

## Nr 21

### *Utlåtande i anledning av motion om förbud mot avyttring till enskild av kommunägd mark.*

Tredje lagutskottet har behandlat en inom riksdagens andra kammare väckt och till lagutskott hänvisad motion, nr 599 av herr *Lindkvist m. fl.*

I motionen hemställes

»att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär att bygglagutredningen i tilläggsdirektiv ges i uppdrag att utreda och komma med förslag till åtgärder i syfte att förhindra att kommunägd mark avyttras till enskilda exploatörer».

#### **Bestämmelser rörande kommunala markförvärv m. m.**

Den statliga bostadspolitiken 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) — senast ändrad genom lag den 9 juni 1967 (nr 309). Enligt bostadsförsörjningslagen (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, 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 — efter lagändring den 8 december 1967 (nr 869) — 10 år. När tomträtt upphör på grund av uppsägning är fastighetsägaren skyldig att lösa byggnad och annan egendom som utgör tillbehör till tomträtten.

Enligt *förköpslagen av den 8 december 1967*, som trädde i kraft den 1 januari 1968, har kommun förköpsrätt vid försäljning som omfattar sådan mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen behövs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning (1 §). Förköpsrätten innebär att kommunen i enlighet med vad som närmare anges i lagen får förvärva den egendom som köpet avser från säljaren på de villkor som avtalats mellan denne och köparen (5 §). Förköpsrätt får utövas om egendomen helt eller delvis är belägen inom kommunens eget område eller inom det kommunblock som kommunen eller dess huvuddel tillhör (2 §). Är egendomen helt eller delvis belägen i annan kommun, får förköpsrätt utövas endast om denna kommun samtycker till förköpet. Om säljare eller köpare bestrider förköpsrätt måste kommunen söka tillstånd till förköpet hos Kungl. Maj:t (9 §). Förköpet anses fullbordat bl. a. sedan kommunens beslut om förköp vunnit laga kraft samt tillstånd till förköpet givits eller föreskriven tid för bestridande utgått utan att bestridande anmälts (10 §).

I kungörelsen den 10 december 1965 (nr 105) om tomträttslån (*tomträttslånekungörelsen*) stadgas (1 §) att lån till kommun som upplåtit tomträtt till mark, för vars bebyggande bostadslån beviljats enligt bostadslånekungörelsen, utgår av statsmedel (tomträttslån) enligt närmare bestämmelser i kungörelsen. Låneverksamheten enligt kungörelsen handhas av bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna (2 §). Tomträttslån utgår för mark som upplåtits med tomträtt och för vars bebyggande länsbostadsnämnden under kalenderåret närmast före det då lånet sökes beviljat bostadslån genom beslut som inte endast är preliminärt. Tomträttslån utgår med 95 % av summan av de belopp med vilka låneunderlagen för bostadslånen minskats på grund av att marken upplåtits med tomträtt (3 §). Tomträttslån lämnas utan säkerhet (4 §). På tomträttslån utgår ränta från utbetalningsdagen efter en rörlig räntefot som skall vara lika med normalränta för lån från statens utlåningsfonder (5 §). Lånet är amorteringsfritt till dess tio år förflutit från utgången av det år då lånet utbetalades. Därefter skall lånet amorteras årligen med en trettiondel av det ursprungliga lånebeloppet (6 §). Länsbostadsnämnden äger uppsäga lånet till betalning i den mån tomträtt

till mark, för vilken lånet utgått, upphör under lånetiden. Kommunen skall till länsbostadsnämnden anmäla om tomträtten upphör (7 §).

I kungörelsen *den 28 maj 1968 (nr 227) om markförvärvslån till kommun* stadgas att kommun kan få markförvärvslån av statsmedel för förvärv av sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen kräves för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning (1 §). Markförvärvslån utgår företrädesvis för förvärv av fast egendom som är belägen i område utan samlad äldre bebyggelse och som är avsedd att bebyggas med annat än fritidsbostäder (2 §). Markförvärvslån utgår icke om priset för egendomen överstiger vad som är skäligt enligt de värderingsgrunder som gäller vid expropriation. Markförvärvslån kan beviljas under förutsättning att kommunens beslut om köp eller byte har vunnit laga kraft, förköp enligt förköpslagen den 8 december 1967 (nr 868) är fullbordat eller lagakraftvunnet avgörande om expropriationsersättning eller förskott på sådan ersättning föreligger (3 §). Markförvärvslån utgår högst med belopp som motsvarar vad kommunen betalat eller skall betala kontant med anledning av förvärvet (4 §). Markförvärvslån lämnas utan säkerhet (5 §). Markförvärvslån löper med ränta från utbetalningsdagen (6 §). Markförvärvslån skall amorteras med lika stora belopp varje år. Amorteringstiden är tio år räknat från halvårsskiftet närmast efter den dag då lånet betalades ut. Amorteringsfrihet kan medges för de två första åren av tioårsperioden (7 §).

### 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 från 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 tomt-

rätten ger möjlighet att förbehålla samhället huvudparten av ökningen i markens kapitalvärde kunde tomträttsinstitutet också lämna ett viktigt bidrag till lösningen av problemet om »indragning av oförtjänt markvärdestegring». Tomträtten kunde också på sikt bli av betydelse för kommunernas ekonomi.

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 tomträtten 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.

I anledning av propositionen väcktes vissa *motioner*, vari den nämnda frågan berördes. Enligt i motionerna I: 805 och II: 1000 anförda synpunkter borde den kommunala markpolitiken utformas med utgångspunkt i att marken i princip skulle kunna ägas och bebyggas av andra än kommunen. I motionerna I: 804 och II: 1004 anfördes att tomträttsinstitutet, 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).

I fråga om 1967 års lagstiftning rörande *förköpslagen* och ändring i reglerna för *tomträttsinstitutet* jämte bakgrunden till denna lagstiftning hänvisas till en redogörelse till utskottets utlåtande nr 13 år 1969.

### Motionen

Motionärerna erinrar inledningsvis om att de den 1 juli 1968 införda bestämmelserna om lån för kommunala markförvärv tillkommit för att stimulera kommunerna till en långsiktig bostadsplanering. Vidare påpekas att även de nyligen ändrade bestämmelserna för tomträttsinstitutet är ett led i strävan till en långsiktig bebyggelseplanering. Kommunernas planmonopol säges också ge vissa garantier för att medborgarnas intresse av en god boende- och bebyggelsemiljö blir tillfredsställt. Kvar står dock, framhåller motionärerna, det stora samhällsproblem som ligger i att mark alltjämt är föremål för exploatering i vinstsyfte. Målsättningen borde enligt

motionärerna vara att all mark på lång sikt skall tillhöra samhället. Under inga omständigheter borde mark som inköpts av kommuner få säljas. Motionärerna anser att kommunerna vid exploatering av markområden borde kunna åläggas att upplåta den av kommunerna ägda marken med tomträtt. Motionärerna säger sig vara medvetna om att problemet är svårlöst. Trots de lättnader som gjorts när det gäller kommunernas lånefinansiering vid markköp och de nya regler som gäller såväl tomträttslån som tomträttsupplåtelse är enligt motionärerna de ekonomiska hindren för en långsiktig markpolitik fortfarande ofta besvärande. De anser därför att en tvingande bestämmelse som förbjuder kommun att avyttra mark och ålägger den att enbart upplåta mark mot tomträtt måste kombineras med ytterligare ekonomiska stimulansåtgärder.

Det är enligt motionärernas mening nödvändigt att frågan får en allsidig belysning, förslagsvis i samband med den översyn av byggnadslagstiftningen som sedan ett par år tillbaka pågår inom bygglagutredningen. Inom ramen för dess utredningsuppdrag torde det enligt motionärerna vara lämpligt att pröva möjligheterna att kombinera kommunernas planmonopol med en bestämmelse som innebär att stadsplan får upprättas enbart på allmänägd mark. I och för sig torde det inte vara något som hindrar denna utredning från att ta upp även detta problem men det synes ändå — med hänsyn till frågans vikt — vara lämpligt att riksdagen hemställer om tilläggsdirektiv därom, anför motionärerna avslutningsvis.

### Bygglagutredningen

Bygglagutredningen har tillkallats enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 29 mars 1968 för översyn av byggnadslagstiftningen (direktiv 1969 års riksdagsberättelse K: 54).

Utredningsarbetet syftar till en omgestaltning av reglerna för den fysiska planläggningen enligt i direktiven angivna riktlinjer. Utredningen skall också se över byggnadslagstiftningens övriga avsnitt och föreslå de ändringar i dessa som kan föranledas av reformeringen av planväsendet eller annars kan vara påkallade.

### Utskottet

Motionärerna anför att olika lagstiftningsåtgärder tillkommit för att stimulera kommunerna till en långsiktig bebyggelseplanering. Motionärerna framhåller att det trots detta alltjämt finns besvärande hinder för genomförandet av en sådan markpolitik, och de nämner bl. a. det stora samhällsproblem som ligger i att mark är föremål för exploatering i vinstsyfte. Motionärerna anser att all mark på lång sikt skall tillhöra samhället. Under inga omständigheter borde mark som inköpts av kommuner få säljas. Enligt motionärerna borde kommunerna vid exploatering av markområden

kunna åläggas att upplåta den av kommunerna ägda marken med tomt-rätt. För att problemet skall få en allsidig belysning hemställer motionärerna att riksdagen anhåller att Kungl. Maj:t i tilläggsdirektiv ger bygg-lagutredningen i uppdrag att utreda och komma med förslag till åtgärder i syfte att förhindra att kommunägd mark avyttras till enskilda exploaterer.

Såsom framgår av den föregående redogörelsen betonade 1967 års riksdag, då frågan om den kommunala markpolitiken diskuterades, 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. Motionärernas förslag till åtgärder i detta hänseende torde ligga inom ramen för det uppdrag som lämnats åt bygglagutredningen och kan därför antas bli prövade av denna. Någon framställning från riksdagen i ärendet kan därför inte anses erforderlig.

Utskottet hemställer,

att motionen II: 599 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 17 mars 1970

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK GREBÄCK

*Vid detta ärendes behandling har närvarit:*

från f ö r s t a kammaren: herrar Göran Karlsson (s), Svante Kristiansson (s), Åkesson (fp), Knut Johansson (s)\*, Ebbe Ohlsson (m), Nils-Eric Gustafsson (cp)\*, Ernulf (fp) och fru Landberg (s);

från a n d r a kammaren; herrar Grebäck (cp), Sundelin (s), fröken Anderson (s), herrar Wachtmeister (m), Johnsson i Blentarp (s), Olsson i Timrå (s), Josefson i Arrie (cp) och Sellgren (fp).

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.