det syftemål, som avsetts med anläggningen och däri nedlagda kostnader.

Att det offentliga förvaltningsintresse, som här fullföljes, i vissa fall kan tillföra kommunen jämväl ekonomisk fördel utesluter icke expropriationsrättens tillämpning; institutet, sådant det här gestaltats, är — lika litet som gatumarksansättningen — avsett att utgöra endast ett tvångsmedel för uttagande av oförtjänt värdestegring. Zonexpropriationen kan emellertid i viss mån anses utgöra en utvidgning av den lagfästa principen om tomtägarens bidragsskyldighet, och torde det vara att emotse, att institutet skall i praxis bliva till nytta ej blott för staden i dess helhet utan även för ägare av närliggande tomter.

Bestämmandet av gränserna för den zon, inom vilken expropriationsrätt bör tillerkännas staden, ankommer å statsrådet efter prövning i varje särskilt fall. I lagen innefattar den mening, att expropriation ej får medgivas utöver vad som kräves för ändamålets tillgodoseende i det föreliggande fallet. Vid bestämmandet av zonen omfattning torde det icke vara avgörande, att marken omedelbart gränsar till anläggningen. Även byggnadsmark inom närbeläget kvarter, exempelvis på andra sidan av en genom regleringen nytillkommen gata, synes kunna exproprieras, om blott de i § angivna villkoren äro för handen.

För att respektive tomtägare icke må sväva i okunnighet om stadens avsikter i nu berört avseende synes det vara önskligt, att ansökan om zonexpropriation sker i samband med stadsplanens fastställelse. Det torde även vara sakenligt att frågan om zonexpropriation kommer under omprövning redan i stadsplaneärendet eller vid regleringens planläggning. Någon uttrycklig termin har emellertid icke utsatts i lagen, men ordalagen ('*skall* — — — ny gata öppnas eller gammal gata vidgas — — —') giva vid handen, att ansökan om zonexpropriation icke vidare må ske efter det anläggningen kommit till stånd och respektive trafikleder upplåtits till allmän samfärdsel.»

Om zonexpropriationsinstitutet i allmänhet uttalar Ugglar:

»En intressant nyhet erbjuder införandet av s. k. zonexpropriation i vår stadsplanelagstiftning. Med zonexpropriation, sådant detta begrepp utvecklats i den utländska lagstiftningen, förstås tvångsinlösen av mark, liggande utanför den så att säga tekniska gränsen för en offentlig anläggning, i syfte att denna må komma till sin rätt och kunna fullt utnyttjas. Den sålunda utvidgade expropriationsrätten inbegriper icke blott den mark, som omedelbart behöves för arbetets tekniska utförande, utan jämväl den invid liggande areal, som står i ekonomisk rapport med företaget och utan vilken det allmänna ej kan vinna det ändamål, som åsyftats och motsvarar de uppoffringar, som blivit nedlagda. Om exempelvis ett jordstycke, beläget vid en nyöppnad gata, genom sin form och sitt läge är mindre lämpligt för bebyggande vid den nya gatan eller är belamrat med vanprydzande byggnader, vilka under en avsevärd framtid komma att förvanska stadsbilden, så kräver det allmännas intresse, att en ändamålsenlig reglering och en tilltalande fasadgestaltning skall kunna genom expropriation genomföras; i annat fall

kan staden icke av företaget draga den nytta, som de där nedlagda kostnaderna betingat, samt bringa arbetet till sin fulla valör.

Enligt vår nu gällande expropriationslagstiftning anses endast det område, som erfordras för utförande av själva den ifrågakomma offentliga anläggningen, vara underkastat expropriation. Anläggning av en kommunal hamnbassin medför exempelvis rätt till expropriation av den för arbetet oundgängliga arealen inclusive kajanläggningar, trafikleder och plats för de byggnader och inrättningar, som direkte betjäna stadens hamnrörelse. Om en ny trafikled öppnas, kan i anläggningens intresse själva gatumarken exproprieras, men näppeligen skulle expropriation av byggnadsmark på andra sidan gatulinjen i praxis medgivas i fall icke terrängen direkte behöves för kommunala ändamål, exempelvis offentlig byggnad, plantering m. m. Även om kommunen har viktiga förvaltningspolitiska intressen att bevaka beträffande regleringen av kvarteren vid den nya gatan eller beträffande den arkitektoniska behandlingen av därinvid liggande byggnader, torde tomtinnehavaren i allmänhet anses vara skyddad för expropriation, och enahanda är även fallet med andra kommunala arbeten.

I detta sammanhang kan det endast bliva fråga om tillämpning av zonexpropriationsförfarande, för såvitt detta ur synpunkten av stadens planerings- och regleringsintressen kan anses erforderligt. Att häri skulle ligga ett oberättigat ingrepp i jordägarerätten torde ej med fog kunna påstås. Korrektiv mot missbruk och övergrepp ligger dels uti regeringens prövningsrätt vid expropriationstillståndets beviljande dels i den naturliga begränsningen av kommunernas uppgifter och ekonomiska resurser. Men blotta tillvaron av en dylik expropriationsbefogenhet torde vara ägnad att göra tredskande markägare mera benägna för överenskommelse och förebygga oskäliga anspråk från dess sida.

Det bör ytterligare framhåvas, att zonexpropriation i den mening begreppet i stadsplanlagen avgränsats åsyftar sådana fall, då förvärv av viss mark är nödvändig för underlättande av stadsplanens tekniska genomförande. Bestämmandet av gränserna för den zon, som finge exproprieras av staden, ankommer å statsrådet efter prövning in casu. Zonexpropriationen är icke avsedd att utgöra enbart ett tvångsmedel för uttagande av s. k. oförtjänt jordvärdestegring, men uppenbart är dock att staden genom att indela och återförsälja den exproprierade markarealen kan bereda sig ekonomisk fördel och återfå en del av de kostnader för regleringsarbetet, som icke med stöd av lagen kunna direkte uttagas av de närliggande tomternas ägare.»

I anslutning till denna kommentar bör här endast påpekas att de finländska reglerna om zonexpropriation lika litet som de norska uppställa sådana förutsättningar som förefinnas i 44 § BL. Zonexpropriation kan sålunda enligt lagrummets ordalydelse äga rum, även om fastighetsägarna icke kunna antagas sakna vilja eller förmåga att själva ombesörja regleringen. Någon prövning eller fastställande av värdestegringens storlek är icke behöfvlig eller ens möjlig.

Beträffande tillämpningen av de finländska zonexpropriationsbestämmelserna har inhämtats, att dessa icke vid något tillfälle i praktiken kommit till användning. Anledningen härtill är emellertid ej att de befunnits svårtolkade utan att i Finland efter lagens tillkomst någon större stadsplanereglering icke varit aktuell. — En ny stadsplanlag är för närvarande under förberedande. Enligt lagberedningens förslag till sådan lag upptagas de nuvarande bestämmelserna oförändrade med det tillägget, att ansökan om zonexpropriation skall göras före stadsplanens fastställande. Lagberedningen har i samband härmed uttalat sig angående innebörden av de i Finland nu gällande bestämmelserna om zonexpropriation och därvid helt anslutit sig till den tolkning Uggla enligt ovan givit stadgandet. Vid behandlingen av lagberedningens förslag i inrikesdepartemen-

tet har övervägts att såsom ytterligare förutsättning för zonexpropriation inskjuta orden »som genom denna (d. v. s. den nya gatan etc.) erhåller väsentligt ökat värde».¹

Frankrike

Hasselquist har lämnat en utförlig redogörelse för den historiska utvecklingen av den franska lagstiftningen angående zonexpropriationen under tiden fram till år 1919. Hasselquist anför:

»Frankrike är det land, inom vilket en juridiskt genomarbetad expropriationslag först var till finnandes. Det var under revolutionstiden, som individens rätt preciserades sålunda i art. 17 av författningen av år 1791: 'Äganderätten är okränkbar och helig, och kan ingen berövas densamma, för så vitt icke det allmännas väl, juridiskt bevisat och fastställt, med nödvändighet så erfordrar och då endast under förutsättning, att skälig ersättning, förskottsvis betald, utgår.' Författningen av den 24 juni 1793 återupptar i art. 19 samma tankegång och Code Napoléon, art. 545, faller även tillbaka på densamma. Den senare artikeln har i översättning ungefär följande innehåll: 'Ingen kan tvingas att avstå sin egendom, såvida icke det allmännas väl så fordrar (pour cause d'utilité publique) och då endast mot skäligt, i förskott utbetalt skadestånd.'

I bestämmelser av den 18 augusti 1807 anges det närmare förfarandet vid förekommande fall. Zonexpropriationer i den nu vanliga bemärkelsen äro där ej direkt berörda, men möjlighet till sådana förefinnes dock i och med det, att expropriationen tillåtes, så snart det föreligger ett fall av 'utilité publique'. Avgörandet, huruvida fallet var ett sådant eller ej, låg i kejsarens händer, de juridiska myndigheterna ägde endast att pröva, om alla formaliteter iakttagits.

Genom en lag av den 8 mars 1810 blev förfarandet vid expropriation närmare angivet och fastställt. I lagar av den 7 juli 1833 och den 3 juli 1841 stipulerades visserligen några ytterligare expropriationsbestämmelser, men dessa ansluta sig helt och hållet till de i Code Napoléon fastställda grundlinjerna.

Med tillämpandet av dessa lagar genomfördes under Louis Napoléons presidenttid framdragandet av *rue de Rivoli*, varvid veterligen för första gången en verklig zonexpropriation kom till stånd. Den 3 maj 1848 utgav den provisoriska regeringen ett dekret, som i översättning lyder, som följer:

'Art 1.

Förslaget om förlängning av *rue de Rivoli* från *place de l'Oratoire* till *rue saint Autôme* har bifallits.

Art 2.

Utförandet av detta förslag har förklarats vara till det allmännas väl.

Art. 3.

Staden Paris befullmäktigas att förvärva samtliga de egendomar, vilka beröras av gatans framdragning, samt att åter försälja de delar därav, som bliva över utanför gatulinjen, varvid dessa tomter skola uppdelas och användas för uppförande av bostadshus med goda ventilationsförhållanden.

Art. 4.

Expropriationsproceduren skall följa bestämmelserna i lagen av den 3 juli 1841.'

Genom detta dekret gav sålunda regeringen tillstånd till en expropriation utanför gatulinjerna och detta endast i kraft av den från Napoleontiden härstammande expropriationslagbestämmelsen rörande fall av 'utilité publique'. Med den kännedom, man har om dåtida politiska och ekonomiska förhållanden i Frankrike, torde man kunna

¹ Uppgifterna angående lagtillämpningen och lagstiftningsarbetet beträffande zonexpropriation i Finland ha lämnats av lagman John Ugglä, regeringssekreteraren Larma och stadsjuristen i Helsingfors Kavonius.

vara förvissad därom, att ett huvudmotiv till denna zonexpropriation var att i största möjliga mån få kostnaderna för anläggningen täckta. Sålunda torde den första genomförda zonexpropriationen till sitt huvudsakliga syfte ha varit en finansiell zonexpropriation.

Två år senare stiftade Napoléon III en ny lag (av den 13 april 1850), vilken skulle möjliggöra saneringen av vissa osunda kvarter i Paris. Genom denna lag meddelades tillstånd att exproprieras sådana kvarter, vilkas osunda beskaffenhet sedan lång tid tillbaka varit konstaterad. Rätt meddelades därvid att lösa de områden, som kunde komma ifråga, uppdelas dessa och ånyo avyttra de på så sätt erhållna tomterna. Men medan tidigare lagstiftning förbehöll ägaren till exproprierat område förmånsrätt till återköp, nämner denna senare lag ingenting härom. Enligt uppgift skulle motståndare till baron Haussmann, Napoléon III:s prefekt och högra hand, då det gällde genomförandet av regleringarna i Paris, ha velat i lagförslaget inrymma en paragraf, vilken gav ägarna till exproprierade områden återköpsrätt till de gamla priserna endast för att kunna undandraga staden förtjänsten av värdestegringen och genom denna minskning i dess inkomster omöjliggöra genomförandet av gaturegleringarna i Paris.

För den mångfald av gaturegleringar, som sedan genomfördes under Napoléon III:s tid, utgavos inga nya lagar. Dessa arbeten igångsattes författningsenligt endast genom ett dekret av den 26 mars 1852, varigenom bestämdes, att samtliga fastigheter, vilka berördes av regleringarna, skulle exproprieras, så framt icke de återstående tomtdelarna erbjödo tillräckliga byggnadsplatser för uppförande av sunda bostäder. Vidare skulle expropriationen utsträckas till att omfatta sådana områden, som erfordrades för att förvandla forna, efter framdragandet av nya gator obehövliga gatudelar till användbara byggnadstomter.

Man ser sålunda hurusom zonexpropriationen konsekvent tillämpades i Paris under denna tid. Det är givetvis tack vare dessa åtgärder för lösning av finansieringsproblemet, som staden Paris varit i stånd att verkställa de omfattande regleringsarbeten, vilka medfört, att staden kunnat möta de stora påfrestningar, som föranledas av den moderna trafiken. Såsom ett exempel på de ekonomiska konsekvenserna kan nämnas, att regleringen av avenue de l'Opéra var beräknad till en kostnad av 45 miljoner fr. Genom expropriering och återförsäljning av byggnadsmark gjordes en nettovinst på 12 miljoner fr., varigenom alltså totalkostnaderna nedbragtes till 33 miljoner fr.

Under tredje republiken har zonexpropriationsfrågan ånyo upptagits i Frankrike. Sålunda utkom en ny lag den 10 april 1912, vilken dock ej innehöll annat än en bekräftelse på ovannämnda 1852 års dekret.

Ett avgörande steg framåt togs i och med den år 1918 utfärdade expropriationslagen (loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique) av den 6 november 1918, vilken lag närmast hade föregåtts av en speciell expropriationslag för tillgodoseende av sanitära syftemål (loi sur l'expropriation pour cause d'insalubrité publique) av den 17 juni 1915. Genom lagen av den 6 november 1918 har zonexpropriationsinstitutet fullständigt utkristalliserats i en generell, för hela det franska riket gällande lag. Speciellt torde bemärkas, att här klart och tydligt ges besked om vad som är huvudändamålet med zonexpropriationen: *tryggandet av att de genom offentliga anläggningar nyskapade värdena verkligen i någon mån komma dem till godo, som genom uppoffringar skapa dem.*

Sålunda stadgas i art. 2 av lagen ungefär följande:

'Expropriation kan förklaras nödvändig, icke blott av de områden, vilka befinna sig inom gränserna för det planerade, offentliga företaget (les superficies comprises dans le périmètre des ouvrages publics projetés), utan även av sådana, vilka kunna anses nödvändiga för att *tillförsäkra företaget dess fulla värde*, vare sig omedelbart eller i fram-

tiden (qui seront reconnues nécessaires pour assurer à ces ouvrages leur pleine valeur immédiate ou d'avenir).¹

Det ligger i sakens natur, att den genom lagen medgivna zonexpropriationen även har annan än ekonomisk betydelse. För städernas del erbjuder ju sig bland annat möjligheten att inom de exproprierade zonerna ordna den nya bebyggelsen på ett rationellt sätt. För det ändamålet fastställes vid beviljandet av ansökan om zonexpropriation en speciallag, respektive dekret av statsrådet, varigenom sättet för utnyttjandet av zonerna bestämmes, liksom även understundom villkoren för återförsäljningen av marken fixeras.

Denna nya lag innefattar emellertid bestämmelser utöver vad som erfordras för att göra en zonexpropriation i vanlig bemärkelse effektiv. Man har sökt att låta det allmänna även få del av sådana av offentliga anläggningar förorsakade värdestegringar, som uppkomma å fastigheter, vilka ej äro belägna inom det omedelbara grannskapet av företaget, d. v. s. ligga utanför zonen. Därför stipuleras helt allmänt ungefär följande i art. 2 b:

Expropriation för allmänt ändamål kan också förklaras nödvändig, då det gäller fastigheter, vilka genom sitt grannskap till planerat, offentligt företag kunna väntas undergå en värdestegring av mer än 15 %.

Expropriation tillåtes alltså även här, men genom de detaljerade bestämmelser, som finnas upptagna längre fram i lagen, framgår, att expropriation i dylika fall endast får tillgripas såsom en nödfallsutväg för att framtvinga viss bidragsskyldighet av markägaren. För denna bidragsskyldighet har, såsom av det anförda framgår, tagits till norma, att fastighetsägarna skola ha rätt till den värdeökning, som håller sig inom 15 % av de ursprungliga värdena.

Man ser sålunda, hurusom den franska lagstiftningen på allt sätt söker säkerställa, att vinsten av på allmän bekostnad utförda, offentliga anläggningar skall komma det allmänna till del och ej hamna hos privata personer.»¹

De stadganden i 1918 års lag, som av Hasselquist återgivits, ha efter en del ändringar år 1921 överförts till en kungörelse (décret) av år 1935 beträffande expropriation för allmänt ändamål (pour cause d'utilité publique). I denna kungörelse återfinnas sålunda bland annat bestämmelser om »zonexpropriation» i inskränkt bemärkelse och om »värdestegringsexpropriation» (»expropriation par zone» och »expropriation pour cause de plus-value»). Under artikel 67 stadgas beträffande den förra arten av expropriation följande:

»Expropriation kan förklaras nödvändig icke blott av de områden, vilka befinna sig inom gränserna för det planerade offentliga företaget, utan även av sådana, vilka kunna anses nödvändiga för att tillförsäkra företaget dess fulla värde vare sig omedelbart eller i framtiden.

Särskilt kan detta förekomma vid gatu- och järnvägsanläggningar såvitt gäller sådana marktytor utanför dessas utstakningslinjer, som utgöra hinder för en rationell tomtindelning eller som enligt huvudplanen för anläggningarna icke skola bebyggas.»

Första stycket av ovanstående stadgande överensstämmer med det i 1918 års lagstiftning förekommande. Andra stycket är däremot nytt.

Under art. 68 i 1935 års lag stadgas beträffande värdestegringsexpropriation följande:

»Expropriation för allmänt ändamål kan också förklaras nödvändig då det gäller fastigheter, vilka genom sitt grannskap till ett planerat offentligt företag kunna väntas undergå en värdestegring av mer än 15 %.»

Det framgår av artiklarnas innehåll att art. 67 närmast motsvarar vår tekniska zonexpropriation, medan art. 68 innefattar ekonomisk zonexpropriation. Art. 67 synes emellertid giva exproprianten långt friare händer än 44 § första stycket BL. Någon prövning

¹ 1928 års betänkande sid. 475 ff.

av fastighetsägarens vilja eller förmåga att själv ombesörja regleringen förutsättes sålunda icke. Värdestegringsexpropriationen enligt art. 68 skiljer sig från 44 § andra stycket BL bland annat däruti att exproprianten alltid kan räkna med att få expropriationsrätt, då värdestegringen överstiger 15 %, medan han i Sverige hänvisats till det obestämda uttrycket »väsentlig värdestegring».

Det administrativa förfarandet vid genomförandet av en zonexpropriation enligt art. 67 eller en värdestegringsexpropriation enligt art. 68 är i detalj reglerat genom 1935 års lag. Liksom vid all expropriation enligt fransk lagstiftning förutsättes, att en plan, innefattande karta och förteckning över berörda fastighetsägare, uppgöres av exproprianten. Dessa handlingar skola under någon tid vara offentligen tillgängliga hos viss kommunal myndighet, varjämte kungörelse angående projektet skall utfärdas i tidningar i orten. Sedan kungörelsetiden gått till ända, sammanträder en särskild kommission under ordförandeskap av vederbörande underprefekt. Kommissionen består av fyra ledamöter av departements- eller arrondissementsrådet, vilka utses av vederbörande prefekt, samt av märena i den kommun, där fastigheterna äro belägna, ävensom av en av de ingenjörer, som ha hand om arbetena. Är emellertid en kommun expropriant, har kommissionen en annan sammansättning. Kommissionen mottager yttranden från fastighetsägarna under en veckas tid och avgiver därefter ett utlåtande. Kommissionen kan föreslå ändringar i det ursprungliga expropriationsprojektet, och om dessa ändringar underrättas fastighetsägarna. Sedan sålunda vederbörande myndigheter utrett ärendet, framlägges detsamma för Conseil d'Etat (vilket organ motsvarar vår regeringsrätt kungl. maj:t). Conseil d'Etat, som redan på ett tidigare stadium av expropriationsförfarandet kan ha behandlat ärendet genom att avgiva en särskild förklaring om företagets offentlighetsintress, meddelar nu tillstånd för vederbörande myndighet att fortsätta expropriationen. Härvid fastställas gränserna för expropriationsområdet, varjämte expropriationsändamålet anges. Användningen av de områden, som icke skola direkt användas för de ifrågavarande anläggningarna, bestämmes samtidigt i beslutet, varjämte Conseil d'Etat eventuellt kan angiva villkoren för dessa områdens framtida försäljning. Genom ett särskilt beslut av vederbörande prefekt fastställas sedermera vilka fastigheter, som skola avstås i enlighet med Conseil d'Etats beslut, varjämte prefekten angiver den tidpunkt, då fastigheterna skola få tagas i anspråk. Om ej enighet uppnås beträffande expropriationsersättningen, hänskjutes frågan till en förlikningskommission. Denna beslut kan överklagas vid allmän domstol.

Det ovan återgivna förfarandet äger tillämpning såväl då fråga är om zonexpropriation i egentlig mening enligt art. 67 som då fråga är om värdestegringsexpropriation enligt art. 68. Vid tillämpning av art. 68 tillkommer emellertid ytterligare några procedurer. Utom expropriationskommissionen skall sålunda i ärendets första skede dessutom tillsättas en särskild kommission för att uppskatta storleken av den värdestegring, som fastigheterna inom expropriationsområdet kunna väntas undergå. Sedan Conseil d'Etat på sätt ovan angivits fastställt expropriationsområdet, skall vederbörande exproprierande myndighet underrätta fastighetsägarna och övriga intresserade parter om beslutet och angiva storleken av den ersättning, som myndigheten fordrar av fastighetsägarna på grund av att värdestegringen antages komma att överstiga 15 %. Fastighetsägarna äro i regel skyldiga att inom 14 dagar tillkännagiva, om de godtaga kravet eller — i motsatt fall — vad de själva bjuda. Om den exproprierande myndighetens förslag enligt vad nyss sagts icke godtages, kallar myndigheten fastighetsägarna och övriga intressenter till förhandlingar inför en förlikningskommission. Förlikningskommissionen skall fastställa dels den ersättning, som motsvarar värdestegringen över 15 %, dels ock den ersättning, som skall utgå för fastigheten i den händelse denna exproprieras. Kommissionens beslut

kan överklagas vid allmän domstol. Sedan sålunda värdestegringsbeloppet blivit fastställt, ha fastighetsägarna åtta dagar på sig att träffa val mellan att antingen betala värdestegringsersättningen eller avstå från fastigheten och erhålla expropriationsersättning. Avges intet yttrande från viss fastighetsägarers sida, anses han ha valt att betala värdestegringsersättningen. Förklarar fastighetsägaren sig välja expropriationsalternativet, kan den exproprierande myndigheten, inom åtta dagar från det att fastighetsägaren avgivit sitt yttrande, tillkännagiva, att myndigheten avstår från att fullfölja expropriationen. Om fastighetsägaren väljer att betala värdestegringsersättning, kan denna utgivas antingen omedelbart på en gång eller också successivt i annuiteter, varvid säkerhet i form av in-teckning skall lämnas. Längre än 15 års amorteringstid förutsättes icke. — I särskilda kungörelser av åren 1935 och 1936 givas närmare regler bland annat rörande den första undersökning, som göres i samband med expropriationer av ifrågakvarter art.

Rätten att friköpa sig från ifrågasatt ekonomisk zonexpropriation förefinnes även enligt 44 § andra stycket BL. Men till skillnad från vad fallet är i fransk rätt är i vår byggnadslag icke någon bestämd tidpunkt angiven, då denna rätt skall göras gällande. Olägenheten härav synes uppenbar.

Bestämmelserna angående värdestegringsexpropriation enligt dekretet av år 1935 äro alltjämt i kraft. Enligt samstämmiga uppgifter från såväl de statliga stadsplanmyndigheterna som vederbörande kommunala myndigheter i Paris ha emellertid bestämmelserna om denna expropriationsform icke vunnit någon större tillämpning. Ett par fall lära ha förekommit på 1930-talet, men det gällde härvid icke några viktigare projekt. Anledningen till att lagen knappast tillämpats uppgives vara dels det komplicerade förfarandet, dels det ur ekonomisk synpunkt alltid ovissa resultatet för det allmänna.

I fransk rätt har efter vad det vill synas icke förrän relativt sent förefunnits någon direkt motsvarighet till vår stadsplanlagstiftning. Dessförinnan har, såsom av Hasselquist påpekats, en del speciallagar utfärdats beträffande planering av osunda kvarter bland annat i Paris. På grund av dylika specialförfattningar har man kunnat exproprieras eller åtminstone planera expropriation av ganska omfattande stadsområden. Dessa saneringsplaner åsyfta bland annat att ersätta trånga och oframkomliga gator inom expropriationsområdena med breda trafikleder.

Genom lagen den 15 juni 1943 om urbanism har en motsvarighet i fransk rätt, åtminstone i vissa avseenden, till vår byggnadslag tillskapats. Denna lag, som ej här skall bli föremål för något referat, står icke i direkt sammanhang med 1935 års expropriationslag. Genom en kungörelse av år 1948 har emellertid ett visst samband mellan de båda lagarna skapats, i det att stadsplaneförslagen skola granskas av samma kommission som preliminärt handhar expropriationsförslag. Lagen av år 1943, som tar sikte på upprättandet av moderna stadsplaner såväl för den enskilda kommunen som för interkommunala sammanslutningar, innehåller även bestämmelser om sättet för genomförandet av dessa stadsplaner. Omedelbart efter stadsplanens antagande blir tomtmarken föremål för byggnadsförbud. Tomtmark, som behövs för gata eller allmän plats, kan exproprieras under 15 år från det byggnadsförbud utfärdats. Ett allmänt expropriationsstadgande finnes i lagen, som synes giva vidsträckta möjligheter för genomförandet av stadsplan. I lagens artikel 76 stadgas sålunda, *att förvärv av bebyggd eller obebyggd mark åt det allmänna (stat eller kommun) kan förklaras vara allmännyttigt — d. v. s. marken förklaras expropriabel — när detta förvärv är ägnat att befrämja genomförandet av ett framlagt eller redan fastställt stadsplaneförslag.* Några stadganden om värdestegrings-expropriation eller teknisk zonexpropriation finnas däremot icke i 1943 års lag. Anledningen till att varken hänvisning till expropriationslagen eller några specialstadganden om zonexpropriation finnas i 1943 års lag synes vara den, att kostnaderna för stads-

planens genomförande enligt denna lag skola falla på staten, vilken handhar en central nationalkassa för urbanism.

Det bör anmärkas, att enligt ifrågavarande lag i regel icke utgår någon ersättning till sådana fastighetsägare, som på grund av stadsplanen underkastas inskränkande servitut med avseende på byggnads höjd och fasader eller byggnadsförbud å vissa delar av tomten, vare sig detta beror på att väg- och gatuväsendet eller hygieniska och estetiska synpunkter fordra detta. Ersättning utgår endast om av stadsplanen uppstår en direkt, materiell och bestämbar skada. Ersättningen skall, om uppgörelse icke träffas, bestämmas av viss administrativ myndighet, vilken härvid skall taga hänsyn till det mervärde, som uppkommer för fastigheten genom stadsplanens genomförande.¹

Belgien

Även angående den historiska utvecklingen av det belgiska zonexpropriationsinstitutet har Hasselquist lämnat en redogörelse. Hasselquist har beträffande belgisk lagstiftning anfört följande:

»Belgien tog direkt arv av Frankrike. Det som först gjorde zonexpropriationen aktuell därstädes, var otvivelaktigt behovet av att tillgodose de hygieniska kraven. Man insåg, att för att åstadkomma verklig sanering av gamla osunda stadsdelar gällde det ej blott att anlägga breda, luftiga gatudelar utan även att rationellt ordna bebyggelsen utefter desamma, och av denna anledning gick man in för zonexpropriation. Så uppstod lagen av den 1 juli 1858, vilken vara den första verkliga zonexpropriationslagen i världen. Däri gavs uttrycklig rätt till expropriation av byggnadsmark utanför gatulinjerna, därest hygieniska krav så fordrade. Expropriationsrätten gällde ej för mark, som — utan att kunna hänföras till osunt byggnadsområde — dock erfordrades för att man skulle kunna utnyttja de på grund av bristande sundhet exproprierade områdena. Denna lucka i lagstiftningen blev emellertid fylld genom en tilläggslagstiftning av den 15 november 1867.

Rörande innebörden av den belgiska lagstiftningen torde böra framhållas, att densamma avser endast kommunala förhållanden, men att expropriation därvid kan tillåtas även för det fall, att privata markägare önska genomföra en reglering. Lagarna tala endast om hygieniska krav, som skulle tillgodoses. Det dröjde dock ej länge, förrän även andra bevekelsegrunder fingo betydelse. Så togs exempelvis sedermera även hänsyn till estetiska krav.

Det grundläggande stadgandet om zonexpropriation enligt 1867 års lag (som gäller stad eller vissa stadsliknande kommuner), lyder sålunda: »När fråga uppkommer om att utföra ett större företag i ändamål att helt eller delvis sanera eller eljest förbättra ett äldre kvarter eller att anlägga ett nytt kvarter, kan regeringen förordna om expropriation av alla de områden, som avses för trafikleder eller annat allmänt ändamål eller som eljest äro avsedda för sådana anläggningar, som ingå i den allmänna planen för arbetena.»

Enligt detta stadgande erfordras icke några speciella förutsättningar för expropriation, liknande dem som enligt den svenska byggnadslagen uppställas för teknisk eller ekonomisk zonexpropriation. En viss begränsning av expropriationsrätten föreligger emellertid såtillvida, som expropriationen förutom för trafikleder principiellt endast tillåtes beträffande sådana områden utanför dessa, som skola bebyggas enligt den plan,

¹ De uppgifter, som ovan återgivits angående fransk lagstiftning, ha erhållits dels ur Répertoire général alphabétique du droit français, supplément, Tome 7, utgiven av Cézair-Bru, Godefroy och Plassard, dels ock vid personliga besök hos följande personer: M. Chenot, Maître des Requêtes (föredragande i Conseil d'Etat), P. A. Thiébaud, Chef du Service de l'Habitation et des Affaires Immobilières (jurist och en av chefstjänstemännen i franska stadsplanedepartementet), Madame Sialely (byråchef i samma departement) samt A. Deneux, Directeur-Adjoint du Plan d'Aménagement de Paris et de la Banlieue Parisienne (vice-direktör i stadsplanekontoret för Paris med omgivningar).

som ligger till grund för expropriationsansökningen. I motiven anges dock, att de vidliggande områdena icke i sin helhet behöva bebyggas, då detta skulle vara stridande mot expropriationens syfte att sanera bebyggelsen. Vidare giver 1867 års lag tomtägaren rätt att själv genomföra planen under vissa förutsättningar, bland annat att arbetet inom den planerade tiden utföres.

Lagen år 1867 är i första hand avsedd att tillgodose kommunerna. Genom en ny lag av år 1930 har zonexpropriationsrätt tillagts även stat och provinsstyrelser. Denna senare lag medgiver zonexpropriation även av områden, vilka icke skola bebyggas enligt den arbetsplan, som ligger till grund för expropriationen, och någon rätt för den berörde markägaren att själv genomföra arbetet föreligger ej här. *Första artikeln i 1930 års lag medger staten och provinserna rätt att påfordra zonexpropriation, när de avse att utföra ett större företag av allmännyttig natur.* Enligt den kommentar till 1858, 1867 och 1930 års lagstiftning, som sammanställts av Marcel Couvreur, ha dessa lagar till ändamål att »möjliggöra för det allmänna att draga nytta av den värdestegring, som genom arbeten med allmänt ändamål uppkommer för fastigheter i grannskapet därav. Denna värdestegring tillgodogöres det allmänna genom att fastigheterna förvärvas före arbetenas påbörjande och återförsäljas efter arbetenas fullbordan.»

I en encyklopedi över belgisk rätt¹ uttryckes samma tanke sålunda: »Zonexpropriationsinstitutet giver staten, provinserna och kommunerna i själva verket möjlighet att förvärva icke endast de områden, som äro avsedda för utförandet av de planerade arbetena utan även därkring belägna områden; genom återförsäljning av dessa kunna kostnaderna för arbetena helt eller delvis täckas.»

Beträffande det formella tillvägagångssättet för genomförandet av en zonexpropriation gäller i huvudsak samma regler som i Frankrike. Över expropriationsområdet uppgör exproprianten en plan, angivande de områden som skola tagas i anspråk, varjämte sammanställas en förteckning över samtliga fastighetsägare inom området. Det bör anmärkas, att planen icke närmare behöver specificera de arbeten, som skola utföras. Planen granskas av en särskild kommission, sammansatt på olika sätt beroende på vem som är expropriant, kommunen, provinsen eller staten. Kommissionen synar områdena och tager kontakt med fastighetsägarna. Härefter underställes planen regeringen, som godkänner densamma genom särskilt beslut, »arrêté royal», och därvid bland annat anger de villkor, som skola gälla för försäljningen av de fastigheter, vilka icke skola behållas efter det arbetena utförts. Frågan om expropriationsersättningens storlek göres vanligen till föremål för förhandlingar mellan fastighetsägaren och en särskild kommitté, tillsatt av exproprianten (Comité d'Acquisition). Såväl belgiska staten som staden Bryssel har ett dylikt organ. Lyckas icke kommittén åstadkomma ett avtal med fastighetsägaren, hänskjutes frågan till domstols prövning. Värderingen av fastigheten utföres av tre experter.

Genom lagar 1926, 1934 och 1947 ha förenklingar i proceduren införts för vissa slag av expropriationer i ändamål att avkorta förfarandet.

I Belgien har, till skillnad från vad fallet är i Frankrike, en stadsplanelag tillkommit, som beaktar relationen till zonexpropriationsinstitutet. Kungörelsen den 12 september 1940 angående stadsplanläggning (»urbanisation») av vissa kommuner i samband med återuppbyggnadsarbetena innehåller sålunda stadganden om zonexpropriation för genomförande av stadsplan. I lagen, som ändrats genom kungörelse den 2 december 1946, stadgas bland annat följande: »Utan hinder av vad eljest finnes föreskrivet kan zonexpropriation fullföljas utan att preliminär plan eller ritning, utvisande de arbeten som skola utföras, blivit i förväg ingiven till vederbörande myndighet och utan angi-

¹ Repertoire pratique du droit belge, se härom not 1 å nästföljande sida.

vande av de tomter, som skola återförsäljas eller bebyggas invid de nya gatorna eller allmänna platserna.» Expropriationsplanen enligt 1867 års lag ersättes i detta fall av ett stadsplaneförslag, som, i den händelse expropriation skall förekomma, måste innehålla just de uppgifter om fastighetsägare m. m., vilka eljest återfinnas i expropriationsplanen. Vidare erfordras icke någon särskild expropriationskommission; granskning av stadsplaneförslaget genom ett särskilt enligt stadsplanelagen fungerande organ ersätter denna procedur. I själva verket åsyfta emellertid 1940 och 1946 års bestämmelser om expropriation för genomförande av stadsplan icke endast att möjliggöra förvärv av fastigheter för det allmänna. Medelst zonexpropriationsshotet kan man genomföra de stadsplaneservitut, som enligt stadsplaneförslaget läggas på fastigheterna med avseende på bebyggelsehöjd m. m. Det är att märka, att i detta fall generalkommissionen för landets återuppbyggnad är den, som fastställer stadsplanen och därmed också avgör frågan om expropriationsområdets storlek. Kungörelsen medger expropriationsrätt för såväl staten och provinserna som för kommun.

Zonexpropriation enligt 1867 och 1930 års lagar förekommer icke sällan i Belgien. En av de mest omfattande zonexpropriationer som ägt rum i detta land är den, som gjorts i samband med byggandet av »la Jonction», förbindelseleden genom Bryssel mellan dess norra och södra järnvägsstationer. Arbetet, som planerats i decennier före det att det år 1911 påbörjades, står nu inför sitt fullbordande. Detsamma utgöres av en järnvägstunnel, som i en båge går genom Bryssels centrala delar. I samband med tunnelns byggande ha stora delar av bebyggelsen ovan tunneln och i dess närhet rivits och nybebyggelse planerats eller ägt rum, varvid nya trafikleder i markytan tillskapats. Arbetet omhänderhaves av staten genom ett särskilt ämbetsverk.

Beträffande praxis vid förvärv av sådana fastigheter, som icke direkt beröras av gatuarbeten men som likväl ingå i expropriationsområdet, har inhämtats, att i regel frivillig uppgörelse ernås med fastighetsägarna. Domstolsförfarandet är sålunda icke vanligt. De expropriationsvis förvärvade fastigheterna bruka i regel icke behållas av det allmänna; de försäljas på offentlig auktion. Erfarenheten har givit vid handen, att försäljningen medför vinst för det allmänna, när det gäller fastigheter på nyexploaterade områden utanför stadsgränsen, medan däremot zonexproprierade fastigheter inom staden icke ofta lämna vinst. Detta torde sammanhånga med att man i regel icke tillåter större byggnadshöjd för de nya fastigheterna än för de gamla.¹

U. S. A.

I Amerikas Förenta Stater kunna vissa delstatsmyndigheter expropriationsvis förvärva sådan privat mark, som behövs för att genomföra ett allmännyttigt företag, men däremot i regel icke anskaffa större markområden än som faktiskt behövs för de särskilda förbättringsarbetena. Detta betyder, att det allmänna icke är berättigat tvångsvis förvärva mark utöver den, som behövs för själva förbättringsarbetet, i ändamål att senare sälja denna mark för det högre pris, som marken kan betinga till följd av förbättringen. Ett undantag från denna regel kan förekomma i den händelse mark anskaffas för vidgning eller öppnande av gator. Här kan vederbörande myndighet

¹ De uppgifter, som här ovan redovisats angående belgisk rätt, äro hämtade ur Répertoire pratique du droit belge, Tome V, utgiven av Brunet, Servais och Resteau, samt vidare från ett av byråchefen i belgiska stadsplanedepartementet Marcel Couvreur utgivet kompendium, Régime juridique des expropriations pour cause d'utilité publique en droit administratif belge. Beträffande »la Jonction» äro uppgifterna hämtade ur tidskriften »Trains» nr 11 och 13 för år 1947. Vidare ha muntliga informationer inhämtats hos förutnämnde Couvreur och presidenten i den statliga Comité d'Acquisition N. Princhar. Ytterligare har zonexpropriationslagstiftningen diskuterats med Ch. Ghinet, som är chefsinspektör för staden Bryssels allmänna arbeten. Frågor berörande »la Jonction» ha belysts av chefsingenjören i vederbörande ämbetsverk de la Court och dess jurist Leemans.

tvångsvis förvärva en hel tomt i stället för att taga endast en del av densamma och lämna återstoden. En förordning i Michigan tillåter denna sorts expropriation utöver de vanliga gränserna från den utgångspunkten, att det allmänna är skyldigt betala för hela tomten fastän endast en del av densamma behövs för gatuändamål. Om det allmänna är förpliktat betala för hela egendomen, förmenar man, att det allmänna lika väl kan taga i besittning hela egendomen och tillgodogöra sig den värdestegring, som den oanvända delen tager åt sig. Nettoförtjänsten för det allmänna genom sådana transaktioner är ytterst begränsad och kan icke i verkligheten minska nettokostnaden för förbättringsarbetena. Endast i viss utsträckning är förvärv av sådan »additional property» i samband med ett fortgående förbättringsarbete lagligen tillåtet i Michigan.

Expropriation utöver gränserna för arbetsområdet, sålunda expropriation av mera mark än som behövs för ett förbättringsarbete, kan förekomma enligt konstitutionen i en del andra stater. I dessa fall tillgodogör sig statskassan den värdestegring, som uppkommer å marken, efter det att förbättringsarbetet avslutats.¹

¹ Uppgifterna angående amerikansk rätt äro hämtade ur en tryckt redogörelse lämnad av George Emery, stadsplanedirektör i Detroit, till 19:e internationella stadsplanekongressen i Zürich 1948.

Några synpunkter på frågan huru städerna böra beredas kompensation för nettokostnaden av större stadsplaneregleringar

av vice stadsjuristen E. G. Westman

Att de nuvarande bestämmelserna om ekonomisk zonexpropriation böra utdömas lärer efter de utredningar som gjorts beträffande detta institut vara uppenbart. Därvid återstår emellertid att lösa frågan huru stad skall beredas kompensation för sina nettokostnader i samband med större stadsplaneregleringar genom att staden helt eller delvis får tillgodogöra sig den värdestegring, som de av regleringen berörda fastigheterna kunna undergå. Flera riktlinjer äro tänkbara. En utväg är att vid bestämmandet av ett zonexpropriationsområdes gränser tillåta att jämväl värdestegringsförhållandena beaktas, varigenom staden sålunda beredes en ovillkorlig expropriationsrätt till fastigheter, som avsevärt öka i värde genom regleringen. Eventuellt kan denna lösning kompletteras med särskilda regler om värdering av fastighet vid sådan inlösen. En annan möjlighet är att icke specialreglera nu ifrågavarande värdestegringsindragning utan lösa frågan i samband med en lagstiftning om generell indragning av oförtjänt värdestegring. Ätminstone sistnämnda alternativ nödvändiggör sannolikt ny lagstiftning och/eller ändringar i andra författningar än byggnadslagen. Inom ramen för denna lag synes kompensation i nu ifrågavarande hänseende kunna beredas staden genom ett system med bettermentsbidrag. Det bör härvid framhållas, att detta system bör givas en så enkel konstruktion som möjligt och vidare bör det icke i något avseende göras obligatoriskt. Genom statsbidragsförfattningarna böra således icke vare sig indirekt eller direkt städerna tvingas inlåta sig på försök att utfå dylika bidrag.

Väljer man ett system med sådana bidrag, bör viss maximering göras i fråga om bidragsskyldighetens omfattning. Det torde därvid vara rimligt att begränsa bidragens storlek till viss del av den nettokostnad för staden, som de äro avsedda att täcka. Att dessutom maximera bidragen till viss del av värdestegringen förefaller däremot icke nödvändigt, utan det torde innefatta en tillräcklig avvägning om bidragen förklaras skola stå i skäligt förhållande till värdestegringen.

De nu ifrågavarande bidragen måste — liksom de bidrag som enligt 44 § andra stycket gällande byggnadslag kunna utgå — betraktas såsom ett komplement till de ordinära bidragen till gatubyggnadskostnad. Då grunderna för dessa ordinära gatukostnadsbidrag fastställas i administrativ väg, synes det lämpligt att även den ytterligare kompensation till staden, som skulle lämnas i form av bettermentsbidrag, fastställas i samma ordning. Skälet till att bestämmelser om ordinarie gatukostnadsbidrag fastställas i administrativ ordning och icke av domstol torde vara det, att fastställelsen och de beslut, som dessförinnan träffas, innefatta avgöranden av skönsmässig karaktär. Den befattning domstolarna taga med frågor om bidrag till gatukostnad består däremot väsentligen i tolkning av gällande bestämmelser — låt vara att stadgandena om jämkning i bidragsskyldigheten även lämna domstolarna visst utrymme för en skälighetsprövning. Vid fastställandet av bettermentsbidrag måste avgörandet anses väsentligen innefatta prövning av lämplighets- och skälighetsfrågor. Detta är förhållandet såväl när det gäller att bedöma huruvida bidragssystemet över huvud taget i visst fall skall tillämpas som då bidragsområdets utsträckning och bidragens storlek skola bestämmas. Det lär icke kunna undgå att därvid principer av mer eller mindre skönsmässig natur i det särskilda fallet måste uppställas eller med andra ord bestämmelser in casu måste

av det beslutande organet antagas innan bidragsbeloppet för varje särskild fastighet kan beräknas. Det synes mig stå i överensstämmelse med hittills tillämpad praxis att dylika avgöranden överlämnas till Kungl. Maj:t och icke uppdragas åt domstol. Kungl. Maj:t bör alltså principiellt inom ramen för ovan angivna maximering äga bestämma bidragens storlek. Emellertid kan det ur rättssäkerhetssynpunkt framstå såsom lämpligare att åt domstol och icke åt administrativ myndighet överlämna att bedöma storleken av den värdeökning som fastigheterna kunna ha undergått. Detta led i förfarandet synes därför, liksom i nu gällande bestämmelser om ekonomisk zonexpropriation, böra förbehållas domstolen. Men domstolens befattning med bidragsfrågan bör också begränsas till denna uppgift. Ett system, där expropriationsdomstol i händelse av tvist mellan parterna om värdeökningens storlek avgör denna samt därefter Kungl. Maj:t bestämmer bidragens storlek med beaktande av den begränsning som ovan angivits, synes icke kunna lädöra rättssäkerheten. Genom att Kungl. Maj:t erhåller ifrågavarande befogenhet vinnes fördelen av ett enhetligt bedömande i den mån sådant är möjligt. Domstolarna kunna nämligen tillämpa olika praxis, och det är icke säkert att alla frågor om bettermentsbidrag passera till högsta instans.

Överlämnas fastställandet av bettermentsbidragen åt Kungl. Maj:t, vinner man vidare icke endast fördelen av att kongruens erhålles med fastställandeförfarandet i fråga om de ordinära gatukostnadsbidragen. Ett sådant system skulle också bättre överensstämma med förfarandet vid bestämmandet av de prestationer från markägarens sida, som avses i 70 och 73 §§ byggnadslagen.

Vad beträffar det förhållandet, att Kungl. Maj:t, därest det här förordade förslaget antages, skulle kunna komma att nödgas avgöra bidragsfrågor även rörande kronans fastigheter, så synes man väl icke helt kunna bortse från olägenheten härav. Den kritik, som jag i min på uppdrag av Stockholms stadskollegium gjorda utredning anfört mot att Kungl. Maj:t äger träffa avgöranden rörande kronans fastigheter i ärenden angående ekonomisk zonexpropriation, anknöt emellertid i första hand till det förhållandet, att Kungl. Maj:t enligt nu gällande bestämmelser har att avgöra ansökningar om expropriation av kronans fastigheter. När fråga är om bidrag från kronofastigheter synes icke i samma grad olägenhet uppkomma, när det ju måste antagas, att bidragen från dessa fastigheter komma att fastställas i paritet med bidragen från övriga fastigheter. Att ett bidragsområde skulle komma att uteslutande bestå av kronofastigheter synes icke sannolikt.

Det nuvarande andra och tredje stycket 44 § byggnadslagen skulle med beaktande av vad ovan anförts och i anslutning till utredningsmannens förslag kunna tjäna till utgångspunkt för ett stadgande av följande lydelse:

”Har genomförandet av stadsplan beträffande område som omförmäles i 44 § eller beträffande trafiktunnel, bro eller gatuanordning av särskild beskaffenhet medfört avsevärd värdeökning för vissa fastigheter, må Konungen på stadens ansökan förordna att ägare av sådan fastighet skall till staden utgiva ett i förhållande till värdestegringen skäligt bidrag till den kostnad för stadsplanens genomförande, för vilken staden icke i annan ordning erhåller vederlag, att gäldas i den ordning Konungen föreskriver. Ej må summan av bidragen och vad som skolat belöpa å stadens egna fastigheter, om för dessa utgått bidrag, överstiga två tredjedelar av nyssnämnda kostnad.

Kunna staden och fastighetsägarna ej enas om det belopp, till vilket värdestegringen skall beräknas, skall det på talan av endera parten bestämmas av expropriationsdomstolen. Kostnaden i sådant mål skall gäldas av staden, såvitt ej med hänsyn till omständigheterna annat finnes skäligt.”

Till frågan om grundlinjerna för kommuns expropriationsrätt

av förste byråingenjören H. V. Lantz

Byggnadslagen tillkom i syfte att åstadkomma samhällen som ur teknisk, ekonomisk och social synpunkt äro tillfredsställande. Som ett ytterligare led i detta syfte och med klar bostadspolitisk bakgrund tillkom 1949 ändringen av expropriationslagen enligt vilken kommunerna tillerkändes rätt att exproprierä mark för tätbebyggelse. Som framhålls i detta betänkande kommer denna utvidgning av kommunernas expropriationsrätt att i första hand avse obebyggd eller glesbebyggd mark. Men — vilket också framhålls i detta betänkande — bostadspolitiken syftar icke enbart till att åstadkomma ett tillskott av bostadslägenheter utan dessutom till en rekonstruktion av bebyggelsen inom bebyggda delar av städer och övriga tätorter. En trafikteknisk, stadsplaneteknisk och byggnadsteknisk sanering av landets tätorter skjuter allt mer i förgrunden.

Sådana genomgripande åtgärder torde med all sannolikhet icke kunna genomföras utan en kraftig samhällelig medverkan och icke utan långt gående befogenheter för kommunerna att taga i anspråk, tvångsvis om så erfordras, bebyggda fastigheter. Som bostadsstyrelsen framhållit i sin i detta betänkande refererade hemställan till Konungen bör en reformering i detta syfte ställas in i det allmänna markpolitiska sammanhanget och icke begränsas till vissa avsnitt av problemställningarna.

Då emellertid en sådan utredning kommer att taga avsevärd tid i anspråk och då saneringsverksamheten kan komma att bli aktuell inom relativt kort tid torde vissa partiella reformer vara erforderliga omedelbart. En sådan reformering bör ske efter följande huvudlinjer.

1) Kommunerna böra tillerkännas rätt att exproprierä alla fastigheter som erfordras för ett ur samhällelig synpunkt rationellt genomförande av trafikteknisk, stadsplaneteknisk eller byggnadsteknisk sanering.

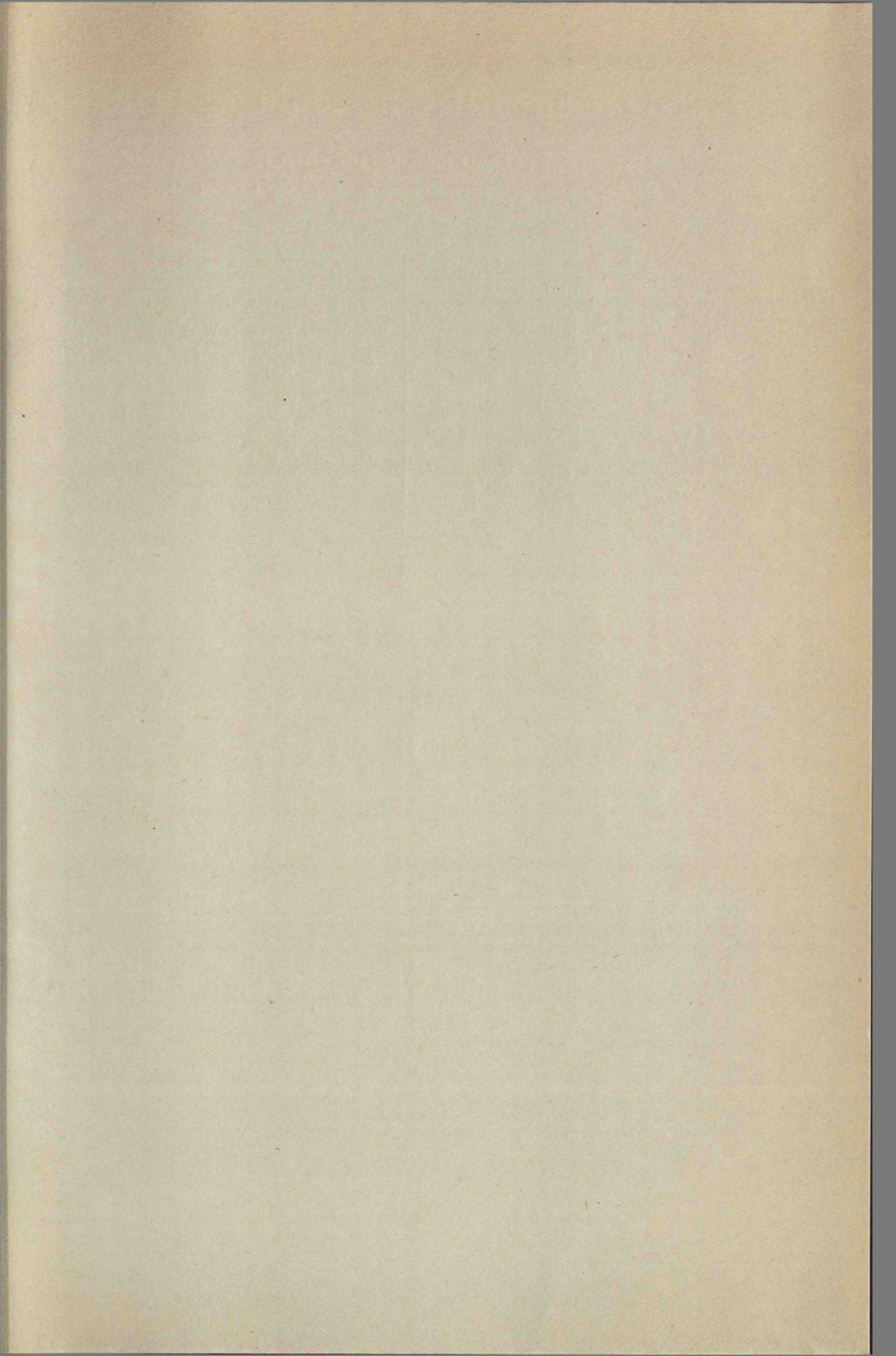
2) Ersättning för egendom som exproprieras för detta ändamål skall utgå med belopp motsvarande värdet av fastigheten före planändringen. I ersättningen skall alltså icke inräknas värde som kan förväntas uppstå till följd av framtida ökat utnyttjande av marken.

3) Fastigheter som kommunen förvärvar för detta ändamål genom expropriation skall kommunen icke äga rätt att avhända sig utan skall upplåtas med tomträtt.

4) Samtliga lagregler som beröra expropriation för stadsbyggnadsändamål böra utmönstras ur byggnadslagen och överföras till expropriationslagen.

Det bör framhållas att bestämmandet av ersättningen vid expropriation som härövan ifrågasatts icke ingriper i frågan om indragningen till det allmänna av oförtjänt värdestegring utan endast syftar till att kommunen skall njuta fördel av efter expropriationen eventuellt inträdd värdestegring. Det bör i sammanhanget icke heller förbises att saneringar i olika syften kommer att i vissa fall medföra ett lägre utnyttjande av marken än före planändringen men att avsikten ändock icke är att markägaren skall tillerkännas lägre ersättning för sin fastighet än vad som konstituerats av utnyttjande före planändringen.

Som en följd av härövan angivna förslag bör förslaget om bettermentsbidrag utgå.



Statens offentliga utredningar 1952

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Det yngsta fångvårdsklientelet. [5]
Räjongplan för fångvården. [21]
Betänkande med förslag till allmän förfogandelag och allmän ransoneringslag. [24]
Zonexpropriationsutredningen. Betänkande med förslag till vissa ändringar i byggnadslagstiftningen. [25]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Löneplan eller kollektivavtal. [3]
Betänkande med förslag till allmänt resereglemente m. m. [6]
Allmän folkomröstning. 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. [7] Bilaga 1. Folkomröstningsinstitutet i Schweiz. [8] Bilaga 2. Folkomröstningsinstitutet i Förenta staterna. [9] Bilaga 3. Folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta staterna. [18]

Kommunalförvaltning.

Förslag till kommunallag m. m. Kommunallagskommitténs betänkande. 3. [14]

Statens och kommunernas finansväsen.

1949 års uppbördssakkunniga. 2. Betänkande med förslag till vissa ändringar i uppbördsförfarandet. [1]

Politi.

1944 års nykterhetskommitté. 3. Undervisning, folkupplysning och forskning på alkoholfrågans område. [12]

Nationalekonomi och socialpolitik.

Sjömännens sjukförsäkring. [10]
Yttranden m. m. över 1950 års långtidsutrednings betänkande. Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. [11]
Semester åt husmödrar, lantbrukare m. fl. [19]

Hälsö- och sjukvård.

Betänkande angående hälso- och sjukvården vid krig och andra utomordentliga förhållanden. [22]

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Betänkande angående vissa fiskerättsliga förhållanden inom lappmarkerna samt tillgodogörandet av fisket i kronovattnen därstädes och i Jämtland län m. m. [13]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Barrskogstillgångarna och skogsindustriens råvaruförsörjning. [15]

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Busslinjeutredningen. 1. Betänkande med förslag till beräkning av tilläggsvärde (goodwill) för bussföretag m. m. [20]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Förslag till lag om bankrörelse m. m. [2]

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Bokutredningen. [23]

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Nordisk passfrihet. Betänkande nr 1. [4]
Tull- och valutalättnader i resandetrafiken mellan de nordiska länderna. Betänkanden nr 2 och [16—17]