

Nr 32

Utlåtande i anledning av motioner om viss ändring av tomt-rättsinstitutet i syfte att främja en effektiv kommunal markpolitik, m. m.

I två likalydande motioner, nr 174 i första kammaren av herrar *Eriksson, Einar*, och *Svensson, Axel*, samt nr 206 i andra kammaren av herr *Bengtsson* i Halmstad *m. fl.*, hemställas,

»att Kungl. Maj:t måtte tillsätta en utredning i syfte att åstadkomma en sådan ändring av bestämmelserna för tomträtten att dessa också medgäve rätt för kommun, som så önskar, att i tomträttsavtalet införa sådana bestämmelser att kommunen snabbt kunde återfå investerat kapital i tomt-rättsjord, under förutsättning att detta kapital återigen används för inköp av mark avsedd att upplåtas mot tomträtt,

samt att Kungl. Maj:t måtte framlägga förslag till en kreditfond ur vilken kommun, som önskar köpa mark avsedd för upplåtelse mot tomt-rätt, kan få låna medel samt villkoren härför».

Första ledet av motionernas hemställan har hänvisats till lagutskott och behandlats av tredje lagutskottet. I övrigt har motionerna hänvisats till statsutskottet och behandlats i dess utlåtande nr 42 år 1963. Kortfattad redogörelse härför lämnas nedan.

Över motionerna, såvitt nu är i fråga, har i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver yttrande inhämtats från Svea hovrätt, byggnadsstyrelsen, bostadsstyrelsen och expropriationsutredningen. På tredje lagutskottets begäran har därjämte Föreningen Sveriges stadsdomare, Hyresgästernas riksförbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Svenska bankföreningen, Svenska landskommunernas förbund, Svenska riksbyggen, Svenska sparbanksföreningen samt Svenska stadsförbundet beretts tillfälle av-giva yttrande.

Gällande bestämmelser m. m.

Reglerna om tomträtt återfinnes i 4 kapitlet lagen den 14 juni 1907 om nyttjanderätt till fast egendom. Kapitlet har erhållit sin nuvarande lydelse år 1953. Innehållet är i huvudsak följande. Enligt 1 § må nyttjanderätt till fastighet under obestämd tid för visst ändamål mot årlig avgäld i penningar upplåtas såsom tomträtt. Upplåtelse av tomträtt får ske i fastighet, som tillhör kronan eller kommun eller eljest är i allmän ägo, så ock

i fastighet, som tillhör stiftelse, om Konungen för särskilt fall finner skäligt medgiva det. Tomträtt får icke upplåtas i andel eller område av fastighet eller i flera fastigheter gemensamt (2 §). Avtal om upplåtelse av tomträtt skall upprättas skriftligen och med vittnen. Det skall i handlingen uttryckligen angivas att upplåtelsen avser tomträtt. I fråga om avtal varigenom tomträtt överlåtes äger vad i 1 kap. 2 § jordabalken är stadgat motsvarande tillämpning (3 §). I upplåtelsehandling skall angivas det ändamål för vilket upplåtelsen äger rum och det belopp varmed avgälden till dess annat bestämmes skall utgå. Handlingen skall tillika innehålla de närmare föreskrifter rörande fastighetens användning och bebyggelse samt de bestämmelser i övrigt som skall gälla i fråga om tomträten. Är vid tiden för upplåtelsen i stadsplan eller eljest särskilda byggnadsbestämmelser meddelade rörande fastigheten skall de om ej annat avtalats anses ingå i upplåtelsen (4 §). Tomträttsupplåtelse skall anses innefatta överlåtelse å tomträttshavaren av byggnad och annan egendom, som vid upplåtelsen enligt lag hör till fastigheten (5 §). Närmare regler om avgälden lämnas i 10—12 §§. Avgälden skall sålunda utgå med oförändrat belopp under vissa tidsperioder med rätt för såväl fastighetsägaren som tomträttshavaren att under näst sista året av varje period väcka talan angående omprövning av avgäldens belopp för nästföljande period. Sker det ej, skall avgälden under den perioden utgå med samma belopp som förut, där ej före den nyss angivna fristens utgång annat avtalats. Om ej längre tid överenskommes, utgör varje period tjugo år. Upplåtes tomträtt väsentligen för annat ändamål än bostadsbebyggelse, må därvid bestämmas kortare tidsperioder, dock minst tio år. Vid omprövning skall avgälden fastställas på grundval av det värde marken då äger. Under löpande period äger ock fastighetsägaren och tomträttshavaren att överenskomma om sådan jämkning i avgäldens belopp som påkallas av ändrade förhållanden rörande tomträtts utövning. Enligt 13 § må tomträttsavtal ej uppsägas av tomträttshavaren. Från fastighetsägarens sida kan avtalet endast bringas att upphöra genom uppsägning vid utgången av vissa tidsperioder. Om icke längre tid överenskommes, utgör den första perioden sextio år samt varje följande period fyrtio år. Upplåtes tomträtt för väsentligen annat ändamål än bostadsbebyggelse må kortare tidsperioder bestämmas, dock minst tjugo år. Uppsägning får icke ske med mindre det är av vikt för ägaren, att fastigheten användes för bebyggelse av annan art eller eljest på annat sätt än tidigare (14 §). Uppsägning skall, därest icke längre tid överenskommits, ske minst två år före periodens utgång. Uppsägning får emellertid ej ske tidigare än fem år före periodens utgång (15 §). Tomträttshavaren äger väcka talan om klander av uppsägningen (16 §). Skall tomträtt upphöra är fastighetsägaren skyldig lösa byggnad eller annan egendom, som utgör tillbehör till tomträten (17 §). Då lösenkyldighet föreligger skall inom viss tid talan om löseskillningens bestämmande väckas vid på-

följd att uppsägningen eljest förfaller. Sedan genom lagakraftvunnen dom löseskillingen bestämts skall den nedsättas hos länsstyrelsen (18 §). I 24 och 25 §§ lämnas vissa bestämmelser om rättegång. Mål angående omprövning eller jämkning av avgäld, klander av uppsägning eller bestämmande av löseskillning upptages av expropriationsdomstol. I den mån det är tillämpligt gäller vad om expropriation i allmänhet är stadgat. Fastighetsägaren svarar i princip för tomträttshavarens rättegångskostnader i mål angående bestämmande av löseskillning.

I *propositionen nr 177 år 1953*, som låg till grund för tomträttsinstitutets nuvarande utformning, anförde *chefen för justitiedepartementet* inledningsvis på sid. 66 f.

Den särskilda art av nyttjanderätt som kallas tomträtt infördes i vår lagstiftning år 1907. Lagstiftaren avsåg därmed att ställa till samhällets förfogande en lämplig form för att tillhandahålla enskild tomtmark för bebyggande utan att avstå från äganderätten till marken. Genom att äganderätten förblev i samhällets hand ville man främst vinna, att eventuell värdestegring å marken skulle stanna hos samhället och att för samhällsutvecklingen önskvärda förändringar i fråga om markens användning lättare skulle kunna genomföras. Tomträtten har visat sig vara ett livskraftigt institut av stor betydelse för städernas markpolitik. Visserligen dröjde det — om man bortser från Stockholm — ganska länge innan tomträtten fick större användning, men på senare tid har de allra flesta av de större och medelstora städerna liksom också en del mindre städer övergått till att tillhandahålla tomtmark genom tomträttsupplåtelse i stället för att sälja marken, åtminstone i fråga om bostadsbebyggelse. Ett uttryck för statsmakternas uppskattning av tomträttens värde utgör den år 1949 genomförda ändringen i expropriationslagen, enligt vilken expropriation kan beviljas för att i kommunens ägo överföra icke tätbebyggd mark för upplåtelse med tomträtt. Den ökade möjlighet som därigenom beretts kommunerna att bevara den framtida markvärdestegringen är särskilt betydelsefull, så länge icke en tillfredsställande lösning vunnits av den tekniskt invecklade frågan att till samhället indraga oförtjänt värdestegring å mark i enskild ägo.

Propositionen syftade till att, med bibehållande av de grundtankar på vilka tomträttsinstitutet vilade, råda bot på vissa bristfälligheter. Sålunda föreslogs att tomträttshavarens rättsliga ställning skulle förstärkas och tomträttens värde som kreditobjekt ökas. Markvärdestegringen avsågs komma upplåtaren till godo dels genom att han medan tomträtten består kan erhålla höjning av avgälden med hänsyn till markvärdestegringen och dels genom att upplåtarens ersättningsskyldighet vid uppsägning i intet fall omfattar markvärdet med därå inträdd värdestegring.

Propositionen, vilken byggde på ett av lagberedningen framlagt förslag, tillstyrktes med en ändring, vilken i förevarande sammanhang icke har betydelse, av *tredje lagutskottet* i dess utlåtande nr 26 år 1953. *Riksdagen* beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Av särskilt intresse är vidare vad *lagberedningen* i sitt förslag uttalat beträffande avgälden i specialmotiveringen till 1 § (SOU 1952: 28 s. 72 f).

Enligt gällande lag möter icke hinder mot att upplåta tomträtt utan vederlag. I praxis sker emellertid upplåtelse av tomträtt nästan undantagslöst mot vederlag, låt vara att detta ibland sättes så lågt, att det icke har någon egentlig ekonomisk betydelse. Enligt beredningens mening bör det uppställas som en ovillkorlig förutsättning för att en upplåtelse skall hänföras till tomträtt att upplåtelsen sker mot vederlag och att detta skall utgå i form av årlig avgäld. När tomträtten konstrueras som en i princip ständig nyttjanderätt, synes det nämligen vara av vikt, att tomträtts-havaren genom att erlægga avgäld med regelbundet återkommande mellanrum erkänner fastighetsägaren äganderätt till marken. Föreskriften att upplåtelse skall ske mot årlig avgäld innebär dels att avgäldens belopp skall beräknas för år, dels att avgäld skall utgå under hela den tid tomträtten består. Hinder möter naturligtvis icke att i upplåtelsen bestämma att den på ett år belöpande avgälden skall uppdelas på flera betalnings-terminer, t. ex. erläggas kvartalsvis. Det har vidare ansetts böra föreskrivas, att avgälden skall bestämmas i penningar.

Vid granskningen i lagrådet uttalade *en av lagrådets ledamöter*, justitierådet Karlgren, i denna del (se prop. 177/1953 s. 31).

Enligt förslaget gäller som ovillkorlig förutsättning för att en nyttjanderätt skall hänföras till tomträtt, att upplåtelsen sker mot vederlag. Någon reell innebörd behöver emellertid detta krav icke ha. Såsom i motiven framhålles sättes vederlaget ibland i praxis så lågt, att det icke har någon egentlig ekonomisk betydelse, och detta kan naturligen inträffa även i framtiden. Det till stöd för bestämmelsen i betänkandet anförda argumentet, att när tomträtten »konstrueras som en i princip ständig nyttjanderätt» det vore av vikt, att tomträtts-havaren genom att erlægga avgäld med regelbundet återkommande mellanrum »erkänner» fastighetsägarens rätt till marken, synes ej ha någon saklig tyngd. Orden »mot årlig avgäld i penningar» torde förty böra utgå.

Uttalandet föranledde icke någon ändring av lagberedningens förslag beträffande avgälden.

Här skall slutligen anmärkas att i lagberedningens år 1960 avlämnade förslag till jordabalk tomträttsreglerna av år 1953 upptagits i huvudsak utan ändringar.

Motionerna

I motionerna konstateras inledningsvis att riksdagen då tomträttsinstitutet infördes år 1907 ansåg, att detta skulle kunna bli ett verksamt medel mot tomtjobberiet men att så icke blivit fallet utan att tvärtom en oroande ökning härav skett på sista tiden. Motionärerna betvivlar möjligheten av att beskattningsvägen komma till rätta med den oförtjänta markvärdestegringen. Däremot anser motionärerna att tomträttsinstitutet,

om det kom till större användning, skulle vara ett effektivt instrument för ändamålet. I motionerna anges att det nuvarande systemet kräver alltför stora kapitalinsatser från kommunernas sida, och motionärerna föreslår därför, att möjlighet tillskapas för kommunerna att relativt snabbt få tillbaka kapital, som nedlagts i tomträttsjord. Detta skulle ske om man vid sidan av systemet med årlig tomträttsavgäld införde en metod, som i princip byggde på kontantinbetalning. Tomträttshavaren skulle vid tecknandet av tomträttskontrakt betala en engångsavgift motsvarande tomtvärdet, eller samma belopp som tomträttsavgälden nu baseras på. Som motprestation skulle tomträttshavaren, oavsett hur lång tid han än förfogar över tomträtten, vara befriad från att betala någon tomträttsavgäld.

Motionärerna lämnar följande exempel.

Då en person i dag förvärvar tomträtt till en tomt med ett åsatt värde av 10 000 kr. betalar han 4,25 procent i tomträttsavgäld eller 425 kr. om året; en avgäld som dock kan höjas eller sänkas. Enligt vårt förslag erlägger vederbörande kontant 10 000 kr. och inte någonting därutöver oavsett hur lång tid han förfogar över tomten. (En nackdel finns naturligtvis i detta, och det är att hela tomtvärdesumman omedelbart skall erläggas. Man skulle dock kunna tänka sig att vederbörande kommun tecknar en överenskommelse med tomträttshavaren så att denne får dela upp inbetalningen av summan jämte upplupen ränta på en kortare tidrymd. Denna tidrymd får helt naturligt vara ganska kort: högst 5 år om man skall nå åsyftat resultat och vidmakthålla tanken på att det i princip skall vara en kontantinbetalning.) I händelse av att tomträtten skulle upphöra skall tomträttshavaren ha tillbaka det av honom erlagda engångsbeloppet, 10 000 kronor. Genom att han under tomträttstiden ställt 10 000 kronor till fastighetsägarens förfogande har han ju indirekt betalat sin tomträttsavgäld på så sätt att fastighetsägaren fått uppbära ränteinkomsten på beloppet, eller fastighetsägaren har med engångsavgiften betalat tomten och har följaktligen inga kostnader för den. Tomträttshavaren skall förutom det nominella beloppet också ha ersättning för penningvärdets fall, och vice versa skall gälla för kommunen om penningvärdet till äventyrs skulle ha stigit i förhållande till det penningvärde som var rådande då engångsavgiften inbetalades.

Motionärerna hävdar att de båda metoderna principiellt är likvärdiga. Skillnaden är enligt motionerna blott att enligt nuvarande system betalar tomträttshavaren en viss räntesats på ett visst bestämt tomtvärde medan enligt motionärernas förslag fastighetsägaren kontant får det belopp, som motsvarar det bestämda tomtvärdet, och räntan på detta inbetalade belopp utgör indirekt tomträttsavgälden.

Beträffande följderna av det i motionerna framlagda förslaget uttalas följande.

Fördelarna med det av oss föreslagna systemet är för kommunernas del uppenbara. De skulle relativt snabbt få tillbaka kapital som nedlagts för inköp av tomträttsjord, och följaktligen skulle de kunna föra en effektiv markpolitik med en relativt liten kapitalinsats. Vad som skulle

erfordras vore ett visst rörelsekapital vars storlek av naturliga skäl måste växla från kommun till kommun.

För tomträttshavaren innebär systemet både för- och nackdelar. Den största nackdelen är att han måste göra en större kontant insats. Men å andra sidan är hans mellanhavanden med fastighetsägaren klara och koncisa. Han slipper frukta att tomträttsavgälden under kontraktstiden skall stiga. Ser man frågan i ett vidare perspektiv är vi övertygade om att det mest angelägna är att snabbt skapa ett tomträttssystem som ger kommunerna ökade möjligheter att föra en effektiv markpolitik.

Remissyttrandena

Motionerna har vid remissbehandlingen fått ett blandat mottagande. *Byggnadsstyrelsen*, *Svenska bankföreningen*, *Svenska landskommunernas förbund* och *Svenska riksbyggen* tillstyrker eller har intet att erinra mot den begärda utredningen. *Svea hovrätt* och *Svenska stadsförbundet* är tveksamma om lämpligheten av den i motionerna föreslagna lösningen, *Svenska sparbanksföreningen* avstyrker nya regler för tomträttsupplåtelse och ifrågasätter även behovet av en utredning. *Hyresgästernas riksförbund* instämmer visserligen i motionärernas syfte men kan ej tillstyrka utredning. *Bostadsstyrelsen* finner att en utredning med det begränsade syfte som föreslagits icke är ägnad klarlägga hela den problematik motionerna berör men finner att uppslaget förtjänar övervägas i en utredning där markfrågorna tas upp till en mer allsidig prövning. *Svenska fastighetsägareförbundet* hemställer att motionerna måtte avslås. *Expropriationsutredningen* och *Föreningen Sveriges stadsdomare* slutligen har funnit sig icke böra avgiva yttrande.

Byggnadsstyrelsen anför i sitt remissvar till en början följande.

En första förutsättning för det moderna samhällsbyggandet är att den kommunala planläggningsverksamheten bedrivs med kraft och konsekvens och ständigt anpassas efter den fortgående utvecklingen. Kommunerna måste emellertid även i stor utsträckning svara för genomförandet av planerna. Icke minst viktigt är det att de tillser att mark, som erfordras för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar, blir tillgänglig härför. Detta betyder i sin tur att en aktiv markpolitik blir ett viktigt led i det kommunala handlandet.

Byggnadsstyrelsen pekar sedan på de goda rättsliga möjligheter som byggnadslagen och expropriationslagen ger kommunerna att förvärva mark för samhällsmässig bebyggelse och understryker att även tomträttsinstitutet är ett viktigt instrument för att befrämja sådan bebyggelse.

Beträffande därefter motionernas förslag uttalar byggnadsstyrelsen:

Ur de synpunkter byggnadsstyrelsen har att företräda framstår det som ett stort önskemål att kommunernas möjligheter att föra en aktiv markpolitik på allt sätt underlättas. Det synes vara föga rationellt att kommu-

nerna förvärvar mark i syfte att kunna upplåta marken med tomträtt — eller där i varje fall en tillämpning av tomträttsinstitutet skulle ha framstått såsom en nära till hands liggande och ur allmänna synpunkter önskvärd form för markexploatering — om de sedan av finansiella skäl tvingas avhända sig äganderätten till marken. Detta kan nämligen i sin tur innebära att kommunernas möjligheter att verka för en god samhällsplanering och planernas genomförande spolieras eller i varje fall i avsevärd omfattning minskas. Hithörande frågor är enligt styrelsens mening av den angelägenhetsgrad, att det i motionerna framförda uppslaget bör närmare övervägas.

Svenska bankföreningen uppger att det ur kreditgivarsynpunkt icke synes vara något att erinra mot införandet av anordningen med engångsavgift för tomträtt i överensstämmelse med de riktlinjer, som uppdragits i motionerna. Vid denna bedömning har bankföreningen utgått från att övriga bestämmelser rörande tomträttsinstitutet lämnas oförändrade.

Svenska landskommunernas förbund yttrar i sitt remissvar.

Det torde icke vara realistiskt att antaga, att tomträttsinstitutets användning skulle kunna lösa de komplex av svåra problem, som brukar benämnas »oförtjänt markvärdestegring». I vissa fall kan dock ett utnyttjande av denna form för markupplåtelse förväntas verksamt bidra till att förhindra en icke önskvärd stegring av markvärdet. Även av skäl, som sammanhänger med byggnadsplaneringens långsiktiga perspektiv, kan understundom tomträttsinstitutet utgöra en lämplig form för upplåtande av mark till tätortsbebyggelse. Med den utformning reglerna om tomträttsavgälds erläggande nu har, utgör emellertid finansieringsproblemet ett närmast oöverstigit hinder för den kommun, som för nämnda syften vill använda tomträttsinstitutet. Ett förverkligande av motionärernas tanke, om öppnande av möjlighet till erläggande av avgäld i form av engångsbelopp, skulle sannolikt kunna vara ägnat att väsentligt förbättra institutets användbarhet. För uppnående av den avsedda effekten torde dock erfordras att tomträttshavare ges möjlighet att belåna värdet av tomt, för vilken engångsavgäld erlägts. Styrelsen, som icke har något att erinra mot att den av motionärerna påyrkade utredningen kommer till stånd, förutsätter därför att även tomträttshavares möjlighet att lånefinansiera avgälden behandlas i utredningen. Måhända kunde det även vara av värde att överväga möjligheterna att vid upplåtande av mark mot tomträtt låta avgälden utgöra ersättning för enbart råmarkens värde, medan ersättning för stadsbyggnadskostnader uttages i sådan form att den kan ingå i belånad byggnadskostnad.

Även *Svenska riksbyggen* understryker att alltför många kommuner saknar ekonomiska resurser för markköp, varför tomträttsförfarandet fått begränsad betydelse. Svenska riksbyggen finner därför motionärernas förslag att öka kommunernas förutsättningar att införa tomträttsinstitutet vara av intresse och ur kommunernas synpunkt förmånligt. Svenska riksbyggen tar därefter liksom i det senast återgivna remissvaret upp frågan om tomträttshavarens belåningsmöjligheter.

Den som köper en tomt och betalar den vid kontraktsskrivningen får visserligen samma utgift, men får omedelbart en reallånggång som kan belånas. Frågan är om han har samma möjlighet att låna på ett tomt-rättskontrakt. Denna väsentliga detalj måste klarläggas.

Skulle en dylik belåning ej vara möjlig, synes en modifiering av motionärernas förslag angående kontantlikvid vara att föredraga. Beträffande tomträttsavgiften för egna hem skulle sålunda en förskjutning av avgälden erläggande till mellan 5:e och 10:e året vara önskvärd.

Detta tillvägagångssätt skulle visserligen innebära en långsammare återbetalning av kommunens utlånade medel, men utlåningstiden skulle dock bli relativt kort gentemot den metod som nu tillämpas. För tomträtts-havaren skulle det betyda en väsentlig förmån att under byggnadstiden och de närmaste åren därefter befria från de påfrestningar som kontantlikviden innebär.

När det däremot gäller flerfamiljshus kommer hyressättning baserad på kapitalkostnaden in i bilden på ett annorlunda sätt.

Svensk riksbyggen anför avslutningsvis att starka skäl talar för att finna former för ökat utnyttjande av tomträttsinstitutet, varför en utredning i frågan är välbefogad.

Svea hovrätt berör jämväl svårigheten särskilt vid egnahemsbebyggelse för tomträttshavaren att anskaffa erforderligt kapital. Hovrätten uttalar vidare att den föreslagna ändringen även i ett annat hänseende skulle medföra olägenheter.

I 1953 års lagstiftning har fastighetsägarens intresse av att tillgodogöra sig markvärdestegringen tillgodosetts genom att avgälden kan omregleras. Till belysning härav kan resonemanget anknytas till ett av motionärerna anfört exempel, i vilket man utgått från ett markvärde vid tomträttsavtalets ingående av 10 000 kronor och en årlig avgäld av 4,25 procent av markvärdet. Om markvärdet efter 40 år stigit med 100 procent kommer avgälden att höjas till 4,25 procent å 20 000 kronor och, om markvärdet efter de därpå följande 40 åren stigit med 100 procent å sistnämnda belopp, till 4,25 procent å 40 000 kronor. De möjligheter som sålunda finnas att omreglera avgälden äro ägnade att förhindra spekulationsvinst från den enskildes sida vid försäljning av tomträtt. Skall, såsom motionärerna föreslå, markvärdesumman vid tomträttsavtalets ingående erläggas kontant, kan markägaren tillgodogöra sig en inträdd värdestegring av tomtmarken allenast i de fall då tomträttsavtalet uppsäges. Såsom tidigare berörts äro emellertid möjligheterna till uppsägning enligt gällande lagstiftning begränsade, och tomträtten torde i stor utsträckning — särskilt i fråga om tomträtt som upplåtits för bebyggelse av hyreshus — i praktiken gestalta sig som ständig besittningsrätt. Fastighetsägaren skulle i sådana fall icke få del av markvärdestegringen, utan i stället skulle tomträttshavaren vid försäljning av tomträtten kunna tillgodogöra sig den vinst, som med nuvarande system tillgodoföres det allmänna. I det nyss anförda exemplet, vari markvärdet efter 80 år stigit från 10 000 till 40 000 kronor, skulle således — förutsatt att icke under denna tidsperiod förhållandena inträtt som medfört rätt för ägaren att uppsäga tomträttsavtalet — tomträttshavaren vid försäljning av tomträtten efter periodens slut kunna tillgodogöra sig i varje fall större delen av markvärdesteg-

ringen. Ett dylikt resultat skulle visserligen kunna motverkas genom bestämmelser av innehåll att, då väsentlig värdestegring ägt rum, tillägg till markvärdesumman skulle kunna utgå. En sådan anordning skulle emellertid innebära en icke oväsentlig försvagning av tomträttshavarens ställning och tomträttens kreditvärde.

Det kan anmärkas, att problemet om kommunernas kapitalanskaffning för markförvärv har diskuterats i markvärdeutredningens betänkande om indragning av oförtjänt jordvärdestegring (SOU 1957:42). Någon lösning härav efter de av motionärerna angivna riktlinjerna har dock icke varit på tal i något av de tre olika förslag, betänkandet innehåller.

Hovrätten konstaterar att i fråga om inskrivning och inteckning av tomträtt det föreslagna systemet icke torde medföra olägenheter. Sammanfattningsvis vill hovrätten med hänsyn till de i yttrandet berörda mindre tillfredsställande resultaten av den föreslagna ändringen ifrågasätta lämpligheten av motionärernas lösning.

Svenska stadsförbundet ställer sig mycket tveksamt till den i motionerna skisserade ändringen i tomträttsinstitutets konstruktion. Enligt stadsförbundet är systemet fördelaktigt för kommunerna endast ur finansieringssynpunkt men tjänar inte syftemålet att förbehålla kommunerna markvärdestegringar.

Några städer, Gävle, Enköping och Södertälje, har på senare tid börjat tillämpa ett avgäldssystem vid upplåtelse med tomträtt som innebär att viss kontantinsats, i regel ungefärligen motsvarande exploateringskostnaderna, avkräves tomträttshavaren. Däremot torde man ännu så länge icke ha låtit tomträttshavaren genom detta engångsbidrag jämväl betala råmarksvärdet. Om även själva råmarksvärdet uttogs genom ett engångsbidrag skulle kvarstå en närmast symbolisk tomträttsavgäld. — Enligt gällande lagregler måste någon tomträttsavgäld i penningar alltid utgå. Man har således i vissa städer sökt minska olägenheterna av att betydande kapitalbelopp vid tomträtt blir bundna i marken och måste amorteras av kommunen genom att låta den egentliga tomträttsupplåtelsen enbart avse råmarken medan kostnaderna för exploateringen utkrävs i särskild ordning. Givetvis räknar man med att markvärdestegringen, eftersom den har själva råmarken som upphov, alltså är förbehållen kommunen. Formellt torde det inte möta något hinder att på detta sätt påföra tomträttshavare kostnaderna för exploateringen. Sålunda är man oförhindrad att uttaga va-avgifter av tomträttshavaren då denne enligt särskild bestämmelse i 25 § lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar är jämställd med fastighetsägare. Däremot kan man icke direkt tillämpa byggnadslagens bestämmelser om bidrag till gatubyggnadskostnad för tomträttshavare då denne icke i lagen jämställs med markägare. Gatubyggnadskostnaden bör dock avtalsvägen kunna uttagas av tomträttshavaren i form av ett särskilt exploateringsbidrag.

Som framgår av det sagda finns det redan nu en möjlighet för kommunen att överflytta en del av sina med tomträtten förenade kapitalkostnader för tomträttshavaren utan att man därigenom avhändertar rätten till markvärdestegringen. Systemet torde vara lämpligt endast gentemot vissa typer av exploatörer. Motionärerna har emellertid förutsatt, att någon

tomträttsavgäld icke alls skulle utgå oavsett hur lång tid tomträttshavaren förfogar över tomträtten, vilket skulle innebära att kommunen i realiteten av sagt sig möjligheterna att tillgodogöra sig efter upplåtelsen uppkommande markvärdestegringar. Dessa markvärdestegringar skulle tomträttshavaren i stället kunna tillgodogöra sig. Hans tomträtt tillfördes successivt ett övärde motsvarande uppkommen markvärdestegring. Ett sådant system kan icke anses tillfredsställande ur kommunal synpunkt och förefaller till sina verkningar vara praktiskt taget likställt med markförsäljning. Den enda nackdelen för tomträttshavaren jämfört med äganderätt vore den — sällan uppkommande — risken att tomträtten efter en första upplåtelseperiod (60 år vid bostadsbebyggelse) bringades att upphöra på grund av att marken skulle få ändrad användning. Han finge i så fall inte ersättning för det aktuella tomtvärdet utan endast med det belopp som han ursprungligen inbetalat som vederlag för tomträtten. Att detta belopp såsom motionärerna ansett, skulle omräknas efter det aktuella penningvärdet synes principiellt sett ej motiverat.

Det vore teoretiskt sett möjligt att omkonstruera motionärernas förslag, så att tomträtten alltjämt kunde fylla sin uppgift som instrument för att förbehålla samhället markvärdestegringen. Kommunen skulle i så fall medges rätt att utöver den första engångsinbetalningen periodvis kräva ytterligare inbetalningar som ersättning för markvärdestegringen. Ett sådant tomträttssystem skulle ur kommunal synpunkt vara mycket fördelaktigt. Kommunen vore helt befriad från den vanliga tomträttens båda olägenheter, att ett stort kapital hålls bundet i marken och att detta kapital enligt gällande regler för den kommunala upplåningen måste amorteras inom viss tid trots att tomträttsavgälderna ej tilläts täcka mera än räntan på kapitalet. Men för tomträttshavare skulle en så konstruerad tomträtt jämfört med äganderätt ha enbart nackdelar. Tidigare reformer av tomträtten har gått ut på att förbättra dess egenskaper, sett från tomträttshavarens synpunkt, och institutet har obestriddligen därigenom vunnit i användbarhet och attraktivitet. Enligt förbundsstyrelsens mening måste man å priori ställa sig tveksam till alla sådana förändringar av tomträtten, som kan befaras försvaga dess konkurrenskraft.

I synnerhet torde detta vara betydelsefullt i de fall, som motionärerna närmast åsyftat, nämligen när tomträtten skall introduceras i kommuner, där den tidigare ej använts och man därför erfarenhetsmässigt har att räkna med ett betydande motstånd från vissa intressenter mot tillämpningen av denna upplåtelseform.

Svenska sparbanksföreningen framhåller att motionärernas förslag icke innebär någon lösning av det kreditförsörjningsproblem, vilket åberopas som grund för framställningen.

Förslaget innebär i detta avseende ej annat än att kapitalanskaffningen överflyttas från kommunerna till tomträttshavarna. Det förutsättes ju att dessa antingen redan vid tomträttsupplåtelsen, eller i varje fall under loppet av högst 5 år därefter, skall inbetala de engångsavgifter varom här är fråga. Detta skulle medföra, att i den mån tomträttshavarna behöver låna upp medel för dessa avgifter — vilket väl kan förutsättas bliva fallet i betydande omfattning — kommer från deras sida att ställas anspråk på samma kreditmarknad som kommunerna själva skulle ha anlitat som lånesökande för i sak samma ändamål.

Föreningen har därjämte kritiska synpunkter på förslaget verkningar beträffande frågan om stegring av tomtvärdet och kapitalanskaffningen.

Konstruktionen med engångsavgift i stället för årliga avgälder syftar till att snabbt återföra det för markförvärvet utlagda kapitalet till markägaren och därmed göra det disponibelt för nya markförvärv. Detta kan visserligen framstå som en fördel; konstruktionen synes dock medföra även vissa nackdelar, som kan motverka vinsten. Genom den tänkta anordningen med en engångsavgift, bestämd med utgångspunkt från tomtvärdet vid upplåtelsestillfället, är ju avgälden fixerad för hela upplåtelse tiden. Detta innebär, att kommunen för lång tid — i vissa fall ända upp till 60 år — avstår från sina nuvarande möjligheter att genom avgäldsreglering under tomträttskontraktets löptid anpassa avgälden efter markvärdestegringen och därmed också i väsentlig grad från den fördel, som enligt syftet med nu gällande regler ligger däri att en stegring av tomtvärdet, vare sig den beror på samhällets utveckling eller förändringar i penningvärdet, med avgäldsregleringens hjälp skall komma samhället såsom markägare till godo. Till detta kommer det kapitalanskaffningsproblem, som uppstår för kommunen, då vid upplåtelse tidens slut tomträtten skall återlösas. I detta hänseende innebär den i motionen framförda tanken ingen lösning; kapitalanskaffningsfrågan blott uppskjutes till en tidpunkt, som kan visa sig bjuda ännu större svårigheter och en förstoring av problemet.

Föreningen avstyrker för sin del införandet av i motionerna åsyftade regler och ifrågasätter behovet av utredning i ämnet.

Hysesgästernas riksförbund förklarar sig kunna instämma i motionärernas syfte att ge kommunerna ökade möjligheter att förvärva mark för upplåtelse mot tomträtt men kan icke tillstyrka den föreslagna utredningen med den i motionerna lämnade motiveringen. Förbundet uttalar bl. a.

Vad angår motionärernas förslag till förändring i det nuvarande tomträttsförfarandet förefaller det förbundet som om förslaget icke vore fullt genomtänkt och att ett realiserande skulle komma att motverka tomträttens syften.

Enligt förslaget skulle tomträttsägaren erlagga ett belopp svarande mot det värde tomten åsatts. Någon avgäld skulle icke utgå, då det förutsättes att räntan på det erlagda engångsbeloppet svarar mot kommunens ränteutgifter för tomtförvärvet. Det förefaller emellertid oundvikligt att kommunen genom detta arrangemang åsamkas ränteförluster.

Det förutsättes vidare att tomträtten skall kunna upphöra. Kommunen blir då skyldig att återbetala inte endast det nominella engångsbeloppet utan därtill ersätta fastighetsägaren för penningvärdeförsämringen under den tid tomträtten bestått.

Det är uppenbart att de kostnader kommunerna åsamkas i sådant sammanhang kan bli betydande.

Det framgår inte av motionerna hur de problem skall lösas, som uppkommer då tomträtten upphör. Skall fastighetsägaren då vara skyldig att inlösa marken eller skall kommunen utan ersättning överlåta densamma till den tidigare tomträttsinnehavaren?

Bostadsstyrelsen har i sitt remissyttrande till stöd för sitt ovan återgivna ställningstagande anfört.

Bostadsstyrelsen delar motionärernas intresse av att tomträtten användes i större utsträckning än f. n. och styrelsen har också i 1962 års petita framlagt förslag som syftar till att reducera kommunernas svårigheter att finansiera tomträtten. Styrelsens förslag innebär att kommunerna regelmässigt erhåller statslån i viss omfattning. Motionärerna har övervägt andra lösningar av samma problem, bl. a. att reformera tomträttslagstiftningens avgäldsregler så att den årliga tomträttsavgälden kan utbytas mot en kontantinsats motsvarande tomtvärdet. Tomträttshavaren skall m. a. o. betala samma engångsersättning som om han förvärvade marken med äganderätt.

Bostadsstyrelsen vill erinra om att några städer redan nu upplåter tomt rätt mot dels en engångsavgift, som täcker exploateringskostnaderna helt eller delvis, dels en årlig avgäld som beräknas på endast en del av tomtvärdet, minst motsvarande råmarksvärdet. I ett fall har ett kommunalt beslut om ett sådant betalningssystem överklagats till länsstyrelsen som ännu icke meddelat beslut.

Tomträtten står i sin nuvarande form äganderätten nära. Tomträttshavaren har i flera avseenden samma ställning som en fastighetsägare. En väsentlig skillnad består emellertid däri att tomträttshavaren icke kan tillgodogöra sig ev. markvärdestegringar — åtminstone inte i samma utsträckning som ägaren. En annan påtaglig skillnad ligger i de skilda betalnings-sätten — för äganderätt en köpeskilling, för tomträtt en årlig ränteavgäld. Om den enskilde byggaren har ekonomisk möjlighet att välja mellan tomträtt och markförvärv talar sannolikt den förstnämnda skillnaden till förmån för förvärvet. Det är däremot svårt att bedöma hur stor betydelse den sistnämnda skillnaden tillmättes i en sådan valsituation. Man bör emellertid inte underskatta betydelsen av att betalningssättet för tomt rätt och äganderätt f. n. är olika. Denna olikhet torde nämligen framstå såsom naturlig och skälig. Utplånas denna skillnad på det sätt som motionärerna tänkt sig skulle det kunna få till följd att tomträtts konkurrensförmåga äventyras och att mark som kan förvärfvas med äganderätt blir än mer åtråvärd än för närvarande. Kommunen skulle i så fall få svårare än nu att hävda sig i konkurrensen om markinköpen. Motionärernas tanke om tomträttsinstitutets reformering i detta speciella avseende synes m. a. o. höra intimt samman med frågan hur dispositionsrätten till bebyggelsemark skall fördelas mellan samhället och den enskilde.

Det sista av remissorganen, som i sak behandlat motionerna, *Sveriges fastighetsägareförbund*, riktar skarp kritik mot den föreslagna ändringen av tomträttsbestämmelserna och anser dem icke förenliga med tomträttsinstitutets uppbyggnad och dess sociala syfte att vidga möjligheterna för personer, som icke förfogar över större kapital att skaffa egen bostad. Förbundet yttrar.

Motionärerna önska, att den årliga tomträttsavgälden skulle kunna ersättas med en engångsavgift av samma storlek, som priset vid en regelrätt försäljning av marken. Detta kan dock knappast betraktas som en ändring av tomträttslagstiftningen, då det torde innebära, att ett helt nytt

besittningsinstitut till fast egendom härigenom skulle skapas i svensk rätt. Tomträtten är konstruerad som en nyttjanderätt med årlig avgäld. Samtidigt har denna nyttjanderätt utformats med så långtgående överflyttning av ägarebefogenheterna från ägaren till tomträttshavaren, att det med visst fog kan sägas, att det endast är frånvaron av kapitalplacering, som karakteriserar tomträtten som nyttjanderätt och icke som en begränsad äganderätt. Skulle tomträtten ändras därhän, att som vederlag för tomträtten utginge en engångsavgift motsvarande fastighetens överlåtelsevärde, skulle detta för institutet utmärkande drag försvinna, och tomträtten skulle förändras till att bliva en form av begränsad äganderätt. En tomträttsupplåtelse skulle därvid närmast kunna karakteriseras som en försäljning med återköpsrätt vid vissa tidpunkter.

Lagstiftaren har avsett, att dylika former för försäljning av fast egendom böra undvikas. Dels saknar köparen i sådant fall möjlighet att erhålla lagfart, dels ock äro bestämmelser om den blivande återköpssumman i avtalet utan verkan. Kronan och kommun ha dock möjlighet att vid försäljning förbehålla sig återköpsrätt. Göres sådan rätt gällande av dessa rättssubjekt, skall emellertid återköpssumman bestämmas av expropriationsdomstol.

Innebörden av en tomträtt med den utformning motionärerna åstunda, påminner i hög grad om den feodala konstruktionen av äganderätten, där man, på grundval av vissa inskränkningar i äganderätten till bondejord, såg en äganderätt av högre dignitet i den, som tillkom kronan eller frälset. En dylik uppdelning av äganderätten är helt främmande för modernt betraktelsesätt.

Enligt meddelade direktiv ankommer det på *expropriationsutredningen* bl. a. att undersöka frågan huruvida vidgad rätt till expropriation för upplåtelse under tomträtt bör tillskapas. Utredningen har ännu ej haft tillfälle att närmare överväga denna fråga, som enligt utredningen får anses utgöra ett delproblem i det vittomfattande och komplicerade spørsmålet om möjligheterna att via expropriationslagstiftningen inskränka oskäligen jordvinster. Vid sådant förhållande har utredningen ansett sig böra avstå från att avge utlåtande över motionerna.

Föreningen Sveriges stadsdomare har uttalat att förslaget på det nu föreliggande stadiet icke synes beröra område där föreningen kan anses företräda någon sakkunskap. Med hänsyn härtill och då förslaget beträffande själva principen för tomträttens konstruktion synes ha ett starkt politiskt inslag har föreningen icke avgivit yttrande.

Motionernas behandling i statsutskottet

Såsom tidigare angivits blev motionerna i viss del hänvisade till *statsutskottet*. Däri förslog motionärerna såsom en ytterligare åtgärd för att stimulera kommunerna att påskynda tomträttsförfarandet, att staten anslår medel till en kreditfond, där kommunerna, som ämnar skaffa mark för upplåtelse med tomträtt, kunde få täcka eller lätta sina kreditbehov. I sitt *utlåtande nr 42 år 1963* i anledning av Kungl. Maj:ts i statsverksproposi-

tionen gjorda framställningar angående anslag för budgetåret 1963/64 till främjande av bostadsförsörjningen m. m. jämte i ämnet väckta motioner behandlade statsutskottet bl. a. nu ifrågavarande motioner. Av intresse är vad statsutskottet under rubriken »Utskottet» anfört beträffande vissa markpolitiska frågor på sid. 12—15 i sitt, såvitt nu är i fråga, av riksdagen godkända utlåtande.

Här må följande av statsutskottets uttalande återgivas.

Av statsverkspropositionen framgår att bostadsstyrelsen i sin anslagsframställning har lagt fram förslag i syfte att medverka till lättnader i fråga om kommunernas kreditanskaffning för markförvärv. Såsom föredragande statsrådet framhållit torde den nuvarande situationen på kapitalmarknaden i och för sig inte innebära några allvarliga problem i detta avseende. Det synes emellertid utskottet angeläget att frågan om kommunernas kreditförsörjning för markförvärv prövas, inte minst med hänsyn till att utbudet på kapitalmarknaden på längre sikt kan förete betydande variationer. Med hänsyn till vikten av att kommunerna för en aktiv markpolitik bör därjämte övervägas, om inte statsmakterna i någon form bör stimulera kommunerna till önskvärda insatser. Utskottet förutsätter, att Kungl. Maj:t snarast möjligt prövar denna fråga och förelägger riksdagen de förslag, vartill en sådan prövning kan föranleda. I anslutning till vad som anförts i bostadsstyrelsens förenämnda framställning och i vissa av motionerna bör prövningen även innefatta frågan om statliga åtgärder för att underlätta kommunala tomträttsupplåtelse.

Såväl i bostadsstyrelsens framställning som i vissa motioner har formerna för statliga markförsäljningar till kommunerna samt principerna för prissättningen vid dylika marköverlåtelser berörts. Uppmärksamheten har därigenom fästs vid det problem som kan anses ligga i statens dubbla ställning såsom säljande part vid marköverlåtelser och som huvudman för bostadspolitiken. I förstnämnda egenskap har staten ett intresse att söka erhålla ett förmånligt pris för marken. Av statsmakternas bostadspolitiska målsättning följer å andra sidan, att staten bör medverka till att hindra oskäligen prisstegring på mark.

Det förefaller självklart, att staten inte genom prissättningen vid marköverlåtelser till kommunerna bör medverka till att den på orten utbildade markprinsnivån stiger. Såvitt utskottet har sig bekant torde praxis vid statliga marköverlåtelser innebära dels att kommunerna tillerkännes en faktisk förtur framför andra köpare till förvärv av statlig mark, dels att prissättningen sker under skäligen hänsynstagande till de bostadspolitiska målen. Det synes emellertid ligga i klarhetens intresse att direktiven till de markförvaltande myndigheterna ges en avfattning som bättre än f. n. överensstämmer med nämnda praxis. Utskottet anser sig kunna förutsätta att detta önskemål beaktas vid en blivande översyn av nämnda direktiv.

I detta sammanhang vill utskottet jämväl framhålla, att en ökad användning av tomträttsupplåtelse av statlig mark synes väl värd att pröva såsom ett alternativ till försäljning av marken.

Vad slutligen gäller frågan om den allmänna prisstegringen på mark vill utskottet erinra om att expropriationsutredningen har uppdrag att undersöka i vad mån problemet kan lösas inom ramen för expropriationslagstiftningen. Det synes utskottet angeläget, att utredningens arbete i denna del

bedrives med största möjliga skyndsamhet. Samtidigt bör framhållas att expropriationsutredningens uppdrag inte avser värdestegringsfrågan i hela dess vidd. Bl. a. torde det ligga utom ramen för utredningens uppdrag att behandla frågorna om att med andra medel än genom expropriation motverka prisstegring och förhindra oförtjänta värdestegringsvinster. Utskottet anser skäl föreligga att dessa spörsmål blir föremål för särskild utredning jämsides med arbetet inom expropriationsutredningen. Utskottet föreslår därför, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om tillsättande av en sådan utredning.

Offentlig utredning

Jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 28 juni 1963 har tillkallats sakkunniga, vilka sedermera antagit benämningen *1963 års markvärde-kommitté*, för att verkställa utredning av frågan om åtgärder i syfte att annorledes än genom expropriation motverka prisstegring på mark och förhindra oförtjänta jordvärdestegringsvinster. I direktiven anför *chefen för justitiedepartementet* bland annat:

Det kraftigt växande behovet av mark för byggnation, fritidsområden, trafikleder, serviceanordningar o. d. gör sig särskilt gällande inom och intill tätbebyggda områden. Den stigande efterfrågan på mark kan leda till att markpriserna stiger till orimligt höga nivåer. Till en sådan utveckling bidrager också förväntningar om ökat utbyte av marken vid ett förändrat användningssätt för densamma. Inför nödvändigheten att säkerställa tillgången på mark framstår det som en i hög grad angelägen samhällsuppgift att tillse att marken kan förvärfvas på rimliga villkor. Otillbörlig stegring av markpriserna bör motverkas och osund spekulation i värdestegringsvinster i görlig mån förhindras.

Sedan i direktiven berörts tidigare förslag till lösning av ifrågavarande problem, lämnas en redogörelse för lagregler genom vilka värdestegringsvinster helt eller delvis kan tillgodoföras det allmänna. Departementschefen uttalar därefter.

Erfarenheten har emellertid givit vid handen, att åtgärder av nu antydd innebörd, ehuru de i och för sig icke kan fränkännas betydelse i sammanhanget, likväl icke förmår att mer än till en del motverka uppkomsten av oförtjänta värdestegringsvinster. Sedan det visat sig, att markvärdeutredningens betänkande icke kan läggas till grund för vidare lagstiftningsåtgärder, har därför åt den år 1960 tillsatta expropriationsutredningen uppdragits att utreda i vad mån det är möjligt att inom expropriationslagstiftningens ram lösa problemet med oförtjänt jordvärdestegring. Med hänsyn till utvecklingen på samhällsbyggandets område är emellertid ytterligare åtgärder erforderliga för att komma till rätta med problemet att hålla markpriserna på rimlig nivå. Riksdagen har även nyligen (rskr nr 124; SU nr 42) hemställt om en särskild utredning — vid sidan av det arbete som pågår inom expropriationsutredningen — om förhindrande av oförtjänta värdestegringsvinster. Även jag anser skäl föreligga att upptaga hithörande frågor till förnyat övervägande.

Bland de spörsmål, som härvid anmäler sig, må till en början nämnas frågan, huruvida kommunernas resurser att föra en aktiv och målmedveten markpolitik bör i skilda avseenden förstärkas. Tydligt är nämligen att aktiva insatser från kommunernas sida, syftande till att i god tid trygga markförsörjningen, är av den största betydelse även då det gäller att motverka tendenser till orimlig stegring av markpriserna. Enligt vad jag erfarit avser chefen för inrikesdepartementet att inom kort begära bemyndigande att tillkalla en särskild utredning med uppgift att närmare överväga bl. a. de former i vilka staten bör främja en sådan markpolitik. Av betydelse i nu förevarande sammanhang är också såsom jag nyss framhållit det pågående arbetet inom expropriationsutredningen, vilket bl. a. avser formerna för genomförande av expropriativa markförvärv, frågan om behovet av att vidga kommunernas rätt att expropriera mark för upplåtelse med tomträtt samt värderings- och kostnadsreglerna vid expropriation.

Av det sagda framgår emellertid, att ingendera av de nu angivna utredningarna kommer att behandla värdestegringsfrågan i hela dess vidd. Det synes därför erforderligt att vid sidan av de nämnda utredningarna tillsätta en utredning som har att behandla markvärdestegringsfrågan från vidare synpunkter.

Huvuduppgiften för den sålunda förordade utredningen bör i enlighet med riksdagens hemställan vara att undersöka frågorna om att med andra medel än genom de expropriationsrättsliga bestämmelserna förhindra oförtjänta jordvärdestegringsvinster.

Avslutningsvis anföres i direktiven:

Den i förevarande sammanhang förordade utredningen bör utan att vara bunden av särskilda riktlinjer ha att överväga de uppslag till problemets lösning, som framkommit vid tidigare verkställda utredningar och i den offentliga debatten. Uppmärksamhet bör jämväl ägnas åt rättsutvecklingen på området i andra länder. Härvid är av särskilt intresse de åtgärder, som nyligen vidtagits eller planeras i våra nordiska grannländer. I den mån nya uppslag framkommer under utredningsarbetets gång bör utredningen givetvis pröva jämväl dessa. Särskilt bör tillses att möjligheter skapas för kommunerna att i mycket god tid utan förtida eller framdeles uppkommande kapitalkostnader förvärva företrädesrätt till markområden, som inom en ej alltför avlägsen framtid kan komma att omfattas av byggelseplaneringen. Tillskapandet av nya sakrättsliga institut kan härvid tänkas ifrågakomma. I samband med utredningsarbetet torde ståndpunkt böra tagas till frågan i vad mån värdestegring av skilda kategorier helt eller delvis bör tillgodoföras det allmänna. Hithörande spörsmål bör allsidigt belysas framför allt mot bakgrunden av, huru utvecklingen på stadsbyggnadsväsendets område påverkar markägandet och markvärdena i tätorterna och deras omgivning. Utgående härifrån bör utredningen redovisa sina överväganden i fråga om hur samhället lämpligen bör handla i markfrågorna och hur vinster på oförtjänt värdestegring bör behandlas.

Slutligen må erinras om att, såsom förutskickats i ovannämnda direktiv, Kungl. Maj:t den 6 september 1963 bemyndigat *chefen för inrikesdepartementet*, att tillkalla en utredningsman för att verkställa utredning angående statliga stödåtgärder till främjande av en aktiv kommunal markpolitik.

Utskottet

Den särskilda art av nyttjanderätt, som kallas tomträtt, infördes i vår lagstiftning år 1907 för att till samhällets förfogande ställa en lämplig form att åt enskild tillhandahålla tomtmark för bebyggande utan att avstå äganderätten. Avsikten med tomträttsinstitutet är att värdestegring å marken skall stanna hos samhället och att önskvärda förändringar i fråga om markens användning lättare skall kunna genomföras. Såsom framgår av den tidigare redogörelsen för gällande rätt må nyttjanderätt till fastighet under obestämd tid för visst ändamål mot årlig avgäld i penningar upplåtas såsom tomträtt. Marken skall tillhöra stat eller kommun eller eljest vara i allmän ägo. Även stiftelser kan med Konungens tillstånd få upplåta mark med tomträtt. Avgälden utgår med oförändrat belopp under vissa tidsperioder. När upplåtelse sker för bostadsändamål utgör varje period tjugo år, om ej längre tid överenskommes. Vid utgången av en sådan tidsperiod kan omprövning av beloppet ske, varvid ny avgäld fastställs på grundval av det värde marken då har. Tomträttsavtal får ej uppsägas av tomträttshavaren. Fastighetsägaren däremot kan, om det är av vikt för honom att fastigheten användes för bebyggelse av annan art eller eljest på annat sätt, uppsäga avtalet vid utgången av vissa tidsperioder. Då ej annat avtalas är vid upplåtelse för bostadsbebyggelse första perioden sextio år och varje därpå följande fyrtio år. Skall tomträtt upphöra, är fastighetsägaren skyldig lösa byggnad, som utgör tillbehör till tomträtten. Ersättningsskyldigheten omfattar däremot ej markvärdet med därå inträdd värdestegring.

I motionerna hemställes, såvitt de hänvisats till lagutskott, om utredning angående möjligheten för kommun att snabbt återfå i tomträttsjord investerat kapital. Motionärerna föreslår i detta syfte att vid sidan av det nuvarande systemet skall införas en möjlighet att i tomträttskontrakt föreskriva skyldighet för tomträttshavaren att i stället för årlig avgäld betala en engångsavgift motsvarande tomtvärdet. Ett villkor härför skulle vara att det för marken utlagda kapitalet, som kommunen då återfår, användes till förvärv av ytterligare mark avsedd att upplåtas med tomträtt. Enligt motionerna skulle härigenom kommunerna kunna med måttlig kapitalinsats föra en effektiv markpolitik och tomträttsinstitutet kunna utnyttjas i betydligt ökad omfattning. Motionärerna hävdar, att tomträttsinstitutet då skulle bli ett ändamålsenligt medel att komma till rätta med det hittills olösta problemet om oförtjänt markvärdestegring.

Enighet synes råda bland remissinstanserna om att tomträttsinstitutet är av väsentlig betydelse för kommunernas markpolitik och att upplåtelse av mark med tomträtt därför kommit till omfattande användning särskilt i större och medelstora städer. Från flera håll har dock framhållits att ett verksamt utnyttjande av tomträttsinstitutet kräver stora kapitalinsatser från

kommunernas sida. Bostadsstyrelsen och Svenska stadsförbundet har erinrat om att vissa städer sökt minska olägenheterna av att betydande kapital bindes i marken genom att upplåta tomträtt mot dels en engångsavgift, som helt eller delvis täcker exploateringskostnaderna, och dels en årlig avgäld beräknad på en del av tomtvärdet minst motsvarande råmarksvärdet. Av remissvaren framgår emellertid att finansieringssvårigheter i åtskilliga fall hindrar kommuner att i önskad omfattning utnyttja tomträttsinstitutet. Medan i remissyttrandena över lag motionernas syfte att effektivisera tomträttsinstitutet sålunda hälsats med tillfredsställelse, har åtskilliga remissinstanser riktat invändningar mot den föreslagna ändringen av tomrättsreglerna och avstyrkt den begärda utredningen.

Utskottet vill för egen del helt instämma i motionärernas syfte att underlätta kommunernas kreditanskaffning för markförvärv och hjälpa kommunerna att genom ökad användning av tomträttsinstitutet föra en effektiv markpolitik. I detta sammanhang erinrar utskottet om att efter hemställan av årets riksdag Kungl. Maj:t bemyndigat chefen för inrikesdepartementet att tillkalla en utredningsman för att verkställa utredning angående statliga stödåtgärder till främjande av en aktiv kommunal markpolitik. Utskottet understryker angelägenheten av att utredningen, såsom angivits i direktiven, bedrivs så skyndsamt som möjligt och att förslag i ämnet snarast framlägges.

Vad därefter gäller motionärernas uppslag om införandet av möjlighet att upplåta tomträtt mot engångsavgift skulle detta såsom flera remissinstanser påpekat föranleda vissa olägenheter. Enligt vad som angivits i Stadsförbundets yttrande skulle det vara möjligt att i viss begränsad utsträckning lösa frågan enligt motionärernas riktlinjer redan enligt gällande lag, nämligen genom att vid tomträttsupplåtelse uttaga dels en engångsavgift, motsvarande exempelvis exploateringskostnaderna, och dels en årlig avgäld, motsvarande återstoden av markvärdet. Hur långt man i detta avseende kan gå utan att frånga tomträttsinstitutets grunder kan vara tveksamt, och frågan härom är, enligt vad utskottet erfarit, i anledning av besvär över kommunalt beslut för närvarande anhängig i regeringsrätten. Tveksamhet kan också uppstå efter vilka grunder fastställande av ny avgäld skall ske, om viss del av markvärdet erlagts kontant.

Beträffande slutligen motionärernas hemställan om en utredning har denna fråga numera kommit i ett annat läge. På förslag av statsutskottet i anledning av bl. a. nu ifrågavarande motioner, såvitt de hänvisats till statsutskottet, har nämligen årets riksdag begärt utredning av värdestegringsfrågan i hela dess vidd. Jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande har därefter sakkunniga tillkallats för att utreda spörsmålet om åtgärder i syfte att annorledes än genom expropriation motverka prisstegring på mark och förhindra oförtjänta jordvärdestegringsvinster. De sakkunniga, som antagit benämningen 1963 års markvärdekommitté, skall utan att vara bundna av sär-

skilda riktlinjer överväga de uppslag till problemets lösning, som framkommit vid tidigare verkställda utredningar och i den offentliga debatten. Kommittén bör enligt direktiven särskilt tillse att möjligheter skapas för kommunerna att i mycket god tid utan förtida eller framdeles uppkommande kapitalkostnader förvärva företrädesrätt till markområden, som inom en ej alltför avlägsen framtid kan komma att omfattas av bebyggelseplanering. I direktiven har framhållits, att tillskapandet av nya sakrättsliga institut härvid kan tänkas ifrågakomma. Inom utskottet har övervägande skett om lämpligheten av att överlämna motionerna utan eget ställningstagande till den tillsatta utredningen, men då det genom motionerna framlagda förslaget uppenbarligen faller inom ramen för utredningsuppdraget och således kommer under kommitténs prövning, har utskottet icke funnit skäl föreligga att avgiva förslag om överlämnande av motionerna till 1963 års markvärdekommitté.

Utskottet får således hemställa,

att förevarande motioner, I: 174 och II: 206, i den mån de behandlats av utskottet, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 31 oktober 1963

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Alexanderson, Ebbe Ohlsson, Kristiansson, Georg Carlsson, Åkesson*, Erik Jansson, Herbert Larsson och Paul Jansson;

från andra kammaren: herrar Johansson i Torp*, Johansson i Öckerö*, Svenning, Ekström i Iggesund*, Grebäck, Carlsson i Stockholm, Bengtson i Solna och Hammarberg.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.