

Nr 13

Utlåtande i anledning av motioner om vissa åtgärder mot markspekulation.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 87 i första kammaren av herr *Werner* och nr 103 i andra kammaren av herr *Hermansson m. fl.*

I motionerna, som är likalydande, hemställes

”att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om utredning och förslag om att endast samhälleligt ägd mark kan stadsplanläggas”.

Motionerna

Motionärerna anför inledningsvis att den vid 1967 års riksdag beslutade kommunala förköpsrätten innebar en seger för principen om det allmännas ”förstfödslorätt” till mark för bebyggelse. Motionärerna framhåller vidare att det privata markmonopolet länge varit ett avsevärt hinder för en ändamålsenlig samhällelig bebyggelseplanering samt att det därutöver, och inte minst, betytt att väldiga oförtjänta markvärdestegringsvinster hamnat i privata händer. Dessa vinster har enligt motionärerna fått betalas av samhället och bostadskonsumenterna. Motionärerna anför att 1963 års markvärdekommitté framhållit detta förhållande.

Enligt motionärerna är emellertid förköpslagstiftningen behäftad med avsevärda brister. Motionärerna framhåller att detta förhållande vidgicks av tredje lagutskottet samt erinrar om att utskottet i sitt utlåtande, efter att ha framhållit lagförslagets fördelar jämfört med gällande expropriationsförfarande, förklarade att förslaget från effektivitetssynpunkt var behäftat med svagheten att kommunen får förvärva fastigheten först när ägaren är beredd att avhända sig marken och till det pris som köpare och säljare kommit överens om. Utskottet ville emellertid inte, fortsätter motionärerna, vara med om att ge lagstiftningen sådan utformning att samhället skulle ges rätt att få prövat markpriserna vid övertagna köp, vilket förordades från vänsterpartiet kommunisternas sida genom förslag om inrättande av en markvärderingsnämnd i varje län, med rätt att nedsätta markpriser till skälig nivå.

Motionärerna anför vidare att förköpsrätten genom regeringens och riksdagens utformning därav inte blev något verksamt medel i kampen mot privat prisuppskörtning, allra helst som den enligt motionärerna på intet sätt kan stävja arrangementet av skenköp. Härigenom aktualiseras ytterligare det gamla kravet om en revision av expropriationslagstiftningen så att expropriation kan genomföras enklare,

snabbare och billigare. Motionärerna framhåller att en sådan revision, som länge utlovats, är angelägen för att ge kommunerna en verklig chans att välja mellan förköp och expropriation i syfte att komma över för bebyggelse nödvändig mark till något så när rimliga priser.

Även om expropriationslagstiftningen skulle förbättras i här nämnda avseenden tror motionärerna likväl inte att kampen mot markspekulationen kan bli effektiv förrän samhällets möjligheter att påverka markdisponeringen radikalt utbyggs. Här för erfordras, anser motionärerna, att det nuvarande så kallade kommunala "planmonopolet" utvidgas dithän att kommunalt eller statligt ägande av marken göres till förutsättning för att stadsplanläggning skall få ske. Om endast samhälleligt ägd mark kan bli föremål för stadsplan kan markspekulationens förutsättningar på ett avgörande sätt beskäras. Måste för bebyggelse nödvändig mark ändå förr eller senare överföras till det allmänna blir enligt motionärerna möjligheterna för oförtjänta vinster långt mindre och detta allra helst om en sådan lagstiftning kompletterades med en från samhällets synpunkt radikal förbättring av gällande expropriationsbestämmelser, speciellt i fråga om prissättningen och den administrativa omgången.

Avslutningsvis framhåller motionärerna att det vid prövningen av frågan om en stadsplanlagstiftning av det slag varom är fråga givetvis kan övervägas vissa dispensbestämmelser gällande industrimark samt mark för egnahems- och fritidsområden.

Något om stadsplaneinstitutet

Byggnadslagstiftningen, 1947 års byggnadslag (BL) och 1959 års byggnadsstadga (BS), gör en grundläggande skillnad mellan tätbebyggelse och glesbebyggelse. Med tätbebyggelse avses enligt 6 § BL sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov. Med hänsyn till de krav som i samband med bebyggelse ställs på insatser från det allmännas sida är tätbebyggelse underkastad en noggrann planreglering. Man brukar skilja mellan översiktlig planering och detaljplanering. Den översiktliga planeringen gäller hela geografiska distrikt, tar ställning till de grundläggande frågorna om bebyggelsens ordnande och anger de stora linjerna därför. Detaljplaneringen åter gäller mera begränsade områden, där tätbebyggelse finnes eller kan väntas inom den närmaste tiden.

Stadsplan (BL 24—75, 105—106, BS 12) är i princip formen för detaljplanering i städer och stadsliknande samhällen. Den kan emellertid även användas för större tätorter på landet.

Stadsplanens uppgift är att närmare reglera bebyggelsen och användningen i övrigt av den mark som ingår i planen (24 § BL).

Stadsplanen skall utmärka och till gränserna ange de för olika ändamål avsedda områdena, nämligen byggnadskvarter, gator och andra allmänna platser samt specialområden. Den skall även upptaga erforderliga bestämmelser om exploateringsgraden, byggnadsättet, byggnads läge, högsta tillåtna hushöjd, bevarande av naturförhållanden m. m.

I 12 § BS stadgas bland annat, att stadsplan ej må ges större omfattning än att den kan förväntas bli genomförd inom nära förestående tid. Man får alltså endast stadspanelägga områden, som kan väntas snart bli bebyggda. Härigenom hindras en skadlig utspridning av tätbebyggelsen och främjas en etappvis utbyggnad av städerna, vilket är av stor betydelse med hänsyn till kostnaderna för trafikleder och ledningar.

Stadsplan och ändring däri antages av stadsfullmäktige (kommunalfullmäktige) eller av byggnadsnämnden efter fullmäktiges delegation (26 § BL). För att bli gällande måste den fastställas av länsstyrelsen. Större eller mera betydelsefulla fastställelseärenden skall länsstyrelsen underställa Kungl. Maj:ts prövning (26 § BL).

Med hänsyn till att detaljplanering gjorts till förutsättning för tätbebyggelse har i 27 § BL upptagits en bestämmelse om att kommunen kan efter Kungl. Maj:ts beslut tvingas att upprätta stadsplan. Det är alltså i realiteten kommunen som ensam avgör var stadsplanering skall äga rum inom kommunen. Man talar därför om ett *kommunalt planmonopol*.

Sedan stadsplan fastställts, är den bindande för såväl markägarna som kommunens myndigheter, så att ingendera sidan får på eget bevåg göra avvikelser från den. För planens genomförande är kommunen ansvarig.

Byggnadskvarter skall indelas till tomter sålunda, att det kan ändamålsenligt bebyggas i överensstämmelse med stadsplanen (28 § BL). *Tomtindelning* antages av byggnadsnämnden men skall för att bli gällande fastställas av länsstyrelsen (33 § BL).

Beträffande rättsverknigarna av stadsplan och tomtindelning gäller bland annat, att *nybyggnad* ej får företagas i strid mot stadsplan eller tomtindelning. Har beslut fattats om antagande av stadsplan, föreligger jämväl byggnadsförbud, intill dess frågan om fastställelse prövats. Byggnadskvarter, som ej indelats till tomter, får ej bebyggas, ej heller tomt som icke är rättsligen bestående. Har fråga väckts om antagande av stadsplan för visst område, äger länsstyrelsen meddela förbud mot nybyggnad inom området.

Förköpslagen m. m.

Förköpslagen av den 8 december 1967 trädde i kraft den 1 januari 1968. Syftet med lagen är att förbättra kommunernas möjligheter att på ett tidigt stadium förvärva mark som behövs för samhällsutvecklingen och därigenom åstadkomma en dämpning av prisutvecklingen i fråga om sådan mark. Enligt förköpslagen har kommun förköpsrätt vid försäljning som omfattar sådan mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen behövs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning (1 §). Förköpsrätten innebär att kommunen får förvärva den egendom som köpet avser från säljaren på de villkor som avtalats mellan denne och köparen (5 §). Villkoren får jämkas, om det är oundgängligt med hänsyn till arten av köparens åtagande gentemot säljaren.

Förköpsrätt får utövas om egendomen helt eller delvis är belägen inom kommu-

nens eget område eller inom det kommunblock som kommunen eller dess huvuddel tillhör (2 §). Är egendomen helt eller delvis belägen i annan kommun, får förköpsrätt utövas endast om denna kommun samtycker till förköpet.

I vissa fall får förköpsrätt inte utövas (3 §), t. ex. om försäljningen avser fastighet med en areal som understiger 3 000 m² och ett taxeringsvärde som är lägre än 200 000 kronor. Förköpsrätt får inte heller utövas om exempelvis staten är säljare eller köpare eller om försäljningen äger rum mellan nära släktingar. Om säljare eller köpare bestrider förköpsrätt måste kommunen söka tillstånd till förköpet hos Kungl. Maj:t (9 §). Förköpet anses fullbordat bl. a. sedan kommunens beslut om förköp vunnit laga kraft samt tillstånd till förköpet givits eller föreskriven tid för bestridande utgått utan att bestridande anmälts (10 §).

Om skyldighet för inskrivningsdomare, lantbruksnämnd och länsstyrelse att vid ansökan om lagfart eller förvärvstillstånd underrätta den eller de kommuner, där den fasta egendomen är belägen, stadgas i *förköpskungörelsen den 8 december 1967*.

Markvärdestegringsfrågan

Historik

Markvärdestegringsfrågan har varit föremål för statsmakternas uppmärksamhet sedan förra århundradet. De förslag till lösning av markvärdestegringsproblemet som framlagts har huvudsakligen varit inriktade på beskattningens område och syftat till att i större eller mindre omfattning dra in viss värdetegring på mark till det allmänna. Vid sidan härav har förslag även framlagts om överförande av mark i allmän ägo för att på det sättet tillförsäkra det allmänna markvärdestegringen. Det har då varit expropriationslagstiftningen som trätt i förgrunden.

Markutredningen, som hade i uppdrag att utreda frågan om utformningen av en rationell markpolitik rörande jordens användning för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk, föreslog i "Betänkande med förslag till vissa ändringar i expropriationslagstiftningen" (SOU 1948:4) att expropriation skulle få ske för att i kommunal ägo överföra mark som med hänsyn till kommunens framtida utveckling behövdes för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordningar. Förslaget ledde till den ändringen i expropriationslagen den 12 maj 1917 (nr 189) att fastighet får tas i anspråk genom expropriation för att säkerställa att mark på skäligen villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar eller för att eljest i kommuns ägo överföra mark som inte är tätbebyggd för upplåtelse med tomträtt (1 § 16). Rörande expropriationsersättning för tätbebyggelsevärde föreslog markutredningen en regel som innebar att man vid värderingen inte fick ta hänsyn till väntad tätbebyggelse i vidare mån än sådan bebyggelse var tillåten enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan. Förslaget som i denna del inte ledde till lagstiftning kritiserades särskilt därför att den åsyftade indragningen av markvärdestegring kunde komma att drabba markägarna ojämnt. Förslaget ansågs också ge utrymme för godtycke och mannamån.

I en inom justitiedepartementet år 1948 utarbetad promemoria föreslogs att en

exploateringsavgift skulle utgå på mark inom område med stads- eller byggnadsplan som fick tätbebyggas och som hade högre värde för sådan användning än för annan. Förslaget ansågs emellertid få alltför begränsad effekt i fråga om markvärdestegringen och ledde därför inte till lagstiftning.

År 1954 tillkallades sakkunniga för att utreda frågan om indragning till det allmänna av oförtjänt jordvärdestegring. Utredningen, som antog benämningen markvärdeutredningen, avgav år 1957 betänkandet "Indragning av oförtjänt markvärdestegring" (SOU 1957:43). Inom utredningen förelåg delade meningar både i fråga om vilken omfattning indragningen av jordvärdestegring borde ges och i fråga om vilka tekniska metoder som borde användas. I betänkandet redovisas tre olika förslag, av vilka inget omfattades av någon majoritet inom utredningen. Endast ett av förslagen hade utarbetats i detalj. Förslaget innebar att den del av fastighetsvärdet som uppkommit genom oförtjänt värdestegring skulle fastställas i viss ordning och besvära fastigheten som ett värdestegringshypotek, på vilket fastighetsägaren skulle betala ränta till stat och kommun. Av de övriga förslagen upptog det ena en lösning inom beskattningens område medan det andra byggde på tanken att fastighetsägarna skulle åläggas utge betterments- eller båtnadsbidrag, nära anpassade till den värdestegring den enskilda fastigheten kunde visas ha erhållit genom samhällets åtgärder. Ingetdera av förslagen har lett till lagstiftning.

Även om någon enhetlig lösning av markfrågan inte kunnat genomföras inom den civilrättsliga lagstiftningen har vissa resultat dock vunnits genom skilda reformer. Sålunda ger tomträttsinstitutet kommunerna möjlighet att tillgodogöra sig markvärdestegring. Genom den förut nämnda ändringen i expropriationslagen har kommunerna fått ökade möjligheter att tvångsvis förvärva mark för tomträttsupplåtelse. Finansiella svårigheter har emellertid bidragit till att i stort sett endast de större städerna använt sig av tomträttsinstitutet. Bestämmelser i byggnadslagen den 30 juni 1947 (nr 385) om zonexpropriation bereder vidare kommunerna möjlighet att tillgodogöra sig värdestegring i samband med sådan genomgripande stadsombyggnad som inte lämpligen kan ske annat än i ett sammanhang. Reglerna om gatumarkersättning och gatubyggnadskostnadsbidrag ger på begränsade områden kommunerna möjlighet att erhålla viss ersättning för åtgärder som är ägnade att höja värdet på enskilda fastigheter. I detta sammanhang må nämnas att den i december 1960 tillsatta *expropriationsutredningen* (1961 års riksdagsberättelse s. 60 ff.) har att se över expropriationslagstiftningen och därvid bl. a. närmare undersöka frågan om vidgad rätt till expropriation för upplåtelse med tomträtt. Enligt direktiven bör vidare utredningen — utan att vara bunden av bestämda riktlinjer — närmare undersöka de uppslag till reformer inom expropriationsväsendet som markvärdeutredningens betänkande med därvid fogade särskilda yttranden innehåller samt framlägga därav eventuellt föranledda förslag. De resultat vartill utredningen i denna del kan leda ansågs kunna få betydelse vid ställningstagande till hur det vittomfattande och komplicerade problemet om indragning av oförtjänt jordvärdestegring i fortsättningen bör angripas.

Genom beslut den 28 juni 1963 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitie-

departementet att tillkalla sakkunniga för att utreda frågan om åtgärder i syfte att, annorledes än genom expropriation, motverka prisstegringen på mark och förhindra oförtjänta värdestegringsvinster.

De sakkunniga, som antog namnet 1963 års markvärdekommitté, avgav den 14 april 1966 ett betänkande med titeln "Markfrågan del I och II" (SOU 1966:23 och 24). I betänkandet framlades skilda förslag till reformer som alla uppbars av syftet att förbättra balansen mellan tillgång och efterfrågan på bebyggelsemark. Kommittén ansåg att den fortskridande prisstegringen på mark som behövs för bebyggelse härigenom skulle kunna brytas. Betänkandet innefattade förslag om förköpsrätt för kommun till fastigheter och om ändringar i tomträttslagstiftningen. Vidare föreslogs ändrade bestämmelser om skatt på realisationsvinst vid försäljning av fast egendom och om beskattning av jordstykkeöverflyttelse i syfte att främja ett tidigt utbud av mark. Såsom framgår av redogörelsen under följande avsnitt ledde innehållet i betänkandet till lagstiftning.

Även vid reformarbete på andra områden har markfrågan tilldragit sig uppmärksamhet. Markpolitiska utredningen uttalade sig sålunda i betänkandet "Kommunal markpolitik" (SOU 1964:42) för en aktiv kommunal markpolitik. Utredningen förordade att kommunerna behåller äganderätten till en stor del av den förvärvade marken och upplåter den med tomträtt. I enlighet härmed föreslog utredningen att kommunerna skulle beredas väsentligt förbättrade möjligheter att ta upp kortfristiga lån för förvärv av äganderätt till mark och långfristiga lån för finansiering av tomträttsupplåtelser. Förslag i sistnämnda hänseende har redan antagits av riksdagen. Vidare har 1962 års fritidsutredning i betänkandet "Friluftsliv i Sverige, del II" (SOU 1965:19) föreslagit att kommunerna bereds ökade möjligheter att förvärva mark för fritidsbebyggelse. Även bostadsbyggnadsutredningen har i betänkandet "Höjd bostadsstandard" (SOU 1965:32) behandlat den kommunala markpolitiken och uttalat sig för ökat kommunalt markäggande.

1967 års riksdag

Under år 1967 antog riksdagen förköpslag och lag angående ändrad lydelse av 4 kap. 10 § lagen den 14 juni 1907 om nyttjanderätt till fast egendom (prop. 1967:90). Till grund för den nya lagstiftningen låg markvärdekommitténs i föregående avsnitt nämnda betänkande. I fråga om syftet med och innehållet i *förköpslagen* hänvisas till ovanstående redogörelse. Ändringen i nyttjanderättslagen innebär bl. a. att maximitiden för avgäldsperioderna beträffande *tomträtt* för bostadsändamål förkortas från 20 till 10 år för att skapa bättre förutsättningar för det allmänna att i fråga om tomträttsmark tillgodogöra sig värdestegringen.

Härjämte antog 1967 års riksdag lagförslag om ändrade regler för beskattningen av vinster vid avyttring av mark och annan fast egendom (prop. 1967:153; BeU 1967:64; rskr. 383). Även detta förslag var grundat på markvärdekommitténs betänkande. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1968.

I propositionen med förslag till förköpslag m. m. anförde *föredragande departe-*

mentschefen statsrådet Kling, i frågan om samhällsingripande mot oförtjänt markvärdestegring (prop. 1967:90, s. 25 ff.) bland annat följande.

Att markvärdestegringens problem inte lämpligen kan inom ramen för rådande samhällssystem lösas genom en enda generell metod, varigenom värdeökningen förs över till det allmänna, torde ha klargjorts genom tidigare företagna undersökningar på området. Resultatet av markvärdekommitténs arbete bör ses som en bekräftelse härpå. Häri ligger emellertid inte att samhället skulle vara hänvisat till att godta den oförtjänta markvärdestegringen som något med samhällsutvecklingen förenat, oundvikligt ont. Det är i stället fråga om att ge ansträngningarna en mera realistisk inriktning.

För att kommunerna skall kunna fullgöra sina uppgifter inom samhällsbyggandet måste de förvärva mark och säkerställa att den görs tillgänglig för tätbebyggelse till skäligen priser. Till väsentlig del sker markförvärven genom frivilliga uppgörelser. Särskilda medel står emellertid kommunerna till buds för att tillgodose markbehovet, i första hand den i byggnadslagen givna rätten att lösa mark, främst zonexpropriation, samt möjligheterna att erhålla expropriation för tätbebyggelse. Viss prövning av priset på mark kan vidare utövas inom ramen för den statliga bostadslånegivningen och hyresregleringslagstiftningen. I de fall då kommuner inom expanderande områden lyckats att genom en aktiv markförvärvspolitik skapa tillfredsställande markberedskap har detta haft en gynnsam inverkan på markprisutvecklingen. Av skilda anledningar har kommunerna emellertid ofta haft svårt att i god tid försäkra sig om tillräckliga markreserver. Detta har, som kommittén framhållit, i sin tur gett upphov till nödlösningar som ogynnsamt påverkat markprisutvecklingen och även haft negativa verkningar både för bebyggelseplaneringen och bostadsförsörjningen.

Kommitténs uppfattning att samhället bör ingripa med ytterligare åtgärder i syfte att stärka kommunernas möjligheter att genom eget markinnehav få ett avgörande inflytande på fastighetsmarknaden delas av det alldeles övervägande antalet remissinstanser. Några har emellertid ansett att kommunerna med de medel som för närvarande står till förfogande har tillräckligt inflytande över prisbildningen på tätbebyggelsemarken. För egen del tvekar jag inte om att ytterligare åtgärder från samhällets sida på detta område är påkallade.

Kommittén föreslår flera mindre genomgripande reformer som i samverkan antas komma att erbjuda en godtagbar lösning av markvärdestegringens problem. Reformerna anges ha som huvudsyfte att dämpa markprisstegringen men avses också — inom ramen för detta huvudsyfte — tillgodose önskemålet att dra in oförtjänt värdestegring till det allmänna. Förslagen bärs upp av det markpolitiska syftet att förbättra balansen mellan tillgång och efterfrågan på bebyggelsemark. Detta syfte avser man att uppnå genom att utbudet av sådan mark ökas och konkurrensen om marken minskas. Förslagen tar till stor del sikte på att vidga kommunernas möjligheter att föra en aktiv markpolitik.

Remissinstanserna har i allmänhet anslutit sig till såväl kommitténs sätt att angripa markvärdestegringens problem genom partiella reformer som dess bedömning av syftet med reformerna och dessas inriktning. För egen del vill jag som en särskild fördel framhålla att man med de metoder som kommittén anvisat får möjligheter att samordna samhällsingripandet mot oförtjänt markvärdestegring med andra mark- och bostadspolitiska strävanden. För såväl bebyggelseplaneringen som bostadsförsörjningen är det av största betydelse att kommunerna får resurser att föra en aktiv och framsynt markpolitik. Genom kommitténs förslag till åtgärder mot oförtjänt mark-

värdestegring kan ingripandena inordnas i eller eljest samordnas med den kommunala verksamheten på mark- och bostadsområdet.

Kommittén har i anslutning till den allmänna målsättningen föreslagit åtgärder på skilda områden. Sålunda föreligger förslag till lagstiftning om kommunal förköpsrätt. Avsikten är att denna skall skapa gynnsammare förutsättningar för kommunala markförvärv. Vidare föreslås vissa ändringar i tomträttslagstiftningen, varigenom ökade möjligheter skapas för att behålla marken i kommunal ägo. För att undanröja vissa av skattelagstiftningen föranledda verkningar på utbudet av mark föreslår kommittén vidare ändringar i bestämmelserna om beskattning av realisationsvinster och jordstreckningsrörelse.

Reformer inom de av kommittén angivna områdena är enligt min mening ägnade att tillgodose de syften som ett samhällsingripande enligt vad jag tidigare anfört bör inriktas på. — — — — —

I fråga om förslaget att införa en kommunal förköpsrätt vid fastighetsförsäljningar erinrade departementschefen i propositionen (s. 41 ff.) om att detta i första hand syftade till att förbättra kommunernas möjlighet att på ett tidigt stadium förvärva mark som behövs för samhällsutvecklingen. Vidare antogs en generellt utformad förköpsrätt för kommunerna kunna bidra till att minska konkurrensen om bebyggelsemarken och därmed också dämpa markvärdestegringen. Efter att i korthet ha berört remissinstansernas inställning till förslaget anförde departementschefen bland annat följande.

För egen del anser jag att en kommunal förköpsrätt erbjuder vissa bestämda fördelar som ett medel i den kommunala markförvärvspolitikens vid sidan av förvärv genom frivilliga försäljningar och genom expropriation. Kommunerna får tillfälle att följa vad som händer på fastighetsmarknaden och kan försäkra sig om sådan för bebyggelseutvecklingen värdefull mark som av en eller annan anledning inte kan förvärfvas genom vanliga köp. Denna senare förvärvsform blir naturligen ändå den normala men den kan på ett fördelaktigt sätt kompletteras genom ett förköpsinstitut. Förköpet skiljer sig från förvärv genom expropriation därigenom att förvärvet alltid sker först när ägaren är beredd att avhända sig marken och till ett pris som parterna själva kommit överens om. Inslaget av tvångsmoment är således betydligt mera begränsat vid förköp än vid expropriation och förköpsmöjligheten kan i åtskilliga fall leda till att ett tidsödande och dyrbart expropriationsförfarande undviks.

Kommunerna kan genom förköpsinstitutet få information på ett mycket tidigt stadium om försäljningar av sådan mark som kan komma i fråga för tätbebyggelse. I anslutning härtill kan kommunerna i god tid överväga det framtida markbehovet. Betydelsen av att kommunerna lägger ett långsiktigt perspektiv på markförvärvspolitikens har understrukits från många håll. Det kan från denna utgångspunkt enligt min mening ifrågasättas om inte förköpsinstitutet kan få sin kanske största betydelse genom att tjäna som informationskälla i kommunernas strävan att föra en framsynt markförvärvspolitik.

Den av kommittén åsyftade dämpningen av markprisernas utveckling kan få verklig effekt bara om de kommunala markförvärven sker innan värdestegringen på grund av förväntan om tätbebyggelse sätter in.

Det är emellertid inte bara långsiktighet i markpolitiken som är nödvändig för att ett förköpsinstitut skall kunna få den inverkan på markprisutvecklingen som är åsyftad. Den kommunala markpolitiken måste dessutom drivas på sådant sätt att

kommunen ställer för tätbebyggelse iordningställd mark till förfogande i tillräcklig omfattning. I annat fall uppstår risk för prisuppdrivande konkurrens om råmarken.

I den allmänna debatten har förköpsinstitutet kritiserats för att det inte skulle vara tillräckligt effektivt. Det skulle sålunda vara ganska enkelt för markägare att hindra kommunerna att utöva sin förköpsrätt. Förköpsrätten skulle med hänsyn härtill inte ha något berättigande. Lagförslaget borde i effektivitetens intresse byggas ut med nya tvångsmoment av skilda slag, exempelvis någon form av prövning av köpeskillingens skälighet. Denna kritik är enligt min mening inte träffande därför att den utgår från att förköp skulle tilläggas funktioner som är främmande för ett sådant institut. Förköpsinstitutet har som jag tidigare framhållit sitt värde som ett komplement till möjligheten att förvärva mark genom vanliga köp. Institutet kommer till sin rätt, om det utformas på sådant sätt att förfarandet blir enkelt, snabbt och billigt. Det bör ge kommunen en lagfäst rätt att få del av de utbud av fast egendom som med hänsyn till samhällsbyggandet kan vara av intresse för kommunen. Om kommunen vill förvärva egendomen bör det fortsatta förfarandet helst vara i det närmaste lika enkelt som vid frivilligt köp. Så blir inte fallet om rättsinstitutet kompletteras med nya tvångsmoment. Förköpsinstitutet kan ändå aldrig ersätta expropriationsförfarandet. Om ett behövt markförvärv inte kan ske genom vanligt köp eller genom utövande av förköpsrätt, bör expropriationsförfarandet anlitas. I den mån detta senare förfarande är behäftat med brister och olägenheter av skilda slag bör man — hellre än att utrusta förköpsrätten med något för densamma främmande tvångsmoment — inrikta sig på att förbättra expropriationslagstiftningen. En effektivisering av expropriationsinstitutet sker ju också successivt.

Sammanfattningsvis anser jag att det föreligger ett klart uttalat behov av den föreslagna lagstiftningen. En kommunal förköpsrätt bör tillmätas stort värde som markpolitiskt instrument, och de betänkligheter som anförts mot institutet kan inte anses vara av den art att de hindrar att lagstiftningen genomförs.

I *motioner* (I:842 och II:1045) i anledning av propositionen ifrågasattes om inte förevarande problem bäst löses genom att expropriationslagstiftningen effektiviseras så att expropriation kan genomföras betydligt enklare, snabbare och billigare. Det framlagda förslaget var enligt motionärerna inte tillräckligt genomgripande för att förhindra tomtspekulation. Förslaget var alltför generöst mot markägarna, eftersom kommunerna var hänvisade att använda förköpsrätten först när den enskilde säljer marken och då till det pris säljaren begär. Vidare torde arealregeln och undantaget från förköp beträffande vissa anförvanter försvåra erforderlig planering. Motionärerna ansåg sig dock kunna godta propositionen under förutsättning att lagen kompletterades med en bestämmelse att kommunen endast skulle behöva betala ett för orten skäligt pris.

I fristående *motioner* (I:236 och II:304), vilka väckts innan propositionen nr 90 förelades riksdagen, hade mot bakgrund av markvärdekommitténs förslag yrkats att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle hemställa om förslag till sådan lagstiftning att *samhälleligt ägande av mark* gjordes till förutsättning för att *stadsplanläggning* av marken skall kunna ske. I motiveringen till yrkandet förklarade sig motionärerna vilja resa frågan om betydligt radikalare tillvägagångssätt för lösandet av de samhälleliga markfrågorna. Sålunda ansåg motionärerna det ofrånkomligt med

en så betydande ändring av gällande lagstiftning att samhället gavs möjlighet att bestämma över markdisponering och bebyggelseutveckling. Denna möjlighet kunde enligt motionärerna skapas genom att samhälleligt ägande av marken gjordes till förutsättning för att stadsplanläggning därav skall kunna ske. Om endast kommunalt och statligt ägd mark kan stadsplanläggas, skulle enligt motionärerna den privata markspekulationens möjligheter på ett avgörande sätt bli beskurna. Privat mark, tänkbar för bebyggelse, måste i så fall förr eller senare avyttras till det allmänna. Möjligheterna till spekulationsvinster på markaffärer, skulle då bli radikalt beskurna.

Tredje lagutskottet anförde följande i sitt utlåtande i anledning av propositionen och motionerna i fråga (utl. 1967:54 s. 66 f.).

Som ett medel i den kommunala markförvärvspolitiken torde enligt utskottets mening den föreslagna förköpsrätten erbjuda vissa bestämda fördelar vid sidan av förvärv genom frivilliga försäljningar och genom expropriation. Såsom departementschefen anför torde kommunerna genom förköpsinstitutet få tillfälle att följa vad som händer på fastighetsmarknaden och kan försäkra sig om sådan för bebyggelseutvecklingen värdefull mark som inte kan förvärfvas på nyssnämnda sätt. Vidare får kommunen information på ett mycket tidigt stadium om för kommunen i sammanhanget intressanta projekt och får härigenom möjlighet att föra en framsynt markförvärvspolitik. På det sättet torde förutsättningar skapas för att åstadkomma en dämpning av prisutvecklingen på området. Som departementschefen framhåller torde det dock härför vara nödvändigt att den kommunala markpolitiken drivs på sådant sätt att kommunen verkligen förvärvar mark på ett mycket tidigt stadium och ställer för tätbebyggelse iordningställd mark till förfogande i tillräcklig omfattning.

I förhållande till expropriation har också förköpsinstitutet avsevärda fördelar. Inslaget av tvångsmoment är sålunda betydligt mera begränsat. Vidare är förslaget utformat på sådant sätt att det blir enkelt, snabbt och billigt. Förköpsmöjligheten kan därför leda till att ett tidsödande och dyrbart expropriationsförfarande undviks.

Från effektivitetssynpunkt är emellertid förslaget behäftat med svagheten att kommunen får förvärva fastigheten först när ägaren är beredd att avhända sig marken och till det pris som köpare och säljare kommit överens om. Dessa båda moment ligger emellertid i själva institutets natur. Enligt utskottet bör förköpsinstitutet inte utrustas med några för ett sådant institut främmande moment i syfte att reducera dessa nackdelar. Vill kommunen förvärva fastigheten har kommunen ändå möjlighet att göra detta genom expropriation.

Mot bakgrund av bl. a. dessa synpunkter tillstyrker utskottet förslaget till förköpslag. Ställningstagandet medför att motionerna I:840 och II:1043 bör avslås samt att motionerna I:236 och II:304 inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Riksdagen följde utskottet såvitt nu är i fråga.

Eftersom förköpslagen inte avsågs medge någon prisförhandling mellan kommun och säljare ifrågasattes i motionerna I:862 och II:1067 i anledning av propositionen om den föreslagna lagen kunde medverka till en dämpning av prisutvecklingen beträffande bebyggelsemarken. Motionärerna ansåg det angeläget att överväga en allmän prisreglering på mark, i första hand inom tätortsregionerna. Prisregleringen borde ta sikte på en så långt möjligt utjämnad prissättning regionalt men den förutsattes även ta rimlig hänsyn till de verkliga kostnader som kan redovisas för skilda

markområden. Motionärerna, som i sammanhanget framhöll önskvärdheten av att riksdagen snarast förelades förslag beträffande värderingsgrunderna i fråga om expropriation, hemställde om skyndsamt utredning i syfte att åstadkomma en effektiv kontroll över markprisutvecklingen.

Tredje lagutskottet avstyrkte motionerna och anförde till stöd härför (utl. s. 67).

Markvärdekommittén har haft till uppgift att utreda frågan om åtgärder i syfte att, annorledes än genom expropriation, motverka prisstegringen på mark och förhindra oförtjänta värdestegringsvinster. Frågan har således nyligen utretts och lett till att förevarande proposition om förköpsrätt förelagts riksdagen. Riksdagen har också förelagts en på markvärdekommitténs förslag grundad proposition angående ändrade bestämmelser om skatt på realisationsvinst vid försäljning av fast egendom. Vidare utreder expropriationsutredningen frågan om expropriationsgrunderna samt värderingsreglerna. Utredningen har därvid till uppgift att inom ramen för expropriationsinstitutet söka finna regler som möjliggör indragning till samhället av oförtjänt markvärdestegring. Delbetänkandet från utredningen är att vänta nästa år. Vid nu angivna förhållanden synes skäl inte föreligga att tillsätta en ny utredning på området. Motionerna bör därför inte föranleda någon riksdagens åtgärd. De frågor som hänger samman med markprisutvecklingen bör dock följas med uppmärksamhet.

Riksdagen följde utskottets förslag.

Expropriationsutredningen

Såsom anförts under rubriken "Markvärdestegringsfrågan" har den år 1960 tillsatta expropriationsutredningen att bland annat överväga möjligheterna att via expropriationslagstiftningen komma till rätta med problemet om indragning av oförtjänt jordvärdestegring. Enligt vad utskottet erfarit avser utredningen att under 1969 framlägga ett betänkande, vari bland annat detta sprörsål kommer att tas upp till behandling.

Utskottet

Motionärerna anser att kampen mot markspekulationen inte kan bli effektiv förrän samhällets möjligheter att påverka markdisponeringen radikalt utbyggs. Härför erfordras enligt motionärerna att kommunalt eller statligt ägande av marken görs till förutsättning för att stadsplanläggning skall få ske. Enligt motionärerna blir nämligen möjligheterna till oförtjänta markvinster beskurna på ett avgörande sätt om mark som är nödvändig för bebyggelse förr eller senare måste överföras till det allmänna för att kunna bli föremål för stadsplan. Motionärerna hemställer därför att riksdagen hos Kungl. Maj:t skall begära utredning och förslag om att endast samhälleligt ägd mark kan stadsplanläggas.

Problemet med oförtjänta vinster till följd av markvärdestegring har varit föremål för statsmakternas uppmärksamhet sedan lång tid tillbaka. Frågan har övervägts av olika utredningar och genom skilda reformer har vissa resultat kunnat vinnas. Utskottet erinrar om att 1967 års riksdag antog lagförslag angående förköps-

rätt för kommun till fastigheter, ändringar i tomträttslagstiftningen samt ändrade bestämmelser om skatt på realisationsvinst vid försäljning av fast egendom. Reformerna var grundade på förslag av markvärdekommittén och ansågs i samverkan komma att erbjuda en godtagbar lösning av markvärdestegringens problem. Lagstiftningen trädde i kraft så sent som den 1 januari 1968 och enligt utskottets mening är det därför för tidigt att dra några bestämda slutsatser om dess verkan.

Utskottet erinrar vidare om att expropriationsutredningen enligt direktiven har att bland annat överväga reformer inom expropriationsväsendet som kan vara av betydelse för att lösa problemet om indragning av oförtjänt markvärdestegring. Enligt vad utskottet erfarit avser utredningen att under innevarande år avge ett betänkande, vari möjligheterna att genom expropriationslagstiftning angripa frågan om oförtjänt markvärdestegring kommer att behandlas.

Vid nu angivna förhållanden föreligger inte skäl att tillsätta en ny utredning med uppgift att pröva frågan hur problemet med oförtjänt markvärdestegring skall angripas.

Utskottet hemställer därför

att motionerna I:87 och II:103 icke föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 11 mars 1969

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK GREBÄCK

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Göran Karlsson (s), Svante Kristiansson (s), Åkesson (fp), Ebbe Ohlsson (m), Erik Jansson (s), Ernulf (fp) och fru Landberg (s);

från andra kammaren: herrar Grebäck (cp), Svenning (s), Sundelin (s), Tobé (fp), fröken Anderson (s), herr Franzén i Träkumla (cp), fru Ekroth (s) och herr Wachtmeister (m).