

Nr 144

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående tomträttslån till kommuner; given Stockholms slott den 15 oktober 1965.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla de förslag, om vilkas avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

BERTIL

Rune B. Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås riktlinjer för statliga lån (tomträttslån) till kommuner som upplåtit tomträtt till mark, för vars bebyggande statliga bostadslån beviljats. Lånen skall ha till syfte att stimulera ökad användning av tomträttsinstitutet. Enligt förslaget skall lånen löpa med ränta motsvarande normalräntan för lån från statens utlåningsfonder samt efter 10 års amorteringsfrihet återbetalas på 30 år. Förslaget innebär vidare att lånen skall lämnas från lånefonden för bostadsbyggande samt långivningen handhas av länsbostadsnämnderna.

Utdrag av protokollet över inrikesärenden hållet inför Hans Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av Halland, i statsrådet på Stockholms slott den 15 oktober 1965.

Närvarande: *ERLANDER, NILSSON, STRÄNG, ANDERSSON, LINDSTRÖM, LANGE, KLING, SKOGLUND, JOHANSSON, HERMANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, PALME, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GUSTAFSSON.*

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LINDSTRÖM, LANGE, KLING, SKOGLUND, JOHANSSON, HERMANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, PALME, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GUSTAFSSON.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Johansson, fråga om *tomträttslån till kommuner* och anför.

Markpolitiska utredningen,¹ som tillkallades år 1963 för att utreda och lägga fram förslag om statliga stödåtgärder till främjande av en aktiv kommunal markpolitik, har den 21 september 1964 avlämnat betänkandet *Kommunal markpolitik* (SOU 1964: 42). I betänkandet lägger utredningen fram förslag om statens medverkan vid kommunernas finansiering av markförvärv och tomträttsupplåtelse.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av poststyrelsen, byggnadsstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket, lantmäteristyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen — efter hörande av länsbostadsnämnderna — fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Kopparbergs samt Västernorrlands län, expropriationsutredningen, 1963 års markvärdekommitté, bostadspolitiska kommittén, bostadsbyggnadsutredningen, kommunalrättskommittén, 1962 års fritidsutredning, Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund u. p. a. (HSB), Svenska rikshyggen, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Kommunkredit AB och Näringslivets byggnadsdelegation. Till länsstyrelsernas yttranden har fogats yttranden av vissa kommuner.

Av skäl som anges i det följande bör utredningens förslag om särskilt stöd för finansieringen av kommunala markförvärv prövas senare. Däremot torde frågan om stöd för kommunernas finansiering av tomträttsupplåtelse nu få tas upp till behandling.

¹ Bankdirektören Gösta Renlund, ordförande, och departementsrådet Göte Svenson.

Nuvarande förhållanden

Tomträtt, som avses i lagen den 14 juni 1907 om nyttjanderätt till fast egendom, är en för visst ändamål mot årlig avgäld upplåten nyttjanderätt till fastighet under obestämd tid. Tomträtt kan upplåtas i fastighet, som tillhör kronan eller kommun eller som eljest är i allmän ägo, samt med Kungl. Maj:ts medgivande i fastighet, som tillhör stiftelse. Avtal om upplåtelse kan inte sägas upp av tomträttshavaren men däremot av fastighetsägaren, om det är av vikt för denne, att fastigheten används för bebyggelse av annan art eller eljest på annat sätt än tidigare. Sådan uppsägning kan dock ske endast till utgången av vissa tidsperioder. Upplåts tomträtt för bostadsbebyggelse, är den första perioden 60 år och varje följande period 40 år, om inte längre tid överenskommes. Den årliga avgälden kan omprövas med hänsyn till ändringar i markens värde, med vissa undantag dock endast vid utgången av bestämda perioder. Har tomträtt upplåtits för bostadsbebyggelse är varje period, under vilken avgälden i princip inte kan ändras, 20 år. När sådan tomträtt upphör på grund av uppsägning är fastighetsägaren skyldig att lösa byggnad och annan egendom, som utgör tillbehör till tomträtten.

Tomträttshavaren är skyldig att hos inskrivningsdomaren söka inskrivning av tomträtten. Inskrivning förutsätter, att fastigheten är gravationsfri. Efter inskrivning av tomträtt får inteckning inte beviljas i fastigheten. I tomträtten kan, sedan den inskrivits, inteckning meddelas för såväl fordran som t. ex. nyttjanderätt och servitut.

Huvudparten av mark för bostadsproduktion under åren 1958—1962 har enligt en av utredningen gjord undersökning förmedlats av kommunerna. Sådan förmedling innebär i regel att kommun förvärvat mark samt, efter avslutad planläggning och sedan exploateringsarbetena utförts, sålt den färdiga tomtmarken eller upplåtit tomträtt till den. Beträffande flerfamiljshus förmedlade kommunerna mark för en tredjedel av de nybyggda lägenheterna inom tidigare bebyggda områden och för mer än 80 % inom nyexploateringsområden. För småhus var andelen kommunmark ca 65 %. I flertalet fall har kommunerna sålt marken till byggherrarna. Utom i de tre största städerna har tomträtt upplåtits i ringa omfattning. Utanför dessa städer byggdes år 1962 endast 4 % av lägenheterna i flerfamiljshus inom nyexploateringsområden på tomträttsmark medan motsvarande andel fem år tidigare var 13 %. Användningen av tomträtt i samband med bostadsbyggande har alltså gått tillbaka.

Kommunala markförvärv och tomträttsupplåtelser finansieras dels med lån, dels med skattemedel. Uppgifter som utredningen hämtat ur primärmaterial till den kommunala finansstatistiken visar, att under åren 1960—1962, då det var relativt lätt att erhålla lån, fastighetsförvärv angavs som låneändamål vid upptagande av lån för ett belopp motsvarande två

tredjedelar av investeringarna i de fastigheter som kommunerna köpte under samma tid. En av utredningen gjord sammanställning av uppgifter från ca 370 kommuner, som var skyldiga att upprätta bostadsbyggnadsprogram, visar att de kommunala fastighetsköpen, kommunala företags köp oräknade, stigit från ca 128 milj. kr. år 1958 till ca 355 milj. kr. år 1962 och att fastighetsförsäljningarna stigit från ca 85 milj. kr. år 1958 till ca 126 milj. kr. år 1962.

Av de årligen nyproducerade bostadslägenheterna tillkommer 90—95 % med stöd av statliga bostadslån. Bostadslånen beviljas med belopp som utgör viss andel av ett låneunderlag, vilket bestäms på grundval av schablonmässigt beräknade mark- och byggnadskostnader. Uppförs huset på tomträttsmark, minskas emellertid låneunderlaget med tomtvärdet. Detta beräknas i regel till ett belopp motsvarande den kapitaliserade tomträttsavgälden. När avgälden är mindre än som kan anses normalt minskas låneunderlaget med det av länsbostadsnämnden uppskattade tomtvärdet.

Utredningen

Utredningen anför, att en aktiv kommunal markpolitik är en nödvändig beståndsdel i samhällsbyggandet. Kommunalt markinnehav utgör enligt vad utredningen funnit en förutsättning för att kommunerna skall kunna utöva ett bestämmande inflytande på bebyggelsens lokalisering och utformning samt på tidsschemat för samhällsbyggandet. Kommunerna bör förvärva nyexploateringsmark för att främja en hög och jämn produktion av bostäder samt tidigare bebyggd mark för att omdana samhällenas centrala delar och för att förnya äldre bostadsbebyggelse. De kommunala åtgärderna bör vara långsiktiga och syfta till en ökad markberedskap, så att möjligheterna att påverka det framtida samhällsbyggandet i god tid säkerställs genom kommunalt markinnehav.

Utredningen anser att kommunerna, med hänsyn till de betydande ansträngningar som krävs för att bedriva en aktiv markförvärvspolitik, inte bör sälja mark de en gång förvärvat utan endast upplåta tomträtt till marken. Därigenom undviks att svårigheter att disponera erforderlig mark åter uppkommer, då omreglering av markanvändningen och stadsförnyelse i framtiden blir aktuell. Marken kommer då i många fall att ha fått ökat värde, och det nya förvärvet kan bli mångdubbelt kostsammare än det ursprungliga.

Vidare framhåller utredningen att tomträtten är ett värdefullt hjälpmedel vid genomförande av bebyggelseplanerna. Problem vid samverkan mellan olika fastigheter kan lösas smidigare om kommunen äger marken och endast upplåtit den med tomträtt. Sådana problem synes öka i betydelse genom bebyggelsens och kommunikationsnätets alltmer komplicerade na-

tur. Även om en ny lagstiftning om gemensamhetsanläggningar skulle genomföras, torde tomträtten få stor betydelse för att reglera dylika förhållanden. Markanvändningen kan vidare styras aktivare genom tomträttsavtal än vad byggnadslagstiftningen ger möjlighet till. Även genomgripande omregleringar av markanvändningen underlättas väsentligt, om marken upplåts med tomträtt. Tomträtten skapar, anför utredningen, väsentligt gynnsammare förutsättningar för framtida ändringar i markens disposition, t. ex. trafiktekniskt nödvändiga omregleringar, ändringar av den kommersiella bebyggelsen på grund av strukturförändringar inom näringslivet och samhällets fortsatta expansion.

En ökad användning av tomträtten kan vara ett värdefullt hjälpmedel att få kontroll över prisbildningen på mark genom att den ger kommunen bättre möjligheter att påverka utbud och efterfrågan samt minskar risken för störningar av prisstabiliteten. Däremot innebär en tillämpning av tomträtt enligt utredningen inte att markvärdestegringen dämpas eller förhindras.

Utredningen anför, att tomträttsupplåtelser medför att kommunen förbehåller sig huvudparten av ökningen i markens kapitalvärde. På grund av att tiden mellan avgäldsregleringarna är lång och avgälden inte lämpligen kan beräknas på grundval av topppriserna, kan dock kommunen inte fullständigt tillgodogöra sig denna ökning. Trots detta bör tomträttsavgälderna på sikt kunna bli en god inkomstkälla i synnerhet i expanderande samhällen.

Från dessa utgångspunkter finner utredningen, att en ökad användning av tomträtten bör främjas. Enligt vad utredningen funnit är den ringa användningen av tomträtt huvudsakligen betingad av de anspråk tomträtten ställer på finansiellt engagemang av kommunerna. Bostadskrediter har en gynnad ställning på kreditmarknaden. I de fall då marken ägs av låntagarna får även krediter, som avser tomtmarken, en sådan gynnad ställning. För finansiering av tomtkostnaderna vid användning av tomträtt är kommunerna däremot hänvisade till oprioriterade kommunala krediter eller skatte-medel. Dessa förhållanden innebär att tomträtt, i jämförelse med äganderätt till mark, diskrimineras på kreditmarknaden.

Utredningen finner det angeläget att undanröja denna olikhet mellan äganderätt och tomträtt när det gäller möjligheterna att erhålla krediter för mark. Lån till kommuner för tomträttsändamål (tomträttslån) bör därför enligt utredningens mening ges samma gynnade ställning på kreditmarknaden som bostadslån. En sådan ändring i kreditmarknadsförhållandena torde ge upphov till en vidgad tillämpning av tomträttsinstitutet. Därav följer dock inte någon ökning i de totala anspråken på kreditmarknaden. En ökad användning av tomträtt medför nämligen en motsvarande minskning i efterfrågan på primär- och sekundärlån för bostadsfastigheter samt statliga bostadslån.

Med nuvarande omfattning av tomträttsupplåtelser kan värdet av den mark som upplåts med tomträtt för bostadsändamål i en årsproduktion be-

räknas motsvara ett kapitalbehov på ca 45 milj. kr. Det är svårt att förutse, hur snabb ökningen av tomträttsupplåtelse kan bli med ett väl avvägt finansieringsstöd. Utredningen har antagit en fördubbling under det första året, dvs. ett lånebehov om 90 milj. kr. och en successiv ökning, så att inom tio år åtminstone halva bostadsproduktionen äger rum på tomträttsmark. Detta skulle innebära, att det årliga lånebehovet under tioårsperioden ökar med 15 milj. kr. per år till ca 225 milj. kr.

Utredningen anser, att finansieringsstödet i första hand bör ta sikte på att säkerställa en viss bestämd kreditvolym för ändamålet. Detta är nödvändigt för att möjliggöra en långsiktig kommunal markpolitik.

Lånevillkoren måste vidare utformas med hänsyn till de speciella markpolitiska förutsättningarna. Sålunda bör kommunernas kapitalkostnader för mark som upplåts med tomträtt anpassas till de inkomster tomträtten ger. Amorteringar på tomträttslån bör påbörjas först då avgäldsreglering ägt rum och utrymme för kapitalavbetalning därigenom skapats, dvs. efter 20 år med nuvarande avgäldsregleringsperiod vid upplåtelse för bostadsändamål. För att amorteringarna inte skall bli alltför betungande föreslås en amorteringstid på 40 år. Tomträttslånen föreslås därför löpa på 60 år.

Utredningen anför, att förbättrade finansieringsmöjligheter av angiven art kan skapas endast med statens medverkan.

Ett sätt att lösa finansieringsfrågan är att vidga möjligheterna för befintliga kreditinstitut att ge kommunerna lån på villkor, som är anpassade för ändamålet. Statens medverkan skulle då inskränka sig till att lämna kommunerna tillstånd till sådan upplåning och att skapa förutsättningar för en inlåning till kreditinstituten av erforderliga belopp.

En annan lösning är att staten bildar ett nytt kreditinstitut i form av ett kreditaktiebolag med ändamål att mot obligationer låna upp pengar på kapitalmarknaden och därefter låna ut dem till kommunerna. Utlåningen skulle företrädesvis avse tomträttsupplåtelse för bostadsbebyggelse. Bolaget borde på lämpligt sätt knytas till bostadsstyrelsen.

Ett tredje alternativ är att inrätta en statlig fond för tomträttslån, från vilken lån skulle ges för upplåtelse av tomträtt till mark för sådan bebyggelse till vilken statliga bostadslån kan förutsättas bli beviljade. Fonden bör byggas upp så, att den motsvarar det faktiska lånebehovet. Räntan bör inte innefatta någon subvention. Utredningen förordar i detta fall, att utlåningsräntan anknyts till räntan vid statlig eller kommunal upplåning eller till den aktuella marknadsräntan för tioåriga statslån med ett tillägg av 0,25 %. Fonden bör handhas av bostadsstyrelsen.

Utredningen finner att alternativen med ett statligt kreditaktiebolag och en statlig utlåningsfond båda är ägnade att främja det avsedda syftet men har inte tagit ställning till vilket av dessa båda alternativ som bör ges företräde.

Remissyttrandena

Utredningens uppfattning att kommunerna för att kunna fylla sina uppgifter inom samhällsbyggandet måste föra en aktiv markförvärvspolitik delas av de flesta remissinstanserna. *Bostadsstyrelsen* erinrar om att den sedan länge sökt animera kommunerna till en markpolitik enligt av utredningen angivna riktlinjer och även tidigare framlagt förslag i sådant syfte.

Näringslivets byggnadsdelegation, i vars yttrande *Svenska arbetsgivareföreningen* och *Svenska Byggnadsentreprenörföreningen* instämmer, tar avstånd från en markberedskap omfattande all mark för bostadsbebyggelse men anser det inte uteslutet att relativt omfattande kommunala markförvärv stundom kan erfordras, varvid dock förutsätts att marken i regel ånyo skall försäljas.

Lämpligheten och värdet av ökade tomträttsupplåtelser har behandlats av några remissinstanser. *Bostadsstyrelsen* delar utredningens uppfattning om tomträttsinstitutets avgörande fördelar. Denna uppfattning företräds också av *lantmäteristyrelsen*, *bostadsnämnden i Stockholms stad och län*, *Svenska stadsförbundet*, *Svenska kommunförbundet* och *expropriationsutredningen*. *Länsbostadsnämnderna i Östergötlands och Malmöhus län* finner det emellertid inte troligt, att man i mindre orter kan finna gehör för tomträtten. *Länsbostadsnämnden* och *länsstyrelsen i Kronobergs län* finner fördelar med sådana upplåtelser men tillråder försiktighet vid tillämpning inom nya områden.

Näringslivets byggnadsdelegation anser tomträtten lämplig vid industriell och liknande bebyggelse men finner den knappast fylla någon uppgift som kommunalt markpolitiskt medel, om fastighetsbildningskommitténs förslag angående gemensamhetsanläggningar och nya medel för plangenomförande blir föremål för lagstiftning.

De flesta remissinstanserna delar utredningens uppfattning att finansieringssvårigheterna är det största hindret för en aktiv kommunal markförvärvspolitik och för tomträttsupplåtelser. *Fullmäktige i riksbanken* framhåller dock, att det ökade utbudet på kreditmarknaden hittills möjliggjort en väsentlig ökning i kommunernas upplåning och att den vidgning, som kapitalmarknaden synes undergå, torde ge erforderligt utrymme för även detta lånebehov.

För en ökad långivning uttalar sig *lantmäteristyrelsen*, *bostadsstyrelsen*, *samtliga länsbostadsnämnder* och *hörda länsstyrelser* utom länsstyrelsen i Västernorrlands län, *expropriationsutredningen*, *1963 års markvärdekommitté*, *kommunalrättskommittén*, *1962 års fritidsutredning*, *Svenska stadsförbundet*, *Svenska kommunförbundet*, *SABO*, *HSB*, *Svenska riksbanken* och *LO*. *Bostadspolitiska kommittén* och *bostadsbyggnadsutredning-*

en har begränsat sig till att understryka vikten av att kommunerna bereds tillfälle att bedriva en aktiv markpolitik. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* finner det påtagligt att åtgärder bör vidtas för att stärka den kommunala markberedskapen och öka möjligheterna att förvärva mark för tomträttsupplåtelse men är inte beredd tillstyrka ett kreditstöd med föreslagen utformning. *Fullmäktige i riksbanken* finner liksom *fullmäktige i riksgäldskontoret* att skälen för särskilda låneformer inte är tillräckligt starka. *Näringslivets byggnadsdelegation*, *Svenska arbetsgivareföreningen* och *Svenska Byggnadsentreprenörföreningen* anser ej heller att det föreligger något behov av speciella åtgärder för att finansiellt underlätta kommunala markförvärv och ett fortsatt kommunalt markinnehav.

I vissa remissyttranden utvecklas kreditmarknads synpunkter. Mot utredningens tanke att i första hand säkerställa en viss bestämd kreditvolym för markpolitiska ändamål framhåller *fullmäktige i riksbanken*, att en ökad eller prioriterad kommunal upplåning trots kapitalmarknadens vidgning i dagens läge med högkonjunktur och fullt utnyttjande av de produktiva resurserna måste leda till minskat utrymme för den övriga upplåningen, något som knappast kan undgå att drabba även kommunerna. *Fullmäktige i riksgäldskontoret* understryker, att inte heller bostadsbyggandet kan ställa anspråk på en prioritering oberoende av den samhällsekonomiska situationen i stort. *Näringslivets byggnadsdelegation* anför att ca 15 % av tomträttslånen kan beräknas motsvara en nyupplåning, vartill kommer verkan av föreslagen amorteringsfrihet. Om särskilda krediter finansieras genom upplåning på obligationsmarknaden skulle en utgallring av oprioriterade låneansökningar bli följd. *Svenska kommunförbundet* förutsätter att långivningens omfattning inte görs beroende av förändringar i det statsfinansiella läget och att de kommunala krediterna för andra ändamål inte reduceras. *Svenska stadsförbundet* understryker utredningens påpekande att tomträttslånen inte ställer några nya anspråk på kreditmarknaden.

I fråga om lånebehovet för tomträttsupplåtelser anför *Svenska riksbyggen* att det finns ett starkt kommunalt intresse för tomträttsupplåtelser och att institutets användning kommer att öka i samma takt som lånemöjligheterna. Även *expropriationsutredningen* anser utredningens beräkning av lånebehovet vara försiktigt hållen.

När det gäller formen för statens kreditstöd till tomträttsupplåtelser uttalar sig de flesta remissinstanserna för direkt långivning från en statlig lånefond. Denna lösning förordas av flertalet *länsbostadsnämnder*, *länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs* samt *Göteborgs och Bohus län*, *Svenska stadsförbundet*, *Svenska kommunförbundet*, *SABO*, *HSB* och *LO*. *Byggnadsstyrelsen* anser att tomträttslånen kan administreras på samma sätt som de statliga bostadslånen.

Bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna i Östergötlands, Älvsborgs och

Gäbleborgs län, länsstyrelserna i Östergötlands och Malmöhus län samt rikskreditinstituten förordar att långivningen skall skötas av befintliga kreditinstitut. Tanken på ett särskilt kreditinstitut för tomträttslån har inte vunnit stöd i något remissyttrande.

I fråga om lånens amorteringstider anser fullmäktige i riksbanken att vad utredningen anfört om behovet att anpassa kommunernas utgifter och inkomster för markupplåtelse till varandra innebär en överdrift och att de relativt obetydliga belopp, som även utredningens förslag innebär, inte motiverar särskilda villkor. Bostadsstyrelsen har ingen erinran mot utredningens synpunkter medan länsbostadsnämnden i Östergötlands län, länsstyrelserna i Kronobergs, Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län och SABO anser de föreslagna tidsgränserna för snäva.

Departementschefen

En aktiv kommunal markpolitik, som innefattar kommunala markförvärv, är ett nödvändigt inslag i vår tids samhällsbyggande. Markpolitiska utredningen har föreslagit finansiella stödåtgärder i syfte att öka kommunernas möjligheter att motsvara de krav som utvecklingen i detta hänseende ställer. Utredningens förslag innebär att staten skall lämna kreditstöd till kommunerna för markförvärv samt till kapitalinvesteringar i mark för tomträttsupplåtelser. Förslaget har vunnit stöd i flertalet remissyttranden. Några remissinstanser har dock gjort invändningar mot åtgärder, som innebär att ökade anspråk nu ställs på kreditmarknaden. I vissa yttranden har vidare uttalats, att tomträtten knappast fyller någon uppgift som kommunalt markpolitiskt medel om de förslag som fastighetsbildningskommittén lagt fram angående gemensamhetsanläggningar och nya medel för plangenomförande blir föremål för lagstiftning.

Förslaget till åtgärder för att stödja kommunala förvärv av mark har samband med vissa andra markpolitiska frågor. Jag syftar här på bl. a. spørsmålet om indragning av markvärdestegringsvinster samt den därmed sammanhängande frågan om en kommunal förköpsrätt till mark. Dessa frågor utreds av 1963 års markvärdekommitté, som väntas lägga fram förslag nästa år. Mycket talar för att frågan om finansiellt stöd för kommunala markförvärv bör prövas i sammanhang med de nämnda markpolitiska frågorna. Jag är därför inte beredd att nu ta upp frågan om markförvärvslån utan uppehåller mig i fortsättningen endast vid frågan om lån för kommunala tomträttsupplåtelser.

När tomträttsinstitutet infördes år 1907 var syftet främst att skapa ett medel för det allmänna att främja en sund utveckling av bostadsförhållandena genom att tillhandahålla mark för bebyggelse utan att därför avstå från äganderätten till marken. Därmed kunde markvärdestegringen bevaras

åt samhället samtidigt som en framtida ändrad användning av marken underlättades. I syfte att öka tomträttsinstitutets användbarhet genomfördes vissa lagändringar år 1953. Dessa innebar, att tomträttshavarens rättsliga ställning befästes, varigenom också tomträttens kreditvärde stärktes.

Markpolitiska utredningen har enligt min mening visat, att tomträtten har ett betydande värde som hjälpmedel i samhällsbyggandet. Den möjliggör en aktiv styrning av markanvändningen och utgör därmed ett viktigt komplement till bebyggelseplaneringen. Tomträtten medför också gynnsammare förutsättningar för att genomföra framtida ändringar i fråga om markens användning. På grund av sin smidiga utformning synes tomträtten kunna få betydelse som hjälpmedel i samhällsbyggandet även om den i vissa remissyttranden återopade ändringen i fastighetsbildningslagstiftningen kommer till stånd.

Som utredningen framhållit får kommunerna vidare genom tomträtten möjlighet att tillgodogöra sig huvudparten av markens värdestegring. Detta ter sig också rimligt, eftersom det är genom samhällenas tillväxt och ändrad markanvändning som markens värde stiger.

Trots de påtagliga fördelar tomträtten sålunda innebär har den inte kommit till större användning utanför de tre största städerna. Som utredningen anfört torde detta ha sin främsta orsak i finansieringssvårigheter.

Kommunernas upplåning för tomträttsändamål intar inte någon annan ställning på kreditmarknaden än övriga kommunlån. Inom ramen för den kreditvolym som kommunerna totalt kan ta i anspråk för skilda ändamål får alltså upplåning av sådant kapital som skall bindas i mark för tomt-rättsupplåtelser konkurrera med övriga lånebehov. Mot bakgrund av den expansion som kännetecknar den kommunala investeringsverksamheten ter det sig vid rådande kreditknapphet naturligt att åtskilliga kommuner avstår från att använda tomträttsinstitutet. Härtill torde även bidra att kommunala lån — alltså även lån för tomträttsändamål — enligt gällande praxis skall amorteras på relativt kort tid.

Såsom utredningen påpekat är villkoren för kreditanskaffningen gynnsammare när det gäller mark som byggherren äger. Kostnaderna för marken och dess exploatering inräknas då i låneunderlaget för statligt bostadslån. Staten svarar därmed för en del av krediten, under det att kreditförsörjningen i övrigt till väsentlig del ombesörjs av institutioner, som åtnjuter en viss förtur på obligationsmarknaden. I likhet med utredningen anser jag, att de beskrivna förhållandena innebär att tomträtt i jämförelse med äganderätt till mark är missgynnad i fråga om kreditförsörjningen. Det synes därför påkallat att söka åstadkomma en sådan ändring i kreditgivningen att tomträtt och äganderätt till mark blir i huvudsak likställda när det gäller kreditmöjligheterna.

Utredningen har anvisat tre alternativa sätt att ge tomträttsupplåtelseerna en förmånligare ställning på kreditmarknaden än de har f. n. Enligt ett

alternativ skulle befintliga kreditinstitut svara för långivningen för tomt-rättsändamål och statens medverkan inskränka sig till att skapa utrymme på kapitalmarknaden, med andra ord ge förtur vid obligationsutgivning. Enligt utredningens andra alternativ skulle ett särskilt statligt kreditinstitut inrättas för att tillhandahålla kommunerna lån för tomträttsupplåtelser. Ett tredje alternativ innebär att staten skulle ge lån för ändamålet från en under kapitalbudgeten inrättad lånefond.

Enligt min mening bör statliga stödåtgärder för tomträttsändamål inte ges större räckvidd än som motsvarar statens bostadspolitiska engagemang. Dylika åtgärder bör därför avse endast tomträtt till mark, för vars bebyggande statligt bostadslån beviljats. Det synes vidare motiverat att statens medverkan ges en sådan form att stödåtgärderna omfattar endast aktuella kommunala investeringar. Statlig medverkan bör därför komma i fråga endast om tomträtten upplåtits inom viss tid före beslutet om bostadslån.

En sådan begränsning av låneverksamheten torde bli praktiskt svår att genomföra vid det första av utredningens alternativ. Det återstår därför att välja mellan att inrätta ett statligt kreditinstitut och att anordna långivning över en statlig utlåningsfond. Jag vill förorda det sistnämnda alternativet, främst av det skälet att en dylik långivning med relativt ringa administrativt merarbete kan på ett smidigt sätt anknytas till den statliga bostadslångivningen och handhas av de bostadspolitiska organen. Det synes också vara en fördel, att man därigenom kan undgå att skapa ytterligare specialinstitut på kreditmarknaden.

Utredningen synes ha tänkt sig, att en särskild utlåningsfond skulle inrättas för denna långivning. Enligt min mening nås dock syftet med långivningen lika smidigt och med mindre administrativ omgång om lånen lämnas från lånefonden för bostadsbyggande. Jag föreslår därför att så skall bli fallet. Långivningen bör skötas av länsbostadsnämnderna, vilka har hand om de statliga bostadslånen.

Jag föreslår följande regler i fråga om tomträttslån till kommuner. Varje kommun som har upplåtit tomträtt till mark, för vars bebyggande statligt bostadslån beviljats, bör vara berättigad till lån. Som förutsättning bör gälla att tomträtt till ifrågavarande mark upplåtits under något av de tio åren närmast före det år då beslutet om bostadslån meddelas. Det synes lämpligt, att tomträttslån till kommun beviljas årligen. För att beräkningen av lånens storlek skall bli så enkel som möjligt bör den grundas på ett låneunderlag, som kan fastställas på grundval av länsbostadsnämndernas beslut om bostadslån. Såsom framgått av den föregående redogörelsen skall ett belopp motsvarande tomtvärdet dras av från låneunderlaget för bostadslån, när lånet avser byggnad på tomträttsmark. Låneberäkningen bör grundas på de beslut om bostadslån som länsbostadsnämnderna meddelat under det nästföregående året. Summan av de belopp som därvid avdragits i bostadslåneärenden avseende tomträtt, upplåten inom nämnda tid före beslut om

bostadslån, bör utgöra låneunderlag för tomträttslån till kommunen. Vissa bostadslån beviljas i två omgångar, genom preliminärt och slutligt beslut. Låneunderlaget för tomträttslån bör i sådana fall beräknas på grundval av de slutliga besluten under det föregående kalenderåret.

När låntagaren äger marken utgår bostadslån med 15—30 % av låneunderlaget, däri inbegripet tomtvärdet, medan 70 % finansieras med primär- och sekundärlån. Om kreditgivningen till kommunerna för tomträttsmark helt skulle följa bostadslångivningens mönster, borde tomträttslånet uppgå till 15—30 % av tomträttsmarkens värde och kommunerna för återstående kredit hänvisas till lånemarknaden. En uppdelning av de förhållandevis små tomträttslånen på flera kreditgivare skulle emellertid vara tämligen opraktisk. Om kreditförsörjningen skulle fungera på samma sätt som för bostäder på äganderättsmark, finge man vidare tänka sig en ordning för att skapa förtur för tomträttslån på den allmänna lånemarknaden. Därvid skulle de avgränsningsproblem uppkomma som jag förut pekat på. Jag anser därför övervägande skäl tala för att staten svarar för hela tomträttslånet intill en bestämd övre lånegräns. Med hänsyn till den genomsnittliga övre lånegränsen för bostadslån bör den övre lånegränsen för tomträttslån utgöra 95 % av låneunderlaget.

Räntan på tomträttslån bör, såsom utredningen anfört, bestämmas så att långivningen inte innefattar någon subvention. Det synes dock vara svårt att nå detta syfte, om räntan enligt utredningsförslaget bindes för en längre tid. I stället bör räntan vara rörlig och fortlöpande anpassas till den aktuella räntenivån. Jag förordar, att ränta vid varje tid skall utgå efter samma räntesats som gällande normalränta för lån från statens utlåningsfonder. För budgetåret 1965/66 är normalräntan fastställd till 5,75 %.

I likhet med utredningen anser jag att tomträttslånen bör vara amorteringsfria under viss tid. Jag är dock inte beredd att förordna amorteringsfrihet under så lång tid som 20 år. Jag vill i detta sammanhang erinra om att frågan om avgäldsregleringsperiodens längd tillhör de spörsmål, som övervägs av 1963 års markvärdekommitté. Jag förordar att tomträttslånen blir amorteringsfria under de första tio åren för att därefter återbetalas under 30 år. Med hänsyn till att räntan föreslås vara rörlig bör lånen amorteras med lika stort belopp varje år.

Enligt utredningens beräkningar motsvarar de årliga tomträttsupplåtelseerna för bostäder ett kapitalvärde av ca 45 milj. kr. Medelsbehovet för en statlig långivning enligt de regler jag förordat kan därför beräknas till drygt 40 milj. kr. under det första året. Jag utgår från att lånemöjligheterna kommer att medföra ökad användning av tomträtt. I avvaktan på närmare erfarenheter torde det emellertid kunna antas att medelsbehovet blir i stort sett oförändrat under de två närmaste åren för att därefter öka i samma mån som tomträttsinstitutet finner ökad användning i kommunerna.

Kungl. Maj:t bör äga utfärda närmare bestämmelser om de statliga tomt-

rättslånen. Bestämmelserna bör träda i kraft den 1 januari 1966 och tillämpas även beträffande tomträttsmark, som under år 1965 varit föremål för annat än preliminärt beslut om bostadslån.

På lånefonden för bostadsbyggande fanns vid utgången av augusti 1965 ett disponibelt belopp av 1 160 milj. kr. Då detta belopp avsevärt överstiger den beräknade medelsåtgången för utbetalning av beviljade bostadslån t. o. m. juni 1966, torde någon ytterligare medelsanvisning för innevarande budgetår inte bli erforderlig. Fråga om anslag för ändamålet efter nämnda tidpunkt torde få behandlas i 1966 års statsverksproposition.

Hemställan

Under åberopande av vad jag anfört i det föregående hemställer jag, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen att

- a) godkänna de riktlinjer för statliga tomträttslån till kommuner som jag förordat i det föregående;
- b) medgiva att statliga tomträttslån till kommuner må utbetalas från lånefonden för bostadsbyggande.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Kungl. Höghet Regenten att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Stina Wahlström