

N:o 25.

Ank. till Riksd. kansli den 3 mars 1904, kl. 2 e. m.

Utlåtande, i anledning af väckta motioner angående särskilda lagbestämmelser i fråga om städers och därmed jämförliga samhällens rätt att upplåta mark till bebyggande.

Lagutskottet har till behandling fått emottaga två motioner, som afse frågan om rätt för städer och därmed jämförliga samhällen att, oberoende af den för upplåtelse af nyttjanderätt till jord stadgade tidsbegränsning, mot tomtören upplåta jord till bebyggande. Berörda motioner, som äro lika lydande, hafva väckts, n:o 15 i Första Kammaren af herr *Bettig* och n:o 24 i Andra Kammaren af herr *O. A. Brodin*. I sistnämnda motion har herr *P. Waldenström* instämt.

Motionerna lyda sålunda:

»Frågan om beredande af tillgång på tjänliga och billiga bostäder för städernas invånare har mer och mer påkallat uppmärksamhet. Det har därvid med styrka framhållits, att den otillräckliga bostadstillgången i väsentlig grad beror därpå, att betydande kapital erfordras för erhållande af själfva byggnadstomten. Då flertalet af rikets städer äga stora tomtområden, ligger det emellertid i städernas hand att genom tomters upplåtande på lämpliga villkor befrämja byggnadsverksamheten. En anordning, som härvid synes böra äga företräde framför hvarje annan, är det af ålder

brukliga sättet, att städernas inom stadsplanen belägna tomter upplåtas såsom ofria mot årlig afgift, som iklädes karaktären af tomtören. Då frågan om ordnande af hithörande lagstiftning för närvarande står på dagordningen och ett uttalande af Riksdagen i syfte att allt fortfarande bereda legal möjlighet för dylika upplåtelser synes önskvärdt, tillåter jag mig att bringa frågan under Riksdagens pröfning.

Till belysning af förhållandet torde det tillåtas mig att här lämna en redogörelse för huru vid dylika upplåtelser i Gäfle plägar förhållas.

I Gäfle finnas något mer än 1,450 bebyggda tomter, däraf vid pass 175 af helt fri och fast natur, ungefär samma antal af dels fast, dels ofri natur och mer än 1,100 af *helt ofri natur*; varande dessa ofria tomter belägna dels å donationsjord, dels å mark, som staden med äganderätt innehar.

Den enda skillnaden mellan dessa olika slag af tomter består däri, att för den ofria grunden en grundlega, kallad tomtören, erlägges, men för den fasta jorden icke. Innehafvaren af ofri tomt har, *sedan tomten blifvit bebyggd*, sådan rätt, att han icke kan från tomten skiljas, så länge tomtören erläggas eller utan att lösen för byggnaderna gifves. Bestämmelser härom gifvas af stadsfullmäktige vid upplåtelse af ofri tomt, i det att följande villkor stipuleras:

»Stadsfullmäktige pröfva skäligt att, mot den tomtöresafgift till stadskassan, som för tomter uti ifrågavarande stadsdel nu är eller framdeles kan blifva i laga ordning bestämd, till sökanden för bebyggande upplåta den ofria tomten, att, sedan tomten blifvit bebyggd, innehafvas med den rätt, att sökanden ej kan från tomten skiljas, så länge han erlägger tomtören, eller, i fall att sådana ej skulle erläggas, utan att lösen för byggnaderna å tomten gifves, samt dessutom på följande villkor och bestämmelser:

Tomten, för hvilken sökanden, innan upplåtelsesresolution af magistraten utfärdas, är skyldig till stadskassan i förskott erlägga två års tomtöresafgifter, skall vara bebyggd inom två år från det upplåtelsen af stadsfullmäktige meddelats, utgörande, därest så ej skett, upplåtelsen icke hinder för staden att tomten, utan ersättning för inbetalda tomtören eller på tomten möjligen nedlagdt arbete, återtaga eller till annan person upplåta. Under upplåtelse tiden, intill dess tomten blifvit i afsedt syfte bebyggd, må densamma icke användas till sådant ändamål som ej står i samband med själfva byggnadsföretaget. Å tomten befintlig matjord får sökanden ej bortföra eller använda, innan lof därtill lämnats af drätselkammaren,

som, därest jorden anses vara för staden behöflig, äger att af densamma sig begagna. Tomtens bebyggande innebär icke någon skyldighet för staden att ordna bredvid löpande gatan i afseende å planering, stensättning, dränering, gatubelysning och vattenledning annorledes än i mån af och i sammanhang med blifvande beslut om gators definitiva ordnande inom denna stadsdel.»

Efter det stadsfullmäktiges beslut vunnit laga kraft, meddelar magistraten åt vederbörande sökande upplåtelsesresolution, hvarefter och sedan tomten blifvit bebyggd, samt sökanden äfven fullgjort öfriga af stadsfullmäktige uppställda villkor för upplåtelsens ständiga fortvaro, rådstufvurätten å upplåtelsesresolutionen meddelar lagfart.

Att i Gäfle öfvergifva det häfdvunna sättet att upplåta stadens tomter till bebyggande mot tomtören skulle i hög grad motverka stadens utveckling och särskildt menligt inverka på arbetsklassens ställning. Om grunden måste köpas, behöfvas större tillgångar för den som vill bygga, hvilket skulle menligt inverka på fortgången af byggnadsverksamheten i staden, som till väsentlig del bedrifves af arbetare. De gällande tomtörena utgöra två å tre procent af tomtens värde, och jag håller före, att man har att tacka det förfarande, som här följes, för det glädjande förhållandet, att ett mycket stort antal arbetare i Gäfle stad äga egna hem.

Tilläggas må, att staden ännu säljer tomter inom reglerade stadsplanen, men att sådant endast undantagsvis förekommer, enär tomtens värde vid jämförelse med priset på närbelägna fasta tomter alltid befinnes mycket större, än det kapital, hvarå tomtöresafgifterna utgöra skäligen ränta. Vederbörande föredraga därför nästan alltid att betala tomtören framför att friköpa tomt.

Det kan ej förnekas, att genom tomtöresafgifternas tid efter annan skeende förhöjning i icke oväsentlig mån uppoffras den stadga och säkerhet, som för ägare af fastigheter inom det planlagda området bör förefinnas. Man skulle kunna tänka sig, att osäkerheten beträffande de tomtören, som i framtiden kunna bestämmas, komme att menligt inverka på fastighetskrediten. Så har emellertid här ej skett, och den varsamhet, som städse iakttagits beträffande förhöjning af tomtören, har varit ägnad att aflägsna alla farhågor. Emellertid har man varit betänkt på att fixera tomtöresafgifterna i visst förhållande till taxeringsvärdet, men härom föreligger ännu ej något förslag.

Under den diskussion, som vid nästlidne riksdag förekom i Första Kammaren i fråga om då väckta motioner angående villkoren för upp-

låtelse af jord i städer och därmed jämförliga samhällen, ifrågasattes, huruvida nu omförmälda upplåtelsesätt kunde anses instämmande med gällande lag, då tiden för nyttjanderättsaftals bestånd numera vore i allmänhet begränsad till vissa år. Och jämväl från andra håll har tvifvel uttalats, huruvida detta upplåtelsesätt numera vore lagligen möjligt att använda, ehuru, så vidt mig är bekant, denna fråga icke hittills gjorts till föremål för pröfning vid domstolarne.

Enligt mitt förmenande är upplåtelse af tomt inom stadsplan mot tomtören icke begränsad till viss tid utan är en alldeles särskild af reglerna för annan jordupplåtelse obunden rätt, som alldeles icke faller under stadgandena om tiden för nyttjanderättsaftals bestånd. Hus och byggnader på ofri grund i stad hafva af vår rätt alltid betraktats såsom fast egendom och utgjort föremål för lagfart och inteckning.

Tillvaron af en dylik rätt är ock uttryckligen af lagstiftningen erkänd. I lagfartslagen 1875 § 1, sådan denna ursprungligen lydde, upptogs äfven såsom föremål för lagfart »sådana på ofri grund i stad uppförda hus eller andra byggnader, hvarifrån ägaren ej må skiljas, så länge han erlägger tomtören, eller utan att lösen för byggnaderna gifves.» Detta stadgande upphäfdes visserligen 1895, men allenast af den anledning, att då genom lagen angående hvad till fast egendom är att hänföra blef stadgadt, att dylik rätt vore att anse såsom fast egendom och sålunda utan vidare föremål för lagfart. I sistnämnda lag 5 § heter det nämligen: »Såsom fast egendom anses: byggnad å ofri tomt i stad i förening med sådan rätt till tomten, att den ej må af ägaren återtagas, så länge tomtören erläggas eller utan att lösen för byggnaden gifves.»

Ehuru sålunda vår lagstiftning alltid tagit hänsyn till städernas rätt att upplåta tomter mot tomtören, finnes dock mig veterligen ej något lagbud, som *direkt* bestämmer denna rätt; och då jag är öfvertygad om att jordupplåtelsen mot tomtören skulle — i likhet med hvad erfarenheten i Gäfle visat — blifva till stort gagn för stadskommunerna och de enskilde samt genom Kungl. Maj:ts beslut att åt lagberedningen uppdraga att verkställa en revision af jordabalken tidpunkten nu synes vara inne att åt detta rättsinstitut bereda ett fast underlag i lagstiftningen, tillåter jag mig hemställa, att Riksdagen ville i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t, i sammanhang med nu förestående omarbetning af jordabalken, låta utarbета och för Riksdagen framlägga förslag till lagbestämmelser angående rätt för städer och därmed jämförliga samhällen att, oberoende af den för jordupplåtelse till nyttjanderätt i allmänhet stad-

gade tidsbegränsning, till bebyggande upplåta jord mot tomtören, äfvensom angående de villkor i öfrigt, hvarunder sådan upplåtelse må ske.»

Förevarande motioner beröra ett ämne, som är af största vikt och särskildt under senaste tiden börjat ådraga sig allt allmännare uppmärksamhet, nämligen städernas och därmed jämförliga samhällens bostadsfråga. Att den utveckling, som särskildt de större städernas bostadsförhållanden under de senare åren tagit, är i flera hänseenden otillfredsställande och att för deras förbättrande snara åtgärder böra vidtagas, synes utskottet uppenbart. Kommunerna hafva härvid otvifvelaktigt en betydelsefull uppgift att fylla, och om detta förhållande har man äfven flerstädes kommit till insikt. Men att afgöra, hvilka åtgärder härutinnan böra vidtagas, är ett svårlöst spörsmål.

En af de förnämsta anledningarna till de rådande olägenheterna är utan tvifvel det höga pris, stadstomterna för närvarande betinga. Om nu ökad tillgång på sådana tomter bereddes, skulle detta gifvetvis medverka till gynnsammare bostadsförhållanden. Då åtskilliga städer äga stora tomtområden, hvilka utgöras af donerad jord eller af mark, som förvärfvats för genomförande af gaturegleringar eller andra ändamål, hafva städerna en möjlighet att själfva kraftigt bidra till ernäendet af ofvannämnda mål. Men bostadsbristen skulle nog ännu kraftigare kunna bekämpas, om det bereddes möjlighet för städerna att behålla äganderätten till sin mark, men upplåta densamma mot lega till bebyggande åt enskilde på billiga och betryggande villkor, hvarigenom marken för framtiden kunde undandragas den enskilda spekulatjonen samt det blefve möjligt för enskilde att utan någon större kapitalutgift förvärfva byggnadstomter.

Gällande lagstiftning torde dock lägga hinder i vägen för dylika upplåtelser. Enligt 1734 års lag kunde visserligen all jord såväl i stad som på landet upplåtas med nyttjanderätt på huru lång tid som helst, men nu gällande lag angående tiden för nyttjanderättsaftals bestånd den 25 april 1889 föreskrifver, att aftal, hvarigenom nyttjanderätt till fast egendom å landet på viss tid upplåtes, ej må gälla öfver femtio år, samt att aftal om nyttjanderätt till hus eller tomt i stad eller till del däraf, så ock till jord, som till hus eller tomt hörer, ej må gälla öfver tio år. Om nyttjanderätt till stadsjord, som till tomt ej hörer, gäller detsamma

som om nyttjanderätt till fast egendom å landet. Uppenbart är, att ingen är benägen att uppföra en bostadsbyggnad, som skulle betinga någon större kostnad, å en tomt, hvartill han endast hade nyttjanderätt under så kort tid som tio år. Uppförande af byggnader på ofri grund under dylika förhållanden omöjliggöres eller försvåras äfven däraf, att in-teckning i allmänhet ej kan meddelas i sådana byggnader. För att ofvan-nämnda, såsom önskvärdt betecknade mål skulle kunna ernås, vore det alltså nödvändigt att åstadkomma lagändringar, som undanröjde ofvan be-rörda hinder för utvecklingen af byggnadsverksamhet å ofria tomter.

I sådant hänseende föreslogs vid nästlidet års riksdag, att tiden för tomtupplåtelse i stad skulle utsträckas till femtio år i likhet med hvad som i allmänhet gäller för fastighet å landet, hvarjämte ifrågasattes, att den trygghet för en längre tids besittning, som sålunda skulle kunna be-redas den, hvilken byggde å stad tillhörig mark, skulle kunna vinnas ge-nom bestämmelse, att innehafvare af nyttjanderätt till tomtområde skulle, när tiden för nyttjanderättsaftalet utlupit, hafva rätt att förnya detsamma mot utfästelse att erlægga viss afgäld. I sammanhang härmed hemstäl-les om meddelande af lagbestämmelser rörande in-teckning i byggnad å annans mark. Berörda motioner afstyrktes af lagutskottet, hvars hemstäl-lan bifölls af Första Kammaren, under det att Andra Kammaren antog en vid utskottets utlåtande fogad reservation, däri hemställdes, att Riks-dagen, i anledning af motionerna, måtte i skrifvelse till Kungl. Maj:t an-hålla, det tacktes Kungl. Maj:t föranstalta därom, att vid pågående revision af jordabalken måtte snarast möjligt tagas i öfvervägande, huruvida för ofvanangifna ändamål *dels* nyttjanderätt till regleradt tomtområde måtte kunna i vissa fall upplåtas under andra villkor än för det dåvarande vore medgifvet och *dels* äganderätt till byggnad å sådan mark måtte kunna i civilrättsligt afseende själfständigt skiljas från äganderätten till själfva marken och därigenom in-teckning i byggnaden möjliggöras.

Nu föreliggande motioner åsyfta att afskaffa den för nyttjanderätts upplåtelse i allmänhet stadgade tidsbegränsningen, i den mån den hindrar städer och därmed jämförliga samhällen att åstadkomma gynnsamma bo-stadsförhållanden. Motionärerna omnämna, att i Gäfle stad ofria tomter allt framgent upplåtas till bebyggande och nyttjande mot årliga »tomt-ören», utan att sådan upplåtelse är afsedd att gälla endast viss tid, och förmena, att rätt till dylik upplåtelse är af lagstiftningen erkänd. Motio-närerna anföra i sådant hänseende de angående s. k. superficiarisk ägande-rätt gällande bestämmelser, enligt hvilka såsom fast egendom anses bygg-

nad å ofri tomt i stad i förening med sådan rätt till tomten, att den ej må af ägaren återtagas, så länge tomtören erläggas eller utan att lösen för byggnaderna gifves. Då emellertid i allt fall något lagbud icke funnes, som direkt medgäfvde sådan upplåtelse af tomt mot tomtören, samt motionärerna ansåge tillvaron af en sådan rätt vara ett lämpligt och kraftigt medel för befrämjande i en stad och därmed jämförligt samhälle af goda bostadsförhållanden till gagn för kommunen och de enskilda, hafva motionärerna framkommit med sin ofvannämnda hemställan.

Väl är det riktigt, såsom af det ofvan anförda framgår, att i åtskilliga af de svenska städerna finnas byggnader å ofri grund, hvilka rättsligen behandlas såsom fast egendom. Med byggnaden är förenad en viss rätt till tomten och det är byggnaden och berörda rätt tillsammans, som i juridisk mening bilda en fastighet. Denna egendom får lagfaras och intecknas samt försäljas och går i arf såsom annan fastighet. Sättet att sålunda upplåta ofria tomter härstammar från medeltiden och torde i äldre tid ofta hafva förekommit. Huruvida, efter det i förordningen den 21 december 1857 bestämmelser meddelats om viss tid för giltigheten af sådan nyttjanderätt, upplåtelse af ifrågavarande art numera kan ske med lagligen förbindande verkan, torde vara i hög grad tvifvelaktigt. Såvidt utskottet har sig bekant, har dylika i senare tid gjorda upplåtelsers rättskraft icke varit föremål för domstols pröfning.

Oafsedt huruvida de af motionärerna omnämnda, å viss ort bestående förhållanden tillkommit i öfverensstämmelse med gällande lag eller icke, måste en lagstiftning i ämnet från rättssäkerhetens synpunkt i allt fall anses önskvärd, och härvid synes förevarande framställning utskottet vara värd allt beaktande. Emellertid måste det gamla svenska institutet om upplåtelse af ofri tomt vidare utvecklas för att blifva till gagn vid lösningen af de större städernas och därmed jämförliga samhällets bostadsfråga. Att det härvid skulle innebära ett viktigt steg mot frågans lösning, om dessa samhällen finge lagstadgad rätt att till bebyggande upplåta jord mot afgäld på sådant sätt, att rätten till å jorden uppförd byggnad blefve likställd med äganderätt, torde vara otvifvelaktigt. I sådan händelse skulle i vår rätt införas ett på nationell grund hvilande rättsinstitut, som hade en viss motsvarighet i den tyska »arfsbyggnadsrätten», enligt hvilken rätten till uppförande af byggnad å annans mark är likställd med ägande af fastighet och sålunda kan lagfaras, intecknas, säljas och gå i arf med iakttagande, att detaljbestämmelserna i hvarje förekommande fall äro grun-

dade på fri öfverenskommelse och allenast aftalets viktigaste förutsättningar och verkningar regleras af lagbud.

Enligt utskottets mening förtjänar det sålunda att tagas i öfvervägande, huruvida icke ett återupptagande af de gamla bestämmelserna om upplåtelse af ofri tomt, utvecklade i viss öfverensstämmelse med de principer, som ligga till grund för den tyska arfsbyggnadsrätten, skulle vara ägnadt att åstadkomma gynnsamma bostadsförhållanden i större befolkningscentra, hvilket ock var hufvudsyttet med de vid nästlidet års riksdag väckta motionerna i ämnet. Därigenom, att någon kapitalutgift icke erfordrades för inköp af tomt, utan allenast en årlig afgäld behöfde erläggas, skulle lätthet beredas för enskilda att uppföra egna hem och bostadsföreningar skulle kunna upplåta af dem å sådana tomter uppförda byggnader mot billiga hyror. Hvilken betydelse medgifvande af en sådan rätt skulle hafva för afhjälpande af en af de största olägenheterna med afseende å storstädernas bostadsförhållanden — de höga hyrorna —, ligger i öppen dag.

Därigenom, att samhällen af omförmälda slag finge rätt att mot afgäld utan tidsbegränsning upplåta jord till bebyggande, skulle jämväl enligt utskottets mening andra i samband med nyssnämnda syfte stående fördelar vinnas. I berörda afgälder hade samhällena nämligen en inkomstkälla, som vore vida att föredraga framför en vid jordens afyttrande influen köpskilling.

Och om efter vissa lagstadgade grunder tomtafgälden med vissa regelbundna mellantider kunde höjas, så att den alltid stode i ett visst förhållande till tomtens taxeringsvärde, bevarades enligt utskottets mening åt samhällena möjligheten att tillgodonjuta sin andel i jordräntans alljämt fortgående stegring, utan att husägarens intresse trädde för nära.

I motionerna ifrågasattes, att endast städer och därmed jämförliga samhällen skulle erhålla rätt att utan tidsbegränsning mot afgäld upplåta jord till bebyggande. Det torde dock icke böra förbises, att en upplåtelse af ifrågavarande art kan anses önskvärd äfven beträffande statens samt korporationers och stiftelsers jord i allmänhet.

Såsom motionärerna anfört, lärer det nu, då lagberedningen närmast skall företaga eller är sysselsatt med en omarbetning af jordabalken, vara en lämplig tidpunkt för aflåtande till Kungl. Maj:t af en framställning af förevarande art; och hemställer alltså utskottet,

att Riksdagen, i anledning af förevarande motioner, ville i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, det

Kungl. Maj:t täcktes taga i öfvervägande, huruvida och under hvilka villkor städer och därmed jämförliga samhällen må beredas lagstadgad rätt att, oberoende af den för upplåtelse af nyttjanderätt till jord stadgade tidsbegränsning, till bebyggande upplåta tomt eller annan jord med upplåtaren bibehållen äganderätt till grunden, men så att nyttjanderätten till marken i förening med äganderätten till därå uppförda byggnader i civilrättsligt afseende likställas med ägande af annan fastighet, samt, därest förhållandena anses därtill föranleda, för Riksdagen framlägga förslag till lagbestämmelser i ofvanberörda syfte.

Stockholm den 3 mars 1904.

På lagutskottets vägnar:

CARL B. HASSELROT.

Reservation

af herrar *Hasselrot*, *Hedenstierna*, *Leman* och *Ridderbjelke*.

Herrar *G. Andersson* och *Sandqvist* hafva begärt få antecknadt, att de icke deltagit i ärendets behandling inom utskottet.