

Lagutskottets betänkande

1979/80: 28

med anledning av motion om inskränkning i rätten att överlåta bostadsfastighet

Ärendet

I betänkandet behandlas motionen 1979/80: 339 av Lars-Erik Lövdén (s) och Kurt Ove Johansson (s) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att förslag som ger kommunerna uttryckligt lagligt stöd för användandet av s. k. överlåtelseförbud i enlighet med vad som anförts i motionen bör föreläggas riksdagen,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att förslag bör föreläggas riksdagen om sådana ändringar av 13 kap. 6 § jordabalken att uppställande av överlåtelseförbud vid upplåtelse med tomträtt möjliggörs.

Lagutskottet har inhämtat yttrande över motionen från civilutskottet. Yttrandet fogas som bilaga till betänkandet.

Motionsskäl

Motiveringen till motionsyrkandena finns i motionen 1979/80: 338, vari anförts att den spekulativa handeln med bostäder har tilltagit under senare år och numera avser inte bara hyresfastigheter utan också småhus och bostadsrättslägenheter. Enligt motionärerna utgör spekulatio- nen i bostäder ett hot mot samhällsekonomin. Spekulationen är även till skada för bostadskonsumenter eftersom den medför högre boende- kostnader och allt större svårigheter för löntagarna att få hyggliga bo- städer. Motionärerna hänvisar till en enkät som bostadsstyrelsen år 1977 genomfört bland landets kommuner och som utvisar att spekulati- onen är ett utbrett fenomen och upplevs som ett problem av kommu- nerna. Enkäten gav också belägg för att nuvarande möjligheter att komma till rätta med företeelsen är starkt begränsade.

Enligt motionärerna använder flera kommuner metoden med s. k. överlåtelseförbud i syfte att förhindra spekulation. Metoden innebär att köparen i köpeavtal förbjuds att inom en viss tid överlåta fastigheten. Förbudet är ibland kombinerat med olika typer av bestämmelser för överlåtelsen och med någon form av vitesklausul. Det råder emellertid enligt motionärerna stor oklarhet om dessa villkor är lagliga. Detta gäl- ler särskilt de s. k. direkta överlåtelseförbuden. Denna rättsliga oklarhet bör skingras. Motionärerna anser att klara regler måste skapas som ger kommunerna möjligheter att t. ex. inta klausuler i köpeavtalen som förbinder köparen att inte försälja till annan köpare än den som kom-

munen anvisar eller godkänner och till de köpevillkor som kommunen godkänner.

Vidare framhålls att de kommuner som upplåter mark med tomträtt inte kan ställa upp s. k. överlåtelseförbud och andra liknande villkor. Även om tomträttsinstitutet i sig har spekulationsdämpande effekt, bör kommunerna få möjligheter att vid tomträttsupplåtelse uppställa samma sorts villkor som ovan föreslagits vid försäljning.

Ett i motionen 338 framlagt förslag om förlängd köpeskillingskontroll vid överlåtelse av statligt belånade småhus i spekulationshämmande syfte behandlas av civilutskottet i betänkandet 1979/80: 22.

Gällande ordning

Regler om köp, byte och gåva av fast egendom finns i 4 kap. jordabalken (JB). Kapitlet innehåller inte någon uttömmande reglering av olika avtalsvilkors giltighet utan endast sådana bestämmelser angående avtalsinnehållet som är påkallade från fastighetsrättslig synpunkt. Vid bedömandet av olika avtalsvillkor för en fastighetsöverlåtelse är man därför i stor utsträckning hänvisad till allmänna avtalsrättsliga bestämmelser och särskilt då reglerna om jämkning av avtal.

I 4 kap. 3 § JB finns regler som innebär att vissa avtalsbestämmelser måste tas in i köpehandlingen för att vara rättsligen giltiga. Underlåtenhet att följa bestämmelserna medför inte att avtalet i sin helhet blir ogiltigt. En typ av avtalsbestämmelser, vars giltighet är beroende av att de tagits in i köpehandlingen, är sådana som innebär att köpets fullbordan eller bestånd är beroende av villkor (3 § p. 1).

Stadgandet i 3 § p. 1 ger avtalsparterna möjlighet att bestämma att köpet skall hållas svävande, s. k. svävarvillkor. Exempel på sådana bestämmelser är att köpet skall gå åter, om köparen inom viss tid inte bebyggt fastigheten, att köparen eller säljaren har rätt att begära återgång av köpet och att köpet inte fullbordas förrän köpeskillingen betalats och köpebrev utfärdats. Möjligheterna att hålla ett köp svävande är emellertid inte obegränsade. Enligt 4 kap. 4 § JB får nämligen ett köps fullbordan eller bestånd ej göras beroende av villkor under mer än två år från köpehandlingens upprättande. Har längre tid avtalats är köpet i sin helhet ogiltigt. Ogiltighetsregeln gäller dock inte för alla svävarvillkor. Bl. a. kan ett köp under obegränsad tid göras beroende av köpeskillingsens erläggande.

Reglerna om svävarvillkor kompletteras av bestämmelser i 20 kap. JB, som innebär att så länge ett köp är svävande kan köparen bara få vilande lagfart. Innehåller köpehandlingen ett otillåtet svävarvillkor skall lagfartsansökan avslås.

En annan typ av avtalsbestämmelser, som är ogiltiga om de inte tagits in i köpehandlingen, är sådana som innebär inskränkningar i köparens rätt att överlåta eller inteckna fastigheten eller upplåta rättighet i den.

Exempel på bestämmelser om inskränkning i rätten att överlåta en fastighet är klausuler som över huvud taget förbjuder köparen att avyttra fastigheten eller som innebär att fastigheten inte får säljas utan överlåtarens medgivande, s. k. direkta överlåtelseförbud. Köparen kan också i avtalet förbjudas att vid visst vite sälja fastigheten. Denna typ av bestämmelser kan anses mindre långtgående än direkta överlåtelseförbud, eftersom de lämnar köparen en möjlighet att iaktta föreskriften eller att överträda den och betala det utsatta vitet. Sådan vitessanktionerade överlåtelseförbud brukar kallas indirekta överlåtelseförbud.

Har i ett köpeavtal tagits in en bestämmelse om överlåtelseförbud gäller enligt 20 kap. 14 § JB att inskränkningen i rätten att överlåta fastigheten skall antecknas ex officio i fastighetsboken i samband med att lagfart söks. Detsamma gäller förbud att inteckna fastigheten eller upplåta rättighet i den. Vissa rättsverkningar är knutna till sådana anteckningar. Anteckning om överlåtelseförbud medför att möjligheterna till godtroshörsförvärf avskärs och att en lagfartsansökan av en senare köpare skall avslås om förvärfvet står i strid med inskränkningen i rätten att överlåta fastigheten. Finns anteckning om inteckningsförbud skall ansökan om inteckning avslås. Motsvarande gäller i fråga om inskränkningar i köparens rätt att upplåta rättighet.

Även andra rättsverkningar kan följa med ett överlåtelseförbud. Enligt 66 § utsökningslagen (1877: 31 s. 1) gäller att egendom, som till följd av sin beskaffenhet eller enligt föreskrift vid gåva eller i testamente eller på annan mot en var gällande grund ej får överlätas, inte får utmätas såvida annat ej följer av lag. Av 27 § konkurslagen (1921: 225) följer vidare att en konkursgäldenärs egendom som är fredad från utmätning inte ingår i konkursboet. I doktrinen har gjorts gällande att i vart fall ett i överlåtarens intresse uppställt överlåtelseförbud bör respekteras vid utmätning och förhindra utmätning i egendomen. Huruvida alla typer av överlåtelseförbud får den följden att egendomen blir oåtkomlig för borgenärerna är dock inte fullt klart. Skulle ett överlåtelseförbud medföra att utmätning inte får ske anses härav följa att egendomen inte kan pantsättas.

De sakrättsliga verkningarna, som sålunda eventuellt är förknippade med ett överlåtelseförbud, innebär i praktiken att köparen har ytterst små möjligheter att utnyttja fastigheten som säkerhet för kredit.

En särskild fråga i sammanhanget är huruvida ett överlåtelseförbud automatiskt också medför inskränkning i rätten att inteckna fastigheten. I praxis har överlåtelseförbud inte tillagts denna rättsverkan. Rättsläget synes dock i viss mån oklart. Ett annat spørsmål som ännu inte klarlagts i doktrin och praxis är huruvida de lagliga rättsverkningarna av inskränkningar i köparens rätt att förfoga över fastigheten kan upphävas genom ett medgivande från överlåtaren.

Som framgår av den lämnade redogörelsen förutsätter JB att överlåtelseförbud kan förekomma vid fastighetsöverlåtelser, och de tillerkänns

också verkan gentemot tredje man. En annan sak är däremot huruvida full avtalsfrihet råder beträffande överlåtelseförbud eller med andra ord i vilka fall överlåtelseförbud är rättsligen giltiga och alltså är bindande för köparen och tredje man. Varken lagtexten i JB eller förarbetena kan anses ge något entydigt besked om tillåtligheten av överlåtelseförbud. Inte heller finns någon klarläggande praxis på området. Rättsläget får därför anses oklart. I sammanhanget bör framhållas beträffande de indirekta överlåtelseförbuden att om överlåtelseförbudet är ogiltigt så drabbas också förpliktelsen att utge vite av ogiltighet. I rättspraxis har emellertid i vissa fall avsteg skett från denna princip.

Till skillnad från vad som gäller vid överlåtelse av fast egendom är avtalsbestämmelser som inskränker förfoganderätten inte tillåtna vid upplåtelse av tomträtt. En uttrycklig bestämmelse härom finns i 13 kap. 6 § JB. Tillkomsten av bestämmelsen motiverades med att en möjlighet till inskränkningar i förfoganderätten skulle minska förtroendet för tomt-rättsinstitutet och därmed också dess användbarhet.

Som inledningsvis berörts kompletteras JB:s regler om fastighetsköp av allmänna avtalsregler. Av särskild betydelse, när det gäller frågan om överlåtelseförbud, är bestämmelserna i 36 § avtalslagen. Enligt lagrummet får avtalsvillkor jämkas eller lämnas utan avseende om det är oskäligt. Vid bedömandet av om ett villkor är oskäligt skall hänsyn tas till avtalets innehåll, omständigheterna vid dess tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Om ett oskäligt avtalsvillkor har sådan betydelse för avtalet att det inte skäligen kan krävas att avtalet i övrigt skall gälla med oförändrat innehåll kan avtalet jämkas även i annat avseende eller i sin helhet lämnas utan avseende. Vid prövningen skall särskild hänsyn tas till behovet av skydd för den som i egenskap av konsument eller eljest intar en underlägsen ställning i avtalsförhållandet.

Reglerna i 36 § avtalslagen ger således domstolen möjlighet att helt ogiltigförklara en oskälig avtalsbestämmelse om överlåtelseförbud eller att jämka villkoret exempelvis när det gäller vitets storlek eller den tid under vilken förbudet avtalats skola gälla.

Vissa bestämmelser om statligt belånade småhus

Enligt bostadsfinansieringsförordningen (1974: 946) kan under närmare angivna förutsättningar statligt bostadslån och räntebidrag utgå till småhus. För att lån skall kunna beviljas krävs bl. a. att produktionskostnaden är skälig. Beträffande lån till småhus som skall bebos av låntagaren gäller vidare att kommunen skall gå i borgen för viss del av lånet. Vägras borgen utgår inget lån eller skall befintligt lån sägas upp. Uppsägning av bostadslån skall som regel också ske när fastigheten överläts och kommunen avstyrker att lånet övertas av den nye ägaren.

Utformningen av lånesystemet, liksom samhällets åtgärder i övrigt för

att nedbringa boendekostnaderna, kan leda till att det uppstår en differens mellan å ena sidan den kontrollerade och subventionerade prisnivån för småhus och å andra sidan marknadsprisnivån. Denna skillnad kan den enskilde tillgodogöra sig vid en försäljning av statligt belånade småhus. För att oskäligen kapitalvinster inte skall uppkomma, då ett statligt belånat småhus säljs vidare, gäller enligt bostadsfinansieringsförordningen att köpeskillingen skall godkännas av lånenmyndigheten. Godkänns inte köpeskillingen får köparen inte överta bostadslånet, utan detta skall sägas upp till omedelbar återbetalning. Sker en försäljning efter det att lånet beviljats, men innan det betalats ut, gäller att lånebeslutet skall återkallas och att köparen får ansöka om lån. Tiden för köpeskillingskontrollen, som ursprungligen var maximerad till två år, är numera tre år, räknat från den dag bostadslånet betalades ut. Kontrollen omfattar alla statligt belånade småhus.

Beträffande reglerna i bostadsfinansieringsförordningen om kommunal borgen och om övertagande av lån har riksdagen nyligen godkänt att vissa ändringar sker (prop. 1979/80: 100 bil. 16, CU 1979/80: 22). Ändringarna, som träder i kraft den 1 juli 1980, innebär att en kommuns vägran att gå i borgen för ett bostadslån eller tillstyrka ett övertagande av lånet inte som f. n. måste få till följd att lånet skall sägas upp. I stället skall amorteringstiden för lånet kunna förkortas och rätten till räntebidrag falla bort. Syftet med ändringarna är att ge kommunerna förutsättningar att i ökad utsträckning motverka kapitalvinster av inte önskat slag.

Tidigare riksdagsbehandling av fråga om villkor vid tomträttsupplåtelse

I en år 1975 väckt motion begärdes ändring av JB:s regler om tomt rätt så att tomträttens inträde eller bestånd får göras beroende av villkor på motsvarande sätt som vid köp av fast egendom. Som skäl för yrkandet anfördes bl. a. att gällande regler möjliggjorde spekulation i tomt rätter. Motionen remissbehandlades.

I sitt av riksdagen godkända betänkande med anledning av motionen (LU 1975: 25) tog utskottet på närmare anförda skäl avstånd från tanken att s. k. svärvillkor skulle tillåtas vid tomträttsupplåtelse. Utskottet uttalade vidare följande.

Beträffande därefter problemet med överlåtelse av tomträtt i spekulationssyfte anmärker utskottet till en början att tomträtt ofta upplåts med färdigbyggd fastighet. Det har under senare tid visat sig att tomt rättshavare, som snart efter upplåtelsen överlätit tomträtten, kunnat göra detta till väsentligt högre pris än det som han själv elagt. Orsaken härtill är att det kapitaliserade värdet av tomträttsavgälden ofta uppfattas som subventionerat jämfört med tomtens marknadsvärde. Har dessutom huset uppförts med bostadslån inträder ytterligare en subventions-effekt. Nu angivna omständigheter i förening med förväntan om byggkostnadsstegringar och en på vissa håll alltjämt förekommande knapp-

het på småhus har lett till att marknadsprisnivån kommit att ligga avsevärt högre än den prisnivå, som legat till grund för tomträttsupplåtelsen. De nu angivna förhållandena har — såsom motionärerna påpekat — i vissa fall utnyttjats av dem som står i tomträttskö i spekulationssyfte. Som exempel härpå kan nämnas att det i vissa storstadsregioner förekommit att en och samma person samtidigt uppehållit plats i tomträttskö i flera kommuner.

Motionärerna torde med sitt yrkande i förevarande hänsyftande syfta till begränsningar i tomträttshavarens rätt att överlåta tomträtten. 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 fulbordnaden 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 tomträttsupplåtelse 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 tomträtten 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 tomträttskrediten. Vidare bör beaktas att tomträttsöverlåtbarhet ansågs vara en förutsättning för att tomträtten 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. 6 § JB. Utskottet anser sig emellertid inte böra nu förorda någon ändring i förbudet att inskränka rätten till överlåtelse av tomträtt.

Kartläggning av spekulativen på småhusmarknaden

Vid 1976/77 års riksmöte behandlade civilutskottet två motionsyrkanden om köpeskillingskontroll beträffande småhus. Civilutskottet anförde därvid (CU 1976/77: 18) att det hade förekommit spekulativa inslag i småhusbyggandet som hade tilldragit sig uppmärksamhet på lokala bostadsmarknader och att det i anslutning därtill hade uppkommit skilda frågor om kommunernas befogenheter och olika rättsliga problem. Enligt utskottets mening borde man belysa dessa frågor i en fortsatt och förutsättningslös översyn med syfte att kartlägga frågorna samt redovisa eventuella behov av åtgärder från statsmakternas sida som därvid kunde framkomma. Vad civilutskottet sålunda anförde gav riksdagen som sin mening till känna för regeringen. Med anledning härav gav regeringen bostadsstyrelsen i uppdrag att efter samråd med Svenska kommunförbundet dels kartlägga de medel som kommunerna använder eller skulle kunna använda för att motverka spekulativen i småhusbyggandet, dels lämna förslag till de åtgärder som denna kartläggning kunde föranleda. Styrelsen redovisade resultatet av arbetet år 1978.

Bostadsstyrelsens kartläggning skedde genom en enkät till landets samtliga kommuner och länsbostadsnämnder och avsåg dels en bedömning av omfattningen av spekulativa inslag i småhusbyggandet, dels de metoder som används för att förhindra spekulatation och erfarenheterna av dessa. Enkäten visade att en femtedel av kommunerna anser att det är vanligt med spekulatation i statsbelånade gruppbyggda småhus. För småhustomter var siffran något lägre. Av kartläggningen framgick vidare att kommunerna använde flera olika metoder för att motverka spekulatation, exempelvis regleringar av tomt- och småhusköer och kommunal förmedling av småhus. Även olika typer av avtalsvillkor vid fastighetsförsäljningar förekom, bl. a. svävarvillkor och föreskrifter om överlåtelseförbud. Överlåtelseförbud användes i drygt en tredjedel av kommunerna. Vanligast var indirekta överlåtelseförbud.

Beträffande användningen av olika avtalsvillkor i spekulationshämmande syfte konstaterade bostadsstyrelsen att rättsläget är oklart. Detta gällde inte minst det i sammanhanget väsentligaste villkoret, nämligen om överlåtelseförbud. Enligt bostadsstyrelsen kunde det emellertid antas att en på närmare angivet sätt utformad klausul om indirekt överlåtelseförbud skulle kunna ge kommunerna rättsligt skydd. Bostadsstyrelsen rekommenderade att en användbar typklausul om möjligt skulle utformas snarast. Vidare framhölls att en förlängning av giltighetstiden för svävarvillkor och möjliggörande av överlåtelseförbud vid upplåtelse av tomträtt kunde ha spekulationshämmande effekter. Lagändringar borde dock inte övervägas förrän rättsverkningarna i stort av sådana åtgärder närmare utretts mot bakgrund av det begränsade syftet att motverka spekulatation vid överlåtelse av kommunförmedlade småhus.

I fråga om andra åtgärder mot småhusspekulation anförde bostadsstyrelsen vissa synpunkter, bl. a. angående möjligheten att vägra kommunal borgen. Styrelsen föreslog också en viss utvidgning av köpeskillingskontrollen.

Bostadsstyrelsens kartläggning remissbehandlades, varvid ett flertal remissinstanser uttalade att det är angeläget att rättsverkningarna av olika avtalskonstruktioner klarläggs.

Svea hovrätt ansåg sig inte böra göra något uttalande i de lagtolkningsfrågor som aktualiserats i utredningen men framhöll att vad bostadsstyrelsen anfört syntes rimligt vid en mer allmän bedömning. Hovrätten instämde vidare i bostadsstyrelsens uttalande att några ändringar i JB inte bör genomföras utan ytterligare utredningar som belyser rättsverkningarna i stort. Enligt hovrätten bör i första hand möjligheterna att komma till rätta med problemen inom ramen för gällande lagstiftning prövas.

Konsumentverket framhöll att bostadsstyrelsens kartläggning av de skilda metoder som i dag används visar svårigheterna att genom begränsade åtgärder uppnå effektiva resultat. Enligt konsumentverket torde en möjlighet att föreskriva indirekt överlåtelseförbud ha stor praktisk be-

tydelse, men det är inte möjligt att rekommendera denna metod med mindre förslag lämnas på utformning av avtalsvillkor, som med säkerhet kan antas stå sig vid en rättslig prövning.

Småhusköpkommittén ansåg sig inte kunna rekommendera överlåtelseförbud och liknande i köpehandlingarna med hänsyn dels till det oklara rättsläget, dels till risken för stelbent och rigorös tillämpning av förbuden till nackdel för de småhuskonsumenter som av fullt legitima skäl behöver byta bostad inom eller utom kommunen.

I likhet med bostadsstyrelsen framhöll småhusköpkommittén också att lagändringar i övrigt inte bör göras utan att konsekvenserna av dessa utreds ytterligare.

Svenska kommunförbundet anförde att lagändringar som skulle göra direkta överlåtelseförbud klart lagliga och praktiskt användbara synes vara en väl ingripande åtgärd för att motiveras enbart av spekulationsproblemen. I likhet med bostadsstyrelsen ställde Kommunförbundet sig positivt till de indirekta överlåtelseförbuden beträffande såväl deras giltighet som deras praktiska användbarhet. Samtidigt framhölls dock att en nackdel med det indirekta överlåtelseförbudet är att vitesbeloppets skälighet av den ena eller andra anledningen ofta torde komma att ifrågasättas. Försök att angripa vitesklausuler med åberopande av 36 § avtalslagen kan således väntas bli vanliga. Praktiska möjligheter att i förväg neutralisera denna nackdel torde inte finnas.

Kommunförbundet framhöll vidare att indirekta överlåtelseförbud vid upplåtelse av tomträtt bör möjliggöras.

Nordvästra Skånes kommunalförbund betonade vikten av att rättsverkningarna av olika avtalsvillkor ytterligare utreds samt av att bostadsstyrelsen i samverkan med Kommunförbundet utformar en giltig klausul om indirekt överlåtelseförbud.

Samma uppfattning framfördes av flera kommuner samt av *Sydvästra Skånes kommunalförbund* som tillade att 13 kap. 6 § JB bör ändras så att överlåtelseförbud kan föreskrivas vid upplåtelse av tomträtt.

Malmö kommun förordade att klausul med s. k. indirekt överlåtelseförbud kommer till allmän användning. Ett ovillkorligt krav var enligt kommunen att sådan ändring görs i 13 kap. 6 § JB samt att klausulen kan användas även vid tomträtsupplåtelser. Då klausulen inte ensam kan förväntas lösa problemet, ansåg kommunen att förstärkning erfordras genom vidtagande av ytterligare åtgärder.

Gävle kommun och *Jönköpings kommun* uttalade sig till förmån för användningen av direkta, tidsbegränsade överlåtelseförbud.

Härreda kommun och *Göteborgsregionens kommunalförbund* pekade på att förslaget om s. k. indirekt överlåtelseförbud med vite syftar till att till kommunen resp. staten skall dras in något av den vinst som uppkommer, då priskontroll inte finns eller inte fungerar. Från bostadspolitisk synpunkt var en effektiv priskontroll att föredra.

Lidingö kommun pekade på behovet av möjlighet att föreskriva höga viten vid indirekta överlåtelseförbud och att få säkerhet för vitet.

Sveriges föreningsbankers förbund anförde att systemet med vitesklausuler kanske kan vara hållbart.

Sveriges allmännyttiga bostadsföretag ansåg att kommunerna bör ges klara rättsliga möjligheter att sätta villkor för försäljningar av fastigheter och tomträtter så att kommunerna kan motverka spekulation. Vidare framhölls att nödvändiga ändringar av t. ex. 4 kap. 4 § JB kan genomföras utan ytterligare utredning.

Näringslivets byggnadsdelegation — i vars yttrande *Svenska bankföreningen* och *Svenska byggnadsentreprenörsföreningen* instämde — ifrågasatte riktigheten av bostadsstyrelsens uppfattning att ett på visst sätt utformat avtalsvillkor om indirekt överlåtelseförbud är giltigt samt framhöll att de aktuella avtalskonstruktionerna bör granskas inom bostadsdepartementet med hjälp av juridiskt vetenskaplig expertis. Organisationerna uttalade vidare att svärvillkor inte bör användas vid avtalsförhållanden mellan kommuner och enskilda med hänsyn till att sådana villkors alla konsekvenser kan vara svåra att överblicka för en privatperson.

HSB:s riksförbund framhöll att starka skäl talar för att en återköpsrätt för kommunen införs för nyproducerade småhus och att den närmare utformningen av en sådan återköpsrätt snarast bör utredas.

Även *Svenska rikshyggen* förordade åtgärder som ger kommunen möjlighet att tillämpa generell återköpsklausul.

Svenska sparbanksföreningen anförde att om kommunen fick återköpsrätt till statligt belånade småhus under den tid som köpeskillingskontrollen gäller, skulle de spekulativa affärer kunna stoppas i vilka det synliga priset kan accepteras av länsbostadsnämnd men där "svarta pengar" finns med i bilden.

På grundval av bostadsstyrelsens kartläggning och förslag till åtgärder mot spekulationen i småhus skärptes år 1979 köpeskillingskontrollen inom ramen för bostadslånesystemet (prop. 1978/79: 55, CU 1978/79: 7). I propositionen 1979/80: 100, bilaga 16, återkommer bostadsministern till de frågor som aktualiserats genom kartläggningen. I propositionen föreslås, som ovan berörts (s. 5), vissa ändringar i reglerna om kommunal borgen för bostadslån och om övertagande av lån. I samband därmed berör bostadsministern också spörsmålet om avtalsvillkor vid kommunal förmedling av tomter och småhus. I propositionen hänvisas (s. 63) till bostadsstyrelsens uttalande om oklarheterna beträffande giltigheten av vissa avtalsvillkor och till vad remissinstanserna anfört angående angelägenheten av att rättsverkningarna klarläggs. Mot denna bakgrund anser bostadsministern att det f. n. inte finns tillräckligt underlag för att bedöma behovet av ändringar i gällande lagstiftning.

Pågående utredning angående tomträttsinstitutet

Tomträttskommittén (Ju 1977: 12) tillkallades år 1977 för att se över bestämmelserna om tomträttsavgäld m. m. Tyngdpunkten i det uppdrag som lämnats kommittén ligger på en översyn av avgäldsregleringen. Kommittén skall också belysa de vid olika tidpunkter angivna syftena för tomträttsinstitutet och analysera deras inbördes förenlighet. Mot bakgrund av en sådan analys och en analys av de förändringar i de allmänna förutsättningarna för markpolitiken som har inträffat bör kommittén föreslå den avvägning mellan och formulering av tomträttsinstitutets syften som är bäst förenlig med den övergripande målsättningen att mark för bostadsändamål skall kunna upplåtas både med äganderätt och med tomträtt.

Utredningen beräknas slutföra sitt arbete år 1980.

Utskottet

I motionen 1979/80: 339 yrkas att regeringen skall förelägga riksdagen förslag som dels ger kommunerna lagligt stöd för uppställande av överlåtelseförbud vid fastighetsförsäljningar, dels gör det möjligt att föreskriva överlåtelseförbud vid tomträttsupplåtelse.

Till stöd för yrkandet anför motionärerna att det numera förekommer spekulation vid överlåtelse av småhus, vilket är till nackdel för både samhället i stort och bostadskonsumenter. För att motverka spekulativen brukar många kommuner vid fastighetsförsäljningar föreskriva att köparen inte får överlåta fastigheten inom viss tid. Enligt motionärerna är det emellertid oklart i vad mån s. k. överlåtelseförbud är rättsligen giltiga. Motionärerna anser att klara regler måste skapas som ger kommunerna möjligheter att t. ex. föreskriva att köparen inte får sälja fastigheten till annan köpare än den som kommunen anvisar eller godkänner och på andra villkor än dem som kommunen godkänner. En motsvarande möjlighet bör öppnas när det gäller tomträttsupplåtelser.

Utskottet vill till en början erinra om att gällande rätt inte i och för sig torde lägga hinder i vägen för att parterna vid en fastighetsöverlåtelse avtalar om mer eller mindre långtgående inskränkningar i köparens rätt att förfoga över fastigheten. Av 4 kap. 3 § jordabalken (JB) följer emellertid att avtalsvillkor om inskränkningar i förfoganderätten är giltiga endast om de tagits in i köpehandlingen. Vid upplåtelse av tomträtt gäller enligt 13 kap. 6 § JB ett uttryckligt förbud mot sådana villkor.

Även om JB således förutsätter att överlåtelseförbud kan förekomma vid fastighetsöverlåtelser och förbuden också tillerkänns viss rättsverkan gentemot tredje man är rättsläget, som framgår av redogörelsen ovan (s. 3 och 4), i många avseenden oklart. Oklarheterna rör inte bara frågan huruvida full avtalsfrihet råder på området utan även de sakrättsliga verkningarna av överlåtelseförbuden. I sammanhanget bör också framhållas att ett i och för sig giltigt avtalsvillkor om överlåtelseförbud i det

enskilda fallet kan vara att bedöma som oskäligt och därför kan jämkas eller ogiltigförklaras av domstol med stöd av 36 § avtalslagen. Med hänsyn till att många kommuner vid förmedling av småhus och tomter till enskilda personer brukar ställa upp villkor om olika typer av överlåtelseförbud framstår det enligt utskottets mening som mindre tillfredsställande att klara regler saknas på området. Uppenbarligen är det nämligen till nackdel för både kommunerna och fastighetsköparna att giltigheten av villkoren och rättsverkningarna av dem inte med säkerhet kan bedömas. Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig över den ovan (s. 6—9) redovisade kartläggningen angående spekulationen på småhusmarknaden som utförts av bostadsstyrelsen har också uttalat att det är angeläget att rättsverkningarna av olika avtalskonstruktioner klarläggs.

Vid ett ställningstagande till motionärernas önskemål måste emellertid beaktas att statsmakterna under senare år vidtagit flera åtgärder inom ramen för bostadslånesystemet som syftar till att motverka spekulaton och förhindra oskäliga kapitalvinster. För statsbelånade småhus finns numera regler som innebär att bostadslånet inte får övertas vid en försäljning, om överlåtelsepriset anses för högt. Tiden för köpeskillingskontrollen är maximerad till tre år från utbetalningen av bostadslånet. Kontrollen gäller därmed i praktiken under nära fyra år och ibland längre efter färdigställandet och inflyttningen. Utskottet vill också erinra om att riksdagen nyligen godkänt att vissa ändringar sker i reglerna om kommunal borgen för bostadslån och om övertagande av sådana lån. De nya bestämmelserna, som avses träda i kraft den 1 juli 1980, syftar till att ge kommunerna förutsättningar att i ökad utsträckning motverka kapitalvinster av inte önskat slag.

I anslutning till det anförda vill utskottet peka på att frågan om kapitalvinster vid fastighetsförsäljning också har skatterättsliga aspekter. Som framgår av budgetpropositionen (prop. 1979/80:100, bil. 2 s. 16) övervägs f. n. inom budgetdepartementet en justering av den förmånliga realisationsvinstbeskattningen för fastigheter. Enligt vad utskottet inhämtat är avsikten att en proposition i ämnet skall föreläggas riksdagen i höst. Nämnas bör även att den s. k. realbeskattningsutredningen studerar möjligheterna att genom en övergång till realbeskattning av räntor och kapitalvinster undanröja eller motverka de effekter av nuvarande avdragssystem som innebär att låntagare till följd av inflationen gynnas medan sparare missgynnas i beskattningshänseende.

I yttrande över motionen anför civilutskottet att den principen är accepterad att kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen kan få uttryck även genom åtgärder som syftar till att begränsa köpeskillingen vid överlåtelse av småhus som bebos av ägaren. Beträffande motionärernas förslag om att kommunerna, utöver den till bostadslånegivningen en knutna köpeskillingskontrollen, bör ges klart stöd för användningen

av olika avtalsvillkor framhåller civilutskottet vidare att det visserligen kan hävdas att oklarheter i gällande ordning får lösas i tillämpningen, men att detta knappast är rationellt och i vart fall olämpligt med hänsyn till såväl de enskilda avtalsparternas som kommunernas berättigade intressen. Enligt civilutskottet kan det också hävdas att det inte är lämpligt att riksdagen påkallar förslag i ärendet från regeringens sida utan att det önskade förslagets närmare innebörd och konsekvenser preciseras. Civilutskottet har stannat för att den bästa lösningen skulle vara att överväganden i lämplig form gjordes om och i så fall hur lagregler om överlåtelseförbud vid fastighetsförsäljning skulle kunna utformas så att de tillgodoser avsett syfte utan att medföra oavsedda och inte godtagbara inskränkningar för fastighetens ägare. Enligt civilutskottet bör den praktiska användbarheten av sådana regler härvid bedömas bl. a. mot bakgrund även av bestämmelserna om jämkning av avtalsvillkor i 36 § avtalslagen. Civilutskottet anser att övervägandena och remissynpunkterna på dem därefter får bilda utgångspunkt för ytterligare bedömningar av innehållet i de yrkanden som ställts i motionen.

Lagutskottet delar civilutskottets uppfattning och förordar således att frågan om utformningen av regler angående överlåtelseförbud vid fastighetsförsäljning blir föremål för närmare överväganden. Skulle det visa sig att tillfredsställande bestämmelser kan skapas bör det också prövas om överlåtelseförbud kan tillåtas vid upplåtelse av tomträtt. Det bör ankomma på regeringen att närmare bestämma i vilken form övervägandena bör ske.

I likhet med civilutskottet anser lagutskottet att ett slutligt ställningstagande till motionsspörsmålet bör anstå i avvaktan på resultatet av övervägandena och de synpunkter som kan framkomma vid remissbehandlingen av det.

Vad utskottet anfört bör ges regeringen till känna.

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av motionen 1979/80: 339 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört angående överväganden om utformning av regler om överlåtelseförbud.

Stockholm den 22 maj 1980

På lagutskottets vägnar

LENNART ANDERSSON

Närvarande: Lennart Andersson (s), Inger Lindquist (m), Stig Olsson (s), Elvy Nilsson (s), Arne Andersson i Gamleby (s), Martin Olsson (c), Ingemar Konradsson (s), Owe Andréasson (s), Marianne Karlsson (c), Bengt Silfverstrand (s), Margot Håkansson (fp), Margareta Gard (m), Stina Andersson (c) och Olle Grahn (fp).

Civilutskottets yttrande**1979/80:6 y****över motion om inskränkning i rätten att överlåta bostadsfastighet m. m.***Till lagutskottet*

Lagutskottet har hemställt om civilutskottets yttrande över motion 1979/80:339 av Lars-Erik Lövdén (s) och Kurt Ove Johansson (s). Motionärerna föreslår att riksdagen skall begära förslag som skingrar rättslig oklarhet och ger kommunerna uttryckligt lagligt stöd att använda överlåtelseförbud vid försäljning av bostadsfastigheter och som gör det möjligt att begränsa en tomträttshavares rätt att överlåta tomträtten. Med begreppet överlåtelseförbud synes motionärerna ha avsett klausuler såväl om att fastigheten inte får säljas eller i vart fall inte säljas utan överlåtarens medgivande (direkta överlåtelseförbud) som om förbud vid visst vite att sälja fastigheten (indirekta överlåtelseförbud).

Jordabalken förutsätter att överlåtelseförbud kan förekomma vid fastighetsöverlåtelser. Sådana förbud används också i många kommuner. Det är obestritt att oklarhet råder bl. a. om i vilka fall nämnda överlåtelseförbud är rättsligen giltiga och därmed bindande för köparen och tredje man. Däremot gäller ett uttryckligt förbud mot inskränkningar i tomträttshavarens rätt att överlåta tomträtten. De remissinstanser som yttrat sig över bostadsstyrelsens i motionen nämnda kartläggning anges (prop. 1979/80:100 bilaga 16 s. 63) överlag framhålla att det är angeläget att rättsverkningarna av de olika avtalskonstruktionerna om överlåtelseförbud vid fastighetsförsäljning kartläggs. Flera remissinstanser har också föreslagit att överlåtelseförbud skall få användas även vid tomträttsupplåtelse.

Frågorna om inskränkningar i rätten att överlåta en bostadsfastighet med hänsyn till bostadspolitiskt grundade bedömningar av överlåtelsepriset har aktualiserats i första hand när det gäller småhus som bebos av ägaren. Syftet har där ytterst varit att motverka en oskälighetsprisstegring på bostäderna och därmed sänka boendekostnaderna. När det gäller statligt belånade småhus finns också i bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) låneregler vilkas innehåll knyter an till en typ av köpeskillingskontroll. Denna kontroll innebär att det statliga bostadslånet under viss tid inte får övertas av en köpare om överlåtelsepriset anses för högt. Till väsentlig del får detta system anses motiverat av det allmänt omfattade syftet att hindra att värdet av de framtida statliga räntesubventionerna kapitaliseras i säljarens hand utan någon motprestation från denne och att subventionerna därmed mister sin grundläggande boendekostnadssänkande funktion. Inbyggt i systemet har emellertid också varit ett mer allmänt syfte att hålla boendekostnaderna nere

och motverka spekulativa tendenser som kan utlösas genom utnyttjande av ett bristande samband mellan utbud av och efterfrågan på bostäder med vissa egenskaper. Detta senare motiv har bekräftats genom de förslag som regeringen lagt fram i den senaste budgetpropositionen (bilaga 16 s. 57–63). Där läggs fast en kommunernas rätt att – genom borgensvägran eller eljest genom sitt yttrande över en ansökan att få överta ett statligt bostadslån – ta en avgörande ställning till om lånet får övertas. Denna rätt gäller under hela lånets löptid och sålunda även då subventionerna upphört. Hithörande frågor har behandlats i betänkande CU 1979/80:22. Effekten av sådana åtgärder är naturligen beroende på det kvarvarande lånets storlek och möjligheterna att lösa in det eller ersätta det med andra krediter.

Det bör noteras att bostadsstyrelsens nämnda kartläggning inte utgår från prisstegring i allmänhet utan från ett specifikt spekulationsbegrepp.

Vid förvärv av hyreshus kan krävas tillstånd enligt lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m. Frågan om tillståndsförutsättningarna, bl. a. när det gäller spekulativa överpriser, har behandlats i betänkande CU 1979/80:13 (s. 9–11).

Frågan om beskattning av realisationsvinst och därav följande effekter på prisbildningen faller inte inom civilutskottets beredningsområde.

Den principen är sålunda accepterad, att kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen kan få uttryck även genom åtgärder som syftar till att begränsa köpeskillingen vid överlåtelse av småhus som bebos av ägaren. Genom motionen har väckts frågan huruvida, utöver den till bostadslångivningen knutna köpeskillingskontrollen, klara rättsregler bör skapas som tillåter att detta syfte hävdas av kommunerna även genom överlåtelseförbud i skilda former och därmed undanröjer nuvarande ovisshet i denna del. Det kan då visserligen hävdas att oklarheter i gällande ordning får lösas i tillämpningen. Detta är emellertid knappast rationellt och i vart fall olämpligt med hänsyn till såväl de enskilda avtalsparternas som kommunens berättigade intressen. Det kan också hävdas att det inte heller är lämpligt att riksdagen påkallar förslag i ämnet från regeringens sida utan att det önskade förslagets närmare innebörd och konsekvenser preciserats. Enligt civilutskottets mening skulle den bästa lösningen vara att överväganden i lämplig form gjordes om och i så fall hur lagregler om överlåtelseförbud vid fastighetsförsäljning skulle kunna utformas så att de tillgodoser avsett syfte utan att medföra oavsedda och inte godtagbara inskränkningar för fastighetens ägare. Den praktiska användbarheten av sådana regler bör härvid bedömas bl. a. mot bakgrund även av bestämmelserna om jämkning av avtalsvillkor i 36 § avtalslagen. Vad som sålunda anförts om överlåtelseförbuden i äganderättsfallen bör gälla även för överväganden om tillåtligheten av förbud mot att överlåta tomträtt. Angivna överväganden och remissynpunkter på dem får därefter bilda utgångspunkt för ytterligare bedömningar av innehållet i de yrkanden som ställts i motionen. Civilutskottet förordar

därför att lagutskottet föreslar riksdagen att med anledning av motionen påkalla överväganden enligt vad ovan anförts.

Stockholm den 8 maj 1980

På civilutskottets vägnar
KJELL A. MATTSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Per Bergman (s), Oskar Lindkvist (s), Karin Ahrlund (fp), Lars Henrikson (s), Thure Jadestig (s), Elvy Olsson (c), Bertil Danielsson (m), Birgitta Dahl (s), Sven Eric Akerfeldt (c), Magnus Persson (s), Bertil Dahln (fp), Jan Eric Virgin (m), Per Olof Hakansson (s) och Erik Olsson (m).

