

Lagutskottets betänkande

1976/77:9

med anledning av motion om viss översyn av tomträttsinstitutet

Ärendet

I motionen 1975/76:1102 av herr Gillström (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn enligt vad som i motionen anförs beträffande villkoren för omprövning av tomträttsavgäld, avgäldsperiodernas längd och uppsägning vid upplåtelse med tomträtt.

Remissyttranden över motionen har inhämtats från Svea hovrätt och bostadsstyrelsen. På begäran av utskottet har yttrande vidare avgivits av Svenska kommunförbundet, Stockholms kommun, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och Sveriges villaägareförbund.

Stockholms kommun har till sitt yttrande fogat utlåtande från kommunens drätselnämnd och fastighetsnämnd samt stadskansliets juridiska avdelning.

Företrädare för justitiedepartementet har inför utskottet redogjort för det i departementet pågående utredningsarbetet beträffande tomträtt.

Vissa regler om tomträtt

Tomträtt är en särskild art av nyttjanderätt till fast egendom. Den kan sägas inta en ställning mellan äganderätt till fast egendom och egentlig nyttjanderätt (arrende, hyra). Tomträtten har en dubbel funktion, nämligen att dels ge möjlighet till enskild bebyggelse mot rimliga markkostnader dels ge samhället möjlighet att tillgodogöra sig en rimlig del av markvärdestegringen. Den ger också viss möjlighet för samhället att vid behov förfoga över den upplåtna marken på annat sätt än tidigare. Gällande bestämmelser om tomträtt återfinns huvudsakligen i 13 kap. jordabalken.

Enligt 1 § kan nyttjanderätt till fastighet under obestämd tid upplåtas som tomträtt för visst ändamål mot årlig avgäld i pengar. Tomträtt får upplåtas i fastighet, som tillhör staten eller kommun eller som eljest är i allmän ägo. Efter medgivande av regeringen i varje särskilt fall får tomträtt upplåtas även i fastighet som tillhör stiftelse (2 §).

Tomträttens likhet med äganderätt till fast egendom framgår bl. a. av att tomträttshavaren har rätt inte bara att fritt använda fastigheten, inom de ganska vida ramar som brukar föreskrivas vid upplåtelsen, utan också att i sin tur överlåta tomträtten, pantsätta den och upplåta annan nyttjanderätt än tomträtt samt servitut (1 § 2 st.).

Tomträttsavtal skall upprättas skriftligen. I avtalet skall anges ändamålet med upplåtelsen och avgäldens storlek. Avtalet skall dessutom innehålla

eventuellt förekommande s. k. inskränkande föreskrifter med avseende på fastighetens användning (4 §). Tomträtt får i princip upplåtas för vilket ändamål som helst, exempelvis för bostäder eller annan bebyggelse, industriell verksamhet, upplag, jordbruk eller skogsbruk.

Tomträttsupplåtelse innefattar överlåtelse på tomträttshavaren även av byggnad och annan egendom som hör till fastigheten (5 §).

Avgälden skall utgå med oförändrat belopp under varje avgäldsperiod (10 §). Lagen föreskriver en minsta avgäldsperiod om tio år. Markägaren och tomträttshavaren får dock överenskomma om jämkning av avgälden om det är påkallat av ändrade förhållanden rörande tomträttens utövning. Om värdet av tomträtten skulle avsevärt minskas och detta inte beror på tomträttshavaren, får denne påkalla jämkning av avgälden (12 §).

Om kontrahenterna inte kan enas om vilken avgäld som skall erläggas under kommande avgäldsperiod är de hänvisade till att väcka talan härom inför fastighetsdomstol. Talan om omprövning av avgäld skall väckas under näst sista året av löpande avgäldsperiod (11 §). Domstolen skall bestämma avgälden på grundval av det värde marken äger vid tiden för omprövningen. Enligt uttalande i lagens förarbeten bör avgälden motsvara skälig ränta på det uppskattade markvärdet, varvid de grunder efter vilka tomträttsupplåtare vid tiden för omprövningen beräknar avgälden för nyupplåtelser bör kunna tjäna till ledning. Vid bedömande av markvärdet skall vidare hänsyn tas till ändamålet med upplåtelsen och de närmare föreskrifter som reglerar fastighetens användning och bebyggelse.

Tomträttsavtal får inte uppsägas av tomträttshavaren (13 §). Däremot får fastighetsägaren uppsäga avtalet, dock endast vid utgången av vissa tidsperioder, varav den första skall vara minst 60 år och den eller de följande minst 40 år. Om tomträtt upplåtits väsentligen för annat ändamål än för bostadsbebyggelse får överenskommelse träffas om kortare tidsperioder. Dock måste perioderna vara minst 20 år. Uppsägning får ske endast om det är av vikt för ägaren att fastigheten används för bebyggelse av annan art eller eljest på annat sätt än tidigare (14 §). Uppsägning måste ske högst fem och minst två år före periodens utgång. Om tomträtten upphör p. g. a. uppsägning åligger det fastighetsägaren att lösa byggnad och annan egendom som utgör tillbehör till tomträtten. Ersättningen skall motsvara det värde egendomen skulle ha haft vid tomträttens upphörande, om tomträttsavtalet alljämt skulle ha bestått under oförändrade förhållanden (17 §).

Tomträtt skall *inskrivas* vid inskrivningsmyndighet.

Tomträtt kan bli föremål för *expropriation* eller liknande tvångsförvärv och är i detta hänseende likställd med fast egendom (26 §).

Mål angående tomträtt skall i allmänhet prövas av fastighetsdomstol, varvid expropriationslagen (1972:719) gäller i tillämpliga delar. I expropriationsmål skall enligt 7 kap. 1 § expropriationslagen den exproprierande i regel svara även för motpartens *rättegångskostnader* vid fastighetsdomstolen. Expropriationsinstitutet innehåller emellertid ingen motsvarighet till ompröv-

ning av avgäld i tomträttsmål. I sådana mål skall rättegångsbalkens kostnadsregler tillämpas. En konsekvens härav blir att i avgäldsmål den förlorande parten har att ersätta den vinnande parten för dennes rättegångskostnader.

Mark- och bostadspolitisk lagstiftning

Senare års mark- och bostadspolitiska lagstiftning har på olika sätt berört tomträttsinstitutet. Statsmakterna har vid flera tillfällen betonat det angelägna i att kommunala markupplåtelser sker med tomträtt, bl. a. i prop. 1974:150 ang. riktlinjer för bostadspolitiken m. m.

Den kommunala *förköpsrätten* enligt förköpslagen (1968:868) omfattar sedan år 1972 även överlåtelse av tomträtt i fastigheter beträffande vilka förköpsrätt får utövas.

Som tidigare anförts kan tomträtt bli föremål för *expropriation* eller liknande tvångsförvärv. Den nya expropriationslagen (1972:719) ökade väsentligt kommunernas möjligheter till förvärv av tätortsmark. Lagen innehåller bl. a. nya värderingsregler, tillkomna i syfte att begränsa ersättningen för förväntningsvärden.

För att förbättra kommunernas *finansieringsmöjligheter* vid upplåtelse av mark med tomträtt och därigenom stimulera till ökad användning av tomträttsinstitutet infördes år 1965 särskilda lånemöjligheter. Enligt tomträttslånekungörelsen (1965:905) utgår särskilt förmånliga lån, tomträttslån, till kommuner eller kommunala bolag, om bostadslån enligt bostadslånekungörelsen (1967:552) eller bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) beviljats. Tomträttslån kan erhållas för 95 procent av kommunens kostnader för mark och exploatering (jämt ett s. k. grundbidrag) i den mån dessa kostnader inräknas i avgäldsunderlaget. Tomträttslån lämnas utan säkerhet och är underställningsfria. Lånen är amorteringsfria under 10 år och skall därefter amorteras under 30 år.

Vissa statistiska uppgifter

Ungefär hälften av alla landets tomträttsupplåtelser har skett i Stockholmsområdet.

Åren 1973–1974 fanns i Stockholmsområdet cirka 26 000 löpande tomträtter, varav cirka 24 000 inom Stockholms kommun och övriga främst i Botkyrka och Huddinge. Av de 24 000 upplåtelseerna i Stockholm fanns endast 341 i innerstaden. Av tomträttsfastigheterna var cirka 80 % bebyggda med småhus och 10 % med flerfamiljshus. Den största andelen av markvärdet låg dock på flerfamiljshusen. År 1974 uppgick summan av tomträttsavgälderna i Stockholm till drygt 100 milj. kr., varav 32 % avsåg tomträtter i innerstaden.

Ur lagstiftningens förarbeten m. m.*Allmänna synpunkter*

Tomträtt infördes som ett särskilt rättsinstitut vid nyttjanderättslagens tillkomst år 1907. En viss motsvarighet till tomträtt utgjorde i äldre rätt de s. k. ofria tomterna i stad. Det allmänna – oftast staden – kunde upplåta till tiden obestämd besittningsrätt till mark mot viss avgift, s. k. tomtöre. Rätten behandlades och behandlas fortfarande som fast egendom (jfr 10 § jordabalkens promulgationslag).

Tomträttsinstitutet var ursprungligen avsett att främst fylla ett *bostads-socialt* ändamål, nämligen att ge den enskilde en möjlighet att disponera mark i en stads ytterområden för egnahemsbyggande till lägre pris än om marken skulle köpas. Tomträtt uppläts för en tid mellan 26 och 100 år. Därutöver hade reglerna ett *kommunalpolitiskt* syfte genom att staden sedermera, när dess utveckling medfört behov att utnyttja marken för en mera intensiv bebyggelse, skulle kunna sälja marken och därvid komma i åtnjutande av inträdd markvärdestegring. I stället kunde då nya, från stadens centrum mera avlägsna områden upplåtas under tomträtt.

Med tiden började emellertid tomträtt att användas också för upplåtelser som avsåg hyreshusbebyggelse och så småningom även för upplåtelser av industritomter. De ursprungliga förutsättningarna för institutet kom därigenom att i viss mån rubbas. Man räknade i allmänhet inte längre med att upplåtelseerna skulle bringas att upphöra vid upplåtelse tidens slut och att samhället skulle tillgodogöra sig inträdd markvärdestegring genom försäljning av marken. I stället tänkte man sig att flertalet upplåtelser skulle förlängas och att markvärdestegringen därvid skulle tillgodogöras samhället genom höjning av avgälderna. Dessa och andra förhållanden medförde att önskemål efter hand framställdes om ändringar i tomträttens utformning. Främst åsyftades därvid att tomträttshavarens ställning gentemot upplåtaren skulle stärkas och att tomträttens kreditvärde skulle förbättras. Dessa önskemål resulterade slutligen i en reform år 1953 av tomträttsinstitutet (prop. 1953:177. 3 LU 1953:26) på grundval av ett av lagberedningen framlagt betänkande (SOU 1952:28) Lagberedningens förslag till ny lagstiftning om tomträtt m. m..

Innebörden av *1953 års reform* var främst att tomträttshavarens ställning gentemot upplåtaren och därmed också tomträttens värde som kreditobjekt stärktes avsevärt. Detta resultat uppnåddes framför allt genom inskränkningar i den tidigare rådande vidsträckt avtalsfriheten i fråga om innehållet i en tomträttsupplåtelse. Sålunda infördes viktiga tvingande bestämmelser till tomträttshavarens skydd. Dessa innebar bl. a. en stark begränsning av fastighetsägarens möjligheter att säga upp tomträttsavtalet. Tomträtten konstruerades som en nyttjanderätt till fastighet mot årlig avgäld i pengar för obestämd tid och för visst ändamål. Avgälden låstes under minimiperioder om 20 år i fråga om upplåtelse för bostadsbebyggelse och i övrigt om tio

år. Skyldighet infördes för fastighetsägaren att lösa byggnader och andra tillhör till tomtträtten vid dess eventuella upphörande. Förstärkningen av tomtträttshavarens ställning avsågs dock inte att drivas längre än som var förenligt med de allmänna intressen som tomtträtten alltjämt ansågs böra tjäna. Härmed åsyftades i första hand samhällets möjlighet att tillgodogöra sig markvärdestegringen. Denna avsågs komma samhället till godo dels genom höjning av avgälden vid påbörjandet av ny avgäldsperiod, dels genom att samhällets ersättningsskyldighet vid uppsägning inte i något fall skulle omfatta markvärdet.

År 1967 förkortades avgäldsperioderna beträffande nya tomtträttsupplåtelser för bostadsändamål från 20 till 10 år (prop. 1967:90, 3 LU 1967:48). Förslag härom hade framlagts av 1963 års markvärdekommitté i betänkandet (SOU 1966:23-24) Markfrågan I-II. Utredningen framhöll i betänkandet att tomtträtten vid sidan av sina traditionella uppgifter tillagts en ny och viktig funktion, nämligen att underlätta en tidsenlig och rationell samhällsplanering. Att förkorta avgäldsperioderna kunde vara ett sätt att underlätta kommunernas finansiering av tomtträttsupplåtelser. Vissa omständigheter talade enligt utredningen emellertid emot täta avgäldsregleringar, sålunda kunde tomtträttshavarens förmåga att fullgöra andra ekonomiska förpliktelser som har samband med tomtträtten antas minska genom avgäldshöjningar. Tomtträttens värde som kreditobjekt skulle bli svagare. Täta omprövningar skulle medföra ökat administrativt besvär. Med hänsyn härtill kunde enligt utredningen en kortare avgäldsperiod än tio år ej lämpligen ifrågakomma.

Departementschefen anförde i propositionen 1967:90.

Enligt min mening har kommittén anført övertygande skäl för att 20 år är en alltför lång period för avgäldsreglering om man skall nå syftet att förbehålla samhället en skälig andel av markvärdestegringen. I kommuner där markens värde stiger snabbt kan höjningarna därutöver ge utslag i kraftiga språng uppåt i tomtträttshavarens eller sekundärt i hans hyresgästers levnadsomkostnader om alltför lång tid förflyter mellan avgäldsregleringarna. Detta kan orsaka sociala olägenheter. Det ter sig därför också från denna synpunkt fördelaktigare med kortare perioder. Avgäldsperioden bör emellertid inte bli kortare än att tomtträttshavaren har möjlighet att på några års sikt överblicka tomtträttsavtalets ekonomiska konsekvenser. Detta förhållande samt vikten av att tomtträtten behåller sin ställning som allmänt accepterat kreditobjekt talar för att vissa inskränkningar i avtalsfriheten alltjämt är motiverade i fråga om avgäldsperioden.

Vid jordabaksreformen år 1970 överflyttades reglerna om tomtträtt utan väsentliga förändringar till den nya jordabalken (prop. 1970:20, 3 LU 1970:57). Föredragande statsrådet framhöll emellertid i propositionen att han inte uteslöt att tomtträttsreglerna snart skulle kunna behöva justeras i ett eller annat avseende. I propositionen anfördes att den snabba utveckling som präglade samhällsbyggandet särskilt i tätorterna medförde åtskilliga svår bemästrade problem, vilkas lösning kunde förväntas framtinga reformer av tomtträttsinstitutet.

Avgäldens beräkning

I en inom lagberedningen år 1951 upprättad promemoria angående huvudgrunderna för en revision av tomträttslagstiftningen uttalade beredningen att liksom förut full avtalsfrihet borde råda i frågan om hur tomträttsavgälden borde anpassas till markvärdestegringen. Efter att ha övervägt olika tänkbara utvägar att anpassa avgälden efter ändringar i markvärdet kom beredningen fram till att bestämmandet av värdestegringen kunde ske endast genom prövning i varje särskilt fall. I ett par remissyttranden över promemorian ifrågasattes emellertid om inte omprövningen automatiskt skulle anknytas till ändringar i markens taxeringsvärde. Med anledning härav uttalade lagberedningen i det tidigare redovisade betänkandet år 1952 att vid omprövning av tomträttsavgäld markens taxeringsvärde naturligtvis i viss mån kan tjäna till ledning. Även om man i praxis skulle fråga den på sina håll tillämpade metoden att bestämma taxeringsvärdet med hänsyn till avgäldens storlek, var det emellertid enligt beredningens mening uteslutet att tillmäta taxeringsvärdet avgörande betydelse för frågan om avgäldsreglering. Taxeringen av mark sker nämligen i stor utsträckning från allmänna ekonomiska utgångspunkter. Beredningen framhöll att vid bestämmande av tomträttsavgäld däremot stor vikt måste tillerkännas de föreskrifter som i varje särskilt fall gäller i fråga om tomträtten, omständigheter som endast kan behandlas och utredas uttömmande i ett domstolsförfarande.

Lagberedningen stannade i stället för den lösningen, att avgälden skulle bestämmas på grundval av markvärdet vid tiden för omprövningen, varvid hänsyn skulle tas till de individuella avtalsvillkoren.

Beträffande *Stockholms kommun* gällde år 1975 att avgäldsrentan enligt beslut av kommunfullmäktige utgick med 5,1 procent av avgäldsunderlaget (= marktaxeringsvärdet = $3/4$ av marknadsvärdet) vid nyupplåtelse och med samma procentsats på taxeringsvärdet för mark vid avgäldsreglering avseende fastigheter för bostadsändamål. Den angivna räntesatsen valdes eftersom den utgjorde basannuiteten för paritetslån vid nybyggnad av hyreshus.

Uppsägning av tomträttsavtal

Såsom tidigare anförts får uppsägning ske endast om det är av vikt för ägaren att fastigheten används för bebyggelse av annan art eller eljest på annat sätt än tidigare.

I lagberedningens promemoria år 1951 diskuterades om inte tomträtt, oberoende av de angivna tidsfristerna, borde kunna uppsägas t. ex. om tomträttshavaren vid upprepade tillfällen åsidosatt sin skyldighet att erlagga avgäld eller om tomten eller byggnaderna vanvårdats. I promemorian avvisades emellertid denna möjlighet och därvid pekades bl. a. på markägarens möjlighet att genom vitesföreläggande eller exekutiva åtgärder bevaka sina rättigheter.

Lagberedningen förordade i 1952 års betänkande en regel av huvudsaklig innebörd, att uppsägning endast skulle få ske om det var av väsentlig vikt för markägaren att få förfoga över fastigheten för ändamål som enligt lag kunde tillgodoses genom expropriation eller annat tvångsförvärv. Departementschefen anförde emellertid vid 1953 års reform av tomträttsinstitutet att uppsägningsrätten borde vara mer vidsträckt än rätten till tvångsförvärv. Typfallet vid uppsägning angavs vara att markägaren vill använda marken för bebyggelse av annan art, t. ex. hyreshus i stället för villor.

Rättegångskostnader

Rättegångsbalkens regler är, såsom tidigare anförts, tillämpliga i mål om avgäldsreglering. I anledning av synpunkter framkomna vid remissbehandlingen av lagberedningens promemoria anförde lagberedningen år 1952 att under beredningens överläggningar med städernas representanter betänkligheter uttalats mot en regel av innebörd att rättegångskostnaderna inte till någon del skulle drabba tomträttshavaren. Det hade framhållits att en sådan regel sannolikt skulle medföra en stark obenägenhet hos tomträtts-havarna att träffa överenskommelse om avgäldsreglering, vilket i sin tur skulle medföra långa väntetider vid domstolarna och orimliga kostnader för tomträttsupplåtarna. Lagberedningen delade denna uppfattning och förordade den nu gällande ordningen.

Vissa avgöranden i rättspraxis

Upplåtelse för kommersiellt ändamål

Högsta domstolen (HD) avgjorde genom domar den 23 maj 1975 (NJA 1975 s. 385 I–III) tre mål angående omprövning av tomträttsavgäld för tre affärsfastigheter i Stockholms innerstad. Domarna var i huvudsak likalydande. De olikheter som fanns sammanhängde med att avgäldsregleringstidpunkterna skilde sig åt.

Tomten nr 5 i kvarteret Orgelpipan är en hörntomt vid Klarabergsgatan och Klara Västra Kyrkogata. Den är bebyggd med ett femvåningshus. Tomträttsavgälden uppgick före den 1 oktober 1968 till 50 000 kr. per år.

I målet yrkade Stockholms stad bl. a. att den årliga avgälden för den tioårsperiod som började den 1 oktober 1968 skulle fastställas till 145 000 kr. Tomträttshavaren hävdade att avgälden skulle utgöra 50 000 kr. t. o. m. den 30 september 1972 och 66 000 kr. för återstoden av avgäldsperioden.

Staden ansåg att avgälden skulle beräknas efter en avgäldsränta om 5,5 procent på markvärdet. Tomträttshavaren gjorde gällande att räntan borde vara 3,5 procent.

HD konstaterade först att avgälden i enlighet med de anvisningar lagstiftaren givit skulle bestämmas med utgångspunkt i ett antagande om mar-

kens värde vid omregleringstidpunkten. Eftersom detta värde var bekant i målet, nämligen 2 337 500 kr., återstod det att fastställa den räntefaktor efter vilken avgälden skulle bestämmas. I denna fråga förelåg i domstolen skriftliga yttranden bl. a. från konjunkturinstitutet och professorn Carsten Welinder, vari framlagts förslag till olika metoder att beräkna räntefaktorn.

HD stannade till slut för att använda en något modifierad variant av en av Welinder konstruerad kalkylmodell som i korthet innebar att HD med tillämpning av en vald kalkylränta och antaganden om markens värdestegring under 30 år räknade ut förhållandet mellan markens saluvärde och tomträntan, dvs. markens aktuella avkastning, vilken avgälden skulle motsvara.

HD beräknade kalkylräntan med utgångspunkt i ränteläget vid långfristiga lån. Under tredje kvartalet år 1968 var den effektiva räntan på statsobligationer med femton års återstående löptid något över sex procent. HD antog att en fastighetsägare räknade med en ej oväsentligt högre förräntning på det i fastigheten nedlagda kapitalet. Med hänsyn härtill framstod enligt HD en räntesats om 7 å 8 procent som realistisk.

Angående den Welinderska modellen uttalade HD bl. a. följande:

Metoden synes i och för sig invändningsfri. Konjunkturinstitutet har visserligen riktat vissa invändningar mot den, men invändningarna synes hänföra sig till osäkerheten beträffande de värden man bör insätta i kalkylen.

De antaganden som förutsatts för utnyttjande av Welinders kalkylmodell hänföra sig till dels kravet på total förräntning som i modellen representeras av kalkylräntan, dels storleken av förväntad framtida värdestegring. I sistnämnda hänseende har man att bestämma såväl den räntesats eller vilken värdestegringen bör beräknas och den tidsperiod under vilken den förväntas fortgå som i vad mån man bör räkna med kontinuitet eller diskontinuitet i värdestegringen.

Vad först gäller kalkylräntan, har denna av Welinder och av HovR:n satts till 6 procent. Med hänsyn till vad förut anförts bör emellertid denna procentsats höjas till 7 å 8 procent. Såsom HovR:n funnit får en spekulant på sådan tomtmark varom är fråga i målet antagas ha i okt. 1968 räknat med en framtida värdestegring motsvarande 5 procent per år. Det synes ej orealistiskt att förmoda, att han därvid räknat med så lång tid som Welinder antagit i sina beräkningar, nämligen 30 år. Han får, i motsats till vad Welinder utgått från, vidare antagas ha räknat med en i huvudsak kontinuerlig värdestegring.

Med en kalkylränta av 7, 7,5 eller 8 procent och de i övrigt här gjorda antagandena ger en beräkning enligt Welinders modell – tillämpad med utgångspunkt i antagandet att avkastningen utfaller årsvis i förskott – resultatet, att den omedelbara förräntningen vid avgäldsperiodens början utgör 3.14, 3.47 resp. 3.80 procent. I valet mellan dessa procentsatser ligger det närmast till hands att stanna för mellanvärdet 3.47 procent, ett värde som också framstår som rimligt vid en jämförelse med vad som gällde på aktiemarknaden vid den aktuella tiden.

HD fortsatte:

Såsom förut antytts kan det emellertid ifrågasättas, huruvida enbart förhållandena vid den med omregleringen avsedda periodens början bör beaktas. Om hänsyn ej toges till den antagna kontinuerliga värdeökningen under perioden, kommer nämligen den avgäld tomträttsupplåtaren erhåller att under nästan hela perioden understiga den på marken belöpande delen av fastighetens avkastning. För att hela markvärdestegringen skall förbehållas tomträttsupplåtaren synes det – eftersom lagtexten utesluter att avgälden bestämmes till olika belopp för skilda år inom tioårsperioden – påkallat att den årliga avgälden för perioden bestämmes med hänsyn tagen även till den för perioden beräknade avkastningsökningen. Denna lösning kan ej anses strida mot att avgälden skall beräknas på det vid omregleringstidpunkten aktuella markvärdet och motsvara skälig ränta på detta värde; vad som utgör skälig ränta måste rimligen bedömas för avgäldsperioden som helhet. Lösningen innebär visserligen, att tomträttshavaren får betala en avgäld som i periodens början blir något högre än aktuell avkastning av marken men i gengäld mot slutet av perioden blir i motsvarande mån lägre. Denna nackdel för tomträttshavaren synes likväl väga tämligen lätt i förhållande till att tomträttsupplåtaren annars skulle berövas en icke obetydlig del av den på marken belöpande avkastningen.

Den med tillämpning av Welinders modell erhållna procentsatsen 3,47 tar som nämnts sikte på avkastningen endast vid omregleringstillfället. Med hänsyn till vad nyss anförts bör procentsatsen justeras uppåt. Med de i målet gjorda antagandena om kalkylränta och värdestegring skall uppjusteringen ske med 22,2 procent (siffran härledd ur förhållandet mellan kapitalvärdet av samtliga avkastningar under avgäldsperioden med 5 procents kontinuerlig tillväxt, å ena, och motsvarande kapitalvärde utan tillväxt, å andra sidan). Efter en sådan justering uppgår procentsatsen till 4,24 eller, i avrundat tal, till 4,25.

HD fann på grund härav tomträttsavgälden böra bestämmas till $4,25 \times 2\,337\,500 = 99\,300$ kr. (avrundat).

I de två övriga målen fastställde domstolen avgälden till 4,25 resp. 5 procent.

Upplåtelse för bostadsändamål

I en den 2 december 1976 meddelad dom har HD prövat frågorna om beräkning av markvärde och räntefaktor vid omprövning av tomträttsavgäld för villafastighet. Markvärdet ansågs i princip motsvara tomtens marknadsvärde, bestämt med utgångspunkt i taxeringsvärdet, med avdrag för vissa anläggningskostnader tomträttshavaren haft. Beträffande räntefaktorn tillämpade HD samma metod som i de tidigare målen, dock att någon upprikning av kalkylräntan till ett genomsnittstal för avgäldsperioden ej gjordes.

Motionen

I motionen påpekas, att frågorna om avgäldsreglering blev brännande i 1970-talets början, när man för första gången skulle ompröva avgälden för

1954 års tomträtter för bostadsändamål. Motionären framhåller, att man i kommunerna inte i förväg hade anledning att förutse svårare problem med avgäldsprövningen. Eftersom enligt tomträttslagstiftningens förarbeten avgälden borde motsvara skälig ränta å det uppskattade markvärdet, varvid till ledning för beräkningen kunde ligga den beräknade avgälden för nya tomträttsupplåtelser, var det för kommunerna naturligt att anta att omregleringen skulle ske efter samma principer som kommunen tillämpade vid nyupplåtelser. Motionären menar att en sådan ordning skulle ha varit förmånlig för tomträttshavaren, eftersom de för 20 år sedan upplåtna tomtorna stigit långt mer i värde än vad som motsvarar avgälden vid nyupplåtelser för jämförlig mark.

I motionen framhålls vidare, att de tre av HD i maj 1975 avdömda målen tagit mycket lång tid i domstolarna och att under denna tid mål om tomt-rättsreglering hopat sig i fastighetsdomstolarna. Man hade i kommunerna hoppats att HD-domarna skulle leda till ett sådant klarläggande av rättsläget och principerna för reglering att processer i fortsättningen normalt skulle bli onödiga. Att så inte blivit fallet beror enligt motionären dels på att HD:s avgöranden avsåg tomträtt för annat ändamål än bostad, dels på att den av HD tillämpade kalkylmodellen är alltför invecklad för att kunna hanteras av kommunerna och förstås av tomträttshavarna. Motionären framhåller vidare att Welinder i en artikel i Svensk Juristtidning år 1975 s. 656 ansett att HD:s utslag har ringa prejudikatvärde och att det med gällande lagstiftning ej står till buds någon värderingsmetod, som gör processer onödiga.

Mot bakgrund härav hävdar motionären att behov av lagstiftning föreligger beträffande regler om räntesats samt vidare i fråga om bestämmelserna om avgäldsperiodernas längd och om uppsägning enligt 13 kap. 14 § jordabalken. Motionären ifrågasätter också om inte lagstiftning beträffande beräkning av markvärdet bör övervägas.

Vad särskilt angår *avgälds-räntan* anför motionären bl. a. att flera domstolar mot bakgrund av bedömningar av förväntad markvärdestegring visat benägenhet att fastställa en låg räntesats för tomträttsmark, vilket enligt vad som framhålls kan ha allvarliga markpolitiska konsekvenser. Kommunerna har i sin allmänna strävan att hålla markpriser på rimlig nivå ofta avstått från att vid omprövning av avgälder basera de nya avgälderna på det maximala markvärdet. Om räntesatsen vid omprövningarna pressas ned, riskerar man enligt motionären att kommunerna för att tillförsäkra sig skälig avkastning i stället höjer det markvärde, som skall ligga till grund för beräkningen. Med kommunernas dominerande ställning på fastighetsmarknaden kan detta påverka prisbildningen på markvärdena i stigande riktning. Som en möjlig utväg pekar motionären på att kommunerna vid omprövning av avgälden tillåter samma räntesats som de tillämpar vid nyupplåtelser.

Enligt motionärens mening finns det skäl att ändra tomträttens *avgälds-perioder* så att perioder om minst fem år blir tillåtna. Motionären hänvisar till att man från allmänhetens sida reagerat mot abrupta och kraftiga av-

gäldshöjningar. Som exempel på det senare förhållandet upplyser motionären, att för en genomsnittlig villatomt i Gävle avgälden vid nyupplåtelse är cirka fyra gånger högre år 1976 än år 1966. Motionären anför att man från många håll har förordat indexreglerade avgälder.

I motionen föreslås vidare att regeln i 13 kap. 11 § 2 st. jordabalken, att i avgäldsregleringsmål *talán* skall väckas under näst sista året av löpande period, ändras så att det skall vara tillräckligt att talán väcks före periodens utgång. Härigenom skulle vinnas bl. a. att avgälden blir bättre anpassad till situationen vid den nya avgäldsperiodens ingång.

Motionären erinrar om att fastighetsägaren kan *uppsäga* avtal endast vid utgången av vissa perioder (60, 40 år) och att uppsägning får ske endast om det är av vikt för ägaren att fastigheten används för bebyggelse av annan art eller eljest på annat sätt än tidigare. Det ter sig emellertid enligt motionären med tiden alltmer orimligt att vissa tomträtter kvarlever på villkor som för länge sedan övergivits i lagstiftning och tillämpning. Motionären finner det angeläget att 13 kap. 14 § jordabalken ändras så att uppsägning även kan ske för att ändra villkoren för upplåtelsen för följande upplåtelseperioder.

Framställning år 1971 från Kommunförbundet till regeringen

Svenska kommunförbundet hemställde år 1971 i skrivelse till regeringen om ändringar i lagstiftningen avseende tomträttsavgäld. I skrivelsen utvecklade förbundet utförligt kommunernas ståndpunkt i fråga om beräkning av avgäldsrentan.

Förbundet föreslog bl. a. att det i lag skulle anges en högsta räntesats upp till vilken domstolsprövning ej skulle erfordras. Detta skulle medverka till att minska antalet rättegångar avseende avgäldsreglering. Förbundet framhöll att de vidlyftiga utredningarna i avgäldsmålen ofta blir mycket kostnadskrävande. Utgångspunkten för bestämmande av räntesatsen skulle vara medellåneräntan för tioårsbunda kommunlån, upptagna under senast föregående tioårsperiod eller den vid regleringstillfället gällande räntan för kommunernas obligationslån. Som ett alternativ nämndes gällande ränta för de statliga tomträttslånen. Domstolsprövning skulle kunna äga rum endast i de fall då högre räntesats än den sålunda angivna skulle bli aktuell.

Från tomträttshavarhåll hade enligt förbundet hävdats att markupplåtaren borde räkna med avgäldsrentor som är väsentligt lägre än marknadens låneräntor därför att upplåtelse av tomträtt utgör en värdesäkrad penningplacering.

Flera omständigheter talade enligt förbundet emot det riktiga i ett sådant resonemang. Markägaren är skyldig tillhandahålla tomträtten under obegränsad tid. Värdestegringen kan inte realiseras såsom vid en fastighetsförsäljning. Möjligheten att överlåta tomträttsmark är helt teoretisk. Tomträttsupplåtaren kan ej belåna tomträtten. Visserligen kan kommunen erhålla

förmånliga tomträttslån, men detta gäller bara i fråga om upplåtelser för bostadsändamål. Erfarenheterna har enligt förbundet visat, att kommunerna inte har möjlighet att finansiera en omfattande exploatering av tomtmark enbart med hjälp av de statliga tomträttslånen. Om avgäldsrentan fastställs till lägre nivå än låneräntan måste, påpekade förbundet, underskottet täckas med skatt eller lånemedel.

Kommunförbundets framställning är för närvarande föremål för behandling i justitiedepartementet.

Stockholms kommuns tomträttsutredning

Fastighetsnämnden i Stockholms kommun beslöt år 1973 att tillsätta en utredning med uppgift att utreda tomträttsituationen i dess helhet i Stockholm. Utredningens syfte var att ge ett allsidigt underlag för kommunens ställningstagande till den framtida tomträttspolitiken. Utredningen skulle utmyнна i konkreta förslag till upplåtelsevillkor för olika slag av tomträttsmark med beaktande av de skilda motiv som borde vägas samman.

Utredningsresultatet publicerades under beteckningen *Tomträttsutredningen 1974–1975* såsom bihang 1975:81 till kommunstyrelsens utlåtanden och memorial.

Utredningen utmyन्नar i vissa förslag till ändringar av tomträttsens tillämpning beträffande Stockholms kommun. Förslagen sammanfattas i utlåtandet i följande punkter (två punkter utelämnas här).

1. En första avgäldsperiod om 20 år må bestämmas
 - vid upplåtelse för annat ändamål än bostad om tomträttshavaren så önskar,
 - vid upplåtelse för bostadsändamål om statlig räntesubvention till avgäld utgår och subventionen skulle kunna förändras vid avgäldsreglering (jfr punkt 17).
2. Övergång från 20-årig till 10-årig avgäldsperiod må överenskommas.
3. Avgäld bestämmes efter samma principer vid upplåtelse, omprövning, förnyad upplåtelse och övergång till gällande tomträttslagstiftning. I tillämpliga delar skall principerna gälla även jämkning av avgäld (jfr punkterna 12 och 16).
4. Bestämning av avgäld sker med fem faktorer, nämligen grundvärde, tidsfaktor, faktor för grundläggningsbidrag, faktor för rivnings- och evakueringskostnad samt räntefaktor.
5. Grundvärde utgöres av fastighetens marktaxeringsvärde. Saknas marktaxeringsvärde skall grundvärdet bestämmas med ledning av närbelägna likartade fastigheters marktaxeringsvärden (jfr punkterna 10 och 11).
6. Tidsfaktor bestämmes av konsumentprisindex från föregående allmänna fastighetstaxerings värdetidpunkt till tidpunkten för överenskommelse om avgälden.
7. Faktor för grundläggningsbidrag har storleken 1,1 och tillämpas om bidrag skall utgå eller har utgått.
8. Faktor för rivnings- och evakueringskostnader har storleken 1,1 och tillämpas då grundvärdet avser icke avröjd tomtmark.
9. Räntefaktor för 20-årig avgäldsperiod väljes lika med statsobligations-

räntan för obligationer med 15 års återstående löptid vid tiden för överenskommelsen avrundad nedåt till närmaste hela eller halva procent.

Räntefaktorn för 10-årig period erhålles genom att statsobligationsräntan multipliceras med faktorn 0,8 varefter avrundning sker på ovan nämnt sätt.

10. Kan ej grundvärde bestämmas ur marktaxeringsvärden skall grundvärde, tidsfaktor, faktor för grundläggningsbidrag och faktor för rivnings- och evakueringskostnad ersättas av ett belopp erhållet ur kommunens självkostnad för mark och exploatering. Vid annat ändamål än bostad skall beloppet fastställas med hänsyn även till 75 % av ett uppskattat marknadsvärde för marken.

11. Uppmärksammas att marktaxeringsvärdet ej ligger inom ett rimligt intervall kring 75 % av tomträttsmarkens marknadsvärde skall nämnda andel av marknadsvärdet utgöra grundvärde. Kontroll skall regelmässigt ske av förhållandet mellan marktaxeringsvärdet och tomträttsmarkens marknadsvärde då markvärdet är högt.

12. Jämkning av avgäld skall under löpande avgäldsperiod endast krävas eller medgivnas om tomträtts värdet förändrats avsevärt. Vid utvidgning av tomträtts innehåll skall ökningen av marktaxeringsvärdet utgöra grundvärde medan vid minskning den tidigare avgälden skall ändras i samma proportion som marktaxeringsvärdet ändras.

13. Under en första avgäldsperiod om 20 år må avgäldsuttaget omfördelas då upplåtelse sker för annat ändamål än bostad. Avgäldsuttaget må även omfördelas för befintlig tomträtt med 20-årig avgäldsperiod.

14. Inom exploateringsområde för annat ändamål än bostad må avgäldsreduktion begränsad till första avgäldsperioden tillämpas i syfte att utjämna extraordinära markberedningskostnader.

15. Kommunförbundets yrkande om ändringar av tomträttslagstiftningen bör kompletteras i bl. a. följande avseenden.

- Maximigränser, inom vilka domstolsprövning ej är erforderlig, bör anges för räntefaktorns storlek vid olika långa avgäldsperioder.
- Upplåtelse för fritidsbebyggelse bör kunna ske enligt de regler som gäller för annat ändamål än bostad.

16. I avvaktan på nämnda ändringar av lagstiftningen skall kommunen vid tvist om avgäld yrka en sådan baserad på markens marknadsvärde vid regleringstidpunkten och räntefaktor enligt rättspraxis.

I utredningen riktas viss kritik mot den metod HD använt i de tidigare redovisade avgörandena. Kritiken riktar sig främst mot det förhållandet att metoden kräver att ett antagande måste göras om den framtida markvärdestegringens storlek under en trettioårsperiod och att HD inte redovisat hur en sådan bestämning bör ske. En annan brist i HD:s kalkyl är enligt utredningen, att HD inte i fråga om beräkning av kalkylräntan redovisat hur korrektionen av den ränta som baseras på statsobligationsräntan bör göras. I utredningen anföras i dessa hänseenden bl. a. att de problem som tillstöter när kalkylränta och markvärdestegring skall bestämmas torde medföra att metoden inte kommer att fungera i praktiken.

Göteborgs kommuns tomträttsutredning

I en av Göteborgs kommuns fastighetskontor i maj 1976 framlagd utredning föreslås sammanfattningsvis, att kommunen tills vidare – i avvaktan på lagändring – såvitt gäller upplåtelser för bostadsändamål bestämmer markvärdet såsom ett värde baserat på av fastighetsnämnden för olika tidpunkter sedan år 1953 fastställda tomtpriiser jämte tillägg enligt en viss indexmetod. I fråga om upplåtelser för kommersiella ändamål föreslås att avgäldsunderlaget så långt möjligt anpassas till läget på marknaden. För båda upplåtelsetyperna föreslås 6,5 procent ränta, vilket värde dock kan justeras. Fastighetsnämnden har beslutat tillämpa de angivna principerna.

Remissyttrandena

Allmänna synpunkter

Motionärens förslag om en översyn av tomträttsinstitutet har genomgående fått ett positivt mottagande av remissinstanserna. I flera remissvar förordas att en sådan översyn bör göras snarast möjligt och omfatta även andra frågor än dem motionären behandlat.

Svea hovrätt anför, att starka skäl talar för en snar översyn av tomtträttsinstitutet och därmed sammanhängande frågor. Enligt hovrätten erbjuder tillämpningen av gällande regler för bestämmande av tomträttsavgäld onekligen avsevärda svårigheter. Hovrätten kan också instämma i att svårigheterna inte kan väntas minska särskilt mycket genom utveckling av rättspraxis. Vid en översyn bör övervägas i vad mån det är möjligt att schablonisera avgäldsberäkningen. Det bör vidare utredas huruvida det kan anses motiverat att ha särskilda beräkningsregler för tomtträtt avseende bostadsändamål, exempelvis för att tillgodose bostadssociala önskemål. Det finns enligt hovrätten också anledning att se över jämkningsregeln i 13 kap. 12 § jordabalken. Det kan exempelvis hävdas att tomtträttshavare – särskilt om avgäldsperioden är lång – bör ha möjlighet till avgäldsjämkning om den ort eller det område inom vilken fastigheten är belägen skulle få ett minskat attraktionsvärde. Vid en översyn av reglerna om tomtträttsavgäld bör man, framhåller hovrätten, sträva efter att ge dessa sådant innehåll att tomtträttshavare med likvärdiga tomtträtter och med avgäldsperioder som börjar ungefär samtidigt får lika stora avgälder. En utredning måste också undersöka om särskilda åtgärder, exempelvis i fråga om villkoren för tomtträttslån, behöver vidtas för att underlätta för kommunerna att upplåta mark med tomtträtt. Till sist anmärker hovrätten att i en utredning bör ingå företrädare för de kategorier som främst berörs, nämligen kommunerna, småhusägarna, bostadsföretagen, näringslivet och kreditinstitutionerna.

I *Svenska kommunförbundets* yttrande anføres att främst två omständigheter har medverkat till att avgäldsregleringarna orsakat problem hos kommunerna och i stor utsträckning kommit att hänskjutas till domstol för av-

görande. Den ena hänför sig till det förhållandet att avgäldsperiodernas betydande längd medfört att höjningarna blivit mycket kraftiga. Förbundet framhåller att tiofaldiga ökningar i avgälderna sålunda inte är ovanliga i kommuner som eftersträvar att avgälderna skall komma i nivå med dem som tillämpas vid nyupplåtelse av tomträtter. Nyupplåtelse avser f. ö. oftast tomter med mera perifert läge i samhället. Den andra omständigheten är enligt förbundet att lagbestämmelserna gällande omreglering är alltför knapphändiga, vilket medfört osäkerhet såväl hos kommunerna och tomt-rättshavarna som hos domstolarna.

Förbundet påpekar vidare att ett stort antal mål om avgäldsreglering f. n. belastar domstolarna och att målen i stor utsträckning är vilande i avvaktan på ett ytterligare avgörande i HD. Många tomträttshavare kommer att få erlagga betydande avgäldsbelopp retroaktivt. Uttalanden i samband med tidigare översyn av tomträttslagstiftningen visar på svårigheterna att i sin helhet göra nya regler tillämpliga på upplåtelser som skett före ny lagstiftning. Ju längre denna dröjer desto fler nya upplåtelser kommer att ske inom ramen för den nuvarande lagstiftningen. Flera olika skäl talar sålunda för att översynen av tomträttslagstiftningen, särskilt i vad avser avgäldsreglering, sker i en sådan takt att praktiska resultat erhålles snarast möjligt, avslutar förbundet.

Även *Stockholms kommun* tillstyrker att den föreslagna utredningen kommer till stånd, men förordar att direktiven för en översyn utformas så att även andra frågor än de i motionen angivna kan komma att behandlas.

I sitt yttrande till kommunen framhåller stadskansliets juridiska avdelning (*vice stadsjuristen*) bl. a. att tiden nu torde vara inne att låta tomträtsreglerna bli föremål för den genomgång och utredning som inte utfördes vid införandet av nya jordabalken år 1970. Vid en revision av reglerna bör det övervägas att införa en möjlighet för kommunerna att tillämpa en varierad avgäld under vissa betingelser, t. ex. för att främja företagslokalisering.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa framhåller i sitt yttrande att det för stadshypoteksinstitutionens del är av betydelse att tomträttens kreditvärde inte försämras. Institutionens utlåning avser fast egendom eller med tomträtt upplåten fastighet. Genom 1953 års ändringar i tomträttslagstiftningen stärktes tomträttens kreditvärde på ett sådant sätt att lån mot säkerhet av tomträttsinteckning blev jämställda med lån mot säkerhet av fastighetsinteckning. Vid 1967 års ändringar i fråga om bl. a. avgäldsperiodernas längd synes även kreditaspekterna tillfredsställande ha beaktats. Mot denna bakgrund är det enligt stadshypotekskassan av vikt att, såvitt gäller frågor av det slag som aktualiseras i motionen, konsekvenserna från kreditgivnings-synpunkt blir belysta.

Bostadsstyrelsen instämmer i huvudsak i motionärens beskrivning av de problem som föreligger vid omreglering av tomträttsavgälder, samt anser att motionen rymmer frågor av den art som bör prövas i ett sammanhang.

Också *Sveriges villaägareförbund* finner en översyn av tomträttslagstift-

ningen önskvärd. Förbundet hänvisar till att förbundet i en skrivelse till justitiedepartementet år 1975 begärt en sådan översyn. I denna skrivelse anförde förbundet att den ökade boendetrygghet man ville uppnå genom 1953 och 1967 års lagstiftning blivit en chimär. Detta sammanhänge enligt förbundet med lagens bestämmelser om avgäldsperioder och frånvaron av fasta regler för avgäldsberäkningen. Förbundet påpekade också att reglerna om inlösen var svårtolkade. – I remissvaret anför förbundet vidare, att en utredning bör pröva frågan om rättegångskostnaderna i tomträttsmål. Nuvarande rättspraxis har enligt förbundet gett helt oacceptabla resultat. Förbundet hävdar att starka skäl föreligger att tillämpa samma ordning som vid expropriation, där kostnaderna i första instans betalas av exproprianden.

Beräkning av avgäld

Frågan om sättet att beräkna avgäldens storlek har ägnats särskild uppmärksamhet av flertalet remissinstanser.

Svea hovrätt framhåller att markvärdet ofta kan bestämmas utan större besvär men att oenighet mellan parterna många gånger kan leda till omfattande och dyra utredningar. Hovrätten ifrågasätter om inte en anknytning till taxeringsvärdet bör övervägas, men påpekar också att en expansion av tomträttsinstitutet medför att det blir allt svårare och till slut omöjligt att på sätt som nu sker bestämma ett markvärde med utgångspunkt i disposition med äganderätt. Samma svårighet drabbar då fastställande av taxeringsvärde. En utredning måste därför undersöka lämpliga alternativ till markvärdet som bas för avgäldens beräkning. Markvärdet påverkas av förväntningar om högre avkastning eller om stigande markvärde, fortsätter hovrätten. Relationen mellan markvärdet och däri ingående förväntningsvärde får direkt betydelse för avgäldsräntan. Avkastning och markvärde antas ofta hålla jämna steg med penningvärdeförändringen. Detta kan enligt hovrätten ge utgångspunkt för överväganden om någon form av schablonisering. – Beträffande räntefaktorn märks vidare att uttalandet i förarbetena att avgälden bör motsvara skälig ränta på markvärdet redan i sig självt inbjuder till mycket varierande tolkningar och tillämpningar, framhåller hovrätten. Detta visas bl. a. av den under senare tid förda allmänna debatten i ämnet. Att svårigheterna härvidlag är betydande belyses bl. a. av de tre i motionen omnämnda HD-domarna. – Vid en utredning kan det enligt hovrätten beträffande räntefaktorn vara skäl att undersöka möjligheten av att för varje kalenderår centralt bestämma den räntesats som skall gälla vid omprövning av tomträttsavgäld (såsom t. ex. sker med de kommunala tomträttslånen). – En väsentlig anledning till den rådande oenigheten angående avgäldsräntans storlek är att kommunerna vill få kostnader för tomträttsmarken täckta inom en inte alltför lång tid. En kommuns önskan härvidlag kan, avslutar hovrätten, inte alltid förenas med huvudprinciperna för avgäldens beräkning, närmast beroende på att kommunens länckostnad också omfattar belopp motsvarande markens förväntningsvärde.

Tanken att bestämma avgälden genom någon form av index tas upp av *vice stadsjuristen* i Stockholm. I yttrandet konstateras, att avgäldsräntan är svår att bestämma enligt den modell som tillämpats av HD enär modellen bygger på vissa antaganden bl. a. om vilken markvärdeutveckling som tomt-rättsfastigheten kan undergå under den närmast följande 30-årsperioden. Kalkylmodellen synes inte heller helt accepterad, vilket framgår av att Svea hovrätt i en år 1975 avkunnad dom i vissa hänseenden frångått densamma. Om den nuvarande regeln att avgälden skall beräknas såsom skälig ränta på markvärdet behålls, bör enligt *vice stadsjuristen* även frågan om hur markvärdet skall bestämmas bli föremål för överväganden. Av HD:s domar framgår att markvärdebestämningen inte mött några svårigheter, men så är numera fallet, och detta problem torde enligt vad som anförs i yttrandet bli allt större då allt flera fastigheter upplåtits med tomt rätt. I yttrandet ifrågasätts emellertid om det nuvarande systemet för bestämmande av avgäld bör behållas. Det skulle kanske kunna visa sig vara en framkomlig väg att bestämma ny avgäld t. ex. genom att konstruera någon form av index. En sådan metod skulle kunna vara lätt att administrera och lätt för tomt-rättshavare att förstå.

De av *vice stadsjuristen* framförda synpunkterna delas av Stockholms kommuns drätselnämnd. Drätselnämnden påpekar vidare att för Stockholms del är svårigheterna att bestämma entydiga markvärden betydande. I vissa områden är sålunda tomt-rättsfastigheterna så dominerande att bedömningarna ej kan grundas på en sedvanlig ortsprisstatistik. I andra områden, som t. ex. i Cityområdet, råder så specifika förhållanden att något statistiskt markvärde inte utan svårighet kan fastställas. I många fall har man i stället fått tillgripa hypotetiska beräkningsmodeller för fastställande av markvärdet. Att detta vållar betydande praktiska problem står klart, eftersom Stockholms kommun enbart har att reglera mer än 1 000 upplåtelser per år. Av det sagda torde framgå att ett mindre oomtvistat system ter sig önskvärt och ändamålsenligt, framhåller drätselnämnden.

Stadshypotekskassan ställer sig tvivlande till behovet av lagstiftning beträffande avgäldsräntan. Beträffande motionärens påstående att behov av lagstiftning i första hand föreligger rörande räntesatsen framhålls i remissvaret att det torde vara för tidigt att på grund av föreliggande rättspraxis dra den slutsatsen att lagstiftningsåtgärder skulle vara erforderliga. Frågorna om markvärde och avgäldsränta synes i själva verket så svåra att bedöma på sikt och så olikartade vad gäller olika typer av objekt att en lagstiftning i den riktning som föreslås torde vara svår att åstadkomma.

Sveriges villaägareförbund anför, att förbundet i väsentliga hänseenden, bl. a. i frågan om hur avgäldsräntan bör bestämmas, hyser en från motionären avvikande uppfattning. I denna fråga hänvisar förbundet bl. a. till en artikel av förbundets ordförande i *Svensk Juristtidning* 1976 s. 71 ff. Av artikeln, som är upplagd som en jämförelse mellan HD:s beräkningssätt och det av förbundet rekommenderade, framgår bl. a. följande.

Liksom HD utgår förbundet från en kalkylränta. Som uttryck för kalkylräntan använder förbundet kommunlåneräntan. Denna uppgick under åren 1965–1974 i genomsnitt till 7,2 %. Kalkylräntan korrigeras med hänsyn till den faktiska genomsnittliga penningvärdeförsämringen under den period, som kalkylräntan beräknats för. Enligt konsumentprisindex var inflationen under den angivna perioden i genomsnitt 5,8 %. Som resultat erhålls en realränta av ca 1,5 %. I likhet med HD gör förbundet en ytterligare korrektion för att avgälden bestäms med utgångspunkt i markvärdet vid varje avgäldsperiods början och inte i det något högre medelmarkvärdet under perioden.

I artikeln anføres avslutningsvis.

Beräkningarna skiljer sig något åt dels i *principiella avseenden*, dels från mera *praktiska synpunkter*.

Vad först gäller den förhöjning av den primära kalkylräntan med ca 1,5 % som görs av HD, kan noteras, att HD-målen gällde tomträtt för kommersiella ändamål. Vid småhus finns inte motsvarande motiv för förhöjning, eftersom syftet med att inneha tomträttsmark inte är kapitalplacering.

För att ge erforderlig stadga åt ränteberäkningarna är det lämpligt att anknyta till det statistiska räntegenomsnittet under en på förhand bestämd tidsperiod, som inte bör vara för kort.

Det kan vidare i princip ifrågasättas om det, på det sätt HD gör, är riktigt att korrigera för den förväntade *markvärdestegringen*. En sådan metod leder till den svårförståeliga konsekvensen, att avgäldsräntan blir lägre för ett område med hög förväntad markvärdestegring än vid låg markvärdestegring. Härigenom "korrigeras bort" den eventuella realvärdestegring, som kommunen kan göra anspråk på. Markvärdet (marknadsvärdet) får i stället uppfattas som den vid varje tidpunkt bästa tillgängliga bedömningen både av fastighetens framtida omedelbara avkastning och av dess värdeutveckling. I stället bör korrektionen avse *penningvärdeförsämringen*. Det föreligger vidare en klar samvariation mellan marknadsräntan och penningvärdeförsämringen. Denna bör därför bestämmas statistiskt för samma basperiod som den primära kalkylräntan, inte uppskattas för framtiden. Härigenom uppnås också en större säkerhet vid räntebestämningen.

Bestämningen av avgälden blir avgörande endast för den närmaste avgäldsperioden. De efterföljande periodernas avgälder blir bestämda med utgångspunkt från de faktiska markvärden och räntesatser, som då föreligger. Att söka beakta vad som kan inträffa efter den närmaste perioden är därför onödigt och kan leda till direkta felaktigheter.

Avgäldsperiodens längd

Drätselnämnden har inte något att erinra mot en förkortning av avgäldsperioden om man därigenom vinner att avgäldshöjningarna känns mindre betungande för tomträttshavarna. Drätselnämndens påpekar att om grundprinciperna för fastställande av avgälden skulle ändras, exempelvis genom införandet av ett indexsystem, blir givetvis frågan om avgäldsperiodens längd av mindre intresse. Det vore enligt drätselnämnden också av värde om

kommun och tomträttshavare – särskilt vid industriupplåtelser o. d. – kunde medges att fritt träffa överenskommelse om varierande avgäldsperioder.

Att tillåta så korta avgäldsperioder som fem år skulle enligt *stadshypotekskassan* medföra problem från kreditgivningssynpunkt. Möjligheterna att fastställa det långfristiga belåningsvärdet skulle försvåras. Att, såsom motionären föreslagit, avkorta avgäldsperioderna i redan träffade tomträttsavtal synes enligt stadshypotekskassan knappast vara möjligt enligt allmänna civilrättsliga principer.

Utskottet

Tomträttsinstitutet infördes i svensk rätt år 1907. Nu gällande regler om tomträtt tillkom i huvudsak i samband med en reform av tomträttsinstitutet år 1953. De centrala reglerna om tomträtt återfinns i 13 kap. jordabalken.

Tomträtt är en särskild form av nyttjanderättsupplåtelse mot vederlag. Upplåtelse av tomträtt kan ske endast i fastighet, som tillhör staten eller kommunen eller eljest är i allmän ägo. Tomträtten gäller under obegränsad tidrymd; endast fastighetsägaren har vissa möjligheter att efter lång tid uppsäga avtalet, och härvid måste han i regel lösa byggnad som är uppförd på tomten. Upplåtelsen får avse vilket ändamål som helst, exempelvis bostadsbebyggelse eller industriell verksamhet. Tomträttshavaren skall årligen erlägga avgäld till fastighetsägaren. Avgäld skall utgå med oförändrat belopp under varje avgäldsperiod. Denna skall vara minst tio år. I vissa fall kan dock avgälden jämkas under löpande avgäldsperiod. Talan om omprövning av avgäld skall väckas vid fastighetsdomstolen under näst sista året av avgäldsperioden. Domstolen skall därvid bestämma avgälden på grundval av det värde marken äger vid tiden för omprövningen. Avgälden skall motsvara skiljig ränta på det uppskattade markvärdet. Vid bedömning av markvärdet skall hänsyn tas till ändamålet med upplåtelsen och till eventuellt förekommande s. k. inskränkande föreskrifter med avseende på fastighetens användning. I avgäldsregleringsmål tillämpas rättegångsbalkens regler med avseende på rättegångskostnaderna. Tomträtt kan överlåtas och intecknas samt bli föremål för expropriation eller annat tvångsförvärv. Kommuner och kommunala bolag kan erhålla särskilt förmånliga lån, s. k. tomträttslån, som hjälp vid finansieringen i samband med upplåtelse av tomträtt.

I motionen hemställs att riksdagen hos regeringen begär översyn av gällande regler rörande omprövning av avgäld, avgäldsperiodernas längd och uppsägning vid upplåtelse med tomträtt. Motionären framhåller, att frågorna om avgäldsreglering blev aktuella i 1970-talets början och att det då visade sig att i ett stort antal fall divergerande uppfattningar förelåg mellan fastighetsägarna och tomträttshavarna bl. a. i frågan om storleken av räntefaktorn vid bestämmandet av ny avgäld. Motionären erinrar vidare om att dessa meningsskiljaktigheter resulterat i många och omfattande processer om avgäldsreglering, vilka i stor utsträckning kommit att bli liggande i

domstolarna i avvaktan på de utslag från HD som redovisats i det föregående (s. 7-9). Enligt motionären torde HD:s avgöranden ha ett begränsat prejudikatvärde, främst beroende på att de avser tomträtt för annat ändamål än bostad samt på att den av HD tillämpade kalkylmodellen är alltför invecklad för att kunna praktiskt tillämpas. Om också i fortsättningen förevarande problem skall lösas domstolsvägen medför detta enligt motionären en svår belastning på processmaskineriet. Mot bakgrund härav hävdar motionären att behov av lagstiftning föreligger i de avseenden som angivits i motionen. – Motionären framför vissa synpunkter på hur tomträtsreglerna bör kunna omformas. I fråga om räntesats vid avgäldsreglering pekar motionären på möjligheten att kommunerna använder samma räntesats som vid nyupplåtelser. Avgäldsperioder på minst fem år bör tillåtas. Talan om avgäldsreglering bör få väckas när som helst före löpande avgäldsperiods utgång. Rätten att uppsäga tomträtsavtal bör utvidgas.

Utskottet vill inledningsvis framhålla att tomträttsinstitutet sedan länge fyllt en väsentlig funktion genom att ge möjligheter till enskild bebyggelse mot rimliga markkostnader och samtidigt göra det möjligt för det allmänna att tillgodogöra sig en rimlig del av markvärdestegringen och underlätta genomförandet av för samhällsutvecklingen önskvärda förändringar i fråga om markens användning. En grundläggande förutsättning härför har varit att lagstiftningen gett tomträttshavaren en tryggad ställning och berett honom möjlighet att utnyttja rättigheten som kreditobjekt på i princip samma sätt som en fastighet. Det bör i detta sammanhang betonas att huvudsyftet med 1953 års reform av tomträttsinstitutet var att stärka förtroendet för tomträtten.

Under senare år har emellertid i vissa hänseenden uppkommit svårigheter och olägenheter vid tillämpningen av tomträtsreglerna. Detta gäller särskilt frågan om omprövning av avgäld inför en ny avgäldsperiod. Svårigheterna synes huvudsakligen vara hänförliga till två omständigheter, nämligen den snabba värdestegringen på mark samt det höga ränteläget jämfört med situationen vid det ursprungliga upplåtelsetillfället. Resultatet har ofta blivit, att tomträttshavarna vid omregleringen ställts inför krav på att erlagga mångfaldigt högre avgälder än vad de tidigare erlagt. Detta förhållande är enligt utskottets uppfattning otillfredsställande och ägnat att på lång sikt undergräva förtroendet för tomträtten.

Motionärens yrkande om översyn av tomträtsreglerna har fått ett positivt gensvar vid remissbehandlingen. Så gott som samtliga remissinstanser tillstyrker att en översyn kommer till stånd. I flera remissvar förordas att en översyn bör göras snarast möjligt och omfatta även andra frågor än dem motionären behandlat.

Även utskottet är av uppfattningen att tidpunkten nu är inne att se över bestämmelserna om tomträtt. Utskottet vill härvid stryka under angelägenheten av att eventuella ändringar i tomträtsreglerna inte får en sådan utformning, att förtroendet för tomträtten och därigenom dess användbarhet

minskar. En utredning bör i första hand ta sikte på att undanröja de påtalade olägenheterna i samband med avgäldsregleringen. Såsom motionären och remissinstanserna har anført bör emellertid även andra moment i den nuvarande ordningen göras till föremål för en översyn.

Företrädare för justitiedepartementet har inför utskottet upplyst att det med anledning av bl. a. den tidigare omnämnda skrivelsen till regeringen från Kommunförbundet år 1971 pågått arbete med utformandet av en departementspromemoria med förslag till ändrade bestämmelser om avgäldsreglering m. m. Man har emellertid numera kommit till den uppfattningen att de aktuella frågorna är av den karaktären att utredningsarbetet i fortsättningen bör bedrivas i en offentlig utredning. Regeringen har därför för avsikt att inom kort tillsätta en sådan utredning med parlamentarisk sammansättning.

Genom att en utredning av förevarande frågor således nu kommer till stånd är syftet med motionen i allt väsentligt tillgodosett. Utskottet förutsätter att de av utskottet i det föregående framförda synpunkterna kommer att beaktas vid utformningen av utredningsdirektiven samt att stor vikt läggs vid att arbetet sker skyndsamt. Någon ytterligare åtgärd från riksdagens sida är därför inte erforderlig.

Utskottet hemställer på anförda skäl

att riksdagen avslår motionen 1975/76:1102.

Stockholm den 2 december 1976

På lagutskottets vägnar

IVAN SVANSTRÖM

Närvarande: herrar Svanström (c), Andersson i Södertälje (s), Lidgard (m), Olsson i Timrå (s), fru Nilsson i Sunne (s), herrar Ekinge (fp), Olsson i Sundsvall (c), Gillström (s), fru Lindquist (m), herr Konradsson (s), fru Karlsson (c), herr Silfverstrand (s), fru Johansson i Tidaholm (s), herrar Eriksson i Ulfaby (c) och Torwald (c).

