

Nr 57

Utlåtande i anledning av motioner angående dels skyldighet för kommun att upplåta mark för viss bostadsbebyggelse, dels upplåtelse av kommunal mark för statliga ändamål.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 422 i första kammaren av herrar *Lundberg* och *Enarsson* och nr 517 i andra kammaren av herr *Adolfsson m. fl.*

I motionerna, som är likalydande, hemställes

»att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära förslag till införande av sådan lagstiftning att kommun som förvärvat mark för planering av bostadsbebyggelse skall vara skyldig att i viss utsträckning genom försäljning till enskilda överlåta mark med äganderätt för uppförande av en- och tvåfamiljsfastigheter».

Utskottet har vidare behandlat två till lagutskott hänvisade motioner, nr 488 i första kammaren av herr *Wallmark* och nr 616 i andra kammaren av herrar *Nordstrandh* och *Bengtson* i Solna.

I motionerna, som är likalydande, hemställes

»att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en utredning angående de villkor och upplåtelseformer som generellt skall tillämpas när kommunal mark erfordras för statliga ändamål».

Gällande bestämmelser

Den statliga bostadspolitikens förutsätter olika åtgärder från kommunernas sida. De grundläggande bestämmelserna härom finns i *lagen den 10 juli 1947 (nr 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande* (bostadsförsörjningslagen). Enligt *lagen* (1 §) äger kommun, om den finner det påkallat för att främja bostadsförsörjningen inom kommunen eller område, i vilket kommunen ingår och som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende, ställa medel till förfogande att enligt de grunder och i den ordning som kommunen bestämt användas till åtgärder i syfte att nedbringa den enskildes kostnader för anskaffande eller innehav av en fullvärdig bostad. Kommunen är vidare (2 §) skyldig att genom lämpligt kommunalt organ förmedla lån och bidrag, som utgår av statsmedel i syfte att främja bostadsförsörjningen inom riket, ävensom i övrigt, *Bihang till riksdagens protokoll 1968. 9 saml. 3 avd. Nr 57*

i den omfattning Kungl. Maj:t bestämmer, biträda vid handhavandet av den statliga låne- och bidragsverksamheten för bostadsförsörjningsändamål. Lagen innehåller i övrigt bestämmelser bl. a. om bostadsbyggnadsprogram (3 §) och om bostadsförmedling (4 §).

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. Upplåtes tomträtt väsentligen för annat ändamål än bostadsbebyggelse kan kortare tid avtalas, dock minst 20 år. Den årliga avgälden kan omprövas med hänsyn till ändringar i markens värde, med vissa undantag dock endast vid utgången av bestämda perioder. Varje period, under vilken avgälden i princip inte kan ändras är 10 år. När tomträtt upphör på grund av uppsägning är fastighetsägaren skyldig att lösa byggnad och annan egendom som utgör tillbehör till tomt-rätten.

Motionerna

I motionerna I:422 av herrar Lundberg och Enarsson och II:517 av herr Adolfsson m. fl. anföres att frågan om den kommunala markpolitiken har stor aktualitet. Överallt ställs det krav på att kommunerna skall föra en aktiv markpolitik. Kommunerna skall hålla hög beredskap när det gäller att stå till tjänst för dem som vill verka och bo i kommunen och tillse att detaljplaner finns byggklara. Kommunerna äger numera i regel stora markområden och det är därför angeläget att kommunerna ser till att de skaffar sig en god räntabilitet på det kapital man bundit genom markförvärv. Om kommunerna i framtiden skall kunna upprätthålla en god markberedskap utan att binda onormalt stora kapital i mark, måste enligt motionärernas mening en stor kontinuerlig försäljning av tomtmark ske. Huvudsyftet med kommunernas markförvärv måste vara att möjliggöra en riktig planering och säkerställa att mark finns tillgänglig för industri och bostadsändamål.

När det gäller mark för industri, hantverk och annan förvärvsverksamhet torde enligt vad motionärerna anför någon svårighet sällan föreligga att förvärva mark med äganderätt. Beträffande bostadsbebyggelse tillämpas

däremot i allt fler kommuner endast tomträten då det gäller mark för egna hem.

Tomträten har, sägs det i motionerna, utan tvekan stora förtjänster, men det är orimligt att man av detta skäl skall omöjliggöra tomtförvärv med äganderätt. Den trygghetskänsla det ger att bygga på egen mark har ofta varit drivfjädern till skapande av ett eget hem och motionärernas uppfattning är därför att den enskildes rätt måste hävdas.

Motionärerna påpekar att kommunerna enligt 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande har ansvaret för bostadsförsörjningen och alla som önskar förvärva mark för bostadsändamål skall kunna påräkna medverkan från kommunen. Varje kommun bör enligt motionärerna ha skyldighet att i mån av resurser sälja kommunalägd mark till enskilda för att dessa skall kunna uppföra sina hem på fri och egen grund.

I motionerna I: 488 av herr Wallmark och II: 616 av herrar Nordstrandh och Bengtson i Solna anföres att det i samband med nyetablering eller utvidgning av olika statliga institutioner i många fall krävs att vederbörande kommuner ställer erforderlig mark till förfogande. Det är enligt motionärernas mening viktigt att lokaliseringen av statliga institutioner, företag och anläggningar sker efter objektiva lokaliseringspolitiska grunder och utan påverkan av de mer eller mindre fördelaktiga erbjudanden som görs från kommunalt håll. Det har emellertid, säger motionärerna, visat sig att företrädarna för staten mången gång sökt utnyttja ett kommunalt intresse av en statlig etablering inom kommunen på ett sätt som ur dessa synpunkter måste väcka betänkligheter. I markfrågorna har detta bl. a. lett till att de statliga myndigheter som av kommunen erbjudits upplåtelse av mark med tomträtt visat sig sakna intresse för en sådan upplåtelseform och i stället krävt att marken skall överlätas till staten med äganderätt. Några närmare motiv för de statliga ståndpunkterna härvidlag har vanligen icke lämnats. Ofta förutsätts att marköverlåtelsen skall ske vederlagsfritt eller till ett pris som väsentligt understiger det marknadsmässiga. När det gäller de omfattande markupplåtelser som erfordras för utbyggnad av universitet och högskolor samt numera även universitetsfilialer har staten genomgående fordrat vederlagsfri upplåtelse med i det närmaste obegränsad äganderätt. Kommunerna har enligt vad motionärerna anför ofta funnit sig nödsakade att godtaga de statliga kraven.

Motionärerna anför vidare att även om det råder delade meningar om tomträttsinstitutets användning i vissa fall för exempelvis bostadsändamål så torde markupplåtelse från kommun till staten vara speciellt ägnad för användande av tomträtt. Därmed skulle man enligt deras mening kunna undvika de många gånger komplicerade föreskrifterna om återgångsklausul,

därest marken icke kan användas för sitt ursprungliga ändamål. Dyliga villkor kan i stället införas i tomträttsavtalet.

Motionärerna anför avslutningsvis att det med hänsyn till den tryggade ställning som en tomträtthavare beretts genom utformningen av tomträttslagstiftningen inte kan finnas några bärande skäl från statens sida mot att för egen del godta tomträtt vid behov av mark för statliga institutioner.

1967 års riksdag

Frågan om den kommunala markpolitiken har diskuterats av 1967 års riksdag; varvid betonats bl. a. att kommunerna bör förvärva mark i sådan omfattning att de får ett dominerande inflytande över de marktillgångar som inom överskådlig tid kan beräknas bli tagna i anspråk för samhällsbyggandet. Även frågan huruvida kommunerna bör upplåta marken med tomträtt eller sälja den, har berörts i sammanhanget. Härom må nämnas följande.

I ett den 21 september 1964 avgivet betänkande, benämnt Kommunal markpolitik (SOU 1964: 42) anförde *Markpolitiska utredningen* bl. a. (betänkandet s. 45) att kommunen borde upplåta marken med tomträtt i stället för att sälja den. Detta innebar enligt utredningens mening avgörande fördelar ur samhällsbyggnadssynpunkt. Utredningen anförde bl. a. att tomträtten förenklade genomförandet av framtida omregleringar, förändringar av markanvändningen och andra stadsombyggnadsåtgärder. Tomträtten gjorde det vidare möjligt att på ett mera aktivt sätt styra markanvändningen än vad byggnadslagstiftningen gav möjligheter till. Regleringen av förhållanden, som innefattade samverkan mellan olika fastighetsägare, förenklades. En konsekvent tillämpning av tomträtt gav kommunen betydande möjligheter att hålla markprisutvecklingen under kontroll. Genom att tomträtten förbehöll samhället huvudparten av ökningen i markens kapitalvärde kunde tomträttsinstitutet också lämna ett viktigt bidrag till lösningen av problemet om »indragning av oförtjänt markvärdesteering». Tomträtten kunde också på sikt bli av betydelse för kommunernas ekonomi.

I betänkandet Statens och kyrkans marköverlåtelse (SOU 1966: 64) berörde utredningen frågan huruvida staten vid överlåtelse av mark till kommun för samhällsbyggnadsändamål borde ställa villkor att kommunen skulle upplåta marken med tomträtt. Utredningen anförde (betänkandet s. 68) att när statlig mark överläts till kommun för samhällsbyggnadsändamål borde vederbörande myndighet söka överenskomma med kommunen om att marken inte kom att överlätas vidare med äganderätt. Marken borde, efter att kommunen iordningställt den för bebyggande, upplåtas med tomträtt.

Kungl. Maj:t tog ställning till utredningens förslag i prop. 1967: 100 angående riktlinjer för bostadspolitik, m. m.

Departementschefen anförde bl. a. (prop. s. 179) att han fann fördelarna med att upplåta marken med tomträtt framför att sälja den uppenbara. Han underströk särskilt att tomträten hade stor betydelse som hjälpmedel i samhällsbyggandet förutom att den var ett medel att förbehålla samhället en rimlig del av markvärdestegringen. Han anslöt sig därför till markpolitiska utredningens uttalande att marken företrädesvis borde upplåtas med tomträtt sedan den iordningställts för bebyggelse. Däremot ansåg departementschefen (prop. s. 206) att staten vid överlåtelse av mark till kommun för samhällsbyggnadsändamål inte borde uppställa villkor att kommunen skulle upplåta marken med tomträtt. Departementschefen ansåg det vara kommunernas angelägenhet att själva besluta i frågan.

I anledning av propositionen väcktes vissa *motioner*, vari de nämnda frågorna berördes. Enligt i motionerna I: 805 och II: 1000 anförda synpunkter borde den kommunala markpolitiken utformas med utgångspunkt från att marken i princip skulle kunna ägas och bebyggas av andra än kommunen. I motionerna I: 804 och II: 1004 anfördes att tomträtsinstitutet, rätt använt, hade fördelar, men att valmöjligheter borde föreligga, i första hand vid egnahemsbebyggelse.

Statsutskottet anförde (SU 1967: 100 s. 22) att enligt utskottets mening marken företrädesvis borde upplåtas med tomträtt. Utskottet påpekade att propositionen inte innehöll något förslag om att upplåtelseformen skulle regleras ens i samband med statliga stödåtgärder och ansåg att de kommunala instanserna vid sina avgöranden därigenom hade den valfrihet som de skiftande lokala förhållandena kunde motivera.

Riksdagen godkände med avslag på de nämnda motionerna vad statsutskottet anfört (rskr. 265).

Beslut som syftar till att genom statliga lån stimulera ökad användning av tomträtsinstitutet och att underlätta de kommunala markförvärven har fattats av 1965 och 1967 års riksdagar (prop. 1965: 144, SU 174, prop. 1967: 100, SU 100).

Utskottet

I motionerna I: 422 av herrar Lundberg och Enarsson och II: 517 av herr Adolfsson m. fl. hemställes att riksdagen skall hos Kungl. Maj:t begära förslag till sådan lagstiftning att kommun som förvärvat mark för bostadsbebyggelse skall vara skyldig att i viss utsträckning överlåta marken med äganderätt till enskilda som önskar uppföra en- och tvåfamiljshus.

I motionerna I: 488 av herr Wallmark och II: 616 av herrar Nordstrandh och Bengtson i Solna hemställes att riksdagen anhåller om utredning angående de villkor och upplåtelseformer som bör tillämpas när kommunal mark

erfordras för statliga ändamål. Enligt motionärernas mening är tomträtten väl lämpad att användas i dylika fall.

Utskottet uppehåller sig först vid motionerna I: 422 och II: 517.

Frågan under vilka former kommunerna bör upplåta mark för bebyggelse har vid flera tillfällen varit föremål för övervägande. Härvid har hänvisats till att tomträtten har stor betydelse som hjälpmedel i samhällsbyggandet och att den är ett medel att förbehålla samhället en rimlig del av markvärdestegringen. Å andra sidan har betonats att de skiftande lokala förhållandena motiverar valfrihet för kommunerna och att det är en kommunernas angelägenhet att själva besluta i frågan.

De nämnda synpunkterna är enligt utskottets mening alltjämt bärande. Utskottet vill i detta sammanhang endast betona vikten av att kommunernas möjligheter att välja upplåtelseform bibehålls. Motionsförslaget innebär i själva verket en inte ringa begränsning av den kommunala självbestämmanderätten på ett viktigt område. En sådan begränsning anser sig utskottet inte kunna förorda.

Också när det gäller upplåtelser av mark för statliga ändamål finns det anledning att slå vakt om den kommunala självbestämmanderätten. Det får sålunda bli en förhandlingsfråga mellan staten och vederbörande kommun huruvida marken skall upplåtas med tomträtt eller överlåtas med äganderätt. Enligt vad utskottet har sig bekant sker också för närvarande sådana förhandlingar, vilkas resultat blir beroende bl. a. på de skiftande lokala förhållandena. Anledning att ingripa i dylika förhandlingar genom bestämmelser angående val av upplåtelseform föreligger enligt utskottets mening inte.

På nu anförda skäl avstyrker utskottet bifall till ifrågavarande motioner. Utskottet hemställer således

A. att motionerna I: 422 och II: 517 icke föranleder någon riksdagens åtgärd; samt

B. att motionerna I: 488 och II: 616 icke föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 22 oktober 1968

På tredje lagutskottets vägnar:

HANS LEVIN

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Göran Karlsson (s)*, Svante Kristiansson (s)*, Ebbe Ohlsson (h), Nils-Eric Gustafsson (cp), Åkesson (fp), Hansson (s), fru Landberg (s) och herr Skärman (fp);

från andra kammaren: herrar Levin (s), Johansson i Torp (s), Nyberg (fp), fru Torbrink (s), herrar Grebäck (cp)*, Hedin (h), Svenning (s)* och Hamrin i Kalmar (fp)*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

Vid A i utskottets hemställan

av herrar *Ebbe Ohlsson* (h) och *Hedin* (h), vilka ansett

a) att det avsnitt under rubriken Utskottet som börjar med orden »Frågan under» och som slutar med orden »ifrågavarande motioner» bort ha följande lydelse:

Många medborgare önskar helst bo i eget hem. Flertalet torde därvid också själva vilja äga inte endast huset utan även tomtmarken. Skälen härför kan vara ideella eller av trygghetskaraktär. Enligt utskottets mening finns det starka skäl för att det allmänna tillmötesgår önskemål från enskilda att få förvärva tomt för egnahemsändamål med äganderätt. Såsom i motionerna framhålles, har man dock numera i många kommuner beslutat att upplåtelse av mark inom nya exploateringsområden endast skall ske med tomträtt. I praktiken blir det i dessa kommuner nära nog omöjligt för den enskilde att förvärva tomt för bostadsändamål med äganderätt.

Tomträtten har utan tvekan stora förtjänster och tilltalar också många. Av praktiska skäl kan det inte vara lämpligt att inom ett begränsat bebyggelseområde blanda de olika upplåtelseformerna. Men enligt utskottets mening bör den enskilde ha valfrihet så att han kan välja mellan att bygga inom ett område med tomträtt eller inom ett område, där vederbörande får köpa tomtmarken. Med hänsyn till medborgarnas berättigade önskemål om valfrihet i detta hänseende bör kommunerna därför vara skyldiga att i viss utsträckning tillhandahålla tomtmark för en- och tvåfamiljshus med äganderätt. Enligt utskottets mening kan en bestämmelse härom inte vara till nackdel för kommunerna, som genom försäljning undviker att binda kapital i mark. Förslag till lagstiftning som stadgar sådan skyldighet bör med hänsyn till vad nu sagts föreläggas riksdagen.

Utskottet tillstyrker således bifall till motionerna I: 422 och II: 517.

När det gäller upplåtelse av kommunal mark för statliga ändamål finns det enligt utskottets mening inte lika stor anledning att ingripa i reglerande syfte. Det rör sig i dessa fall om två i huvudsak jämstarka parter och det får bli en förhandlingsfråga mellan staten och vederbörande kommun huruvida marken skall upplåtas med tomträtt eller överlåtas med äganderätt.

Utskottet avstyrker med hänsyn härtill bifall till motionerna I: 488 och II: 616.

b) att utskottet bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionerna I: 422 och II: 517 i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller att riksdagen förelägges förslag till sådan lagstiftning att kommun som förvärvat mark för bostadsbebyggelse skall vara skyldig att i viss utsträckning överlåta marken med äganderätt till enskilda som önskar uppföra en- och tvåfamiljshus.