

Nr 25

Lagutskottets betänkande med anledning av motion om vidgad rätt för markägare att ställa villkor vid tomträtsupplåtelse**Motionen**

I motionen 1975:1139 av herr Lindkvist m. fl. (s) föreslås att riksdagen hos regeringen hemställer om sådant förslag till ändring i jordabalkens regler om tomträtt att tomträttens inträde eller bestånd får göras beroende av villkor på motsvarande sätt som vid köp av fast egendom.

Till stöd för motionsyrkandet erinrar motionärerna om att vid köp av fast egendom köpets fullbordan eller bestånd kan göras beroende av villkor under en tid av högst två år från köpehandlingens upprättande. Som exempel på sådant villkor nämns att försåld mark skall bebyggas. Motionärerna anför vidare att vid upplåtelse av tomträtt tomträttens inträde eller bestånd inte får göras beroende av något villkor. Detta innebär enligt motionärerna att tomträtsinstitutet begränsar kommuns möjligheter att få fram önskvärd bebyggelse på tomträtsmark. Motionärerna påpekar att detta förhållande ibland utnyttjas så att personer som tilldelats tomträtt efter sin turordning i tomtkön har överlåtit tomträtten till byggnadsfirmor i spekulationsyfte. De skäl som motiverat reglerna om villkorligt köp av fast egendom torde enligt motionärerna i väsentliga delar gälla även vid tomträtsupplåtelse.

Utskottet har inhämtat utlåtanden över motionen från Svea hovrätt och bostadsstyrelsen. På begäran av utskottet har vidare yttranden över motionen avgivits av Svenska kommunförbundet, stiftsnämnden i Uppsala, Malmö fastighetsnämnd, Stockholms fastighetsnämnd, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa samt Svenska sparbanksföreningen.

Gällande ordning*Bestämmelser i jordabalken*

Enligt 13 kap. 1 § *jordabalken* (JB) kan nyttjanderätt till fastighet upplåtas som tomträtt under obestämd tid 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 (2 §). Det stadgande som främst avses i motionen torde vara 13 kap. 6 § JB. Detta innehåller förbud såväl mot villkorad tomträtsupplåtelse som mot inskränkning i tomträttshavarens rätt att överlåta tomträtten eller att upplåta panträtt eller nyttjanderätt i denna.

Tomträtsupplåtelse medför i sig ingen förpliktelse för tomträttshavaren

att bebygga marken, men genom föreskrifter i upplåtelsehandlingen kan kommunen tillförsäkra sig det plangenomförande som anses påkallat (13 kap. 4 §). De planbestämmelser som gäller vid tiden för upplåtelsen anses ingå i avtalet utan särskild överenskommelse (13 kap. 4 § 2 st.).

I motsats till vad som gäller vid upplåtelse av tomträtt kan vid köp, såvida bestämmelser härom intas i köpehandlingen, förvärvets fullbordan eller bestånd göras beroende av villkor under en tid av två år från den dag då köpehandlingen upprättades (4 kap. 3 § 1 p. och 4 kap. 4 § 1 st. JB). Till köpevillkor i nu berörd bemärkelse hänförs emellertid inte en sådan bestämmelse i köpeavtal som begränsar köparens rätt att överlåta fastigheten. Detta framgår av systematiken i 4 kap. 3 § JB. En inskränkning av detta slag i köparens dispositionsrätt kan således vila över fastigheten under köparens hela livstid. Den principiella skillnaden mellan "köpevillkor" och "överlåtelseförbud" yttrar sig bl. a. däri att om förvärvet är beroende av villkor lagfartsansökan skall förklaras vilande, medan intet hindrar lagfart på fång som förbundits med "överlåtelseförbud".

Prövning av köpeskillning för småhus i vissa fall

I olika sammanhang har det konstaterats att efterfrågan på statsbelånade småhus inom vissa områden varit så stark i förhållande till aktuellt utbud att marknadsprisnivån legat avsevärt högre än den som blir ett resultat av bostadsmyndigheternas kostnadsprövning. Tomtpriset för bebyggelse med småhus vid kommunal försäljning av mark innefattar ofta en kraftig subvention. Det har framhållits att den förste ägaren inte bör få tillgodogöra sig dessa kommunala uppoffringar vid en snar försäljning (jfr prop. 1974:150 s. 83 ff.).

I en vid 1973 års riksdag väckt motion (1973:234) aktualiserades frågan om åtgärder för att motverka oskäligen kapitalvinster vid försäljning av statsbelånade småhus. Riksdagens beslut (CU 1973:19 rskr 1973:208) innebar att Kungl. Maj:t borde låta undersöka möjligheten och lämpligheten av temporära åtgärder som kan förenas med nu gällande kontroll av priset vid första överlåtelse av vissa småhus.

Kungl. Maj:t uppdrog med anledning härav åt *boendestudien* att under utredningsarbetet överväga frågan om möjligheten och lämpligheten av åtgärder i det av civilutskottet angivna syftet.

Fram t. o. m. år 1967 fanns bestämmelser enligt vilka ett beviljat statslån för bostadsbyggande fick övertas vid försäljning av fastigheten endast om köpeskillningen godkänts av länemyndigheten. Dessa bestämmelser var vid överlåtelse av småhus betingade främst av syftet att säljaren inte skulle kunna tillgodogöra sig det kapitaliserade värdet av direkta subventioner i form av t. ex. räntebidrag och underränta på statslån.

Bostadspolitiska kommittén ansåg i betänkandet (SOU 1966:44 s. 201) Bostadspolitiskt kreditstöd att motivet för en fortsatt kontroll av köpeskillningen vid överlåtelse av egna hem skulle bortfalla om de egentliga räntesubven-

tionerna avvecklades. Kommittén föreslog därför att kontrollen av köpeskillingen vid andrahandsförsäljning av statligt belånade hus skulle upphöra. Kommittén föreslog även att den detaljerade priskontroll som utövades vid förstagångsförsäljning av gruppbyggda småhus skulle upphöra.

Enligt statsmakternas beslut (prop. 1967:100, SU 1967:100, rskr 1967:265) avskaffades den särskilda köpeskillingskontrollen för statligt belånade hus från den 1 januari 1968. Däremot kvarstår en kontroll vid förstagångsöverlåtelse av gruppbyggda småhus – en kontroll inom ramen för det allmänna villkoret att lån inte får beviljas om produktionskostnaden är oskäligt hög.

Med anledning av förslag från boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har möjlighet till priskontroll vid försäljning av vissa statligt belånade småhus införts genom *bostadsfinansieringsförordningen (1974:946)*, som trätt i kraft den 1 januari 1975. Reglerna gäller sådana hus, för vilka länsbostadsnämnd godkänt produktionskostnaden vid den första försäljningen, dvs. de gruppbyggda småhusen. Enligt 45 § andra stycket bostadsfinansieringsförordningen gäller vid överlåtelse av fastighet eller tomträtt följande. Om förvärvet sker inom två år från det den som erhållit slutligt lånebeslut förvärvat fastigheten eller tomträtten får statligt bostadslån övertagas endast om köpeskillingen anses godtagbar med hänsyn till vissa, i stadgandet närmare angivna faktorer, bl. a. ursprungligen godtagen produktionskostnad och gjorda förbättringar. Enligt boende- och bostadsfinansieringsutredningarna bör ett försäljningspris i regel inte anses godtagbart om det ger skattepliktig realisationsvinst (prop. 1974:150 s. 86).

Som svar på två nyligen framställda interpellationer (nr 48 och 49) angående dels ytterligare åtgärder i allmänhet till motverkande av oskäliga kapitalvinster vid försäljning av småhus, dels ifrågasatt hembudsskyldighet till kommunen och dess bostadsförmedling av statsbelånade villor hänvisade bostadsministern den 28 april 1975 till de nya bestämmelserna i bostadsfinansieringsförordningen. Bostadsministern framhöll därvid att det ännu dröjer någon tid innan någon effekt av de nya reglerna kan utläsas. Vidare hänvisade bostadsministern till de skilda regler som ett antal kommuner tillämpar vid förstagångsförsäljning av småhus för att förhindra spekulation. Enligt bostadsministrernas uppfattning finns det skäl att avvakta resultatet av de hittills vidtagna åtgärderna och av den i kommunerna pågående verksamheten innan ställning tas till eventuella ytterligare åtgärder.

Ur lagstiftningens förarbeten

Reglerna om tomträtt i nu förevarande hänseende tillkom år 1953 och trädde i kraft den 1 januari 1954.

I samband med 1953 års lagstiftning om tomträtt framhöll lagberedningen (SOU 1952:28 s. 69 f.) att huvudsyftet med reformen av tomträttsinstitutet var att stärka förtroendet för tomträtten och därigenom öka dess användbarhet. Särskilt med hänsyn till tomträttskreditens ansågs det betänkligt att

på en så väsentlig punkt som i fråga om tomträttens överlåtbarhet skilda regler tillämpades på olika orter i landet. Överlåtbarheten ansågs vidare vara en förutsättning för att tomträten skulle kunna göras uppsägbar från tomt-rättshavarens sida.

Lagrådet ansåg däremot att ett undantag borde stadgas från förbudet mot att göra tomträttens inträde eller bestånd beroende av villkor samt föreslog att sådant villkor skulle vara giltigt om det uppställdes för att förmå tomträttshavaren att erlagga särskild ersättning för eventuell byggnad och annan egendom på tomträttsfastigheten (prop. 1953:177 s. 35). Departementschefen vände sig mot detta förslag från lagrådet och anförde därvid bl. a.:

I praktiken torde upplåtarna även utan den av lagrådet föreslagna anordningen kunna skaffa sig tillfredställande säkerhet för att ersättningen för sådan egendom erlägges. Härtill kommer att ett villkor av ifrågavarande art för tomträttshavaren skulle innebära väsentliga olägenheter i kredithänseende. Innan villkoret uppfyllts, skulle nämligen hinder möta för inskrivning av tomträten och därmed även för beviljande av inteckning i densamma. På grund av det anförda anser jag, att den av lagrådet föreslagna ändringen icke bör genomföras.

I 1970 års proposition med förslag till jordabalk upptog departementschefen åter frågan huruvida villkor för upplåtelsens bestånd skulle tillåtas i det hänseende som föreslogs av lagrådet vid 1953 års reform. Departementschefen fann dock ej heller nu tillräckliga skäl att göra undantag från förbudet mot villkor i åsyftat hänseende (prop. 1970:20 del. B1 s. 411 f.).

Remissvaren

Flertalet remissinstanser avstyrker motionen. *Svea hovrätt*, *bostadsstyrelsen*, *Svenska kommunförbundet* och *Malmö fastighetsnämnd* påpekar att markägaren redan enligt nu gällande regler kan uppställa villkor i tomträttskontrakten i syfte att få till stånd önskvärd bebyggelse inom viss tid. Malmö fastighetsnämnd anser det dock böra övervägas att från villkorsförbudet undanta villkor om erläggande av köpeskillning för byggnad i samband med upplåtelse av tomträtt. *Stadshypotekskassan* erinrar om att villkor angående beståndet av tomträtt skulle kunna äventyra förtroendet för tomträten från kreditgivningssynpunkt.

Svea hovrätt framhåller att kommunen genom föreskrifter i upplåtelsehandlingen torde kunna tillförsäkra sig det plangenomförande som anses påkallat samt att de planbestämmelser som gäller vid tiden för upplåtelsen anses ingå i avtalet utan särskild överenskommelse. Från den nu behandlade synpunkten anser hovrätten tillräckliga skäl inte föreligga att ändra lydelsen av 13 kap. 6 § JB.

I vad gäller förslaget att tomträttsupplåtelse – för att överlåtelse ”i spekulations syfte” skall hindras – görs villkorad på samma sätt som enligt

jordabalken medges vid äganderättsövergång framhåller hovrätten bl. a. att motionärernas syfte kan lagtekniskt uppnås enklast inte genom att villkorade tomträttsupplåtelser görs möjliga utan genom att bestämmelsen i 13 kap. 6 § 2 p. JB ändras så att parterna får frihet att avtala om inskränkningar i rätten att överlåta tomträtten. Härvid vill dock hovrätten fästa uppmärksamheten på vissa uttalanden i förarbetena till 1953 års tomträttsreform angående bl. a. överlåtbarhetens betydelse för tomträttskrediten.

Hovrätten anför vidare att det ej av motionen framgår hur vanligt det är att tomträttshavare handlar ”i spekulationssyfte”. Det är inte heller eljest bekant för hovrätten om och i vad mån missförhållanden i detta hänseende råder på tomträttsmarknaden. Hovrätten anser det dock inte uteslutet att vissa skäl kan tala för att den bedömning av tomträttsställning som gjordes 1953 nu bör jämkas. I detta sammanhang framhålls att en inskränkning till viss kortare tid i tomträttshavarens dispositionsrätt knappast behöver hindras av grundsatsen att tomträttsavtal ej får sägas upp av tomträtts-havaren (13 kap. 13 § JB). I brist på närmare kunskap om de faktiska förhållandena anser sig hovrätten dock inte kunna göra något uttalande i frågan om behovet av lagändring.

Malmö fastighetsnämnd erinrar om att tomträttsupplåtelser till helt övervägande del avser mark för uppförande av byggnader, medan däremot försäljning av fast egendom avser skiftande slag av objekt, där andelen andra fastigheter än sådana för nybyggnad är stor. Vid såväl tomträttsupplåtelse som försäljning av mark för bebyggelse, framhåller nämnden, är objektets kreditvärde av största betydelse. Med gällande bestämmelser kan lagfart på försäld fastighet ej beviljas förrän villkor om köps fullbordan eller bestånd uppfyllts. Om motsvarande möjlighet att föreskriva villkor fanns i fråga om tomträttsupplåtelse, torde inskrivning av tomträtten få anstå på samma sätt. Vid användandet av villkor av ifrågavarande slag skulle alltså enligt nämnden belåningsbart objekt ej erhållas, när behovet föreligger, dvs. vid påbörjandet av bebyggelsen.

Nämnden anser således att användandet av villkor av den innebörden att köp eller tomträttsupplåtelse återgår, om föreskrivet villkor ej uppfylles, ej synes lämpligt i samband med bebyggelse av fastighet. Ett sådant förfaringsätt torde i allmänhet kunna tillämpas endast om finansieringen av bebyggelsen sker efter statligt eller kommunalt engagemang i form av krediter eller borgen – åtaganden, för vilka stat och kommun under byggnadstiden ej kan återförsäkra sig genom pantträtt i fastigheten eller tomträtten.

Nämnden anser däremot inte något hinder föreligga att från förbudet undanta villkor om erläggande av köpeskilling för byggnad i samband med upplåtelse av tomträtt. En sådan ändring bör enligt nämnden övervägas med hänsyn till att utgångsläget är identiskt med förhållandet vid köp av fast egendom. Efter tillkomsten av 1973 års bostadssaneringslag sägs frågan ha fått förnyad aktualitet. I förarbetena till denna lag förutsätts nämligen

att kommunerna i betydande utsträckning förvärvar bebyggda fastigheter, som därefter för upprustning upplåtes med tomträtt, varvid kommunen betingar sig ersättning för byggnaden.

Risken för att ej få fram önskvärd bebyggelse säger sig nämnden för egen del förebygga genom att dels upplåta fastighet på arrende intill byggstarten, då tomträttsupplåtelse erhålles, dels i tomträttsavtalet föreskriva byggnadsskyldighet vid vite. Detta förfarande har enligt nämnden nästan undantagslöst gett till resultat att åsyftad bebyggelse kommit till stånd.

Vad slutligen beträffar spekulationsvinster på villatomter med nyupplörda hus anför nämnden att det inom kommunen har förmärkts tendenser till att enfamiljshus inom gruppbebyggelse utförd i kommunal regi kort efter färdigställandet säljs med mycket stor vinst av personer, till vilka tomträtt upplåtits. En sådan utveckling anser nämnden ej önskvärd, särskilt mot bakgrund av kommunens strävan att med olika medel få fram bebyggelse till lägsta möjliga kostnad. Fastighetsnämnden säger sig för närvarande företa en undersökning om lämpliga åtgärder för att förhindra uppkomsten av dylika vinster. Möjligheterna till att inom ramen för nu gällande lagstiftning uppnå ett effektivt resultat synes emellertid nämnden vara begränsade.

Stiftsnämnden i Uppsala framhåller att en inskränkning i villkorsförbudet enligt 13 kap. 6 § JB kan medföra att tomträtten förlorar sitt kreditvärde och därmed blir mindre attraktiv. Stiftsnämnden uppger att i den mån tomträttsupplåtelser förekommit inom den kyrkliga sektorn några sådana negativa effekter som motionärerna påtalat inte har konstaterats. Då nuvarande bestämmelser angående tomträttsupplåtelse ej varit till förfång för kyrkans intressen, och en ändring enligt motionen ej skulle tjäna något kyrkans intresse, kan stiftsnämnden ej tillstyrka motionärernas förslag.

Bostadsstyrelsen framhåller att en av fördelarna med tomträtt bl. a. ansetts vara att kommunerna genom att upplåta marken med tomträtt kan på ett mera aktivt sätt styra markanvändningen. Den möjlighet som finns att göra en försäljnings fullbordan beroende av villkor under en tid av högst två år från det köphandling upprättades torde enligt bostadsstyrelsen ha kommit till mycket liten användning, eftersom det väsentligt försvårar bl. a. finansieringen av markens bebyggande. Detta anses tala mot införande av motsvarande bestämmelse i samband med tomträtt.

Det problem motionärerna tar upp om överlåtelse av tomträtt i spekulationssyfte anser bostadsstyrelsen böra lösas på annat sätt än genom de föreslagna ändringarna av reglerna i jordabalken. Mot denna bakgrund avstyrker styrelsen de föreslagna ändringarna i jordabalkens regler om tomträtt.

Även *Svenska sparbanksföreningen* hänvisar till det allmänna syfte som uppbar 1953 års tomträttsreform, dvs. att stärka tomträttshavarens ställning och därmed tomträttens kreditvärde. Varje lagändring, som kan vara ägnad att motverka detta syfte, anser föreningen principiellt sett diskutabel. Motionärernas syften torde enligt föreningen delvis kunna tillgodoses på annan väg än den föreslagna, exempelvis genom att i tomträttskontraktet införa

en till ändamålet med upplåtelsen knuten vitesklausul, en metod som i vissa fall har tillämpats.

På grund härav och då en ändrad lagstiftning av innebörd att i avtal rörande tomträttsupplåtelse skall kunna införas alla sådana villkor, som är tillåtna enligt 4 kap. 4 § jordabalken, skulle öppna möjlighet för upplåtelsevillkor av en rad olika slag, vilkas berättigande i detta särskilda sammanhang ej nu kan bedömas, uttrycker föreningen tvekan rörande lämpligheten av en lagändring av den vidd som motionärerna avser. Föreningen säger sig dock för sin del kunna tillstyrka att en utredning i ämnet kommer till stånd.

Stockholms fastighetsnämnd anför att det vid upplåtelse av obebyggd mark regelmässigt finns ett behov för tomträttshavaren att snarast få belåna tomträtten mot säkerhet av inteckningar i densamma. Detta omöjliggörs dock om tomträttens inträde eller bestånd görs beroende av villkor. En tänkbar möjlighet att tillgodose motionärernas önskemål skulle enligt fastighetsnämnden vara att inskränkning får ske i tomträttshavarens rätt att överlåta tomträtten under en viss tidsperiod. Därvid skulle likväl tomträttsupplåtelse kunna komma till stånd och inskrivning och inteckning ske. Någon tvåårsgräns vid upplåtelser för gruppbyggda hus med tomträtt i Stockholm anser nämnden dock knappast erforderlig, eftersom inflyttning oftast sker 1,5–2 år innan tomträttskontrakt upprättas. Marken upplåts nämligen till en början mot arrende, och någon överlåtelse kan ej ske under arrendetiden. Orsaken till förseningen av en tomträttsupplåtelse är att det rättsliga bildandet av tomten släpar efter.

Nämnden uppger vidare att fastighetskontoret undersökt frekvensen av vidareförsäljning av hus som uppförts i småhusavdelningens regi. Undersökningen visade att under åren 1971 och 1972 tillsammans 3,6 procent av självbyggerihusen och 4,4 procent av entreprenadhusen bytt ägare, såvitt gällde småhusavdelningens produktion sedan år 1967. Den ringa omfattningen av vidareförsäljningar talade enligt nämndens uppfattning emot att det förekom någon spekulation i småhusavdelningens hus.

Nämnden anser att motionen har principiellt intresse genom att motionärerna önskar få enhetliga lagregler för fast egendom och tomträtt. Nämnden anser dock att det kan finnas risk för att tomträttens ställning försvagas om motionsförslaget genomförs.

Svenska kommunförbundet erinrar om att man alltsedan 1953 års tomträttsreform sökt värna om tomträttshavarens trygghet och tomträttens kreditvärde, varvid förbudet mot uppställandet av villkor för upplåtelsens bestånd varit ett viktigt medel. Den av motionärerna dragna parallellen mellan tomträttsupplåtelse och fastighetsköp anser förbundet föga givande, eftersom de spörsmål som uppkommer vid en tomträttsupplåtelse är av helt annat slag. Bland annat tillskapas vid tomträttsupplåtelsen något nytt, tomträtten, vilket ju ej är fallet vid fastighetsöverlåtelsen.

När det gäller kommuns möjligheter att få fram önskvärd bebyggelse

på tomträttsmark påpekar Kommunförbundet att för detta ändamål finns andra lämpligare styrmedel. De viktigaste torde vara de som byggnads- lagstiftningen erbjuder. Men även tomträttslagstiftningen ger sådana möjligheter. Sålunda skall enligt 13 kap. 1 § första stycket jordabalken vid tomträttsupplåtelse anges för vilket ändamål upplåtelsen sker. I de normalavtal för tomträttsupplåtelse som upprättats av Kommunförbundet anges i enlighet härmed vilken bebyggelse som skall uppföras på tomträttsfastigheten. Dessutom stipuleras vite som tomträttshavaren får utge om fastigheten inte bebyggts enligt föreskrifterna inom viss angiven tid.

Av det anförda torde enligt förbundet framgå att den av motionärerna föreslagna lagändringen varken är lämplig eller behövlig. Med hänsyn härtill anser förbundet att motionen inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stadshypotekskassan anför att stadshypoteksinstitutionen har till ändamål att utöva låneverksamhet avseende fast egendom eller med tomträtt upplåten fastighet. Belåning av fastigheter respektive tomträtter sägs ske först sedan bebyggelse färdigställts. Detta innebär att den fråga som berörs i motionen inte har aktualitet för stadshypoteksinstitutionens vidkommande såvitt avser den ursprungliga upplåtelsen av tomträtt. Däremot sägs villkor som införes i samband med förlängning av upplåtelse tiden för tomträtten påverka säkerheten för lämnad kredit. Stadshypotekskassan framhåller därför vikten av att villkor, varigenom beståndet av tomträtt kan göras beroende, inte får införes sedan tomträttsupplåtelse väl kommit till stånd och bebyggelse skett. Sådana villkor skulle kunna äventyra förtroendet för tomträtten från fastighetskreditgivningssynpunkt.

Utskottet

Nyttjanderätt till fastighet, som tillhör staten eller kommunen eller eljest är i allmän ägo, kan enligt 13 kap. jordabalken (JB) upplåtas som tomträtt. Tomträttens inträde eller bestånd får enligt 13 kap. 6 § JB ej göras beroende av villkor. Ej heller får inskränkning ske i tomträttshavarens rätt att överlåta tomträtten eller att upplåta panträtt eller nyttjanderätt i denna.

I motionen kritiseras bestämmelsen att tomträttens inträde eller bestånd inte får göras beroende av villkor. Förbudet mot sådana villkor begränsar enligt motionärernas uppfattning kommunernas möjligheter att dels få fram önskvärd bebyggelse på tomträttsmark, dels förhindra spekulation i överlåtelse av tomträtt. Motionärerna förordar därför att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i ovannämnda bestämmelser att tomträttens inträde eller bestånd får göras beroende av villkor på motsvarande sätt som vid köp av fast egendom, dvs. under en tid av högst två år från det upplåtelsehandlingen upprättades.

Utskottet vill inledningsvis erinra om att huvudsyftet med 1953 års reform av tomträttsinstitutet var att stärka förtroendet för tomträtten. Reformen innebar främst att tomträttshavarens ställning och därmed också tomträttens

värde som kreditobjekt stärktes avsevärt. Utskottet vill även understryka att tomträttsinstitutet visat sig vara ett värdefullt medel för den kommunala markpolitiken, bl. a. genom att det öppnar möjlighet för det allmänna att behålla en rimlig del av markvärdestegringen och underlättar genomförandet av för samhällsutvecklingen önskvärda förändringar i fråga om markens användning. Det är mot bakgrund härav angeläget att eventuella ändringar i tomträttsreglerna inte får sådan utformning, att förtroendet för tomträtten och därigenom dess användbarhet minskar.

Såsom ovan antytts finns det möjlighet att göra köp av fast egendom villkorat under viss tid, högst två år från den dag då köpehandlingen upprättades. En sådan åtgärd medför att lagfart ej kan beviljas förrän villkoret uppfyllts. Om motsvarande möjlighet att föreskriva villkor införs i fråga om tomträttsupplåtelse, torde inskrivning av tomträtten få anstå på samma sätt. Detta innebär att panträtt ej skulle kunna upplåtas i tomträtten, när behov därav vanligen inträder, dvs. vid påbörjande av byggnationen. I dessa fall finns emellertid viss möjlighet att lösa finansieringsfrågan genom statliga lån med säkerhet i form av kommunalt borgensåtagande. Mot bakgrund av det anförda finns det dock – såsom bl. a. stadshypotekskassan framhållit – risk för att den i motionen föreslagna lagändringen skulle kunna äventyra förtroendet för tomträtten från fastighetskreditgivningssynpunkt. Utskottet vill också peka på att möjligheten att göra fastighetsköp villkorat torde ha kommit till användning endast i ringa utsträckning, beroende bl. a. på finansieringssvårigheter. Enligt utskottets mening måste det med hänsyn till det anförda finnas starka skäl för att man på förevarande punkt skall införa samma regler för tomträttsupplåtelse som för köp av fast egendom.

Vad angår den av motionärerna väckta frågan om kommuns möjlighet att få fram önskvärd bebyggelse på tomträttsmark vill utskottet fästa uppmärksamhet på att markägaren redan enligt nu gällande bestämmelser i 13 kap. 4 § JB har möjlighet att i upplåtelschandlingen inta föreskrifter rörande fastighetens användning och bebyggelse. Det är vidare att märka att de planbestämmelser som gäller vid tiden för tomträttsupplåtelsen anses ingå i avtalet utan särskild överenskommelse. Som regel upptar också tomträttsavtalen bestämmelser om vilken bebyggelse som skall uppföras på tomträttsfastigheten. Vanligen föreskrivs härvid skyldighet för tomträttsshavaren att vid vite bebygga fastigheten inom viss angiven tid. Även andra metoder har utarbetats för att förebygga risken för att man ej får fram önskvärd bebyggelse. Som exempel härpå nämner Malmö fastighetsnämnd att kommunen upplåter marken på arrende intill byggstarten och först därefter träffar tomträttsavtal.

Enligt utskottets mening ger gällande bestämmelser markägaren goda möjligheter att styra tomträttsmarkens bebyggande i önskvärd riktning. De remissinstanser som företräder kommunala intressen, dvs. Kommunförbundet, Stockholms fastighetsnämnd och Malmö fastighetsnämnd, har inte heller funnit att förbudet mot villkorlig tomträttsupplåtelse begränsar kom-

munernas möjlighet att få fram önskvärd bebyggelse. Från den nu behandlade synpunkten anser utskottet därför att det inte föreligger tillräckliga skäl att tillstyrka lagändring.

Beträffande därefter problemet med överlåtelse av tomträtt i spekulations-syfte anmärker utskottet till en början att tomträtt ofta upplåts med färdigbyggd fastighet. Det har under senare tid visat sig att tomträttshavare, som snart efter upplåtelsen överlätit tomträten, kunnat göra detta till väsentligt högre pris än det som han själv erlagt. Orsaken härtill är att det kapitaliserade värdet av tomträtsavgälden ofta uppfattas som subventionerat jämfört med tomtens marknadsvärde. Har dessutom huset uppförts med bostadslån inträder ytterligare en subventionseffekt. Nu angivna omständigheter i förening med förväntan om byggkostnadsstegringar och en på vissa håll alltjämt förekommande knapphet på småhus har lett till att marknadsprisnivån kommit att ligga avsevärt högre än den prisnivå, som legat till grund för tomträtsupplåtelsen. De nu angivna förhållandena har – såsom motionärerna påpekat – i vissa fall utnyttjats av dem som står i tomträtskö i spekulationssyfte. Som exempel härpå kan nämnas att det i vissa storstadsregioner förekommit att en och samma person samtidigt uppehållit plats i tomträtskö i flera kommuner.

Motionärerna torde med sitt yrkande i förevarande hänseende syfta till begränsningar i tomträttshavarens rätt att överlåta tomträten. Utskottet vill emellertid peka på att – när det gäller köp av fast egendom – en bestämmelse i köpeavtal som begränsar köparens rätt att överlåta fastigheten inte är att hänföra till sådana villkor som förvärvets fullbordan eller bestånd kan göras beroende av. En inskränkning i köparens dispositionsrätt av nu angivet slag hindrar således inte lagfart på köpet och den kan i princip vila på fastigheten under köparens hela livstid. Motionens syfte kan därför inte tillgodoses genom att det införs möjlighet att göra tomträtsupplåtelse villkorad i samma omfattning som fastighetsköp.

Syftet med motionen torde i stället kunna lagtekniskt uppnås om förbudet i 13 kap. 6 § andra punkten JB mot inskränkning i tomträttshavarens rätt att överlåta tomträten upphävs. Utskottet vill emellertid erinra om att denna bestämmelse infördes i syfte att komma till rätta med den flora av vitt skilda överlåtelseförbud som tillämpades på olika orter i landet och som hade betydande negativa effekter på tomträtskrediten. Vidare bör beaktas att tomträttens överlåtbarhet ansågs vara en förutsättning för att tomträten skulle kunna göras ouppsägbar från tomträttshavarens sida (13 kap. 13 § JB). Såsom Svea hovrätt framhållit i sitt remissyttrande torde en inskränkning till viss kortare tid i tomträttshavarens dispositionsrätt dock inte behöva hindras av bestämmelsen i 13 kap. 3 § JB. Utskottet anser sig emellertid inte böra nu förorda någon ändring i förbudet att inskränka rätten till överlåtelse av tomträtt.

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet sålunda att det från bebyggelsesynpunkt inte föreligger något behov av den föreslagna lagändringen samt

att denna inte kan tillgodose motionens syfte att förhindra spekulation i överlåtelse av tomträtt. Utskottet kan följaktligen inte tillstyrka bifall till motionsyrkandet. Inte heller finner sig utskottet böra nu förorda någon ändring i förbudet mot att inskränka rätten till överlåtelse av tomträtt.

Utskottet vill emellertid tillägga att utskottet helt kan ansluta sig till motionärernas ståndpunkt att förekomsten av spekulation i tomträttsöverlåtelser måste motarbetas. I detta sammanhang vill utskottet peka på att överlåtelser i spekulationssyfte förekommer inte bara i samband med tomträttsupplåtelser utan även vid förvärv av statsbelånade småhus. Såsom framgår av det ovan anförda har möjlighet till priskontroll vid försäljning av vissa statligt belånade småhus införts genom bostadsfinansieringsförordningen, som trätt i kraft den 1 januari 1975. Förordningen omfattar sådana hus, för vilka länsbostadsnämnd godkänt produktionskostnad vid den första försäljningen. Om överlåtelse av fastighet eller tomträtt sker inom två år från den dag då den som erhöll slutligt lånebeslut förvärvade fastigheten eller tomträtten, får den nye ägaren överta det statliga bostadslånet endast om köpeskillingen anses godtagbar med hänsyn till bl. a. ursprungligen godtaggen produktionskostnad, gjorda förbättringar och allmän ändring av byggnadskostnaderna under tiden från färdigställandet och fram till överlåtelser. Såsom bostadsministern framhållit i ett nyligen lämnat interpellationssvar torde det dröja ytterligare en tid innan någon effekt av den tvååriga köpeskillingskontrollen kan avläsas.

Enligt utskottets mening kan det antas att de erfarenheter som kommer att vinnas av tillämpningen av bostadsfinansieringsförordningen samt den verksamhet som kommunerna bedriver i syfte att förhindra spekulation vid försäljning av småhus kan underlätta en lösning av det totala problem som spekulation i tomträttsmark och statsbelånade småhus utgör. Utskottet anser det därför inte påkallat att riksdagen nu tar något initiativ till ytterligare åtgärder mot sådan spekulation. Utskottet förutsätter dock med hänsyn till frågans vikt att den följs med uppmärksamhet i regeringens kansli och att regeringen förelägger riksdagen de förslag till åtgärder som kan befinnas lämpliga.

På grund av det anförda hemställer utskottet
att riksdagen avslår motionen 1975:1139.

Stockholm den 22 maj 1975

På lagutskottets vägnar
IVAN SVANSTRÖM

Närvarande: herrar Svanström (c), Hammarberg (s), Lidgard (m)*, Börjesson i Falköping (c), fru Åsbrink (s), herr Andersson i Södertälje (s), fru Nilsson i Sunne (s), herrar Olsson i Sundsvall (c), Israelsson (vpk), fru Fredgardh (c), herr Gustafsson i Stockholm (s)*, fru Lindquist (m)*, fru Johansson i Hovmantorp (s), herr Henmark (fp) och fru Karlsson (c).

*Ej närvarande vid betänkandets justering.

Särskilt yttrande

av herr Hammarberg (s), fru Åsbrink (s), herr Andersson i Södertälje (s), fru Nilsson i Sunne (s), herr Israelsson (vpk), herr Gustafsson i Stockholm (s) och fru Johansson i Hovmantorp (s) som anför:

Utskottet har ansett sig inte kunna tillstyrka motionärernas förslag om att begära en ändring av jordabalkens regler om tomträtt. Utskottet har emellertid helt anslutit sig till motionärernas ståndpunkt att förekomsten av spekulation i tomträttsöverlåtelser måste motarbetas och förutsätter bl. a. att frågan följs med uppmärksamhet i regeringens kansli.

I detta sammanhang vill vi ytterligare framhålla att det förhållandet att tomträttsupplåtelser och försäljning av småhus har kunnat ske till priser som avsevärt understiger marknadsvärdet är en följd av en framsynt planering från kommunernas sida, en rationell produktion och i vissa fall en inbyggd kraftig kommunal subvention. Det är givet att man ute i kommunerna upplever det som mycket otillfredsställande när man ser att kommunernas insatser – för att åstadkomma vettiga priser i nyproduktionen och därmed hålla nere boendekostnaderna – kan resultera i att stora kapitalvinster kommer vissa enskilda till del utan att dessa på något sätt medverkat härtill. Vi vill också peka på att den av utskottet åberopade bostadsfinansieringsförordningen inte är direkt tillämplig på tomträttsöverlåtelser. Det är därför angeläget att man ägnar frågan om spekulation vid tomträttsöverlåtelser särskild uppmärksamhet.

Vi anser det självfallet mycket tillfredsställande att inom utskottet enighet har kunnat uppnås om ett så positivt uttalande i denna viktiga fråga. Med detta yttrande har vi endast velat ytterligare stryka under vikten av att regeringen prövar alla möjligheter att komma till rätta med den allvarliga utvecklingen på detta område.