

Nr 4

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående marklagstiftningen.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 534 i första kammaren av herrar *Adolfsson* och *Lager* och nr 648 i andra kammaren av herr *Nilsson* i Gävle *m. fl.*

I motionerna, som är likalydande, föreslås »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa att de i denna motion framförda alternativen i fråga om marklagstiftning blir föremål för skyndsamt utredning och att förslag snarast måtte föreläggas riksdagen».

Beträffande motionernas fullständiga innehåll får utskottet, i den mån redogörelse ej lämnas nedan, hänvisa till motionen II: 648.

Frågans tidigare behandling

En utförlig historisk översikt i frågan om oförtjänt markvärdestegring finns i markvärdeutredningens betänkande angående indragning av oförtjänt jordvärdestegring (SOU 1957: 43, s. 99—162). Av denna översikt framgår, att frågan om införande av en särskild skatt å sådan värdestegring av fastighet sedan ungefär 50 år tillbaka varit föremål för ett tidvis mycket intensivt utredningsarbete, vilket också resulterat i framläggande av ett flertal författningsförslag. Trots att många myndigheter visat en positiv inställning till tanken på en värdestegrings-skatt har förslagen ej kunnat realiserats. Orsaken härtil har främst varit den rådande oenigheten om skattens utformning.

Det senast framlagda förslaget i frågan är det av markvärdeutredningen år 1957 framlagda. Enligt detta skulle bl. a. värdestegringsindragning ske genom ett system, grundat på en nykonstruerad sakrätt — s. k. värdestegringshypotek — i kombination med vissa ändringar i expropriationslagstiftningen. Förslaget, som icke vann anslutning av någon av de i utredningsarbetet deltagande representanterna för de politiska partierna, har icke ansetts kunna tjäna som grundval för lösning av förevarande problem.

Såsom uttalats i direktiven för den nedan nämnda markvärdekommittén (riksdagsberättelsen år 1964 s. 79) betyder det anförda emellertid icke, att värdestegringsfrågan lämnats obeaktad i lagstiftningen. Härom sägs i direktiven följande.

Lagstiftningsarbetet har tvärtom i skilda sammanhang inriktats på att

utfinna metoder, genom vilka värdestegringsvinster i vissa fall helt eller delvis kan tillgodoföras det allmänna. Härvidlag må till en början erinras om det år 1953 i åtskilliga hänseenden reformerade tomträttsinstitutet, som gör det möjligt att ställa mark i allmän ägo till förfogande för enskild bebyggelse utan att det allmänna samtidigt avhänder sig rätten till frandeles uppkommande jordvärdestegring. Av särskild betydelse är också en i 1947 års byggnadslag fastslagen princip, enligt vilken det tillkommer det allmänna att avgöra var och när tätbebyggelse skall få uppkomma. En följd härav är bl. a. att markägare principiellt icke är berättigad till ersättning av det allmänna för att han hindras utnyttja marken för sådan bebyggelse. I de fall, då lagstiftaren ansett påkallat att ålägga det allmänna lösnings- eller ersättningsplikt på grund av inskränkningar i rätten att på visst sätt utnyttja fastighet, har bestämmelserna vanligen utformats så, att hänsyn icke tages till viss värdestegring, som inträffat till följd av samhällets expansion eller åtgärder från det allmännas sida. Nämnas må vidare, att förekomsten av markvärdestegring i ett speciellt fall, nämligen vid sådan mera omfattande stadsreglering, som avses i 44 § byggnadslagen, grundar inlösningsrätt för vederbörande kommun. En utvidgad inlösningsrätt i anledning av att fastighet drar nytta av åtgärder från samhällets sida har vidare lagfäst genom en av innevarande års riksdag antagen lagstiftning om expropriation för sanering av historiskt eller kulturhistoriskt märklig bebyggelse (44 a § byggnadslagen; SFS 1963: 218). I sammanhanget må även erinras om att expropriationslagen alltifran sin tillkomst år 1917 innehållit bestämmelser, enligt vilka vid bestämmande av löseskilling för exproprierad fastighet skall bortses från sådan värdeförändring, som följer av expropriationsrättens beviljande eller det avsedda ändamålets genomförande. I samma riktning verkar samma lags regler, att nytta som vid delexpropriation uppkommer för restfastighet i viss omfattning får avräknas från den ersättning för skada och intrång, som eljest skolat utgå på grund av expropriation. Principen om avräkning av nytta mot skada har i än vidare omfattning genomförts i lagen om allmänna vägar med avseende på det fall att mark tages i anspråk med vägrätt. De skäl som ligger till grund för nu angivna regler har även föranlett att i byggnadslagstiftningen införts bestämmelser om bidragsskyldighet för tomtägare i fråga om gatukostnader och om skyldighet för markexploatör att i vissa fall vederlagsfritt avstå mark till gata eller annan allmän plats eller till allmän byggnad.

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 har emellertid ytterligare åtgärder ansetts erforderliga för att komma till rätta med förevarande problem. År 1963 tillkallades sålunda sakkunniga (1963 års *markvärdekommitté*) att utreda frågan om åtgärder i syfte att, annorledes än genom expropriation, motverka prisstegring på mark och förhindra oförtjänta jordvärdestegringsvinster. I de ovan berörda *direktiven* för den-

na kommitté (riksdagsberättelsen år 1964 s. 78 ff.) anför *chefen för justitiedepartementet* bl. a. följande.

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 markförörjningen, är av den största betydelse även då det gäller att motverka tendenser till orimlig stegring av markpriserna.

Sedan departementschefen därefter i direktiven antytt att chefen för inrikesdepartementet avsåg att begära bemyndigande att tillkalla en utredning med uppgift att närmare överväga bl. a. de former i vilka staten bör främja en sådan markpolitik, vilken utredning (markpolitiska utredningen) numera enligt vad nedan redovisas avgivit ett betänkande om kommunal markpolitik, anför departementschefen vidare följande.

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. Vad beträffar samordningen av utredningens arbete med det arbete, som bedrivs inom expropriationsutredningen, och de uppgifter, vilka kommer att anförtros den av chefen för inrikesdepartementet behåddade utredningen, bör ett nära samråd upprätthållas mellan de skilda utredningarna. Med hänsyn till omfattningen av de spörsmål, som utredningsuppgifterna avser, synes hetydande tidsvinster kunna göras genom en uppdelning av frågorna på skilda utredningar. I sammanhanget bör också beaktas, att tidigare företagna undersökningar av markvärdestegringsfrågorna synes ha givit vid handen, att det knappast låter sig göra att genom en enda generell metod lösa hithörande problem.

I anslutning härtill må erinras om att sakkunniga nyligen tillkallats för att behandla frågor om hyressättning och besittningsskydd inom orter med påtaglig lägenhetsbrist samt spörsmålet om ett enhetligt förfarande i mål angående sådana frågor. Som jag framhöll i samband med tillsättandet av denna utredning torde det få ankomma på utredningen om förhindrande av oförtjänta värdestegringsvinster att överväga, vilka åtgärder som aktualiseras av att en mera marknadsmässig hyressättning kan föranleda mycket betydande värdestegringsvinster. Samråd hör givetvis äga rum även mellan dessa utredningar.

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 bebyggelseplaneringen. 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.

I sitt betänkande (SOU 1964: 42) om kommunal markpolitik framhåller *markpolitiska utredningen* att dess uppdrag avser formerna för statens medverkan vid finansieringen av markförvärv och tomträttsupplåtelser samt andra åtgärder av administrativ eller organisatorisk art till främjande av en aktiv kommunal markpolitik. Utredningsuppdraget omfattar däremot inte ändringar i den legala ramen för kommunal markpolitik. Utredningen har dock omnämnt vissa lagstiftningsåtgärder, som funnits böra övervägas, och anför härom följande.

Vi har sålunda anfört skäl för att avgäldsregleringsperiodens längd vid tomträttsupplåtelser av mark för bostadsändamål minskas. Vidare har vi diskuterat den roll en lagstiftning om kommunal förköpsrätt beträffande bebyggelsemark skulle kunna få som hjälpmedel för kommunernas markpolitik. En lagstiftning med detta syfte finner vi angelägen. Dessa båda frågor torde enligt vad vi inhämtat komma att behandlas av 1963 års markvärdekommitté. Inom nämnda kommitté verkställes en allmän översyn av tomträttsinstitutet i syfte att göra detta till ett mera effektivt markpolitiskt instrument. Enligt sina direktiv har kommittén att närmare överväga frågan om en kommunal förköpsrätt. En sådan förköpsrätt har ett visst samband med finansieringsfrågan. Om en dylik förköpsrätt skulle komma att utnyttjas mera allmänt, skulle följden bli en ökning av kapitalbehovet för kommunala markförvärv. Förvärven skulle nämligen då komma att genomföras tidigare och få större omfattning än vad som annars blir fallet. Vi har också omnämnt vissa skatteregler, som kan få en ogynnsam inverkan från markpolitisk synpunkt. En ändring av dessa skatteregler förtjänar övervägas.

I betänkandet framlägges förslag beträffande statens medverkan vid finansiering av markförvärv och tomträttsupplåtelser.

Frågor om oförtjänt markvärdestegring, förköpsrätt m. m. har under de senaste åren vid ett flertal tillfällen varit föremål för behandling i riksdagen.

Sålunda väcktes vid 1961 års riksdag motionerna I: 55 och II: 37 med

hemställan att expropriationslagen skulle skärpas så att spekulation i tomtmark effektivt förhindrades. *Tredje lagutskottet*, som avstyrkte motionerna, hänvisade i sitt av riksdagen godkända *utlåtande nr 4 år 1961* bl. a. till att frågan för det dåvarande var föremål för översyn av den ovan berörda expropriationsutredningen.

Vidare väcktes vid 1963 års riksdag två motioner, nr II: 684 och II: 687, rörande att flertal frågor beträffande markvärdestegringen. Motionerna behandlades var för sig av *allmänna beredningsutskottet* i dess av riksdagen godkända *utlåtanden, nr 24 och 30 år 1963*. Med hänvisning till den då förväntade utredningen genom markvärdekommitténs försorg och bl. a., såvitt gäller sistnämnda utlåtande, till ett riksdagens under sagda år gjorda uttalande om påskyndande av expropriationsutredningens arbete, föreslog utskottet att motionerna ej skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

I sammanhanget må nämnas att i två vid nämnda riksdag väckta motioner I: 174 och II: 206 hemställdes, såvitt de hänvisats till lagutskott, om utredning angående möjligheterna för kommun att snabbt återfå i tomträttsjord investerat kapital. Motionärerna föreslog i detta syfte att vid sidan av det nuvarande systemet skulle 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. *Tredje lagutskottet* hänvisade i sitt *utlåtande nr 32 år 1963*, vilket godkändes av riksdagen, till vad i direktiven för 1963 års markvärdekommitté uttalats därom att kommittén bör 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. Då det genom motionerna framlagda förslaget uppenbarligen föll inom ramen för utredningsuppdraget och således skulle komma under kommitténs prövning fann utskottet skäl icke föreligga att tillstyrka motionerna.

Slutligen väcktes vid 1964 års riksdag motionerna I:382 och II:456, i vilka hemställdes att kommunerna skulle garanteras förköpsrätt till all tomtmark för bostadsbebyggelse och att marken skulle betraktas som kommunens egendom redan från den tidpunkt markägaren fått del av kommunens anspråk. Ersättning skulle enligt motionärerna tillerkännas markägaren för vad han nedlagt i kostnader å marken; förekommande markvärdestegringsvinster skulle icke tillgodoföras honom. Eftersom de av motionärerna väckta frågorna behandlades av 1963 års markvärdekommitté fann *tredje lagutskottet* i sitt av riksdagen godkända *utlåtande nr 7 år 1964* något uttalande från riksdagens sida i anledning av motionerna ej vara påkallat.

Utskottet

Såsom framgår av den ovan lämnade redogörelsen är frågan om bl.a. företrädesrätt till markområden föremål för behandling av 1963 års markvärdekommitté. Sålunda skall denna kommitté enligt sina direktiv 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.

Motionärerna uppger sig förvänta att kommittén skall finna en lagstiftning om företrädesrätt ändamålsenlig och nödvändig. Emellertid anser motionärerna detta ej vara till fyllest för att komma till rätta med de allvarliga missförhållanden som spekulation i tomtmark utgör i samhället. Ägare av större markområden i särskilt storstadsområden kommer att ha stora möjligheter att kringgå verkningarna av en lag om företrädesrätt. Med hänsyn till dessa omständigheter anser motionärerna att nämnda kommitté jämväl bör pröva en mera radikal ändring av gällande lagstiftning, så att samhället verkligen får möjlighet att bestämma över bebyggelseutvecklingen. Detta förutsätter dock, framhålles i motionerna, att samhällligt ägande av mark göres till förutsättning för att stadsplanläggning skall kunna ske. Undantag torde dock kunna göras för småhusbebyggelse och mark avsedd för industriområden. Motionärerna begär utredning i av dem angiven riktning.

Enligt gällande lagstiftning föreligger i princip ett allmänt kommunalt planmonopol. I 1947 års byggnadslag har fastslagits att det tillkommer det allmänna att avgöra var och när tätbebyggelse skall få uppkomma. Härigenom har kommunerna beretts möjlighet att i avsevärd mån bestämma över bebyggelseutvecklingen. För att om möjligt ytterligare stärka kommunernas ställning på området har åt markvärdekommittén uppdragits att tillse att möjligheter skapas för kommuner att på sätt ovan nämnts förvärva företrädesrätt till aktuella markområden. Vid nu angivna förhållanden anser utskottet någon riksdagens åtgärd i anledning av motionerna ej vara erforderlig.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, I:534 och II:648, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 23 februari 1965

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från f ö r s t a kammaren: herrar Alexanderson, Göran Karlsson*, Svante Kristiansson*, Ebbe Ohlsson, Knut Johansson, Erik Jansson, Nils-Eric Gustafsson och Åkesson;

från a n d r a kammaren: herrar Johansson i Torp, Nyberg, fru Torbrink, herrar Grebäck, Persson i Tandö, Svenning, Carlshamre och From.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.