

Tomträttsavgäld och friköp

Delbetänkande av Tomträtts- och arrendeutredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:71

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på

<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23817-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 22 juni 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa tomträtts- och arrendefrågor. Hovrättspresidenten Sten Andersson förordnades som särskild utredare från och med den 1 juli 2011.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 13 september 2011 departementssekreteraren Susanne Adlercreutz, ämnessakkunnige, numera hovrättsrådet, Dag Feurst samt kansliråden Ivar Frostenson, Karin Gustafsson och Magnus Hermansson. Som experter i utredningen förordnades samtidigt chefsjuristen Björn Anderson, professorn och f.d. justitierådet Bertil Bengtsson, tekniska rådet Jan Gustafsson, förbundsjuristen Per Henningsson, chefen för juridisk avdelning Sofie Kjellin, tf. chefsjuristen Tore Ljungkvist, specialisten, numera adjungerade professorn, Eije Sjödin och förbundsjuristen Lena Södersten.

Den 19 januari 2012 entledigades Susanne Adlercreutz från sitt uppdrag. Samma dag förordnades departementssekreteraren Anders Nilsson som sakkunnig i utredningen. Dag Feurst entledigades från sitt uppdrag den 10 april 2012.

Hovrättsassessorn Johan Borgström anställdes som sekreterare från och med den 1 september 2011.

Utredningen har antagit namnet Tomträtts- och arrendeutredningen. Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med utredningens sakkunniga och experter. Med anledning härav har detta delbetänkande i väsentliga delar skrivits i vi-form. Tre av utredningens experter har emellertid i särskilda yttranden framfört avvikande meningar i vissa delar. I dessa delar har vi undvikit att använda vi-form.

Utredningen överlämnar härmed sitt delbetänkande Tomträtts-
avgäld och friköp, SOU 2012:71.

Jönköping i oktober 2012

Sten Andersson

/Johan Borgström

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	23
1 Inledning.....	45
1.1 Tomträttsinstitutets ändamål och utveckling	45
1.2 Översikt över de nuvarande reglerna om tomträtt	47
1.3 Förekomsten av tomträtter	50
1.3.1 Fördelningen över landet	50
1.3.2 Tillämplig lagstiftning	51
1.3.3 Tomträttsupplåtare	52
1.3.4 Fastighetstaxering och avgäldens storlek.....	52
1.4 Tidigare lagförslag om tomträtt	53
1.4.1 Tomträttskommittén.....	53
1.4.2 1988 års tomträttsutredning	55
1.4.3 1997 års lagrådsremiss	57
1.4.4 1998 års lagrådsremiss	58
1.5 Utredningens uppdrag	59
1.5.1 Tomträttsavgäld.....	59
1.5.2 Friköp.....	60
1.6 Utredningens arbete	61

2	Nuvarande ordning	63
2.1	Principer för avgäldsbestämningen	63
2.2	Högsta domstolen.....	64
2.2.1	Allmänt om avgäldsbestämningen	64
2.2.2	Avgäldsunderlaget.....	64
2.2.3	Avgäldsräntan.....	66
2.2.4	Övrigt	69
2.3	Tomträttsmål i hovrätterna.....	70
2.3.1	Några statistiska anmärkningar.....	70
2.3.2	Analys av hovrättspraxis	71
2.4	Målstatistik från fastighetsdomstolar/mark- och miljödomstolar	76
2.5	Jämförelse med utländsk rätt.....	77
2.6	Slutsatser	77
3	Kommunernas tillämpning av reglerna om tomträttsavgäld	79
3.1	Utredningens underlag	79
3.2	Analys av kommunernas tillämpning av reglerna om tomträttsavgäld.....	80
3.2.1	Avgäldsperiodernas längd.....	80
3.2.2	Villkor vid tomträttsupplåtelse som påverkar avgäldens storlek	80
3.2.3	Bostadssocial och andra hänsyn	81
3.2.4	Avgäld vid ny upplåtelse.....	82
3.2.5	Omprövning av avgäld.....	85
3.2.6	Förändringar i tomträttspolitiken.....	91
3.2.7	Antalet avgäldsbestämningar.....	91
3.2.8	Tomträttsavgäld år 2011	93
3.2.9	Tillämpningen av tomträtt jämfört med försäljning av obebyggd tomtmark	94
3.3	Sammanfattning och slutsatser.....	95

4	EU-rättens statsstödsregler.....	97
4.1	Allmänt	97
4.2	När är en åtgärd att betrakta som stöd?	97
4.3	Bestämmelser om förfarandet	100
4.4	Överväganden	102
5	Behovet av nya bestämmelser för avgäldsreglering	105
6	Tomträtter för småhus	109
6.1	Generella regler för hela landet	109
6.2	Avgälden – produkten av ett avgäldsunderlag och en avgäldsrenta	110
6.3	Årliga justeringar av avgälden	111
6.4	Bör regleringen av avgäldens storlek vara tvingande eller dispositiv?	113
6.5	Avgäldsrentan.....	117
6.5.1	Gällande rätt.....	117
6.5.2	Det behövs en tydligare och enklare reglering av avgäldsrentans storlek	118
6.5.3	Avgäldsrentan bör bestämmas med ledning av den långsiktiga realräntan.....	119
6.5.4	Realräntans nivå	121
6.5.5	Räntan bör anges i lag.....	126
6.5.6	Hur bör avgäldsrentan förhålla sig till den långsiktiga realräntan?	127
6.6	Hur avgäldsunderlaget ska bestämmas	128
6.6.1	Avgäldsunderlaget bör anknyta till marktaxeringsvärdet	128
6.6.2	Hur bör avgäldsunderlaget förhålla sig till marktaxeringsvärdet?	135
6.6.3	Årlig omräkning av avgäldsunderlaget	138
6.6.4	Fastigheter utan marktaxeringsvärde	147
6.7	En spärregel mot mycket kraftiga avgäldsökningar?	148

6.8	Bestämmandet av avgäld vid ett avskaffande av fastighetstaxeringen för småhus	153
7	Tomträtter för flerbostadshus	155
7.1	Generella regler för hela landet	156
7.2	Avgälden – produkten av ett avgäldsunderlag och en avgäldsrenta.....	156
7.3	Årliga justeringar av avgälden	156
7.4	Bör regleringen av avgäldens storlek vara tvingande eller dispositiv?	157
7.5	Avgäldsrentan	159
7.6	Hur avgäldsunderlaget ska bestämmas	160
7.6.1	Avgäldsunderlaget bör inte anknyta till marktaxeringsvärdet.....	160
7.6.2	En värdering av marken i varje enskilt fall.....	162
7.6.3	Hur bör avgäldsunderlaget förhålla sig till marknadsvärdet?	164
7.6.4	Årlig omräkning av avgäldsunderlaget.....	166
7.7	En spärregel mot mycket kraftiga avgäldsökningar?	167
8	Tomträtter för andra ändamål än bostäder	169
8.1	Generella regler för hela landet	169
8.2	Avgälden – produkten av ett avgäldsunderlag och en avgäldsrenta.....	169
8.3	Årliga justeringar av avgälden	170
8.4	Bör regleringen av avgäldens storlek vara tvingande eller dispositiv?	171
8.5	Avgäldsrentan	174
8.6	Hur avgäldsunderlaget ska bestämmas	175
8.6.1	Gällande rätt	175
8.6.2	Tillämpningen i praktiken	175

8.6.3	Avgäldsunderlaget kan inte anknyta till marktaxeringsvärdet	176
8.6.4	En värdering av marken i varje enskilt fall	177
8.6.5	Årlig omräkning av avgäldsunderlaget	178
8.7	En spärregel mot mycket kraftiga avgäldsökningar?	179
8.8	Blandade upplåtelser	179
9	Förfarandet vid avgäldsregleringen	183
9.1	Underrättelse om avgäldsändring	184
9.1.1	Utgångspunkter för ändrade förfaranderegler.....	184
9.1.2	Tiden och sättet för begäran om avgäldsändring	185
9.1.3	Innehållet i en begäran om avgäldsändring	187
9.1.4	Verkan av underrättelse respektive underlåten underrättelse	189
9.1.5	Tidsfrist för väckande av talan	192
9.2	Domstolens handläggning av avgäldsmål	193
9.3	Användande av skiljeförfarande i avgäldstvister	196
10	Frågor om inskrivning och dödning.....	199
10.1	Bakgrund	199
10.2	Inskrivning av ändrad avgäld.....	200
10.3	Anmälan av mål om omprövning av avgäld.....	203
10.4	Dödning av tomträtt.....	204
11	Friköp	207
11.1	Allmänt	207
11.2	Kommunernas nuvarande tillämpning av friköp.....	208
11.2.1	Förändringar i tomträttspolitiken och omfattningen av de avtalade friköpen	208
11.2.2	Friköpspris	210
11.2.3	Slutsatser	213
11.3	Olika kategorier av ägare till tomträttsfastigheter	213

11.4	Regeringsformen och Europakonventionen.....	215
11.4.1	Egendomsskyddet	215
11.4.2	Kommunal självstyrelse	216
11.5	Överväganden om grundlagsenligheten av en friköpsrätt ...	218
11.5.1	Tomträttsfastigheter i allmän ägo	218
11.5.2	Tomträttsfastigheter i enskild ägo	222
11.6	Enhetliga friköpsregler i stället för en friköpsrätt?	226
11.7	Inlösen av tomträttsfastighet – en reglering av en friköpsrätt	227
11.7.1	Förhållandet till avgäldsregleringen	228
11.7.2	Inlösen endast av småhustomträtter?	228
11.7.3	Avtalsfrihet eller tvingande regler?	229
11.7.4	Generella regler för hela landet	230
11.7.5	Tidsgräns för och undantag från rätten till inlösen?	230
11.7.6	Omfattningen av inlösen m.m.	234
11.7.7	Ersättning	235
11.7.8	Förfaranderegler.....	241
11.7.9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	248
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	251
12.1	Ikraftträdande.....	252
12.2	Övergångsbestämmelser	252
13	Konsekvensanalys.....	257
13.1	Inledning.....	257
13.2	Tomträttsavgäld.....	257
13.2.1	Finansiella konsekvenser	259
13.2.2	Konsekvenserna för tomträttshavare.....	267
13.2.3	Administrativa och samhällsekonomiska konsekvenser	275
13.3	Friköp.....	279
13.3.1	Finansiella konsekvenser	280
13.3.2	Administrativa och samhällsekonomiska konsekvenser	281

13.4 Övriga konsekvenser	282
14 Författningskommentar	283
14.1 Förslaget till lag om ändring i jordabalken (nya bestämmelser om avgäld)	283
14.2 Förslaget till lag om inlösen av tomträttsfastigheter	321
Särskilda yttranden	333
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv	343
Bilaga 2 Norsk lagstiftning.....	361
Bilaga 3 Konjunkturinstitutet – rapporter	365
Bilaga 4 Statistiska centralbyrån – graf, utvecklingen 1995–2011.....	383
Bilaga 5 Beräkning av avgäld per kommun för småhustomträtter år 2011	385
Bilaga 6 Beräkningar avseende spärr- och golvregel för småhustomträtter.....	397
Bilaga 7 Beräkning av avgäld per kommun för flerbostadstomträtter år 2011	407
Bilaga 8 Skillnaden för tomträttshavare mellan nuvarande och föreslaget avgäldsuttag, bakomliggande tabeller till diagram 13.1–13.8.....	425

Sammanfattning

Inledning

Tomträtts- och arrendeutredningen har i uppdrag att utreda vissa tomträtts- och arrendefrågor.¹ I detta delbetänkande redovisar vi våra överväganden och förslag angående tomträttsavgäld och friköp av tomträttsfastigheter.

Bakgrund

Tomträtt utgör en särskild form av nyttjanderätt till fast egendom. Genom en tomträttsupplåtelse får tomträttshavaren en i de flesta avseenden med äganderätt jämförlig rätt att nyttja marken. Tomträtten löper tills vidare och kan endast under speciella förhållanden sägas upp till upphörande. Tomträttshavaren förutsätts betala en avgift, en tomträttsavgäld, till fastighetsägaren. Tanken är att fastighetsägaren genom avgälden ska tillförsäkras en del i markvärdestegringen. Avgälden bestäms därför vanligen som en ränta på ett avgäldsunderlag, grundat på markens värde.

I dag finns det cirka 62 300 tomträtter i Sverige. Av dessa är cirka 49 100 avsedda för småhusbebyggelse, 6 300 för flerbostadsbebyggelse och 6 800 upplåtna för annat ändamål, t.ex. kontor eller industri. Det alldeles övervägande antalet fastigheter som är upplåtna med tomträtt ägs av kommunerna. Kommunernas samlade avgäldsintäkter är betydande och uppgick år 2011 till cirka 2,8 miljarder kronor.

De nuvarande bestämmelserna om tomträttsavgäld har emellertid sedan länge ansetts förenade med problem. Vi har under arbetet fått dessa problem bekräftade. Ett problem är att reglerna ger utrymme för flera olika sätt att beräkna avgälden och ibland nöd-

¹ Dir 2011:60, se bilaga 1.

vändiggör komplicerade beräkningar. En särskild komplikation vid avgäldsbestämningen är att den sker med tioåriga eller längre intervall. Otydligheten och komplexiteten i regelverket leder till att parterna och domstolarna belastas av svårlösliga, tidsödande och kostnadskrävande tvister om tomträttsavgäldens storlek, i synnerhet i kommersiella sammanhang. Ett annat problem är att reglerna ibland uppfattas som orättvisa och obilliga. En orsak till det är avgäldens koppling till markvärdet, vilken i tider av kraftig markvärdesökning medför att avgälderna kan öka påtagligt. En annan orsak är att det nuvarande systemet med tioåriga eller längre avgäldsperioder kan leda till mycket kraftiga avgäldsökningar vid ingången av en ny avgäldsperiod.

Det är inte ovanligt att fastighetsägaren och tomträttshavaren kommer överens om att tomträttshavaren ska få köpa fastigheten. Lagen ger dock inte tomträttshavaren någon rätt att förvärva fastigheten mot fastighetsägarens vilja, dvs. vad som ibland brukar kallas en "friköpsrätt". I utredningsuppdraget har ingått att ta ställning till om det bör införas en sådan rätt och under vilka förutsättningar som det i så fall ska kunna ske. I vårt uppdrag har legat att vi under alla förhållanden ska utarbeta nödvändiga författningsförslag om villkoren för friköp, särskilt friköpspriset.

I det följande sammanfattas de viktigaste förslagen och bedömningarna i betänkandet.

Tomträttsavgäld

En ny modell för avgäldsregleringen

De problem som vi har konstaterat när det gäller tomträttsavgäld har föranlett oss att lämna en rad olika förslag till förändringar. Vi har emellertid uppfattat våra direktiv så att vi bör utgå från de principer och grunddrag som kännetecknar det nuvarande regelverket och den praxis som har utvecklats i anslutning till detta. Vi har alltså inte sett det som vår uppgift att föreslå regler som skulle ändra tomträttsinstitutets ändamål och syften eller mera generellt stärka den ena partens ställning på bekostnad av den andra parten. Det innebär bl.a. att avgäldsutvecklingen även i det nya system som vi föreslår kommer att vara beroende av markvärdeutvecklingen.

Vi har kunnat konstatera att tomträtter grovt sett kan delas in i tre kategorier; småhustomträtter (avsedda för småhus), flerbostads-

tomträtter (avsedda för flerbostadshus) och tomträtter för andra ändamål än bostäder (t.ex. kontor och industri). Vi har föreslagit en reglering som i sina huvuddrag är gemensam för alla tre slagen av tomträtter. I några viktiga avseenden har vi emellertid, såsom framgår av det följande, funnit att skilda slag av tomträtter bör regleras på olika sätt.

Avgälden – produkten av ett avgäldsunderlag och en avgäldsränta

I praxis brukar avgälden bestämmas som en ränta (*avgäldsränta*) på ett underlag som står i visst förhållande till den upplåttna fastighetens markvärde (*avgäldsunderlag*). Detta bör enligt vår mening gälla även framdeles och vi föreslår att det kommer till uttryck i lagen.

Avgäldsperioder och värderingsintervall

Enligt nuvarande bestämmelser ska avgälden vara densamma under en längre period om minst tio år ("avgäldsperiod"). Såsom redan har nämnts kan detta ge upphov till kraftiga språngvisa avgäldshöjningar vid ingången av en ny avgäldsperiod. Det medför också beräkningstekniska komplikationer vid bestämmandet av avgälden. Vi föreslår därför att avgälden i fortsättningen ska kunna justeras varje år, dvs. avgäldsperioderna ska vara ettåriga.

Vårt förslag, liksom gällande praxis, innebär att avgäldsunderlaget ska stå i visst förhållande till markens värde. Detta förutsätter något slag av återkommande markvärdering. Vårt förslag bygger på att denna värdering inte ska behöva göras inför varje avgäldsperiod utan först med längre intervall ("värderingsintervall"). För småhus-tomträtternas del kommer värderingsintervallen att vara treåriga. Beträffande övriga tomträtter föreslår vi tioåriga värderingsintervall, med möjlighet för parterna att i vissa fall avtala om längre intervall.

Mellan värderingen och ingången av en ny avgäldsperiod ska avgäldsunderlaget kunna räknas om med förändringen av Statistiska centralbyråns konsumentprisindex.

Avgäldsrentan

Innebörden i gällande rätt är att avgälden ska motsvara en skälig ränta på markvärdet. I rättspraxis förekommer flera metoder för att bestämma vad den skäliga räntan är. Det vanligaste sättet att bestämma avgäldsrentan är att utgå från den s.k. långsiktiga realräntan, vilken domstolarna, fram till de sista åren, regelmässigt har uppskattat till 3 procent.

Vi har funnit att det behövs en tydligare och enklare reglering av avgäldsrentans nivå och föreslår därför att det i lagen pekas ut en generell avgäldsrenta. Vid valet av räntenivå har vi ansett att det är rimligt att – såsom normalt har skett i praxis – utgå från den långsiktiga realräntan. Konjunkturinstitutet har på vårt uppdrag gjort en bedömning av realräntans nivå och funnit att den korta långsiktiga realräntan ligger på drygt 2 procent, medan den långa långsiktiga realräntan ligger i spannet 2,4–3,0 procent. Utredaren föreslår mot den bakgrunden att avgäldsrentan i lagen bestäms till 2,75 procent. Den räntenivån ska enligt vårt förslag gälla för samtliga tomträttskategorier.

Avgäldsunderlaget

När det gäller bestämmandet av avgäldsunderlaget föreslår vi skilda regler för de tre slagen av tomträtter.

Merparten av tomträttsupplåtelseerna avser *småbus*. I fråga om dem bedömer vi att det markvärde som tas fram vid allmän och förenklad fastighetstaxering (marktaxeringsvärdet) relativt väl återspeglar markens verkliga värde. Vi föreslår därför att avgäldsunderlaget för småhustomträtter ska bestämmas med utgångspunkt i det marktaxeringsvärde som fastställts vid den allmänna eller förenklade fastighetstaxering som har skett närmast före det år då den nya avgäldsperioden inleds. Det innebär att markvärdet kommer att omprövas vart tredje år.

När det gäller övriga tomträtter, dvs. *flerbostadstomträtter* och *tomträtter för annat ändamål än bostäder*, föreslår vi att avgäldsunderlaget i stället ska bestämmas med ledning av en fri värdering, inriktad på att ta fram markens marknadsvärde. Vid bedömningen av markvärdet ska, på samma sätt som i dag, hänsyn tas till ändamålet med upplåtelsen och de närmare villkor som ska tillämpas i fråga om fastighetens användning och bebyggelse. Som vi redan har

nämnt ska det konstaterade markvärdet kunna omprövas med tioårsintervall.

Enligt utredningsdirektiven ska vi eftersträva att den nya ordningen medför i huvudsak oförändrade avgäldsintäkter för fastighetsägarna och oförändrade kostnader för tomträttshavarna. Det har föranlett oss att föreslå att avgäldsunderlaget för småhustomträtter och flerbostadstomträtter ska uppgå endast till en viss kvotdel av det konstaterade markvärdet. Utredaren föreslår att avgäldsunderlaget för småhustomträtter ska motsvara 50 procent av tomträttsfastighetens marktaxeringsvärde och att avgäldsunderlaget för flerbostadstomträtter ska motsvara 40 procent av markens marknadsvärde. Med ledning av de beräkningar som Statistiska centralbyrån på vårt uppdrag har gjort bedömer utredaren att dessa förslag, när den nya regleringen träder i kraft, kommer att innebära att det totala avgäldsuttaget för respektive tomträttskategori väsentligen kommer att motsvara tidigare faktiska avgäldsuttag.

När det gäller tomträtter som är upplåtna för annat ändamål än bostäder föreslår vi att avgäldsunderlaget ska vara lika med markens marknadsvärde.

Såsom ovan har nämnts innebär förslaget att avgäldsunderlaget mellan värdetidpunkten och ingången av den nya avgäldsperioden ska kunna räknas om i enlighet med förändringarna i konsumentprisindex.

Särskilda skyddsregler?

Vi har i enlighet med direktiven övervägt om det bör införas ett särskilt skydd mot avgäldshöjningar i händelse av kraftiga markvärdestegringar. Vi har kommit fram till att något slag av ”spärregel” i och för sig vore önskvärd. Utredaren har emellertid funnit att det inte är möjligt att konstruera en spärregel som ger ett rimligt resultat och lägger därför inte fram något förslag till spärregel.

Tvingande eller dispositiv reglering?

Vad gäller *småhustomträtter* föreslår vi att avgäldsbestämmelserna i väsentliga delar ska vara tvingande. Inför varje särskild avgäldsperiod ska parterna i och för sig kunna avtala om att avgälden för den perioden ska bestämmas på annat sätt än det som lagen anger.

Ett sådant avtal ska dock inte få medföra en högre avgäld än den som följer av lagen; i så måtto kommer regleringen att vara tvingande till tomträtthavarens fördel. I fråga om de tio första åren av en tomträttsupplåtelse ska det emellertid alltid råda full avtalsfrihet mellan parterna.

När det gäller *övriga tomträtter* föreslås också en i väsentliga delar tvingande reglering. Parterna ska emellertid ha möjlighet att inför en ny avgäldsperiod komma överens om att avgälden för den perioden ska regleras på annat sätt än som följer av lagen. I dessa fall ska parterna också ha vissa möjligheter att träffa avtal om hur avgälden ska bestämmas för hela det förestående värderingsintervallet.

Förfarandet

Vi föreslår nya bestämmelser om förfarandet vid ändring av avgäld. Den som vill få till stånd en avgäldsändring ska tidigast sex månader och senast tre månader före ingången av den nya avgäldsperioden skriftligen underrätta motparten om den begärda ändringen. En part som inte gör detta förlorar sin rätt till ändring av avgälden för den nya avgäldsperioden.

Särskilda regler föreslås för småhustomträtter. Om det är fastighetsägaren som begär avgäldsändring, ska underrättelsen till tomträtthavaren innehålla uppgift om hur den begärda avgälden har beräknats, uppgift om den tid inom vilken tomträtthavaren måste göra invändning mot avgälden och information om följderna av att någon invändning inte framställs. Om tomträtthavaren inte skriftligen invänder mot den begärda avgälden inom tre månader från det att underrättelsen skickades, ska han eller hon i princip vara bunden av det belopp som angetts i underrättelsen. Tomträtthavaren ska dock ha möjlighet att, om fastighetsägaren har begärt ett högre belopp än vad lagen medger, i efterhand få rättelse. Gör tomträtthavaren invändning inom den föreskrivna tiden eller är det tomträtthavaren som har begärt ändring, ska avgälden bestämmas genom överenskommelse eller dom.

I fråga om *övriga tomträtter* föreslår vi att det nya avgäldsbeloppet alltid ska bestämmas genom skriftlig överenskommelse, dom eller – såvitt gäller tomträtter för annat ändamål än bostäder – skiljedom. Den som vill ha till stånd ändring ska då väcka talan eller

påkalla skiljeförfarande inom tre månader efter den nya avgäldsperiodens början.

Vi föreslår vidare att mål om avgäld ska handläggas som dispositiva tvistemål.

Inskrivning

I dag måste alla ändringar av avgälden skrivas in i fastighetsregistret för att få verkan mot tredje man (t.ex. inteckningshavare). Vi föreslår att ändringar av avgäldens storlek som huvudregel ska gälla mot tredje man oavsett inskrivning. När det gäller tomträtter för annat än bostadsändamål ska det dock fortfarande krävas inskrivning av vissa avtal som förändrar villkoren för hur avgälden ska bestämmas (ändringsavtal). Inskrivningsmyndigheten ska emellertid inte längre göra någon prövning av om avtalet kan vara till skada för tredje man.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vi föreslår att de nya bestämmelserna om avgäld ska träda i kraft den 1 juli 2014. I fråga om tomträtter som har upplåtits före ikraftträdandet ska dock de nya bestämmelserna börja tillämpas först vid den första avgäldsregleringen som inträffar sex månader eller senare efter lagens ikraftträdande.

De nya bestämmelserna ska inte tillämpas på tomträtter som fortfarande omfattas av den tomträttslagstiftning som gällde intill år 1954.

Konsekvenser

Förslagen om nya modeller för avgäldsregleringen för småhus- och flerbostadstomträtter har utformats så att några finansiella konsekvenser inte ska uppstå när de nya bestämmelserna börjar tillämpas. Vid en jämförelse med nuvarande förhållanden innebär förslagen beträffande tomträtter för bostadsändamål att fastighetsägarna – huvudsakligen kommunerna – kan ta ut en avgäld som sammantaget något överstiger dagens faktiska uttag. När det gäller tomträtter för andra ändamål än bostäder, kommer dock de föreslagna bestämmelserna att leda till att kommunerna inte kommer att

kunna ta ut lika höga avgälder som de i dag vanligen tar ut. Generellt bedöms dock minskningen av kommunernas avgäldsintäkter inte vara större än den minskning som kan förväntas ske vid en fortsatt tillämpning av de principer som ligger till grund för nuvarande avgäldsuttag.

För drygt 80 procent av innehavarna av småhustomträtter föranleder enligt vår bedömning förslagen inte någon ändrad avgäld, jämfört med dagens avgäldsuttag, eller en ändrad avgäld med som mest +/- 5 000 kronor per år. Drygt 70 procent av flerbostadstomträtterna får inte någon ändrad avgäld eller en ändrad avgäld med som mest +/- 2 000 kronor per år och lägenhet. I fråga om tomtträtter för annat än bostadsändamål leder förslagen generellt sett inte till några kostnadsökningar för tomtträttshavarna.

Förslagen förväntas inte få några mätbara administrativa eller samhällsekonomiska konsekvenser för parterna. Domstolarna kan förväntas få ett minskat resursbehov motsvarande en årsarbetskraft. Förslagen kan också förväntas minska statens avgiftsintäkter med omkring fyra miljoner kronor per år och medföra viss ökad kreditadministration för bankerna.

Friköp

Bör det införas en friköpsrätt för tomtträttshavare eller enhetliga villkor för friköp?

Fastighetsägare och tomtträttshavare har redan i dag möjlighet att avtala om att tomtträttshavaren ska få förvärva fastigheten. Sådana friköp är också förhållandevis vanliga. Enligt vår bedömning bör denna möjlighet till avtalade friköp inte kompletteras med någon rätt för tomtträttshavaren att förvärva fastigheten mot fastighetsägarens vilja, dvs. en friköpsrätt.

Vad gäller *enskilt ägda tomtträttsfastigheter* skulle en friköpsrätt strida mot egendomsskyddet i regeringsformen. Flertalet *tomtträttsfastigheter i allmän ägo* ägs av kommuner. I fråga om dessa tomtträtter anser vi att skälen för en friköpsrätt inte väger tillräckligt tungt för att motivera den betydande begränsning av den kommunala självstyrelsen som friköpsrätten skulle innebära.

Enligt vår bedömning bör det inte heller införas enhetliga friköpsregler att tillämpas i händelse av avtalade friköp.

Inlösen av tomträttsfastighet – en reglering av en friköpsrätt

Vi har, i enlighet med våra utredningsdirektiv, upprättat ett förslag till regler om friköp av tomträttsfastigheter. I förslaget benämns ett sådant friköp *inlösen av tomträttsfastighet*. Förslaget, som omfattar samtliga slag av tomträtter som är i allmän ägo, innebär sammanfattningsvis följande.

Förutsättningarna för inlösen

Tomträttshavaren ska kunna påkalla inlösen när det har förflutit trettio år sedan fastigheten först uppläts med tomträtt. Rätten till inlösen ska upphöra om fastighetsägaren säger upp tomträttsavtalet till upphörande. Fastighetsägaren ska kunna kräva att de villkor som enligt parternas avtal gäller för tomträttsfastighetens användning och bebyggelse i rimlig utsträckning kommer att gälla även efter det att fastigheten har lösts in. Fastighetsägaren ska även kunna kräva att tomträttshavaren före beslutet om inlösen ställer säkerhet för den ersättning som fastighetsägaren ska ha.

Ersättningen till fastighetsägaren

Fastighetsägaren ska ha rätt till ersättning som motsvarar respektive tomträtts avgäldsunderlag. För *småhustomträtter* innebär detta att ersättningen ska motsvara 50 procent av det marktaxeringsvärde som har fastställts vid den allmänna eller förenklade fastighetstaxering som har skett närmast före det år under vilket talan om inlösen väcks, omräknat med förändringen av konsumentprisindex till och med kalendermånaden närmast före den tidpunkt då talan om inlösen väcks vid domstol.

Vid inlösen av *andra tomträtter* ska ersättningen bestämmas med utgångspunkt i markens marknadsvärde vid den tidpunkt då talan om inlösen väcks vid domstol. Därvid ska man beakta de närmare villkor som ska gälla i fråga om fastighetens användning och bebyggelse efter det att fastigheten har lösts in. Ersättningen för fastigheter som är upplåtna med tomträtt för annat ändamål än bostäder ska motsvara markens marknadsvärde, medan ersättningen för fastigheter som är upplåtna med tomträtt för flerbostadsändamål ska bestämmas till 40 procent av marknadsvärdet.

Förfarandet

Kan parterna inte enas om att fastigheten ska överlåtas på tomt-rättshavaren eller om villkoren för detta, ska tomt-rättshavaren ha möjlighet att väcka talan om inlösen vid mark- och miljödomstolen. Frågan om inlösen ska då avgöras genom dom.

Mål om inlösen ska handläggas som dispositiva tvistemål och frågan om det finns förutsättningar för inlösen ska kunna avgöras genom mellandom. Om domstolen kommer fram till att det finns förutsättningar för inlösen, ska äganderätten till fastigheten övergå till tomt-rättshavaren när domstolens avgörande i denna fråga vinner laga kraft. Vid den tidpunkten ska tomt-rättshavarens skyldighet att betala avgäld övergå i en skyldighet att betala ränta på ännu inte erlagd ersättning.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Om lagstiftaren anser att det bör införas en lag om inlösen av tomt-rättsfastigheter, bedöms denna kunna träda i kraft den 1 juli 2014. De nya bestämmelserna bör dock, enligt vår bedömning, inte tillämpas förrän vid utgången av den avgäldsperiod som löper vid ikraftträdandet. Bestämmelserna bör över huvud taget inte tillämpas på tomt-rätter som fortfarande omfattas av den lagstiftning som gällde före år 1954.

Konsekvenser

På lång sikt torde ett genomförande av det upprättade lagförslaget inte medföra några väsentliga administrativa eller samhällsekonomiska konsekvenser eller få några negativa finansiella följder. Däremot skulle införandet av en rätt till inlösen innebära en beaktansvärd begränsning i den kommunala självstyrelsen.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs i fråga om jordabalken¹

dels att nuvarande 13 kap. 25 § ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 13 kap. 12–24 och 26 §§ ska betecknas 13 kap. 20–32 och 34 §§,

dels att nuvarande 13 kap. 1, 4, 10 och 11 §§ samt 21 kap 5 § ska ha följande lydelse,

dels att de nya 13 kap. 25–27, 29, 31, 32 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nio nya paragrafer, 13 kap. 12–19 och 33 §§ av följande lydelse,

dels att det närmast före 13 kap. 1, 10 och 11 samt de nya 13 kap. 12, 14–17, 25, 29 och 31 ska införas nya rubriker av följande lydelse,

dels att det närmast före den nya 13 kap. 20 § ska införas en ny rubrik ”Jämkning av avgäld”, före den nya 13 kap. 21 § en ny rubrik ”Uppsägning”, före den nya 13 kap. 30 § en ny rubrik ”Tomträttens upphörande m.m.” och före den nya 13 kap. 34 § en ny rubrik ”Tillämpningen av vissa andra lagar på tomträtt”.

¹ Senaste lydelse av förutvarande

13 kap. 15 § 2000:226

13 kap. 16 § 2000:226

13 kap. 20 § 1993:1418

13 kap. 25 § 2000:226.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Nyttjanderätt till fastighet under obestämd tid kan för visst ändamål mot årlig avgäld i pengar upplåtas som tomträtt enligt detta kapitel.

I tomträtt får upplåtas panträtt och annan nyttjanderätt än tomträtt samt servitut och rätt till elektrisk kraft. Till förmån för tomträtt får upplåtas servitut.

Avtalsvillkor som avviker från bestämmelser i detta kapitel är utan verkan, om inte något annat anges särskilt.

4 §²

I upplåtelsehandlingen *skall* anges ändamålet med upplåtelsen och det belopp varmed avgälden *skall* utgå till dess annat *bestämmer*. Handlingen *skall* dessutom innehålla de närmare *föreskrifter* rörande fastighetens användning och bebyggelse samt de bestämmelser i övrigt som *skall* gälla i fråga om tomträten.

Finns vid tiden för upplåtelsen särskilda byggnadsbestämmelser rörande fastigheten i en detaljplan eller *eljest*, anses de ingå i upplåtelsen, om *ej* annat avtalats.

I upplåtelsehandlingen *ska* anges ändamålet med upplåtelsen och det belopp varmed avgälden *ska* utgå till dess annat *bestäms*. Handlingen *ska* dessutom innehålla de närmare *villkor* rörande fastighetens användning och bebyggelse samt de bestämmelser i övrigt som *ska* gälla i fråga om tomträten.

Om det vid tiden för upplåtelsen *finns* särskilda byggnadsbestämmelser rörande fastigheten i en detaljplan eller *annan planföreskrift*, anses de ingå i upplåtelsen, om *inte* annat avtalats.

² Senaste lydelse 1987:132.

Avgäldsperioder

10 §

Avgälden skall utgå med oförändrat belopp under vissa tidsperioder. Om ej längre tid överenskommes, utgör varje period tio år, den första räknad från upplåtelsen eller den senare dag som angivits i upplåtelsehandlingen.

Avgälden ska utgå med oförändrat belopp under bestämda perioder om ett år (avgäldsperioder). Den första perioden ska räknas från upplåtelsen eller från den senare dag som har angetts i upplåtelseavtalet.

Om inte annat har avtalats, förfaller avgälden till betalning vid avgäldsperiodens början.

Avgäldens storlek

11 §

Överenskommelse om ändring av avgälden för den kommande tidsperioden får ej träffas senare än ett år före utgången av den löpande perioden.

Väcker fastighetsägaren eller tomträtthavaren under näst sista året av den löpande perioden talan om omprövning av avgälden, skall rätten på grundval av det värde marken äger vid tiden för omprövningen bestämma avgälden för den kommande perioden. Vid bedömning av markvärdet skall hänsyn tagas till ändamålet med upplåtelsen och de närmare föreskrifter som skall tillämpas i fråga om fastighetens användning och bebyggelse.

Har avgälden för den kommande perioden ej bestämts enligt första eller andra stycket, skall den utgå med samma belopp som förut.

Avgälden ska motsvara en ränta (avgäldsränta) om 2,75 procent på ett underlag (avgäldsunderlag), beräknat enligt 12–16 §§.

Parterna får komma överens om att avgälden för en eller flera avgäldsperioder ska bestämmas på annat sätt än det som följer av första stycket. I fråga om tomträtter som avses i 12 och 14 §§ får dock den överenskomna avgälden för tiden efter de första tio åren av tomträttsupplåtelsen inte överstiga den avgäld som följer av första stycket.

En överenskommelse enligt andra stycket ska vara skriftlig. Om den avser tiden efter de första tio åren av tomträttsupplåtelsen, får den avse enbart den

följande avgäldsperioden eller en avgäldsperiod som redan har inletts. I fråga om tomträtter som avses i 15 § får den dock alltid avse perioder om tio år eller de längre perioder som parterna har kommit överens om enligt 15 § tredje stycket.

Fastighetsägaren får alltid avstå från att ta ut den avgäld som lagen medger.

Avgäldsunderlaget för småhus-tomträtter

12 §

Om tomträttsupplåtelsen avser bostadsändamål och gäller en fastighet som är taxerad som småhusenhet, utgör avgäldsunderlaget 50 procent av det markvärde som har bestämts vid den allmänna eller förenklade fastighetstaxering som har skett närmast före det år då den nya avgäldsperioden inleds.

Om något sådant markvärde som avses i första stycket inte har bestämts för fastigheten, utgör avgäldsunderlaget i stället 50 procent av ett markvärde beräknat enligt fastighetstaxeringslagens (1979:1152) bestämmelser om bestämmande av taxeringsvärde.

För varje ny avgäldsperiod ska avgäldsunderlaget enligt första eller andra stycket räknas om med förändringen av Statistiska centralbyråns konsumentprisindex från ingången av det år då den i första stycket angivna

allmänna eller förenklade fastighetstaxeringen skedde till och med den sjunde hela kalendermånaden närmast före den nya avgäldsperiodens början.

13 §

Om det markvärde som avses i 12 § första stycket ändras efter omprövning eller överklagande av taxeringsbeslut, ska avgälden räknas om i enlighet med ändringen. Om avgälden höjs, ska tomträttshavaren betala det tillkommande beloppet till fastighetsägaren. Om avgälden sänks, ska fastighetsägaren betala tillbaka till tomträttshavaren vad denne har betalat för mycket.

På belopp som ska betalas enligt första stycket ska ränta betalas som om beloppet hade förfallit till betalning samtidigt med den förut beräknade avgälden. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden innan beslutet om ändring av det tidigare taxeringsbeslutet vann laga kraft och enligt 6 § samma lag för tiden därefter.

Avgäldsunderlaget för flerbostadstomträtter

14 §

Om tomträttsupplåtelsen avser bostadsändamål men inte gäller en fastighet som är taxerad som småbushuset, utgör avgäldsunderlaget 40 procent av markens marknadsvärde vid ingången av

det intervall som anges i tredje stycket.

Markens marknadsvärde ska bestämmas med hänsyn till det värde marken har i obebyggt skick. Vid bedömningen av marknadsvärdet ska hänsyn tas till ändamålet med upplåtelsen och de närmare villkor som gäller för fastighetens användning och bebyggelse.

Ett avgäldsunderlag enligt första stycket ska tillämpas under ett intervall av tio avgäldsperioder. För var och en av de senare nio avgäldsperioderna under intervallet ska det räknas om med förändringen av Statistiska centralbyråns konsumentprisindex från intervallets början till och med den sjunde hela kalendermånaden före den nya avgäldsperiodens början.

Avgäldsunderlaget för tomträtter avsedda för annat än bostadsbebyggelse

15 §

Om tomträttsupplåtelsen avser annat än bostadsändamål, är avgäldsunderlaget lika med markens marknadsvärde, beräknat enligt 14 § andra stycket, vid ingången av det intervall som anges i andra stycket.

Ett avgäldsunderlag enligt första stycket ska tillämpas under ett intervall av tio avgäldsperioder. För var och en av de senare nio avgäldsperioderna

under intervallet ska det räknas om med förändringen av Statistiska centralbyråns konsumentprisindex från intervallets början till och med den sjunde hela kalendermånaden före den nya avgäldsperiodens början.

Parterna får skriftligen överenskomma att det intervall som anges i andra stycket ska omfatta mer än tio avgäldsperioder eller att omräkningen av avgäldsunderlaget ska ske på annat sätt än vad som anges i andra stycket.

Avgäldsunderlaget vid blandade upplåtelse

16 §

Om tomträttsupplåtelsen avser både bostadsändamål och annat ändamål, ska avgäldsunderlaget för bostadsdelen beräknas enligt 14 § och avgäldsunderlaget för den andra delen enligt 15 §. Storleken av respektive del ska bestämmas med hänsyn till byggrätten i kvadratmeter bruttoarea (BTA) för respektive ändamål vid den nya avgäldsperiodens början eller, om detta inte är möjligt, med hänsyn till värdet av respektive del.

*Förfarandet vid ändring av avgäld**17 §*

Den part som vill att avgälden ska ändras ska skriftligen underrätta motparten om detta tidigast sex månader och senast tre månader före inledningen av den tidsperiod som den nya avgälden avser.

Underrättelsen ska innehålla uppgift om den begärda nya avgälden. I fråga om tomträtter som avses i 12 § första stycket ska en underrättelse till tomträtts-havaren dessutom innehålla en upplysning om vad tomträtts-havaren ska göra enligt 18 § om han eller hon vill invända mot den begärda avgälden. En sådan underrättelse ska också innehålla upplysningar om hur den begärda avgälden har beräknats, däribland uppgift om

1. det markvärde enligt 12 § första stycket som ligger till grund för beräkningen av avgäldsunderlaget,

2. hur stor del av markvärdet som har beaktats,

3. den tidsperiod för vilken omräkning har skett enligt 12 § tredje stycket,

4. förändringen av Statistiska centralbyråns konsumentprisindex under denna tid, och

5. avgäldsrentan.

Tomträtts-havaren ska anses underrättad enligt första stycket

när ett meddelande med det innehåll som anges där har sänts till hans eller hennes postadress på den upplåttna fastigheten. Om tomträtthavaren har angett en annan adress, ska han eller hon i stället anses underrättad när underrättelsen har skickats till den adressen. Fastighetsägaren ska anses underrättad när meddelandet har sänts till fastighetsägarens postadress.

En part som inte gör vad som krävs enligt första och andra styckena förlorar sin rätt till ändring av avgälden för den nya avgäldsperioden.

18 §

I fråga om tomträter som avses i 12 § första stycket gäller den avgäld som har angetts i underrättelsen till tomträtthavaren, om inte tomträtthavaren skriftligen invänder mot beloppet inom tre månader från underrättelsen. Om tomträtthavaren gör en sådan invändning eller om det är tomträtthavaren som har begärt ändring av avgälden, bestäms den nya avgälden i stället enligt 19 §.

Om den avgäld som blir gällande enligt första stycket överstiger vad fastighetsägaren enligt 12 § första och tredje stycket är berättigad att ta ut, ska fastighetsägaren på talan av tomträtthavaren förpliktas att återbetala vad som har betalats för mycket (rättelse av avgäld). På det

belopp som ska återbetalas ska utgå ränta. Räntan ska beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från det att tomträtts-havaren betalade avgälden till dess rätten beslutade om återbetalning och enligt 6 § samma lag för tiden därefter.

19 §

I fråga om tomträtter som avses i 12 § andra stycket och 14–16 §§ bestäms den nya avgälden genom skriftlig överenskommelse eller dom. I fråga om tomträtter som avses i 15 § får den nya avgälden även bestämmas genom skiljedom.

Om parterna inte kan enas om den nya avgälden, ska talan om ändring av avgälden väckas senast tre månader efter den nya avgäldsperiodens början. En part som inte gör detta förlorar sin rätt till ändring av avgälden för den nya avgäldsperioden.

Inlösen

17 §

Upphör tomträtten på grund av uppsägning, *åligger det* fastighetsägaren att lösa byggnad och annan egendom som utgör tillbehör till tomträtten. Lösesumman *skall* motsvara egendomens värde vid tomträttens upphörande under antagande av att tomträtten alltjämt skulle bestå med samma ändamål och i övrigt oförändrade *föreskrifter*

25 §

Upphör tomträtten på grund av uppsägning, *är* fastighetsägaren *skyldig* att lösa byggnad och annan egendom som utgör tillbehör till tomträtten. Lösesumman *ska* motsvara egendomens värde vid tomträttens upphörande under antagande av att tomträtten alltjämt skulle bestå med samma ändamål och i övrigt oförändrade *villkor om*

angående fastighetens användning och bebyggelse.

Har kostnad som *icke* varit nödvändig *nedlagts* på tomträtten efter uppsägningen, får värdeökning som uppkommit därigenom *icke tagas* i beräkning vid bestämmande av lösesumman.

Upplåtes tomträtt väsentligen för annat ändamål än bostadsbebyggelse, får parterna *överenskomma* att *det icke* alls eller endast i begränsad omfattning *skall åligga fastighetsägaren* att lösa egendomen.

18 §

När fastighetsägaren är skyldig att lösa egendom, *skall* talan om lösesumman väckas inom ett år efter det att uppsägningen antecknades i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Om tomtträttshavaren har klandrat uppsägningen enligt 16 §, får talan om lösesumman i stället väckas inom ett år efter det att domen i målet om klander vann laga kraft. Om tiden inte iakttas, förfaller uppsägningen. Talan får väckas av såväl fastighetsägaren som tomtträttshavaren.

Sedan domen om lösesumman har vunnit laga kraft, *skall* lösesumman inom en månad deponeras hos länsstyrelsen. Lösesumman behöver dock inte deponeras tidigare än en månad

fastighetens användning och bebyggelse.

Har kostnad som *inte har* varit nödvändig *lagts ner* på tomträtten efter uppsägningen, får värdeökning som uppkommit därigenom *inte tas* i beräkning vid bestämmande av lösesumman.

Upplåts tomträtt väsentligen för annat ändamål än bostadsbebyggelse, får parterna *komma överens om* att *fastighetsägaren icke* alls eller endast i begränsad omfattning *ska vara skyldig* att lösa egendomen.

26 §³

När fastighetsägaren är skyldig att lösa egendom, *ska* talan om lösesumman väckas inom ett år efter det att uppsägningen antecknades i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Om tomtträttshavaren har klandrat uppsägningen enligt 24 §, får talan om lösesumman i stället väckas inom ett år efter det att domen i målet om klander vann laga kraft. Om tiden inte iakttas, förfaller uppsägningen. Talan får väckas av såväl fastighetsägaren som tomtträttshavaren.

Sedan domen om lösesumman har vunnit laga kraft, *ska* lösesumman inom en månad deponeras hos länsstyrelsen. Lösesumman behöver dock inte deponeras tidigare än en månad

³ Senaste lydelse av förutvarande 13 kap. 18 § 2004:424.

före den dag till vilken uppsägningen har ägt rum. Om lösesumman inte deponeras inom föreskriven tid, *skall* länsstyrelsen efter ansökan ta ut beloppet som om betalningsskyldighet hade ålagts genom domen. När lösesumman har deponerats, *skall* länsstyrelsen genast anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Medel som har deponerats *skall* genast sättas in i bank eller kreditmarknadsföretag mot ränta.

19 §

När den genom uppsägningen bestämda tillträdesdagen är inne och lösesumman *nedsatts* enligt 18 §, upphör tomträtten med däri upplåtna rättigheter och blir inskrivningar i denna utan verkan. Innan *nedsättning* skett, får tillträde *ej* äga rum utan tomträttshavarens medgivande.

Har tomträtten frånträts på den genom uppsägningen bestämda tillträdesdagen men *är* lösesumman då ännu *icke nedsatt*, är fastighetsägaren skyldig att betala ränta till tomträttshavaren. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från tillträdesdagen till dess nedsättning *skall* ske och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

före den dag till vilken uppsägningen har ägt rum. Om lösesumman inte deponeras inom föreskriven tid, *ska* länsstyrelsen efter ansökan ta ut beloppet som om betalningsskyldighet hade ålagts genom domen. När lösesumman har deponerats, *ska* länsstyrelsen genast anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Medel som har deponerats *ska* genast sättas in i bank eller kreditmarknadsföretag mot ränta.

27 §⁴

När den genom uppsägningen bestämda tillträdesdagen är inne och lösesumman *deponerats* enligt 26 §, upphör tomträtten med däri upplåtna rättigheter och blir inskrivningar i denna utan verkan. Innan *deposition* *har* skett, får tillträde *inte* äga rum utan tomträttshavarens medgivande.

Har tomträtten frånträts på den genom uppsägningen bestämda tillträdesdagen men *har* lösesumman då ännu *inte deponerats*, är fastighetsägaren skyldig att betala ränta till tomträttshavaren. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från tillträdesdagen till dess nedsättning *ska* ske och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

⁴ Senaste lydelse av förutvarande 13 kap. 19 § 1975:641.

Ändringsavtal

21 §

Har fastighetsägaren och tomträttshavaren sedan tomträtten upplåtits slutit avtal om utvidgning eller inskränkning av det område tomträtten avser eller om ändring av ändamålet med tomträtten eller av de *föreskrifter* som i övrigt gäller angående tomträttens utövning eller i fråga varom överenskommelse är tillåten enligt 11, 12, 14, 15 eller 17 §, gäller ändringsavtalet mot den som har rättighet i tomträtten endast om inskrivning av avtalet är beviljad eller ansökan därom förklarad vilande i avvaktan på att annat hinder än som avses i 21 kap. 5 § andra stycket undanröjes. Angår avtalet utvidgning eller inskränkning av det område tomträtten avser, är avtalet för sin giltighet beroende av att fastighetsbildning kommer till stånd i enlighet med avtalet.

29 §

Har fastighetsägaren och tomträttshavaren sedan tomträtten upplåtits slutit avtal om utvidgning eller inskränkning av det område tomträtten avser eller om ändring av ändamålet med tomträtten eller av de *villkor* som i övrigt gäller angående tomträttens utövning eller i fråga varom överenskommelse är tillåten enligt 20, 22, 23 eller 25 §, gäller ändringsavtalet mot den som har rättighet i tomträtten endast om inskrivning av avtalet är beviljad eller ansökan därom förklarad vilande i avvaktan på att annat hinder än som avses i 21 kap. 5 § andra stycket undanröjes. Angår avtalet utvidgning eller inskränkning av det område tomträtten avser, är avtalet för sin giltighet beroende av att fastighetsbildning kommer till stånd i enlighet med avtalet.

Vad som sägs i första stycket gäller även

1. överenskommelser enligt 15 § tredje stycket, och

2. överenskommelser enligt 19 § första stycket, om överenskommelsen gäller en sådan tomträtt som avses i 15 § och innebär att avgälden ska avvika från vad som sägs i denna balk eller från en tidigare inskriven överenskommelse.

Angående avtal som avses i första stycket gäller i övrigt bestämmelserna i detta kapitel om upplåtelse av tomträtt i tillämpliga delar.

Rättegångsbestämmelser

23 §

Mål *angående* omprövning eller jämkning av avgäld, klander av uppsägning eller bestämmande av lösesumma *upptages* av mark- och miljödomstol.

24 §

Angående rättegången i mål som avses i 23 § gäller i tillämpliga delar expropriationslagen (1972:719). Bestämmelserna om utredningsbeslut äger dock tillämpning endast i den mån målet avser bestämmande av lösesumma. Rör tvisten fråga som kan inverka på den rätt som tillkommer innehavare av panträtt eller rättighet som är inskriven, är rätten ej bunden av parts yrkande eller medgivande.

I mål angående bestämmande av lösesumma skall fastighetsägaren vidkännas på ömse sidor uppkomna rättegångskostnader vid mark- och miljödomstolen, i den mån ej annat föranledes av 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken. Har motpart förebringat

31 §⁵

Mål *om* omprövning, rättelse eller jämkning av avgäld, klander av uppsägning eller bestämmande av lösesumma *prövas av* mark- och miljödomstol.

32 §⁶

I mål om omprövning, rättelse eller jämkning av avgäld ska vad som är föreskrivet om rättegången i dispositiva tvistemål tillämpas.

I fråga om rättegången i mål om ogiltighet av uppsägning eller bestämmande av lösesumma ska expropriationslagen (1972:719) tillämpas. Bestämmelserna om utredningsbeslut ska dock tillämpas endast i den utsträckning målet avser bestämmande av lösesumma. Om en tvist rör en fråga som kan få betydelse för innehavare av panträtt eller inskriven rättighet, är domstolen inte bunden av parts yrkande eller medgivande.

⁵ Senaste lydelse av förutvarande 13 kap. 23 § 2010:993.

⁶ Senaste lydelse av förutvarande 13 kap. 24 § 2010:993.

utredning i strid med utredningsbeslut som mark- och miljödomstolen meddelat, ersättes dock kostnaden för sådan utredning endast i den mån utredningen haft betydelse för utgången i målet. Beträffande skyldigheten att svara för kostnad i högre rätt gäller med tillämpning i övrigt av 18 kap. rättegångsbalken, att fastighetsägaren, om ej annat föränledes av 18 kap. 6 och 8 §§ samma balk, alltid själv skall vidkännas såväl sina egna kostnader som kostnad som åsamkas motpart genom att fastighetsägaren fullföljt talan.

33 §

I mål om bestämmande av lösesumma ska fastighetsägaren svara för sina och tomträtts-havarens rättegångskostnader vid mark- och miljödomstolen, om inte annat föränleds av 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken. Om tomträtts-havaren har åberopat utredning i strid med utredningsbeslut som mark- och miljödomstolen har meddelat, ska dock kostnaden för sådan utredning ersättas endast om utredningen har haft betydelse för utgången i målet.

I högre rätt ska fastighetsägaren alltid svara för sina egna kostnader och för kostnader som åsamkas motparten genom att fastighetsägaren har fullföljt talan. I övrigt ska 18 kap. rättegångsbalken tillämpas. Vad som nu har

sagts gäller inte om annat föranses av 18 kap. 6 och 8 §§ samma balk.

21 kap.

5 §⁷

Ansökan om inskrivning av avtal om sådan ändring i tomt- rättens innehåll som avses i 13 kap. 21 § får göras av fastighetsägaren eller tomträttshavaren sedan tomträtten inskrivits. Om sådan inskrivning gäller i tillämpliga delar 2–4 §§ med följande avvikelser.

Är inteckning förut beviljad eller sökt i tomträtten eller är inskrivning av nyttjanderätt, servitut eller rätt till elektrisk kraft förut beviljad eller sökt i denna eller söks sådan inskrivning samma dag, får ansökan om inskrivning av avtal som avses i första stycket bifallas endast om rättighetshavaren medgett inskrivning av ändringsavtalet eller detta är väsentligen utan betydelse för rättighetshavarens säkerhet. Om fastigheten eller tomträtten har utmätts, belagts med kvarstad eller tagits i förvar eller tagits i anspråk genom betalningssäkring och ett ärende angående anteckning om åtgärden har tagits upp senast på den inskrivningsdag då inskrivning söks, gäller vad som sagts nu om rättighetshavaren även utmätningssökanden eller den för vars anspråk kvarstad eller förvar eller betalningssäkring ägt rum.

Bestämmelserna i andra stycket gäller inte i fråga om ansökan om inskrivning av avtal som endast avser ändring av avgälden.

Är avtal som avses i första stycket beroende av att fastighetsbildning äger rum, får ansökan bifallas endast om nämnda åtgärd kommit till stånd.

I avvaktan på att hinder som anges i andra eller tredje stycket undanröjs ska ansökan förklaras vilande.

I avvaktan på att hinder som anges i andra eller fjärde stycket undanröjs ska ansökan förklaras vilande.

⁷ Senaste lydelse 2008:377.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

2. Lagen gäller inte i fråga om tomträtt som har upplåtits före ikraftträdandet av lagen (1953:415) angående ändring i lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom, om inte parterna har avtalat att 1953 års lag ska gälla för tomträtten.

3. På tomträtter som har upplåtits före ikraftträdandet ska de nya bestämmelserna tillämpas först när avgälden ska bestämmas för den första avgäldsperiod som börjar löpa efter den 31 december 2014 och för vilken det vid lagens ikraftträdande varken har träffats avtal om avgäldens storlek eller väckts talan om omprövning av avgälden.

4. I fråga om avgäldsperioder som börjar löpa efter den 31 december 2014 gäller inte sådana avtal om avgäldsperiodens längd eller om ordningen för ändring av avgäld som har ingåtts före lagens ikraftträdande.

Första stycket gäller inte avgäldsperioder för vilka enligt punkten 3 äldre bestämmelser ska tillämpas.

5. Trots vad som sägs i punkten 3 får ett avtal enligt 13 kap. 15 § tredje stycket ingås omedelbart efter lagens ikraftträdande. Avtalet får dock verkan först när avgälden enligt punkten 3 ska bestämmas enligt de nya bestämmelserna.

6. Om en tomträtt som omfattas av lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom i dess lydelse vid utgången av år 1953 har upphört på grund av att upplåtelse tiden har löpt ut och parterna redan då har träffat avtal om att fastigheten på nytt ska upplåtas med tomträtt till samma tomträttshavare, gäller vad som sägs i 13 kap. 11 § andra stycket andra meningen även under de första tio åren av den nya upplåtelsen.

2 Förslag till lag om inlösen av tomträttsfastigheter

Härigenom föreskrivs följande.

Vad som avses med inlösen av tomträttsfastighet

1 § Med inlösen av tomträttsfastighet avses i denna lag en av domstol beslutad övergång av äganderätten till en tomträttsfastighet från fastighetsägaren till tomträttshavaren. En tomträttshavare har rätt till sådan inlösen på de villkor som anges i denna lag.

Beträffande sådana tomträtter som väsentligen är upplåtna för bostadsändamål kan tomträttshavaren inte med bindande verkan avstå från rätten till inlösen.

Vilka fastigheter som får lösas in

2 § Bestämmelserna i denna lag gäller endast sådana tomträttsfastigheter som tillhör staten eller en kommun eller som annars är i allmän ägo.

Inlösen får endast avse en fastighet i dess helhet.

Förutsättningar för inlösen

3 § Tomträttshavaren har endast rätt till inlösen, om

1. det har gått trettio år sedan fastigheten senast uppläts med tomträtt, och

2. de villkor som enligt parternas avtal gäller för tomträttsfastighetens användning och bebyggelse i rimlig utsträckning kommer att gälla även efter det att fastigheten har lösts in.

4 § Om fastighetsägaren har sagt upp tomträttsavtalet enligt 13 kap. 23 § jordabalken, har tomträttshavaren inte rätt till inlösen.

Förfarandet vid inlösen

5 § En tomträttsHAVARE som vill lösa in tomträttsfastigheten ska väcka talan om detta vid mark- och miljödomstol.

En talan enligt första stycket ska handläggas enligt vad som är föreskrivet om rättegången i dispositiva tvistemål.

Rättens avgörande

6 § Om rätten finner att det finns förutsättningar för inlösen, ska den

1. besluta att äganderätten till fastigheten ska övergå till tomträttsHAVAREN, och

2. förplikta tomträttsHAVAREN att betala ersättning till fastighetsÄGAREN enligt 7 §.

På yrkande av fastighetsÄGAREN ska tomträttsHAVAREN ställa säkerhet för den ersättning som han eller hon ska betala. Om ett sådant yrkande har framställts, får rätten inte besluta enligt första stycket förrän betryggande säkerhet har ställts.

Ersättningen till fastighetsÄGAREN

7 § För en sådan tomträttsfastighet som avses i 13 kap. 12 § första stycket jordabalken ska ersättningen bestämmas till 50 procent av det markvärde som har bestämts vid den allmänna eller förenklade fastighetstaxering som har skett närmast före det år då talan om inlösen väcktes. I fall som avses i 13 kap. 12 § andra stycket jordabalken ska ersättningen i stället bestämmas till 50 procent av det markvärde som kan beräknas enligt fastighetstaxeringslagens (1979:1152) bestämmelser om bestämmande av taxeringsvärde. Markvärdet ska omräknas med förändringen av Statistiska centralbyråns konsumentprisindex från ingången av det år då den i första meningen angivna allmänna eller förenklade fastighetstaxeringen skedde till och med kalendermånaden närmast före den månad då talan om inlösen väcktes.

För andra tomträttsfastigheter än sådana som avses i första stycket ska ersättningen motsvara markens marknadsvärde i obebbyggt skick vid den tidpunkt då talan om inlösen väcktes. Vid bedömningen av marknadsvärdet ska hänsyn tas till de närmare villkor som ska tillämpas i fråga om fastighetens användning och

bebyggelse efter det att fastigheten har lösts in. Ifråga om tomt-rätter som avses i 13 kap. 14 § jordabalken ska dock marknadsvärdet reduceras på samma sätt som där anges beträffande avgäldsunderlaget.

Äganderättens övergång

8 § När rättens avgörande enligt 6 § första stycket 1 vinner laga kraft, övergår äganderätten till fastigheten till tomträttshavaren.

Tomträttshavarens skyldighet att betala avgäld för tomträdden består intill den tidpunkt som anges i första stycket. Tomträttshavaren har rätt att få tillbaka erlagd avgäld som belöper på tiden därefter.

Ränta

9 § Tomträttshavaren ska betala ränta på ersättningen till fastighetsägaren från den tidpunkt som anges i 8 § första stycket till dess betalning sker. Röntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden intill tre månader efter det att rättens avgörande enligt 6 § första stycket 2 vinner laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

De nya bestämmelserna ska dock tillämpas först från utgången av den avgäldsperiod som löper vid ikraftträdandet.

2. Lagen gäller inte i fråga om tomträtt som har upplåtits före ikraftträdandet av lagen (1953:415) angående ändring i lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom, om inte parterna har avtalat att 1953 års lag ska gälla för tomträdden.

3. Om en tomträtt som omfattas av lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom i dess lydelse vid utgången av år 1953 har upphört på grund av att upplåtelseiden har gått ut och parterna redan då har träffat avtal om att fastigheten på nytt ska upplåtas med tomträtt till samma tomträttshavare, har tomträttshavaren rätt till inlösen utan hinder av vad som sägs i 3 § 1.

3 Förslag till förordning om domstols underrättelseskyldighet i vissa tomträttsmål

Härigenom föreskrivs följande.

När talan väcks om klander av uppsägning av tomträttsavtal, ska rätten genast anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Detsamma gäller när talan väcks om omprövning eller jämkning av tomträttsavgäld beträffande andra tomträtter än sådana som avses i 13 kap. 12 § första stycket jordabalken.

Vad som sägs i första stycket gäller också när dom eller slutligt beslut i sådant mål har vunnit laga kraft.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.

1 Inledning

1.1 Tomträttsinstitutets ändamål och utveckling

Tomträttsinstitutet tillkom år 1907 genom införandet av 4 kap. lagen (1907:36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom, vilket trädde i kraft den 1 januari 1908. Institutets syfte var att främja en sund utveckling av bostadsförhållandena i städerna. Detta skulle ske genom att det allmänna fick möjlighet att tillhandahålla mark för bebyggelse åt enskilda utan att samtidigt frångå sig äganderätten till marken.¹ Den enskilde som stod i begrepp att uppföra ett egnahem kunde genom en tomträtt få tillgång till mark under någorlunda betryggande former utan att göra någon egen kapitalinsats. Att det allmänna förblev ägare till marken ansågs ha den särskilda fördelen att det allmänna därmed förbehölls den framtida värdestegringen hos marken. Ytterligare en fördel var att möjligheterna att vid framtida behov använda marken för annat ändamål underlättades.

När tomträttsinstitutet infördes, utgick man från att tomträtt skulle komma att användas som en övergångsform till äganderätt. Tanken var att marken i en stads ytterområden skulle upplåtas med tomträtt för egnahemsbebyggelse och att staden sedan, när dess utveckling hade medfört ett behov av att utnyttja marken för en mer intensiv bebyggelse, skulle sälja marken och därigenom komma i åtnjutande av inträdd markvärdestegring. I stället kunde då nya, från stadens centrum mer avlägsna, områden upplåtas med tomträtt.²

Tomträtten var i sin tidigaste form en tidsbegränsad nyttjanderätt till fast egendom. Rätten att upplåta denna nyttjanderätt var i princip förbehållen vissa offentliga rättssubjekt. Upplåtelseiden skulle vara minst 26 och högst 100 år men i övrigt rådde avtalsfrihet om villkoren för upplåtelsen. Även om avtalsfrihet således gällde

¹ Se Lagberedningens förslag till jordabalk I, s. 242 ff.

² Se Lagberedningens förslag till jordabalk I s. 257 och 258.

beträffande avgäldens storlek var det normala att den avgäld som hade avtalats vid upplåtelsen gällde under hela upplåtelseperioden.³ När upplåtelseperioden hade gått till ända, upphörde tomträtten och upplåtaren kunde förfoga fritt över fastigheten. Om annat inte hade avtalats, fanns det inget krav på att upplåtaren skulle lösa byggnader eller annan egendom som hade uppförts på fastigheten.

År 1953 reformerades tomträttsinstitutet. De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 1954. För dessförinnan gjorda tomträttsupplåtelser gäller fortfarande äldre bestämmelser, om inte parterna, i enlighet med övergångsbestämmelserna till 1953 års lag, har kommit överens om att ändra upplåtelseavtalet så att det överensstämmer med de nya reglerna, se vidare avsnitt 1.3.2.

I förarbetena till 1953 års lag konstaterades att tomträttsinstitutet efter hand hade kommit att användas för olika ändamål och inte längre betraktades som en övergångsform till kommande äganderätt utan som en slutlig reglering av frågor kring enskild bebyggelse av mark i allmän ägo.⁴ Syftet med den nya regleringen var därför att trygga tomträttshavarens ställning, och därmed också tomträttens kreditvärde, och att samtidigt ta tillvara upplåtarens intresse. Även det allmännas intresse av tomträttsinstitutet framhölls, särskilt möjligheten att tillgodogöra sig markvärdestegringen och att vid behov förfoga över den upplåtna marken för allmännyttigt ändamål.

Reformeringen av tomträttsinstitutet innebar i korthet att tomträtt utformades som en i tiden obegränsad nyttjanderätt. Det nya systemet innebar att tomträttshavaren överhuvudtaget inte hade någon rätt att säga upp nyttjanderätten, medan upplåtaren kunde säga upp nyttjanderätten endast under vissa villkor och vid vissa tidpunkter. Upplåtarens uppsägningsrätt förenades med en lösen-skyldighet. Upplåtaren gavs också möjlighet att löpande få del i markens värdestegring. Det skedde genom införandet av regler som innebar att avgälden skulle omregleras vid återkommande tidpunkter. Därmed uppstod ett lagreglerat system med fleråriga avgäldsperioder. Tomträtt förblev dock en upplåtelseform för behållen mark som ägs av det allmänna. Vidare blev inskrivning av tomträttsavtal obligatoriskt.

Genom en lagändring, som beslutades år 1967 och trädde i kraft den 1 januari 1968, ändrades minimitiden för avgäldsperioderna i fråga om tomträtt upplåten för bostadsändamål från tjugo till tio

³ Se SOU 1952:28 s. 32.

⁴ Se SOU 1952:28 s. 60.

är.⁵ Syftet med detta var att skapa bättre förutsättningar för det allmänna att tillgodogöra sig värdestegringen på marken. Lagändringarna var förenade med övergångsbestämmelser som i sak motsvarade de övergångsbestämmelser som gällde för 1953 års lagändringar och som har återgetts ovan.

De nya reglerna om tomträtt överfördes, i sak oförändrade, till 13 kap. jordabalken i samband med att jordabalken trädde i kraft den 1 januari 1972. I princip gäller dock fortfarande äldre bestämmelser för tomträtter som har upplåtits dessförinnan.

1.2 Översikt över de nuvarande reglerna om tomträtt

Nedan lämnas en kort redogörelse för de nuvarande reglerna om tomträtt i 13 kap. jordabalken.

Tomträtt är en nyttjanderätt till fastighet under obestämd tid för visst ändamål mot årlig avgäld i pengar (1 § första stycket). Tomträtt är i flera avseenden jämställd med fast egendom; exempelvis får det i en tomträtt upplåtas panträtt och annan nyttjanderätt än tomträtt samt servitut och rätt till elektrisk kraft (1 § andra stycket). Möjligheten att upplåta tomträtt är förbehållen det allmänna men regeringen kan lämna tillstånd till tomträttsupplåtelse i en fastighet som tillhör en stiftelse (2 §). En tomträttsupplåtelse får endast avse en hel fastighet. Det är alltså inte möjligt att upplåta tomträtt i en del av fastighet. Det är inte heller möjligt att upplåta tomträtt i flera fastigheter gemensamt eller i en ägarlägenhetsfastighet.

Tomträttsupplåtelsen ska komma till uttryck i ett tomträttsavtal. Detta ska upprättas skriftligen och där ska uttryckligen framgå att upplåtelsen avser tomträtt (3 §). Kravet på skriftlighet gäller även ändring av och tillägg till avtalet. Upplåtelsehandlingen ska innehålla uppgift om ändamål, avgäld, närmare föreskrifter om fastighetens användning och bebyggelse och de bestämmelser i övrigt som ska gälla för tomträtten (4 §). Eventuella byggnadsbestämmelser rörande fastigheten i detaljplan eller annars ingår i upplåtelsen om inte annat har avtalats.

En upplåtelse av tomträtt innefattar en överlåtelse på tomträtts-havaren av byggnad eller annan egendom som vid upplåtelsen hör till fastigheten (5 §). Tomträttens inträde eller bestånd får inte göras beroende av villkor och det är inte tillåtet att inskränka

⁵ Se prop. 1967:90 s. 118 och 119.

tomträtthavarens rätt att överlåta, pantsätta eller upplåta nyttjanderätt i tomträtten (6 §). Det finns inte någon rätt att häva tomträttsavtalet p.g.a. bristande avtalsuppfyllelse. Om fastighetsägaren eller tomträtthavaren har överskridit sin rätt eller åsidosatt sin skyldighet enligt upplåtelsen, åligger det denne att återställa vad som har rubbats eller fullgöra vad som eftersatts och att ersätta skadan (8 §).

Avgälden, dvs. avgiften för tomträtten, ska utgå med oförändrat belopp under en *avgäldsperiod* om minst tio år (10 §). Parterna kan träffa överenskommelse om ändring av avgälden för den kommande avgäldsperioden, men det får inte ske senare än ett år före utgången av innevarande period (11 §). Om överenskommelse inte har träffats, har vardera parten möjlighet att under näst sista året av den löpande avgäldsperioden väcka talan vid domstol om ändring av avgälden. Har avgälden inte ändrats på något av dessa sätt, ska den utgå med samma belopp som tidigare.

Om bestämningen av avgälden blir föremål för domstolsprövning, ska domstolen bestämma avgälden för den kommande perioden. Det ska ske på grundval av det värde marken har vid tiden för omprövningen (11 §). Vid bedömningen av markvärdet ska hänsyn tas till ändamålet med upplåtelsen och de närmare föreskrifter som ska tillämpas i fråga om fastighetens användning och bebyggelse. Det saknas annan författningsreglering av hur avgälden ska bestämmas och även förarbetena är knapphändiga i detta avseende.⁶

Vad som nu har sagts hindrar inte att parterna när som helst kan komma överens om jämkning av avgälden (12 §). Detta kan ske antingen p.g.a. ändrade förhållanden som rör tomträttens utövande eller då tomträttens värde minskar avsevärt till följd av nya eller ändrade byggnadsbestämmelser eller av någon annan särskild omständighet som inte är hänförlig till tomträtthavaren eller beror av honom eller henne.

Tomträttsavtalet kan endast sägas upp av fastighetsägaren och endast vid utgången av vissa tidsperioder (13 och 14 §§). En tomträttsupplåtelse för bostadsbebyggelse kan sägas upp efter sextio år och därefter vart fyrtionde år. Beträffande tomträtt för annat ändamål kan överenskommelse träffas om kortare perioder, dock inte kortare än tjugo år. Ytterligare en förutsättning för uppsägning är

⁶ I kapitel 2 behandlas den domstolspraxis som har utbildats i fråga om regleringen av tomträttsavgäld och i kapitel 3 lämnas en redogörelse för kommunernas tillämpning av reglerna om tomträttsavgäld.

att det är av vikt för fastighetsägaren att fastigheten används för bebyggelse av annan art eller på annat sätt än tidigare. Uppsägning kan ske tidigast fem år och senast två år före uppsägningens utgång (15 §). Om tomträttshavaren vill motsätta sig uppsägningen, måste han eller hon klandra denna inom viss tid (16 §). Om det inte sker går möjligheten att få uppsägningen ogiltigförklarad förklarad.

Om tomträtten upphör p.g.a. uppsägning, ska fastighetsägaren lösa byggnader och annan egendom som utgör tillbehör till tomträtten (17 §). Avser upplåtelsen väsentligen annat än bostadsbebyggelse, får dock parterna begränsa lösenskyldigheten genom avtal. Jordabalken innehåller särskilda regler om talan om lösesumma och om betalning av lösesumma (18–20 §§).

En tomträttsupplåtelse ska alltid skrivas in i fastighetsregistrets inskrivningsdel (21 kap. 1 § jordabalken). Inskrivningen får särskild betydelse för tomträttens bestånd. En tomträtt som har skrivits in gäller nämligen till dess att inskrivningen har dödats; så är fallet även om parterna avtalar om att tomträtten ska upphöra eller om denna kommer i fastighetsägarens hand eller om äganderätten till fastigheten övergår på tomträttshavaren (22 §). För sådan rättighet som gäller i tomträtten oberoende av inskrivning svarar fastighetsägaren även om inskrivningen av tomträtten dödas. Om fastighetsägaren och tomträttshavaren kommer överens om ändring av upplåtelsevillkoren, gäller ändringen mot den som har rättighet i tomträtten endast om inskrivning av ändringsavtalet är beviljad eller om ansökan om inskrivning har förklarats vilande (21 §).

Mål om omprövning eller jämkning av avgäld, klander av uppsägning och bestämmande av lösesumma (23 §) ska prövas av mark- och miljödomstol. I dessa mål gäller, med visst undantag, 5 kap. expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar. Om tvisten rör en fråga som kan inverka på den rätt som tillkommer en innehavare av panträtt eller rättighet som är inskriven, är rätten inte bunden av en parts yrkande eller medgivande. Målet blir därmed att jämställa med ett indispositivt tvistemål och i bl.a. mål om avgäldsbestämning gäller rättegångsbalkens regler om rättegångskostnader i indispositiva tvistemål, dvs. varje part svarar normalt för sina rättegångskostnader, oavsett målets utgång.

Tomträtt likställs i flera fall med fast egendom, bl.a. i utskönningsbalken, konkurslagen samt vid expropriation och liknande tvångsförvärv (26 §). Bestämmelser om t.ex. överlåtelse och rättighet i eller till förmån för fast egendom äger också, enligt huvud-

regeln, motsvarande tillämpning för tomträtt (7 §). Vidare anses tomträttshavaren som ägare av fastigheten i samband med fastighets-taxering och vid uttag av fastighetsavgift.⁷

Bestämmelserna om tomträtt i 13 kap. jordabalken kompletteras av regler om inskrivning av tomträtt, in-teckning i tomträtt och om inskrivning i tomträtt av nyttjanderätt och servitut (21 kap., 22 kap. 15 § och 23 kap. 8 § jordabalken).

1.3 Förekomsten av tomträtter

Redovisningen i detta avsnitt är baserad på uppgifter ur fastighetsregistret.

Det bör inledningsvis noteras att statistiska uttag ur fastighetsregistrets tomträttsdel är ”färskvara”. Inskrivningar i fastighetsregistret sker normalt varje vardag och registrets innehåll förändras därför beroende på vilka inskrivningar som sker. Nedan redovisade uppgifter avser förhållandena vid årsskiftet 2011/2012.

1.3.1 Fördelningen över landet

I Sverige finns det cirka 62 300 fastigheter som är upplåtna med tomträtt. De motsvarar cirka 2 procent av det totala antalet fastigheter och är fördelade över 159 kommuner.

I fråga om tomträttsändamål är det stora flertalet avsedda för småhus, drygt 49 100. Drygt 6 300 tomträtter avser flerbostadshus och 6 800 tomträtter övriga ändamål (kontor, diverse industrier, lager etc.).

Dessa uppgifter kan ställas i relation till de statistiska uppgifter som redovisas i det senaste lagstiftningsarbetet på området, lagrådsremissen Tomträttsavgäld av den 17 december 1998. Där anges att det totala antalet tomträtter år 1996 var cirka 108 600, varav 93 500 avsåg småhus, 9 250 flerfamiljshus, 3 650 industri-tomter och 2 100 blandade respektive övriga ändamål.

97 procent av landets tomträtter finns i 41 kommuner. Drygt hälften av tomträtterna är koncentrerade till sju kommuner; Göteborg, Kiruna, Luleå, Malmö, Norrköping, Stockholm och Västerås. I Göteborg och Stockholm finns drygt 10 000 tomträtter per

⁷ Se 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och 2 § lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift.

kommun. Stockholms kommun har därutöver upplåtit tomträtter i närliggande kommuner; sammanlagt något fler än 12 100 tomträtter är därför upplåtna av Stockholm kommun. I Västerås kommun finns 5 600 tomträtter. Övriga ovan nämnda kommuner har mellan 2 000 och 3 500 tomträtter per kommun. Utöver de nu nämnda kommunerna är spridningen stor vad gäller antalet tomträtter per kommun; det förekommer allt från en enda tomträtt till närmare 2 000.

1.3.2 Tillämplig lagstiftning

En kort beskrivning av tomträttsinstitutet utveckling har lämnats i avsnitt 1.1. Som framgår där infördes institutet den 1 januari 1908. Bestämmelserna om tomträtt har därefter ändrats i sak vid i huvudsak två tillfällen. De nya bestämmelserna trädde i kraft dels den 1 januari 1954, dels den 1 januari 1968. De nya bestämmelserna gjordes som huvudregel inte tillämpliga på äldre tomträtter. Enligt övergångsbestämmelserna till respektive lagändring kan emellertid parterna beträffande upplåtelser före de nya reglernas ikraftträdande år 1954 respektive år 1968 överenskomma om sådan ändring i upplåtelsen att denna kommer i överensstämmelse med den nya lagen och begära inskrivning av ändringen.

Genom fastighetsregistret kan därför utläsas vilken lagstiftning som är tillämplig på respektive tomträtt. I tabell 1.1 redovisas hur nu existerande tomträtter fördelar sig i fråga om tillämplig lagstiftning.

Tabell 1.1 Tillämplig lagstiftning

	1908–1953	1954–1967	1968–2011	Totalt
Småhus	1 164	12 500	35 453	49 117
Flerbostadshus	476	3 380	2 532	6 388
Annat ändamål	152	1 287	5 399	6 838
Totalt	1 792	17 167	43 384	62 343

Tomträtter som följer lagstiftningen före år 1954 är tidsbestämda till som längst 100 år. Sådana tomträtter kan följaktligen löpa fram till år 2054. Merparten upphör dock betydligt tidigare. Av de tomträtter som följer lagstiftningen före år 1954 är merparten belägna i Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner och större delen av

de äldre tomträterna i dessa kommuner löper ut under år 2013. I de tre kommunerna löper endast enstaka äldre tomträter längre än till år 2028.

1.3.3 Tomträtsupplåtare

Det är normalt en kommun som är tomträtsupplåtare, tillika fastighetsägare. Av det totala antalet fastigheter som enligt fastighetsregistret är upplåtna med tomträtt har emellertid cirka 670 en annan lagfaren ägare än en kommun. Cirka 500 av dessa avser tomträter för småhus, 50 flerbostadshus och 100 annat tomt-rättsändamål. Dessa siffror är dock förenade med stor osäkerhet. De stickprovskontroller som utredningen har gjort tyder nämligen på att flertalet fastigheter, som i fastighetsregistret redovisas som upplåtna med tomträtt för småhusändamål och vilkas ägare inte är en kommun, i själva verket har friköpts av den senaste tomträtts-havaren.

Bland de lagfarna ägare som inte är en kommun märks bland andra staten genom Statens fastighetsverk och Riksantikvarie-ämbetet, prästlönetillgångar, knutna till Svenska kyrkan samt ett fåtal landsting, bolag och stiftelser. De administrerar vardera någon eller några fastigheter som är upplåtna med tomträtt. I övrigt är den lagfarne ägaren en fysisk person.

1.3.4 Fastighetstaxering och avgäldens storlek

Antalet taxeringsenheter som avser fastigheter, upplåtna med tomträtt, är något fler än antalet tomträter. Det beror på att vissa fastigheter består av fler än en taxeringsenhet. Differensen är dock endast knappt 500 enheter. Av fastighetsregistret framgår också att ett fåtal taxeringsenheter som avser fastigheter, upplåtna med tomträtt för småhus- eller flerbostadsändamål, saknar marktaxeringsvärde. När det gäller fastigheter, upplåtna med tomträtt för andra ändamål saknar knappt 2 000 marktaxeringsvärde.

Enligt 21 kap. 5 § jordabalken får en ändring av avgäldens storlek skrivas in.⁸ Av de underhandskontakter som utredningen har haft med Lantmäteriet och de stickprov som har gjorts framgår att

⁸ Se vidare i förordningen (2000:308) om fastighetsregister och inskrivningsförordningen (2000:309).

uppgifterna om avgäldsbelopp i fastighetsregistret generellt sett är tämligen aktuella. Avgäldsändringar skrivs således i hög utsträckning in, även om vissa kommuner (t.ex. Kiruna) konsekvent avstår från inskrivning. Vi har mot denna bakgrund bedömt att fastighetsregistret ger en förhållandevis god bild av avgäldsnivåerna. Detta är av särskilt intresse för småhustomträterna, vilka utgör en någorlunda homogen grupp.

Statistiska centralbyrån har för respektive kommun bl.a. beräknat medianvärden av den årliga tomträttsavgälden för småhustomträter.⁹ För de 41 kommuner som har specialstuderats under utredningsarbetet (se närmare om detta i avsnitt 3.1) varierar medianvärdet för tomträttsavgälden för en småhustomträtt mellan 650 kronor och drygt 16 200 kronor per år. I de kommuner som har flera än 1 000 småhustomträter är variationen ungefär lika stor. Medianvärdet i Göteborgs, Västerås, Malmö och Stockholms kommuner sträcker sig från cirka 9 000 kronor per år till 12 500 kronor per år. I Luleå, Gävle, Karlstad och Norrköpings kommuner är medianvärdet cirka 5 000–6 000 kronor per år. I Bodens, Trollhättans och Västerviks kommuner ligger medianvärdet kring 3 300–4 300 kronor per år, medan Kiruna och Gällivare kommuner har ett medianvärde om cirka 1 500 kronor per år.

1.4 Tidigare lagförslag om tomträtt

1.4.1 Tomträttskommittén

År 1977 tillsattes en utredning som hade till uppdrag att undersöka hur syftet med och tillämpningen av bestämmelserna om tomträtt hade påverkats av olika åtgärder som samhället hade vidtagit på det mark- och bostadspolitiska området sedan institutet infördes år 1907. Utredningen skulle också analysera de olika syftenas inbördes förenlighet, med utgångspunkt i målsättningen att mark för bostadsändamål skulle kunna upplåtas både med äganderätt och tomträtt. Utredningen hade dessutom i uppdrag att föreslå ett nytt avgäldssystem.

Utredningen, som antog namnet Tomträttskommittén, lämnade i betänkandet Tomträtt (SOU 1980:49) en utförlig redovisning av tomträttsinstitutets utveckling, förekomst och tillämpning. Vidare

⁹ Med medianvärde avses här det mittersta värdet, om alla avgälder rangordnas i storleksordning.

konstaterade utredningen att det i rättspraxis hade utbildats en metod för avgäldsbestämningen som innebar att avgälden beräknades som en ränta (*avgäldsräntan*) på markvärdet (*avgäldsunderlaget*). Utredningen konstaterade vidare att den utveckling som hade skett på det fastighetsekonomiska området, i kombination med låsningen av avgälden under långa perioder, innebar att resultatet under inflationstider blivit mycket kraftiga avgäldshöjningar i samband med omregleringarna av avgälderna.

Kommitténs förslag i fråga om avgäldsreglering var att det skulle gälla enhetliga regler redan från upplåtelsens början och att dessa uttryckligen skulle ange vilket avgäldsunderlag och vilken avgäldsränta som upplåtaren högst fick tillämpa. Det föreslagna systemet byggde på principen om ett rörligt avgäldsunderlag, multiplicerat med en real ränta, och medgav årliga avgäldsjusteringar. Det föreslogs också att de särskilda procedurreglerna för omreglering av avgälden liksom kravet på inskrivning av ny avgäld för skydd mot tredje man skulle slopas.

Tomträttskommittén fann att av de alternativ som hade övervägts beträffande bestämningen av avgäldsunderlaget var marktaxeringsvärdet (vilket på den tiden fastställdes vart femte år), uppräknat till marknadsvärdet, det alternativ som gav det skäligaste resultatet och var minst komplicerat. Kommittén föreslog alltså en sådan lösning. Mellan fastighetstaxeringarna skulle, enligt kommitténs förslag, avgälden årligen räknas om med ledning av förändringarna i konsumentprisindex. Vad gäller avgäldsräntan borde denna, enligt kommittén, principiellt sett uppskattas med hänsyn dels till den reala låneräntan på kapitalmarknaden, dels till den reala avkastningen på andra kapitalplaceringar. Detta föranledde kommittén att föreslå att räntan beträffande småhus och flerbostadshus skulle bestämmas på grundval av ett jämförelsetal. Detta utgjorde skillnaden mellan genomsnittet under den senast kända tioårsperioden av räntan för kommunlån bundna på tio år och utvecklingen av konsumentprisindex, ökad med 0,1 procent för tomträttsverksamhetens administration. Tomträttsupplåtaren skulle emellertid alltid vara berättigad att tillämpa en lägsta räntesats om 2,75 procent. Lokalhyreshus antogs ha en högre avkastning varför avgäldsräntan i dessa fall föreslogs vara en procentenhet högre. För tomträttsupplåtelser som avsåg både bostadsändamål och annat ändamål skulle avgäldsunderlaget delas upp med ledning av de riktvärden som bestämdes vid fastighetstaxeringen och skilda räntor användas

för varje del. Avgäldsrentans nivå skulle enligt förslaget bestämmas årligen av regeringen eller den myndighet som regeringen utsåg.

Härutöver föreslog Tomträttskommittén bl.a. att upplåtelser som följde 1907 års tomträttsbestämmelser inte skulle omfattas av lagändringen men att övriga upplåtelser skulle omfattas av det nya avgäldssystemet efter utgången av den löpande avgäldsperioden.

Tomträttskommitténs förslag kritiserades bl.a. för att inte ta tillräcklig hänsyn till de kommunalekonomiska konsekvenser som det skulle ge upphov till. Det anfördes även att förenklingen borde drivas något längre. Beträffande markvärderingen ansåg vissa remissinstanser att det skulle vara acceptabelt att, i brist på bättre alternativ, bestämma avgäldsunderlaget för småhus- och flerbostadstomträtter med utgångspunkt från marktaxeringsvärdet; däremot ansåg man den metoden vara mer tveksam när det gällde kommersiella tomträtter. Vidare ansåg de flesta remissinstanserna att det var olämpligt att räkna upp avgäldsunderlaget med konsumentprisindex. Beträffande avgäldsrentan ansåg särskilt kommunerna att förslaget skulle innebära sämre ekonomiskt utbyte än vad som då var fallet, medan tomträttshavare ansåg att räntenivån var för hög. Riksbanken invände mot det föreslagna reala räntesystemet.¹⁰

Tomträttskommitténs förslag ledde inte till lagstiftning.

1.4.2 1988 års tomträttsutredning

År 1988 tillsattes ytterligare en utredning med uppdrag att undersöka möjligheterna att förenkla bestämmandet av tomträttsavgäld. Enligt kommittédirektiven skulle tomträtt även fortsättningsvis vara ett institut vid sidan om äganderätten och utgöra ett instrument för att i rimlig omfattning förbehålla värdestegringen på marken åt det allmänna. Det nya avgäldssystemet skulle utformas med beaktande av bostadssociala hänsyn. Även tomträtternas kreditvärde skulle beaktas. Utredningen skulle utarbeta ett förslag som skulle vara enkelt att tillämpa och leda till avsevärt färre domstolsprocesser.

Utredningen, som antog namnet 1988 års tomträttsutredning, lämnade sitt förslag i betänkandet Tomträttsavgäld (SOU 1990:23). I likhet med Tomträttskommittén föreslog den nya utredningen att avgälden skulle beräknas som en avgäldsrenta på ett avgäldsunder-

¹⁰ Se kommittédirektiv (Dir 1988:3) till 1988 års tomträttsutredning, bilaga 1 till SOU 1990:23.

lag (motsvarande markens värde). Avgälden skulle kunna omräknas varje år och bestämmelserna skulle vara tvingande till förmån för tomträtthavaren. Avgäldsbestämmelserna skulle alltså ange den högsta avgäld som fick tas ut, med möjlighet för upplåtaren att bestämma avgälden till ett lägre belopp.

Till skillnad från tidigare förslag innebar det system som 1988 års tomträttsutredning föreslog att det skulle gälla avtalsfrihet i fråga om avgäldens storlek under den första avgäldsperioden och att upplåtaren inte heller under följande avtalsperioder skulle behöva nöja sig med ett lägre avgäldsbelopp än det belopp som hade fastställts för den första avgäldsperioden. Vid upplåtelse av tomträtt för andra ändamål än småhusbebyggelse skulle parterna dessutom ha möjlighet att avtala om hur avgälden skulle ändras under upplåtelsestiden.

Ifråga om *småhustomträtter* ansågs marktaxeringsvärdet utgöra ett tillfredsställande mått på markvärdet. Avgäldsunderlaget skulle därför, enligt förslaget, bestämmas med ledning av marktaxeringsvärdet. Mellan taxeringstillfällena, vart sjätte år, skulle avgäldsunderlaget kunna räknas om med förändringen av det länsvisa fastighetsprisindexet. Avgäldsräntan bestämdes till 3,5 procent med hänsyn till att marktaxeringsvärdet motsvarade 75 procent av marknadsvärdet och till att det bl.a. kunde innefatta värdet av trädgårdsanläggningar.

Ifråga om *andra tomträtter* (dvs. tomträtter som inte var upplåtna för småhusbebyggelse) innebar förslaget följande. Om inte annat hade avtalats, skulle högsta tillåtna avgäld bestämmas med ledning av en fri värdering av markens marknadsvärde multiplicerat med en räntesats om 3 procent. Omreglering med ledning av en ny värdering skulle kunna ske vart femte år. Däremellan skulle avgälden få räknas om årligen med förändringen av konsumentprisindex.

Förslaget innebar vidare att förfarandet vid omregleringar av avgälden förenklades. En begäran om ändring av avgälden skulle få ske fram till en månad före den tidsperiod som den nya avgälden avsåg. Begäran skulle kunna framställas genom en skriftlig under rättelse. Beträffande småhus skulle den begärda avgälden gälla automatiskt om ingen invändning framställdes inom tre månader från underrättelsen. Vid tvist om avgäldsbeloppet skulle den som hade begärt ändrad avgäld väcka talan senast tre månader efter den nya avgäldsperiodens början. Det föreslogs också att en ändring av avgäldsbeloppet som skedde enligt lagens bestämmelser eller part-

ernas avtal inte skulle behöva skrivas in för att få rättsverkan mot tredje man.

De nya avgäldssystemet föreslogs gälla alla befintliga tomträtter, utom de som följde lagstiftningen före år 1954, och börja gälla när en ny avgäld skulle bestämmas efter det att den vid ikraftträdandet löpande avgäldsperioden hade gått till ända.

Under remissförfarandet rådde det en bred enighet om behovet av att förenkla avgäldsregleringen. Beträffande tomträtter för annat ändamål än småhus framhölls dock att de förslagna förändringarna var små i förhållande till gällande regler. Vidare befarades att de femåriga värderingscykler som hade föreslagits för andra tomträtter än småhus (i stället för minst tioåriga enligt gällande rätt) skulle leda till fler domstolsprocesser. Det framfördes också kritik mot att fastighetsägaren inte skulle behöva nöja sig med en lägre avgäld än den som bestämts för den första avgäldsperioden. Flera remissinstanser hade också synpunkter på avgäldsräntans nivå, vilken vissa ansåg vara för hög och andra för låg. Flera remissinstanser ansåg att bestämmelserna för flerbostadshus och för småhus borde vara lika.

1.4.3 1997 års lagrådsremiss

Regeringen beslutade år 1997 om en lagrådsremiss, vilken i väsentliga delar grundade sig på förslagen i betänkandet Tomträttsavgäld.

I lagrådsremissen föreslogs ett avgäldssystem som medgav årliga ändringar av avgälden. Avgälden skulle räknas fram genom att en i lagen angiven avgäldsränta togs ut på ett avgäldsunderlag. Ifråga om den första avgäldsperioden skulle det gälla full avtalsfrihet rörande avgäldens storlek, oavsett vilket slag av tomträtt det var fråga om.

Ifråga om *småbustomträtter* skulle avgäldsunderlaget utgöras av det s.k. omräknade markvärdet, infört i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) år 1996. Avgäldsräntan föreslogs vara 4,5 procent. Det skulle inte vara möjligt att, beträffande omreglering av avgäld, avtala om en högre avgäld än den som följde av lagen men fastighetsägaren skulle inte behöva godta en lägre avgäld än den som hade bestämts för den första perioden.

I fråga om *tomträtter för annat ändamål än småhus* överensstämde lagrådsremissens förslag med de förslag som hade lämnats i betänkandet, dock att avgäldsräntan föreslogs vara 4 procent i stället för 3 procent.

Även lagrådsremissens förslag till nya förfaranderegler överensstämde i stora drag med förslagen i betänkandet. Detsamma gällde de föreslagna övergångsbestämmelserna.

Lagrådet, som konstaterade att förslaget innebar att avtalsfrihet skulle råda angående avgäldsperiodernas längd, antog att det nya systemet i ett ganska stort antal fall skulle komma att tillämpas på avgälder avseende längre perioder än ett år och menade att det föreslagna systemet inte var särskilt väl anpassat för det. Bland annat var det i dessa fall oklart vilka materiella regler som skulle tillämpas av en domstol om tvist uppstod om avgäldens storlek. Lagrådet ansåg därför att förslaget måste kompletteras innan det kunde läggas till grund för ny lagstiftning.

1.4.4 1998 års lagrådsremiss

Lagrådets yttrande över 1997 års lagrådsremiss och förändringar på fastighetstaxeringsområdet föranledde utarbetandet av en ny lagrådsremiss. Regeringen överlämnade remissen till Lagrådet år 1998.

I förhållande till den tidigare lagrådsremissen föreslogs att avgäldsunderlaget för småhus skulle knytas till det marktaxeringsvärde som bestäms vid allmän fastighetstaxering med årlig omräkning av avgälden enligt konsumentprisindex. Övergångsbestämmelserna utformades i enlighet med utredningens förslag med det tillägget att avtal om avgäldsperiodens längd och om ordningen för ändring av avgäld som hade ingåtts före ikraftträdandet inte längre skulle gälla. Parterna skulle dock ha möjlighet att efter lagens ikraftträdande avtala om sådana villkor. Om parterna efter lagens ikraftträdande avtalade om längre avgäldsperioder än ett år utan att samtidigt reglera hur framtida avgäldsändringar skulle ske skulle, enligt vad som uttalades i lagrådsremissen, någon årlig omräkning inte vara tillåten. Omreglering för småhus skulle i sådana fall endast komma att ske i samband med allmän fastighetstaxering och för andra tomträtter vart femte år i samband med framtagandet av nytt markvärde.

Lagrådet ansåg i yttrandet över den andra lagrådsremissen att själva metoden för avgäldsregleringen i sina huvuddrag var väl utformad. Däremot var det enligt Lagrådet svårare att förutsäga det materiella utfallet av förslaget, varvid tveksamhet särskilt ansågs föreligga om avgäldsräntans storlek. Även om detta var en värderingsfråga som Lagrådet inte hade anledning att ta någon bestämd

ställning till menade man att räntan försiktigtvis borde bestämmas till 3 eller 3,5 procent. Lagrådet invände vidare mot omfattningen av den passivitetsverkan som den föreslagna regleringen skulle innebära. Enligt Lagrådet borde tomträttshavarens passivitet bara ha betydelse när det avgäldsbelopp som fastighetsägaren begärde inte översteg vad som skulle följa av lagen. I andra fall borde fastighetsägaren ha att vända sig till domstol för att få tvisten avgjord.

Lagradsremissen har inte lett till lagstiftning.

1.5 Utredningens uppdrag

Vårt uppdrag beträffande tomträtt innefattar två huvudfrågor. Vi ska dels föreslå enklare regler för hur tomträttsavgäld ska bestämmas, dels ta ställning till om en rätt för tomträttshavaren att friköpa fastigheten bör införas och föreslå hur villkor för friköp bör utformas.

1.5.1 Tomträttsavgäld

Av kommittédirektiven¹¹ framgår att vi – med beaktande av tidigare förslag på området, bl.a. lagrådsremisserna från år 1997 och år 1998, samt den kritik som har förts fram mot de tidigare förslagen – ska föreslå en avgäldsbestämning som är så enkel som möjligt. Det grundläggande syftet ska vara att skapa en mer förutsägbar ordning, genom vilken beräkningstekniska och andra svårigheter med att fastställa avgäldsunderlaget och avgäldsräntan undviks så långt det är möjligt.

I samband med våra överväganden ska vi undersöka hur de nuvarande avgäldsreglerna tillämpas. Vidare ska vi särskilt överväga kortare avgäldsperioder och en knytning av ändringar av avgälden till något slag av index samt i första hand eftersträva att ändringar av avgälden ska kunna ske utan att tomträttshavaren måste medverka aktivt, annat än vid behov.

I uppdraget ligger också att ta ställning till *dels* om den nya avgäldsbestämningen bör tillämpas även när en tomträtt upplåts och hur det i så fall bör ske, *dels* i vilken utsträckning som de nya reglerna bör vara tvingande till förmån för tomträttshavaren.

Vi ska vid utformningen av nya regler om avgäldsbestämning eftersträva att dessa medför förutsägbara resultat för samtliga parter och därmed även en trygghet i boendet för tomträttshavare. Regle-

¹¹ Dir. 2011:60, se bilaga 1.

ringen ska också, i ett brett perspektiv, medföra i huvudsak oförändrade avgäldsintäkter för fastighetsägarna och oförändrade kostnader för tomträtthavarna, allt jämfört med de genomsnittliga avgäldsnivåerna som följer av tillämpningen av dagens avgäldssystem. En ytterligare utgångspunkt är att det nya systemet inte ska äventyra tomträttens kreditvärde.

Vi är enligt direktiven oförhindrade att föreslå olika regler för avgäldsbestämningen för tomträtter med olika ändamål. Den nya ordningen ska vidare utformas med beaktande av bostadssociala hänsyn. Slutligen ska vi överväga ett särskilt skydd mot alltför stora avgäldsökningar *dels* i fall av kraftig markvärdestegring, *dels* övergångsvis för dem som kan få en högre avgäld i och med den nya avgäldsbestämningen.

1.5.2 Friköp

Det är i dag inte ovanligt att fastighetsägaren och tomträtthavaren kommer överens om att tomträtthavaren ska få köpa fastigheten, s.k. *friköp*. Lagen ger dock inte tomträtthavaren någon rätt att friköpa fastigheten mot fastighetsägarens vilja, dvs. en *friköpsrätt* eller – som vi har valt att beteckna det i detta betänkande – en *rätt till inlösen av tomträttsfastighet*. I utredningsuppdraget ingår att ta ställning till om det bör införas en sådan rätt och under vilka förutsättningar som det i så fall ska kunna ske. Som ett alternativ till en friköpsrätt ska utredningen överväga möjligheten att införa enhetliga villkor om friköp, villkor som tomträtthavaren sedan ska kunna åberopa vid de friköp som förekommer.

Oavsett ställningstagandet i dessa frågor ska vi utarbeta nödvändiga författningsförslag om villkoren för friköp, särskilt friköpspriset, såväl för det fall att en friköpsrätt ska införas som för det fall att det ska fastläggas enbart enhetliga villkor för förekommande friköp. Vidare ska vi överväga i vilken utsträckning som lagstiftningen bör vara tvingande till förmån för tomträtthavaren.

Vid bedömningen av de olika alternativ som kan finnas när det gäller att bestämma villkoren för friköp ska vi enligt utredningsdirektiven sträva efter att friköpsmöjligheten i möjligaste mån blir ett fördelaktigt alternativ för såväl tomträtthavare som fastighetsägare. Vi ska särskilt beakta de villkor som f.n. tillämpas vid friköp, de villkor som tillämpas när tomträtter upplåts och de regler som f.n. gäller för avgäldsbestämningen samt våra förslag till nya avgäldsregler.

1.6 Utredningens arbete

Arbetet i utredningen har genomförts på sedvanligt sätt. Sammanträden med sakkunniga och experter har ägt rum vid åtta tillfällen. Mellan sammanträdena har det också förekommit ett flertal underhandskontakter med experterna och, i förekommande fall, de organisationer som de representerar. Vi har även rådgjort med Bostadstaxeringsutredningen som i augusti i år avgav betänkandet Bostadstaxering – avveckling eller förenkling (SOU 2012:52).

Konjunkturinstitutet har på vårt uppdrag bedömt den långsiktiga realräntan. Statistiska centralbyrån har på vårt initiativ genomfört omfattande beräkningar beträffande avgäldsregleringen för småhus- och flerbostadstomträtter, beräkningar som i stor utsträckning har legat till grund för våra ställningstaganden om avgälden för dessa slag av tomträtter. Vi har också haft underhandskontakter med en rad myndigheter, exempelvis Lantmäteriet som har varit behjälpligt med bl.a. uttag ur fastighetsregistret.

Utredningen har samlat in uppgifter om nuvarande tillämpning av reglerna om tomträttsavgäld, dels genom en enkät, dels genom underhandskontakter med några av de större tomträttskommunerna. Vi har också tagit del av Villaägarnas Riksförbunds sammanställningar av svaren på förbundets återkommande enkäter angående småhustomträtter.

2 Nuvarande ordning

Detta kapitel innehåller en genomgång av gällande lagstiftning och förarbetsuttalanden angående tomträtt samt en genomgång av Högsta domstolens avgöranden sedan år 1975. Vidare analyseras hovrätternas praxis under perioden 1990–2012. Även statistik avseende tomträttsmål i underrätterna redovisas. Avslutningsvis görs en jämförelse mellan svensk och norsk lagstiftning.

2.1 Principer för avgäldsbestämningen

Vid ny upplåtelse av tomträtt kan parterna fritt avtala om avgäldens storlek. Vid omprövning av avgälden ska enligt 13 kap. 11 § andra stycket jordabalken avgälden bestämmas på grundval av det värde marken äger vid tiden för omprövningen. Vid bedömningen av markvärdet ska hänsyn tas till ändamålet med upplåtelsen och de närmare föreskrifter som ska tillämpas i fråga om fastighetens användning och bebyggelse.

I förarbetena uttalas att en värdering av marken är det viktigaste ledet i avgäldsregleringen och att omprövningen av avgälden måste ske genom prövning i varje särskilt fall.¹ Marktaxeringsvärdet kan därvid tjäna till viss ledning men det är enligt förarbetena uteslutet att tillmäta marktaxeringsvärdet avgörande betydelse för frågan om avgäldsreglering, eftersom taxeringen i stor utsträckning sker från allmänna ekonomiska utgångspunkter. Däremot måste stor vikt tillerkännas de föreskrifter som i varje särskilt fall gäller i fråga om tomträtten, omständigheter som enligt förarbetena endast kan behandlas och utredas uttömmande i ett domstolsförfarande. I förarbetena uttalas också att avgälden bör motsvara skälig ränta på det uppskattade markvärdet. De grunder efter vilka tomträttsupp-låtare vid tiden för omprövningen beräknar avgälden för nya tomt-

¹ Se SOU 1952:28 s 66 ff. och 83 f.

rättsupplåtelser bör då kunna tjäna till ledning. I övrigt har lagstiftaren överlämnat åt rättspraxis att dra upp riktlinjer för markvärderingen.

I praxis har man – i nära anslutning till det ovan nämnda förarbetsuttalandet – vid omprövning av avgäld bestämt den nya avgälden med ledning av ett *avgäldsunderlag*, i princip motsvarande markvärdet, och en *avgäldsrenta*.

2.2 Högsta domstolen

Sedan 1988 års tomträttsutredning avgav sitt slutbetänkande² har Högsta domstolen avgjort en handfull mål om omprövning av tomträttsavgäld och närliggande frågor. Praxis för tiden dessförinnan finns sammanställd i bilaga 2 till SOU 1990:23. Följande redovisning bygger delvis på denna sammanställning.

2.2.1 Allmänt om avgäldsbestämningen

Högsta domstolen framhöll i NJA 1975 s. 385 att det ankommer på domstolarna att bestämma den avgäld som den finner vara skälig. I det målet hade kommunen hävdats att det av kommunen fordrade beloppet skulle godtas om det inte bedömdes vara oskäligt. Enligt Högsta domstolen saknade detta påstående fog.

I samma rättsfall framhöll Högsta domstolen också att ett av syftena med tomträttsinstitutet är att eventuell värdestegring på mark som upplåts som tomträtt ska tillfalla det allmänna. En rikt-punkt för fullföljande av detta syfte måste enligt Högsta domstolen vara att kommunen under tomträttsavtalets giltighetstid via tomträttsavgälden ska tillföras den del av fastighetens avkastning som är hänförlig till marken.

2.2.2 Avgäldsunderlaget

Av Högsta domstolens uttalanden i NJA 1975 s. 385 följer också att markvärdet ska bestämmas så att det antas motsvara ett tänkt saluvärde på marken i avröjt skick vid omregleringstidpunkten. I NJA 1975 s. 385 tillämpade Högsta domstolen ortsprismetoden för

² Se SOU 1990:23.

att bestämma markvärdet. I NJA 1986 s. 272 tillämpade Högsta domstolen i stället avkastningsmetoden.

I ett annat rättsfall, NJA 1976 s. 562, fann Högsta domstolen – mot bakgrund av de ovan redovisade förarbetsuttalandena – att det värde på marken som ska läggas till grund för avgäldsberäkningen är vad som i expropriationslagstiftningen betecknas som marknadsvärde. I målet saknades dock underlag för en direkt ortsprisjämförelse. Högsta domstolen konstaterade att principerna för den senaste allmänna fastighetstaxeringen var att markvärdet avsetts motsvara 75 procent av marknadsvärdet utifrån det allmänna prisläget. Detta hade uppskattats enligt en av de tre metoder som vanligen förekommer vid fastighetsvärdering, nämligen ortsprismetoden, avkastningsmetoden och produktionskostnadsmetoden, i nu nämnd ordning. Med hänsyn till vilka principer som hade gällt för taxeringen ansåg Högsta domstolen att marknadsvärdet för tomtmarken i det aktuella fallet kunde härledas ur taxeringsvärdet.

I NJA 1988 s. 343 var parterna oense om fastighetstaxeringsvärdet eller en direkt ortsprisjämförelse skulle tas som utgångspunkt för markvärderingen. Högsta domstolen noterade att det inte föreligger någon principiell skillnad mellan de båda metoderna, eftersom även taxeringen i första hand bygger på ortsprismetoden. Ortsprisutredningen omfattade ett förhållandevis stort antal köp som samtliga låg närmare värdetidpunkten än de köp som taxeringen hade grundats på. Med hänsyn till detta och till att ortsprisutredningen i övrigt ansågs tillförlitlig godtogs den som grund för värderingen.

Högsta domstolen har också uttalat att man vid uppskattningen av fastighetens värde i samband med omprövning av tomträttsavgäld även ska beakta det särskilda värde som fastigheten har för tomträttshavaren. Saken belystes i NJA 2002 s. 45. I det fallet angav ändamålsbestämmelserna för regleringsobjekten att dessa fick användas endast för tunnelbaneverksamhet. Mot den bakgrunden hävdade tomträttshavaren, AB Stockholms lokaltrafik (SL), att fastigheterna saknade marknadsvärde. Fråga uppstod då om det värde som marken hade för SL som huvudman för tunnelbanetrafiken skulle beaktas vid marknadsvärderingen. Expropriationslagen (1972:719) vilar på den allmänna grundsatsen att den exproprierandes respektive fastighetsägarens särskilda intresse av fastigheten inte ska beaktas vid marknadsvärdebedömningen. Högsta domstolen fann att denna princip inte utan vidare kan överföras till den situation som gäller när en tomträttsavgäld ska omprövas, en

procedur som inte tar sikte på att bestämma ersättning för en skada utan på en omreglering av ett avtal. Det särskilda värde som fastigheten har för tomträtthavaren ska därför, enligt Högsta domstolen, beaktas vid uppskattningen av fastighetens värde i samband med en omprövning av tomträttsavgälden. Domstolen antog att SL vid en försäljning av fastigheterna skulle ha ett reellt intresse av dem och ansåg att värdet borde motsvara ett försiktigt uppskattat industritomtvärde.

2.2.3 Avgäldsräntan

I NJA 1975 s. 385 var bl.a. fråga om avgäldsräntan skulle bestämmas med ledning av de avgäldsräntor som hade tagits ut för tomt-rätter som upplåtits vid samma tidpunkt som omprövningen (jfr ovan nämnda förarbetsuttalanden). Högsta domstolen ansåg att det inte gick att göra några jämförelser med de i målen åberopade upplåtelseerna, eftersom det inte hade lagts fram någon utredning i frågan till vilken procent av ett realistiskt beräknat saluvärde avgälden faktiskt hade bestämts vid de åberopade upplåtelseerna. Angående avgäldsräntan uttalade domstolen därefter att uppgiften att bestämma storleken på avgäldsräntan i princip är liktydig med att söka svaret på frågan vilket krav på omedelbar förräntning av det investerade kapitalet som en tänkt köpare av marken i avröjt skick vid den aktuella tidpunkten ska antas ha räknat med. Enligt domstolen fanns i princip två metoder för detta.

Den ena, den direkta metoden, bygger på att man söker bestämma kravet på omedelbar förräntning på grundval av direkta iakttagelser rörande det omedelbara förräntningskravet vid kapitalinvesteringar på jämförbara områden. Som jämförbara områden kan räknas endast sådana marknader där man har fog för antagande att prisbildningen på investeringsobjekten bestäms av huvudsakligen samma faktorer som prisbildningen på tomtmark och att de olika inflytelsefaktorerna av intresserade kapitalplacerare tillmätts väsentligen samma vikt.

Den andra, *indirekta metoden*, tar i första hand sikte på att bestämma det krav på total förräntning i ett längre perspektiv som man har anledning att anta att kapitalplacerare i allmänhet har räknat med vid den aktuella tidpunkten. Med kännedom om detta förräntningskrav och de antaganden om framtida avkastningsutveckling och värdestegring som kan förmodas vid denna tidpunkt

ha varit bestämmande för prisbildningen på tomtmark kan kravet på omedelbar förräntning framräknas som en restpost.

Den indirekta metod som tillämpades i NJA 1975 s. 385 innebär mycket komplicerade beräkningar och har bl.a. på grund av detta kritiserats. Att den indirekta metoden ändå kom att tillämpas i NJA 1975 s. 385 synes ha berott på att ett tillförlitligt underlag för att använda mera direkta beräkningssätt inte stod till förfogande, se Högsta domstolens uttalande om detta i NJA 1986 s. 272. Den i 1975 års rättsfall tillämpade metoden har också i senare avgöranden fått stå tillbaka för andra metoder. Detta torde inte bara bero på kritiken mot metoden utan även på att den s.k. Tomträttskommitténs förslag³ om ett system med ett rörligt avgäldsunderlag och en real avgäldsrenta kom att få betydande genomslag i praxis.

Den indirekta metoden kom sålunda inte att tillämpas i NJA 1986 s. 272. Högsta domstolen uttalade där att det med befintliga metoder inte går att uppnå någon exakthet i ränteberäkningen och att det ytterst blir en fråga om skälighetsbedömning. I målet gjordes gällande att man i stället borde tillämpa den s.k. realräntemetoden. Realräntemetoden innebär att avgäldsrentan motsvarar realräntan, dvs. i princip den ränta som återstår sedan inflationseffekten räknats bort. För att realräntemetoden ska vara användbar fordras dock, uttalade Högsta domstolen, att det kan förutsättas att marken är realvärdesäker. För metodens tillförlitlighet ansågs det vidare vara avgörande dels med vilken grad av säkerhet realräntans storlek kan fastställas, dels i vilken omfattning förhållandena på fastighetsmarknaden skiljer sig från förhållandena på de delmarknader som realräntan hämtas från. Med hänsyn till att det inte fanns någon utredning om det omedelbara förräntningskravet på enbart markkapital sattes detta lika med den uppskattade långsiktiga realräntan på den allmänna kapitalmarknaden. Med dessa utgångspunkter tillämpade Högsta domstolen realräntemetoden (en variant av den tidigare omnämnda direkta metoden). Till realräntan lades emellertid också ett räntetillägg enligt den s.k. triangel-effekten, som beskrivs nedan.

I NJA 1990 s. 714, där realräntemetoden tillämpades, uppkom frågan om vilket tidsperspektiv som gäller vid jämförelsen med den långsiktiga realräntan på den allmänna kapitalmarknaden. Högsta domstolen tog sin utgångspunkt i det som man bedömde som de grundläggande bestämmelserna för tomträttsinstitutet, nämligen de

³ Se SOU 1980:49.

begränsade möjligheterna till uppsägning, avsaknaden av hävningsrätt, de långa avgäldsperioderna och att skälig andel av markvärdestegringen ska tillföras tomträttsupplåtaren. Med hänsyn till dessa förhållanden fann domstolen att avgäldsräntan ska bestämmas med ett tidsperspektiv om minst 30 år.

Även om den indirekta metod som var aktuell i 1975 års mål sällan tillämpas är målet ändå intressant, eftersom Högsta domstolen i målet fastlade en annan central princip för bestämningen av avgäldsräntan. Högsta domstolen fann nämligen att, eftersom avgälden är oförändrad under avgäldsperioden, bör avgälden bestämmas så att hänsyn tas även till den för perioden beräknade avkastningsökningen på marken. Det innebär att avkastningskravet ska räknas upp på visst sätt. Denna uppräkningsmetod har kommit att benämnas *triangeffekten*. Triangeffekten beräknas som förhållandet mellan kapitalvärdet av samtliga avkastningar under avgäldsperioden med en viss antagen tillväxt av markvärdet, å ena, och motsvarande kapitalvärde utan tillväxt av markvärdet, å andra sidan. Även bedömningen av triangeffekten anses vara beräkningstekniskt komplicerad, bl.a. därför att den måste baseras på antaganden om marknadens kalkylränta och om markens värdestegring under kommande avgäldsperiod.

I NJA 1976 s. 562 fann dock Högsta domstolen att triangeffekten inte skulle beaktas. Fallet gällde en omprövning av tomt-rättsavgälden för en egnahemsupplåtelse vid vilken den indirekta metoden tillämpades. Enligt Högsta domstolen skulle nackdelen av en uppräkningsmetod enligt triangeffekten för kommande markvärdestegring i ett sådant fall bli mer framträdande än vid upplåtelser för kommersiellt ändamål. Av betydelse var att avgäldsperioden i det aktuella fallet var utsträckt till 20 år.

NJA 1988 s. 343 avsåg också en småhustomträtt. Med hänvisning till att avgäldsräntan i det fallet bestämdes enligt den direkta metoden anförde Högsta domstolen att det inte förelåg något hinder mot att triangeffekten beaktades inom ramen för en allmän skälighetsbedömning, vid vilken också bostadssociala skäl beaktades.

2.2.4 Övrigt

Om en överenskommelse om ny tomträttsavgäld inte träffas, kan omprövning av tomträttsavgäld komma till stånd genom att fastighetsägaren eller tomträttshavaren väcker talan vid domstol under det näst sista året av den löpande avgäldsperioden, 13 kap. 11 § andra stycket jordabalken. Av NJA 1984 s. 777 framgår att det åligger en domstol att självmant beakta om talan har väckts inom den angivna tiden.

I NJA 1986 s. 272 prövades frågan om kommunen borde tillgodoräknas ett tillägg till realräntan med hänsyn till sina administrationskostnader för tomträten. Högsta domstolen ansåg dock att ett tillägg för de merkostnader som är förenade med tomträttsverksamhet jämförd med annan kapitalförvaltning kan antas bli obetydligt och rymmas inom den osäkerhetsmarginal som beräkningen av realräntan är förknippad med.

I NJA 1995 s. 714 väckte fastighetsägaren talan om höjning av tomträttsavgälden inom den föreskrivna tiden. Tomträttshavarens yrkande om sänkning av avgälden inkom däremot efter den nämnda tidpunkten och avvisades därför. En fråga i målet var om tomträttshavaren skulle ges tillfälle att i genkärömålets form väcka talan om sänkning av avgälden trots att den föreskrivna tiden hade försuttits. Högsta domstolen fann att en sådan ordning förutsatte lagstiftning.

Talan om ändring av tomträttsavgäld är normalt förknippad med yrkande om att de vid domen förfallna beloppen i form av skillnaden mellan ny och dittills utgående avgäld ska betalas inom viss tid. Vidare yrkas oftast ränta på mellanskillnaden från respektive förfalldag. Högsta domstolen har i NJA 2002 s. 261 slagit fast att räntan i sådant fall ska bestämmas som avkastningsränta (2 § andra stycket och 5 § räntelagen) för tiden innan domen har vunnit laga kraft och som dröjsmålsränta (3 § första stycket och 6 § räntelagen) för tiden därefter. Det bör noteras att tomträttsupplåtelsen i det aktuella fallet inte innehöll något om ränta på mellanskillnaden. Om så hade varit fallet, får det förutsättas att en sådan avtalsklausul hade gällt.⁴

⁴ Jfr Stockholms tingsrätts dom den 1 juli 2005 i mål F21160-02.

2.3 Tomträttsmål i hovrätterna

2.3.1 Några statistiska anmärkningar

I hovrätt finns inte tomträttsmål som en för alla hovrätter gemensam måltyp. Det är därför svårt att göra statistiska uttag beträffande tomträttsmål i hovrätt. Vi har från hovrätterna begärt in samtliga *avgjorda* mål avseende tomträttsavgäld för perioden 2002–2011. Eftersom Sveriges Domstolars ärendehanteringssystem Vera infördes i Hovrätten över Skåne och Blekinge först år 2004 har vi begränsat vår begäran till den hovrätten till åren 2004–2011. Det bör redan här noteras att det varierar hur mål läggs upp; ibland läggs ett mål upp per fastighet men ett mål kan likaväl innefatta flera fastigheter. Vidare förekommer det att flera mål handläggs gemensamt och att ett avgörande därför avser flera mål.

Av det insamlade materialet kan följande utläsas. Under perioden 2002–2011 avgjordes totalt 46 tomträttsmål i hovrätterna men endast 31 av dessa prövades i sak. Fyra av de sakprövade målen omfattas av ett avgörande. Av de mål som har överklagats men inte prövats i sak har det övervägande antalet avskrivits efter återkallelse och i några fall har målet avgjorts genom stadfästelse av parternas överenskommelse. Under den senaste tioårsperioden har antalet avgjorda mål varit färre än tio mål per år.

Vi har även tagit in ett urval av tomträttsmål från hovrätterna för perioden 1990–2002. Urvalet har baserats på Lantmäteriets praxissammanställning avseende tomträttsmål.

Sammanlagt ingår 49 hovrättsavgöranden i analysen. Det bör noteras att de 49 avgörandena avser totalt 277 tomträttsmål. Fyra avgörandena avser fler än ett mål. Ett avgörande avser ensamt 198 mål.

Sedan krav på prövningstillstånd infördes för bl.a. fastighetsmål (november 2008) har prövningstillstånd vägrats i nio avgöranden. Därutöver har, för perioden 1990–2011, underrättens avgörande fastställts av hovrätten i 17 fall. Sju av avgörandena avser flerbostadshus, med eller utan lokaler. Två avgöranden avser blandad upplåtelse där flerbostadshus samt rad- och kedjehus ingår i samma tomträttsupplåtelse. Övriga mål är i stort sett fördelade lika på tomträtter för småhus och på övriga tomträtter.

Endast i två av de 49 avgörandena har tvistefrågan varit en annan, eller åtminstone i huvudsak en annan, än omprövning av tomträttsavgäld. Ett avgörande avsåg jämkning av avgälden enligt

13 kap. 12 § andra stycket jordabalken och ett avgörande avsåg frågan om huruvida avtal om avgäldsberäkningsmetod hade ingåtts och om giltigheten av ett sådant avtal.

Det insamlade materialet avser huvudsakligen tomträtter i Göteborg och Storstockholm. I övrigt finns enstaka avgöranden avseende tomträtter i Kiruna, Luleå, Malmö, Västerås, Karlstad, Linköping, Landskrona, Helsingborg och Ängelholm. Tomträtterna har upplåtits alltifrån 1920-talet till 1990-talet. Merparten är dock upplåtna efter år 1968.

2.3.2 Analys av hovrättspraxis

Vid en analys av domstolsavgöranden angående tomträtt bör det beaktas att, även om sådana mål anses vara indispositiva, domstolsprövningen i allt väsentligt blir beroende av det underlag som parterna lägger fram.

2.3.2.1 Avgäldsräntan

Parterna har varit överens om avgäldsräntan i 25 av avgörandena. I fler än hälften av avgörandena har hovrätten alltså inte prövat frågan om avgäldsräntas storlek. Detta manar till viss försiktighet när det gäller slutsatser om praxis kring avgäldsräntans förändring över tid. Avgäldsräntan har som regel bestämts enligt realräntemetoden och realräntan har uppskattats till 3 procent (jfr dock nedan). Svea hovrätt har uttalat att realräntan i allt väsentligt bör bedömas utifrån den förväntade tillväxten i svensk ekonomi, se bl.a. dom den 1 juni 2009 i mål T 3353-08.

Till realräntan kommer ett räntetillägg för den s.k. triangel-effekten (se avsnitt 2.2.3). Det är i allt väsentligt den delen av avgäldsräntan som det har tvistats om och som har bedömts på olika sätt under den undersökta perioden. I de analyserade avgörandena är avgäldsräntans extremvärden 5,7 procent (ett avgörande 1991 där frågan om marken var realvärdesäker är något oklart beskriven) respektive 2 procent (ett avgörande år 2011). I det förra fallet men inte i det senare prövade domstolen räntans storlek.

43 av de 49 avgörandena har gällt avgälden där avgäldsperioden har varit 10-årig. I fem fall har avgäldsperioden varit 20-årig. Efter- som antalet avgöranden med 20-åriga avgäldsperioder är få, kan det

inte dras några egentliga slutsatser av dem. Det kan i och för sig konstateras att i några av dessa avgöranden har parterna varit överens om en avgäldsrenta på 4,0 eller 4,5 procent. Avgäldsrentan vid 20-årig avgäldsperiod har emellertid prövats i sak i endast två fall, ett år 1995 och ett år 2011. I 1995 års avgörande bestämdes avgäldsrentan till 4 procent och i 2011 års avgörande sattes räntan till 2,85 procent.

För tomträtter med 10-åriga avgäldsperioder har den normala avgäldsrentan under perioden 1991–2006 varit 3,5 eller, ännu vanligare, 3,75 procent. Därefter har avgäldsrentan satts lägre och synes numera generellt ligga på 3,25 procent och i vissa fall på 3,5 procent. I de fall domstolen har prövat avgäldsrentan har den pendlat mellan 3,5 och 3,75 procent. Under 2000-talet har 3,5 procent blivit vanligare. Under senare delen av 2010-talet har det förekommit att räntan satts ned till 3,25 procent. I några avgöranden från år 2011 har räntan satts ännu lägre.

I april 2011 avgjorde Hovrätten för Skåne och Blekinge en tvist som enbart avsåg frågan om avgäldsrentans storlek beträffande ett flertal småhustomträtter med 20-årig avgäldsperiod (mål T 620-09). Hovrätten bedömde att prövningsobjektet var realvärdesäkert. Angående realräntan hänförde sig hovrätten till ett uttalande av Riksbanken om att ett normalt långsiktigt värde på realräntan i Sverige verkade vara kring 2 procent.⁵ Med hänsyn till den osäkerhet som ansågs känneteckna realräntebedömningar fann hovrätten att det var skäligt att utgå från en långsiktig riskfri realränta om 2,5 procent vid bestämmande av avgälderna i fråga. Utifrån ett inflationsmål på 2 procent bestämdes räntetillägget för triangel-effekten till 0,35 procent. Avgäldsrentan sattes alltså till 2,85 procent.

I två avgöranden i december 2011 (T 1365-11 och 1371-11) tog Hovrätten över Skåne och Blekinge åter ställning till en fråga om avgäldsrentans nivå.⁶ Båda fallen avsåg tomträtter med 10-åriga avgäldsperioder. Med hänvisning till hovrättens avgörande från april 2011 bedömdes realräntan till 2,5 procent. Utifrån ett inflationsmål om 2 procent sattes räntetillägget för triangeleffekten till 0,2 procent. Avgäldsrentan bestämdes alltså till 2,7 procent.

Slutligen bör nämnas Svea hovrätts avgörande den 31 januari 2012 (F 5259-10 m.fl.). Målet avsåg flera tomträtter som tillsammans bildar den s.k. Gallerian i Stockholms innerstads mest

⁵ Se Riksbanken, Realräntan i Sverige, Ekonomiska kommentarer, nr 5, 2008.

⁶ Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd i frågan om det i hovrätten har förekommit grova rättegångsfel som kan ha inverkat på målens utgång.

centrala delar, med regleringstidpunkt under år 2005. Hovrätten fann att kommunen hade förmått visa att direktavkastningskravet för kontor i bästa läge i Stockholm under åren 1986–2006 inte hade understigit 3 procent. Med hänsyn till utredningen om direktavkastningskravet blev realräntans nivå inte föremål för prövning i detta fall, utan den indirekta metoden tillämpades.

2.3.2.2 Avgäldsunderlaget

Som ovan har framgått rör det övervägande antalet analyserade avgöranden omprövning av avgälden. Avgäldsräntan är relativt ofta en del av prövningen men i stort sett samtliga mål om omprövning är avgäldsunderlaget den stora stöttestenen. Även om tomträttsmålens natur leder till att domstolsprövningen i praktiken i hög grad blir beroende av det underlag som parterna presenterar kan vissa slutsatser ändå dras angående bestämningen av avgäldsunderlaget.

Valet av värderingsmetod är ibland föremål för domstolarnas bedömning. Det är ganska vanligt att resultatet av en vald första handsmetod sätts i relation till resultatet av andra värderingsmetoder. Den förhärskande uppfattningen, oavsett tomträttsändamål, är att markvärdet ska bedömas med hjälp av ortsprismetoden före andra värderingsmetoder, som exempelvis avkastningsmetoden.⁷ Detta överensstämmer väl med de uttalanden som har gjorts om sättet för markvärdering i expropriationssammanhang.⁸

Ortsprismetoden bygger på jämförelser av försäljningar av obebyggd tomtmark som i fråga om läge och andra värdepåverkande faktorer så långt som möjligt motsvarar vad som gäller för regleringsobjektet. En tillämpning av ortsprismetoden förutsätter att det finns tillgång till ett tillräckligt omfattande och relevant jämförelsematerial. Parternas utredningar av ortspriset i fråga om relevanta jämförelseobjekt och analysen av dessa är följaktligen ofta omfattande, särskilt när det gäller kommersiella tomträtter som flerbostadshus, industritomter etc. Detta slår också igenom i domstolens bedömning med detaljerade analyser av ortspriset. Generellt eftersträvar man att jämföra med obebyggda objekt men sådana finns sällan att tillgå i tillräcklig omfattning, särskilt när det gäller andra fastigheter än småhus. Jämförelsematerialet består därför till övervägande del

⁷ Se bilaga 4 i SOU 1990:23 om avkastningsmetoden.

⁸ Se Dahlsjö m.fl., Expropriationslagen – En kommentar, tredje uppl., 2010, s 210 ff.

av bebyggda fastigheter. Jämförelseobjektens ändamål, läge, försäljningstidpunkt, grundläggningsförhållanden, exploateringskostnader samt storlek är vanligt förekommande bedömningspunkter vid tillämpningen av ortsprismetoden.

Marktaxeringsvärdet ska i första hand bestämmas med ortsprismetoden.⁹ I andra och tredje hand ska en avkastningsberäkning respektive en produktionskostnadsberäkning göras men om möjligt ska man även i dessa fall ta hänsyn till försäljningar på orten. Mot denna bakgrund benämns marktaxeringsvärdet ofta som en indirekt ortsprismetod.

I samtliga avgöranden som avser avgäldsunderlaget för småhus har marktaxeringsvärdet varit en viktig parameter för värderingen. Normalt har tomträttsupplåtaren använt marktaxeringsvärdet som ett moment i en generellt tillämpad avgäldsmodell. När parterna inte har varit överens om att använda marktaxeringsvärdet som utgångspunkt för värderingen, har man tillämpat ortsprismetoden för att påvisa att åberopat taxeringsvärde inte ger ett alltför högt markvärde. Det har dock varit vanligt att tillräckligt material för en ortsprisjämförelse saknas. I så fall har marktaxeringsvärdet utgjort den enda utgångspunkten för värderingen.

I avgörandena har marktaxeringsvärdet ofta räknats upp till marknadsvärdet efter det att avdrag har gjorts för tomträtts-havarens investeringar i marken. I flera avgöranden har dock detta inte varit aktuellt, eftersom kommunens yrkande har baserats på ett reducerat, eller i vart fall inte till marknadsvärdet uppräknat, marktaxeringsvärde.

Vid behov har det gjorts en s.k. tidskorrigerings av marktaxeringsvärdet beroende på marknadens prisutveckling mellan taxering och regleringstidpunkt. Det har också förekommit att en ny taxering har skett efter det att en omprövning av avgälden har aktualiserats; i så fall har den senaste taxeringen lagts till grund för värderingen med motiveringen att den bygger på den färskaste ortsprisutredningen.

I marktaxeringsvärdet ligger ofta poster som är hänförliga till tomträtts-havarens egna investeringar i marken (vilket för övrigt kan vara fallet även beträffande annan prisstatistik). Det rör sig om kostnader för vatten- och avloppsanläggningar och för trädgårdsanläggningar. Domstolen brukar i dessa fall jämka taxeringsvärdet nedåt innan detta läggs till grund för bestämmandet av avgälds-

⁹ Se 5 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

underlaget. Normalt sker jämkningen enligt föreskrifterna för taxeringen men det förekommer också rena skälighetsbedömningar av avdraget. Det förekommer också att sådan jämkning begärs och medges med hänsyn till kostnader för del i gemensamhetsanläggning och för grundläggingskostnader. Avdrag för grundläggingskostnader (exempelvis bergsprängning) görs dock endast i de fall kostnaden har varit extraordinär. Avdrag för gemensamhetsanläggningar medges endast om kostnaden är hänförlig till den upplåtta marken, exempelvis för anslutning till vatten och avlopp. Kostnader för kabelteve, allmänna grönytor, gång- och cykelvägar etc. dras alltså inte av. Det förekommer också att befogade avdragsposter anses beaktade redan genom att exempelvis marktaxeringsvärdet inte räknats upp till marknadsvärdet eller genom att annan än den senaste taxeringen har tagits som utgångspunkt.

Som framgått ovan tillämpas ortsprismetoden även för kommersiella tomträtter. I några få avgöranden har man i stället tillämpat avkastningsmetoden. Jämförelseobjekt har då saknats helt eller så har jämförelseobjekten varit få eller föga jämförbara med regleringsobjektet. I några fall har markriktvärden från fastighetstaxeringen använts som utgångspunkt för markvärderingen eller utnyttjats som stöd vid analys av ortspriset.

Något förenklat kan man säga att markvärdet för kommersiella tomträtter för kontor och liknande bedöms utifrån byggrättens omfattning. I några fall har byggrätten som sådan varit föremål för prövning. Det har då bl.a. uttalats att markvärdet generellt konstitueras av det tillåtna utnyttjande enligt detaljplanen som ger det högsta värdet samt att den byggrätt som detaljplanen medger vid regleringstidpunkten normalt är avgörande. Undantag från denna princip har ansetts kunna göras till exempel om fastigheten var bebyggd vid tomträttsupplåtelsen eller vid detaljplaneändring eller om en senare tillkommen byggrätt inte kan utnyttjas. Markvärdet på industritomter uttrycks oftast i värde/kvadratmeter för att man därigenom ska erhålla ett lämpligt jämförelsemått.

Jämförelseobjekt som avser med tomträtt upplåten mark, friköpt tomträttsmark och s.k. kompletteringsköp utesluts inte generellt vid bedömningen av ortspriset men beaktas med försiktighet och endast då övrigt jämförelsematerial är bristfälligt. Träffade överenskommelser om ny tomträttsavgäld har vid några tillfällen utnyttjats för kontroll av ortsprisutredningar med få jämförelseobjekt.

Om underlaget för bedömningen av markens värde har varit särskilt dåligt, antingen det har berott på brister i jämförelsematerial eller på brister i underlaget för en genomförd taxering, har det hänt att domstolen beräknar markvärdet ”baklänges”. Den befintliga eller yrkade avgälden har då dividerats med avgäldräntan och det erhållna markvärdet har ställts i relation till det i och för sig bristfälliga underlag som har presenterats eller till tillgängliga markriktvärden.

2.4 Målstatistik från fastighetsdomstolar/mark- och miljödomstolar

Mål om omprövning eller jämkning av avgäld, klander av uppsägning eller bestämmande av lösesumma prövades av fastighetsdomstol från 1970-talet och fram till den 2 maj 2011.¹⁰ Numera prövas dessa mål av mark- och miljödomstol.¹¹ I och med inrättandet av mark- och miljödomstolarna utvecklades måltypskoderna för tomträttsmål så att det nu finns två koder, en för villa och en för kommersiell tomträtt. Fastighetsdomstol och mark- och miljödomstol benämns i det följande underrätt.

Antal inkomna respektive avgjorda tomträttsmål i underrätt under perioden den 1 januari 2000 till 31 december 2011 framgår av tabell 2.1. Av tabellen kan utläsas att det i medeltal har inkommit cirka 250 mål och avgjorts cirka 280 mål per år.¹² Som framgår ovan finns statistik för antalet inkomna och avgjorda mål avseende villatomträtt respektive kommersiell tomträtt än så länge endast för år 2011 och delar av år 2012. Under år 2011 registrerades 75 inkomna och 53 avgjorda mål avseende villa. Vidare inkom det 76 och avgjordes 19 mål avseende kommersiell tomträtt. Hittills under år 2012 har 28 mål avseende villa inkommit och 50 avgjorts. Vidare har 24 mål avseende kommersiell tomträtt inkommit och 28 avgjorts. Nacka tingsrätt står för drygt 50 procent av det totala antalet inkomna och avgjorda mål.

¹⁰ Se 13 kap. 23 § jordabalken i dess tidigare lydelse.

¹¹ Se 13 kap. 23 § jordabalken.

¹² *Anm.* Anledningen till att flera mål har avgjorts under perioden än vad som har kommit in beror på att det omvända förhållandet har gällt under lång tid före den undersökta perioden.

Tabell 2.1 Antal inkomna och avgjorda mål i underrätt år 2000–2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Med.
Ink.	242	182	210	363	207	225	294	279	349	254	190	176	248
Avg.	480	252	150	347	260	234	189	321	220	421	265	232	281

2.5 Jämförelse med utländsk rätt

Under utredningsarbetet har förekomsten av liknande system i andra länder undersökts. Det har emellertid varit svårt att hitta system som är riktigt jämförbara med tomträttsinstitutet. Detta beror sannolikt på att tomträttsinstitutet är sprunget ur en specifik svensk rättsutveckling. Nederländerna synes ha ett system som till viss del kan jämföras med det svenska.¹³ Vi har dock inte haft möjlighet att studera detta system närmare. Vi har under utredningsarbetet ägnat det norska nyttjanderättsinstitutet *tomtefeste* en del uppmärksamhet men har kommit till slutsatsen att det avviker så påtagligt från tomträttsinstitutet att det knappast kan tjäna som förebild för en reform av det svenska systemet. En kort beskrivning av institutet *tomtefeste* och hur det förhåller sig till det svenska tomträttsinstitutet finns i bilaga 2.

2.6 Slutsatser

De knapphändiga uppgifterna i lagstiftningen och förarbetsuttalandena om grunderna för omprövning av tomträttsavgäld har utvecklats i rättspraxis. Vid bedömningen av praxis bör man dock beakta att, även om tomträttsmål i grunden anses vara indispositiva, domstolsprövningen i flera avseenden i praktiken blir att betrakta som dispositiv. Domstolarnas prövning blir nämligen i stor utsträckning beroende av vad parterna tvistar om och den utredning som de presenterar. Vissa slutsatser kan dock dras.

Utgångspunkten är att avgälden sätts lika med produkten av ett avgäldsunderlag multiplicerat med en avgäldsrenta. Markvärdet antas motsvara ett tänkt saluvärde på marken i avröjt skick vid omregleringstidpunkten. Bedömningen av markvärdet följer de värderingsprinciper som tillämpas i expropriations-sammanhang och vid fastighetsvärdering överhuvudtaget. I de allra flesta fall görs

¹³ Se Tomträtt – Ett markpolitiskt instrument i upplösning, Runesson, Meddelanden från Lunds universitets geografiska institutioner, avhandling 133, 1997, s. 56–59.

någon form av ortsprisjämförelse. Tvistefrågan är därvid normalt vilket jämförelsematerial som ska användas och hur detta ska analyseras. Marktaxeringsvärdet är, särskilt för småhustomträternas del, en vanligt förekommande utgångspunkt eller åtminstone en jämförelsepost.

Efter NJA 1986 s. 272 har avgäldsrentan i de allra flesta fall bedömts enligt den direkta metoden och det omedelbara förräntningskravet på markkapital har satts lika med den uppskattade långsiktiga realrentan på den allmänna kapitalmarknaden. Därvid har tillämpats ett tidsperspektiv om minst 30 år. Realrentan har länge ansetts vara 3 procent men under år 2011 har den i några avgöranden satts något lägre, 2,5 procent.

Genomgående görs ett tillägg för den s.k. triangeleffekten. Detta tillägg har från 1990-talet sjunkit från 0,75 procent för 10-åriga avgäldsperioder och 1–1,5 procent för 20-åriga till, i några fall, 0,20 procent för 10-åriga respektive 0,35 procent för 20-åriga.

Antalet inkomna och avgjorda tomträttsmål i underrätt har de senaste 12 åren varit tämligen konstant; i medeltal har det kommit in cirka 250 mål och avgjorts cirka 280 mål per år. Den senaste tioårsperioden har antalet inkomna och avgjorda tomträttsmål i hovrätt varit färre än tio per år.

Det kan avslutningsvis konstateras att vi inte har funnit någon utländsk lagstiftning som skulle kunna utgöra en förebild för utformningen av nya bestämmelser om avgäldsreglering.

3 Kommunernas tillämpning av reglerna om tomträttsavgäld

3.1 Utredningens underlag

Under hösten 2011 skickades en enkät med frågor om tomträttsavgäld och friköp till 41 kommuner. Urvalet av kommuner baserades på fastighetsregistrets uppgifter om de kommuner som hade fler än 100 tomträtter per kommun. Det sammanlagda antalet tomträtter i de 41 utvalda kommunerna utgjorde 97 procent av landets tomträtter. Eftersom Stockholms kommun har upplåtit samtliga tomträtter i Salems kommun, en av de 41 kommunerna, kunde därmed 40 kommuner besvara enkäten. Sex kommuner (Enköping, Eskilstuna, Nykvarn, Nynäshamn, Söderhamn, Västerвик) avstod från att svara. Svar erhöles alltså från 34 kommuner. Av dessa avstod några från att besvara vissa frågor. Svarefrekvensen anges nedan i anslutning till redovisningen av respektive fråga. Till sammans representerar de kommuner som besvarade enkäten drygt 90 procent av landets tomträtter.

Villaägarnas Riksförbund har gjort återkommande enkätundersökningar bland de kommuner som upplåter tomträtter för småhusändamål. Den senaste undersökningen genomfördes år 2010. Uppgifterna från denna undersökning har uppdaterats. Uppgifter om vilka modeller som tillämpas för omprövning av avgäld för småhustomträtter har i huvudsak hämtats från Villaägarnas Riksförbunds undersökning. Materialet har dock begränsats till de kommuner som har besvarat den enkät som utredningen har skickat ut.

Den följande redovisningen bygger väsentligen på det nu angivna materialet.

3.2 Analys av kommunernas tillämpning av reglerna om tomträttsavgäld

3.2.1 Avgäldsperiodernas längd

Tomträttsavgäld ska utgå med oförändrat belopp under vissa tidsperioder. Om inte längre period har överenskommits, utgör varje period tio år.¹ Den första perioden räknas från upplåtelsen eller den senare dag som anges i upplåtelsehandlingen. Kommunerna har tillfrågats om minimitiden eller annan tidsperiod tillämpas.

Samtliga kommuner som har besvarat enkäten, utom en (Piteå), har svarat att man tillämpar minimitiden tio år. Av enkätsvaren som redovisas i avsnitt 3.2.4 framgår dock att några kommuner inte helt utesluter nya tomträtter med 20-åriga avgäldsperioder. Kommunernas svar får mot denna bakgrund närmast uppfattas som att 10-åriga avgäldsperioder är utgångspunkten vid nyupplåtelse av tomträtt och att det endast undantagsvis förekommer längre avgäldsperioder (jfr också avsnitt 3.2.5.1 där det framgår att vissa kommuner verkar för att tomträttsupplåtelse med 20-åriga avgäldsperioder omförhandlas till 10-åriga).

3.2.2 Villkor vid tomträttsupplåtelse som påverkar avgäldens storlek

Kommunerna har tillfrågats om de vid upplåtelse av tomträtt tillämpar villkor som påverkar avgäldens storlek. Frågan har ställts så att svaren kan avse vad som gäller såväl vid nyupplåtelse av tomträtt som i fråga om befintliga upplåtelse. Tolv kommuner har besvarat frågan jakande men endast nio har angett andra typer av villkor än sådana som har att göra med beräkning av avgälden.

När det gäller småhustomträtter har endast Västerås kommun nämnt att särskilda villkor tillämpas. Det rör sig i det fallet om en trappregel vid omprövning av avgälden (se vidare avsnitt 3.2.5.1).

Särskilda villkor är något vanligare för tomträtter, avsedda för flerbostadshus. I Västerås kommun ges successiv rabatt vid upplåtelse av tomträtt för flerbostadshus under de första tio åren, under förutsättning att hela tomträtten används för hyresrätt. Göteborgs kommun tillämpar lägre avgäld för tomträtter avsedda för hyresrättsbebyggelse än för tomträtter som bebyggs med bostadsrätts-

¹ Se 13 kap. 10 § jordabalken.

hus. I Malmö kommun sätts en lägre avgäld under den första perioden om tomträtten används för upplåtelse med hyresrätt; detta regleras genom sidoavtal. Även Norrköpings kommun sätter genom sidoavtal ner avgälden beroende på vilken upplåtelseform som tillämpas för de boende.

För tomträtter avsedda för annat än bostadsbebyggelse förekommer det också i enstaka fall att särskilda villkor tillämpas som påverkar avgälden. I Landskrona kommun ändras avgälden om tomträttsändamålet förändras, t.ex. från skola till bostäder. Vidare har Linköpings kommun angett att man för andra ändamål än bostadsbebyggelse avtalar bort lösenskyldigheten vid tomträttens upphörande (jfr vad som anges om Linköpings kommun i avsnitt 3.2.4.3). Vid större investeringar som har betydelse för staden som mötesplats, t.ex. en arena, tillämpar Malmö kommun villkor som påverkar avgäldens storlek. Även Piteå kommun tillämpar särskilda villkor vid större etableringar i Piteå för att verksamheten ska kunna komma igång. Örebro kommun tar normalt ut en lägre avgäldsränta för tomträtter avsedda för idrottsanläggningar eller andra speciella ändamål.

3.2.3 Bostadssocial och andra hänsyn

Kommunerna har tillfrågats om i vilken utsträckning de tar bostadssociala hänsyn vid uttaget av tomträttsavgäld och i så fall på vilket sätt. De har också ombetts att ange om tomträttsupplåtelser subventioneras på något annat vis. Örebro kommun har avstått från att besvara den första frågan, medan Gävle och Malmö kommuner har avstått från att besvara den andra.

25 kommuner – vilka tillsammans representerar cirka 55 procent av landets tomträtter – har angett att bostadssocial hänsyn inte tas vid bestämmandet av tomträttsavgäld. Åtta kommuner, som representerar cirka 35 procent av landets tomträtter, har sagt sig ta sådan hänsyn. I de fall bostadssocial hänsyn tas sker detta enligt enkätsvaren vanligen genom att avgäldsunderlaget baseras på ett försiktigt uppskattat markvärde.

Kommunernas svar på denna fråga är svårtolkade. Vi tolkar svaren så att kommunerna vanligen inte tar några *individuella* bostadssociala hänsyn vid bestämmandet av avgäldsuttaget. Även bland de kommuner som har sagt sig inte ta några bostadssociala hänsyn torde det dock finnas åtskilliga som på ett *generellt* plan tar

bostadssociala hänsyn. Detta återspeglas på några punkter i enkät-svaren. Sålunda har det angetts att permanentboende prioriteras framför fritidsboende (Kiruna), att avgälden för tomter för hyresrättsändamål sätts lägre än om det rör sig om bostadsrättsändamål (Jönköping) och att markvärderingen görs med stor försiktighet för flerbostadshus (Malmö). De faktiskt tillämpade avgäldsnivåerna i vissa kommuner kan för övrigt inte tolkas på annat sätt än att dessa kommuner i viss utsträckning tar generella bostadssociala hänsyn (jfr avsnitt 3.2.5)

Ungefär hälften av kommunerna har angett att subventionering sker på annat sätt än genom hänsynstagande till bostadssociala skäl. Exempel på tomträtsändamål som subventioneras är studentbostäder, vissa stiftelser, viss barn och utbildningsverksamhet, pensionärshem och ideella föreningar. En kommun (Kiruna) har angett att samtliga tomträtsändamål utom industri subventioneras. Avgälden sätts i den nu nämnda fallen lägre än vad man anser sig i och för sig vara berättigad till enligt domstolspraxis.

I Linköpings kommun pågår en diskussion om att införa subventioner för att säkra hyresrättsbeståndet. Stockholms kommun erbjuder tomträtter med lokaler för allmänna ändamål samma avgäld som tillämpas för flerbostadshus. De kommuner som subventionerar tomträtter genom hänsynstagande till annat än bostadssociala skäl representerar drygt 60 procent av landets tomträtter.²

3.2.4 Avgäld vid ny upplåtelse

I enkäten har kommunerna ombetts att redovisa hur avgälden bestäms vid upplåtelse av tomträtt, dvs. för den första avgäldsperioden. Endast en kommun har avstått helt från att lämna sådana uppgifter.

3.2.4.1 Tomträtter för småhus

I Göteborgs och Malmö kommuner fastställs avgälden genom att markens marknadsvärde multipliceras med en avgäldsränta. Gotlands kommun utgår däremot från marktaxeringsvärdet.

² Detta innefattar Stockholms kommun som dock själv inte anser att avgäldsuttaget innefattar någon subvention.

Gävle kommun tillämpar en särskild beräkningsmodell för att få fram ett avgäldsunderlag. Modellen innebär att man med hjälp av ortspriser och marktaxeringsvärden tar fram ett markvärde för ett antal normtomter.

Avgäldsräntan varierar mellan kommunerna. Gävle kommun tillämpar 3,25 procent för 10-åriga avgäldsperioder och 3,5 procent för 20-åriga, Gotlands kommun 3,75 procent, Göteborgs kommun 4,0 procent och Malmö kommun 6,0 procent.

Resterande 29 responderande kommuner har angett att de inte upplåter nya tomträtter för småhus.

3.2.4.2 Tomträtter för flerbostadshus

I ungefär en fjärdedel av de kommuner som har besvarat enkäten i denna del (Boden, Botkyrka, Gotland, Gävle, Göteborg, Malmö, Nacka, Piteå, Södertälje) bestäms avgäldsunderlaget för tomträtter, avsedda för flerbostadshus, till ett belopp som motsvarar markens marknadsvärde. En kommun (Trollhättan) tillämpar i stället en modell där avgäldsunderlaget fastställs till hälften av marktaxeringsvärdet.

Gävle kommun bestämmer avgäldsunderlaget för flerbostadstomträtter på i huvudsak samma sätt som för småhustomträtter (se avsnitt 3.2.4.1). I Göteborgs kommun bestäms markvärdet genom att ortspriser jämförs med egna värderingar av liknande projekt. Nacka kommun har uppgett att man upplåter flerbostadstomträtter endast vid markanvisning för hyreslägenheter; avgälden baseras då på en värdering av fastigheten som sådan men i sidoavtal sätts en lägre avgäld, baserad på att ändamålet med tomträtten är att upplåta bostäder med hyresrätt.

Det förekommer att man som bas för avgäldsunderlaget använder sig av prissättningen vid försäljning av tomtmark (Norrköping). Det förekommer också att man använder sig av fastställda belopp per kvadratmeter bruttoarea, belopp som varierar beroende på var tomten är belägen (Västerås).

Stockholms kommun tillämpar fasta avgäldsbelopp per kvadratmeter bruttoarea. Dessa grundas på försiktiga marknadsvärderingar av marken och varierar mellan olika delar av kommunen.

Två kommuner tillämpar en och samma modell för avgäldsbestämning vid nyupplåtelse av tomträtt oavsett tomträttsändamål, nämligen en modell där avgälden motsvarar tomtmarkspriset multi-

plicerat med 3,25 procent för 10-åriga avgäldsperioder och 3,5 procent för 20-åriga (Karlstad) respektive en modell där avgälden motsvarar marknadsvärdet multiplicerat med 6 procent (Malmö).

18 kommuner har *antingen* uppgett att de inte upplåter nya flerbostadstomträtter *eller*, i enstaka fall, inte angett om eller hur avgälden bestäms vid nyupplåtelse.

Elva kommuner har redovisat vilken avgäldsrenta som tillämpas, eller skulle ha tillämpats, vid nyupplåtelse av flerbostadstomträtter med 10-åriga avgäldsperioder. Det förefaller finnas en tendens att för den första avgäldsperioden tillämpa en högre avgäldsrenta än vid omprövning. Några kommuner har angett 5,0 procent (bl.a. Norrköping och Västerås) andra 4,0 procent (bl.a. Boden och Göteborg), medan en har angett 6,0 procent (Malmö). Det förekommer emellertid även räntesatser som överensstämmer med vad som gäller vid omprövning, t.ex. 3,25 och 3,75 procent. Några enstaka kommuner har uttryckligen nämnt avgäldsrentan för 20-åriga perioder (Boden 4,5 procent och Gävle 3,5 procent).

3.2.4.3 Tomträtter för annat än bostadsändamål

När det gäller tomträtt för annat ändamål än bostäder har en fjärdedel av kommunerna *antingen* uppgett att kommunen inte upplåter sådana tomträtter *eller*, i enstaka fall, inte angett om eller hur avgälden bestäms vid nyupplåtelse (Fagersta, Finspång, Kalmar, Karlskoga, Kiruna, Nyköping, Trollhättan och Upplands-Bro).

Hälften av kommunerna (16 stycken) bestämmer avgäldsunderlaget på grundval av en värdering av tomtens marknadsvärde. Gotlands kommun har tillagt att detta gäller för affärslokaler, medan markvärdet för industritomter baseras på särskilt fastställda markvärden per kvadratmeter för olika områden. På samma sätt som för flerbostadshus gör Göteborgs kommun ortsprisbedömningar av markvärdet och jämför med egna värderingar av liknande projekt. Mönsterås kommun har angett att man tar hänsyn till, förutom marknadsvärdet, tomträttsändamålet. I Stockholm kommun baseras avgäldsunderlaget på en markvärdering om det rör sig om industri eller annat kommersiellt ändamål. Är det i stället fråga om en tomträtt för ett icke kommersiellt ändamål, tillämpas samma avgäldsnivåer om gäller för flerbostadshus (se avsnitt 3.2.4.2).

I några kommuner (Gällivare, Halmstad, Norrköping, Piteå och Örebro) används fasta tomt- eller kvadratmeterpriser som avgälds-

underlag. Nacka kommun har uppgett att man tillämpar olika modeller för olika ändamål. I Jönköpings kommun bestäms tomtens marknadsvärde med hänsyn till dess storlek och ett kvadratmeterpris som ofta motsvarar kommunens industritomtpris. Hänsyn tas även till ändamålet med upplåtelsen. För speciella anläggningar och för kommersiella hyreshus tas också hänsyn till kommande byggnation och kommunens tomtpriser för bostäder, uppräknat med en faktor för kommersiella ytor.

Som nämnts tidigare beräknar Karlstads och Malmö kommuner avgälden vid nyupplåtelse på samma sätt för alla tomträttsändamål. Därutöver bestämmer ytterligare åtta kommuner avgälden för tomträtter, avsedda för annat än bostadsändamål, med samma metod som används i fråga om flerbostadstomträtter.

I fråga om de nu aktuella tomträtterna har 15 kommuner uttryckligen angett vilken avgäldsränta som tillämpas, eller skulle ha tillämpats, vid nyupplåtelse med 10-åriga avgäldsperioder. Tendensen är här att det tillämpas något högre avgäldsräntor för den första avgäldsperioden än vid omprövning av avgälden. Några kommuner tillämpar en räntesats om 4,0 procent (t.ex. Boden och Göteborg), andra en räntesats om 5,0 procent (Västerås och Stockholm för kommersiella ändamål) och återigen andra en räntesats om 6,75 procent (Gällivare). Det förekommer också räntesatser i linje med vad som tillämpas vid omprövning, t.ex. 3,25 eller 3,75 procent. Linköping har nämnt att avgäldsräntan sätts till 3,25 procent om upplåtelsen innehåller friskrivning från lösen i samband med upphörande av tomträtten och till 5,25 procent om sådan friskrivning saknas. Örebro kommun använder sig av den genomsnittliga repro-räntan under de senaste tio åren plus två procentenheter. Endast Bodens kommun har uttryckligen nämnt avgäldsräntan för 20-åriga perioder, 4,5 procent.

3.2.5 Omprövning av avgäld

3.2.5.1 Tomträtter för småhus

Av Villaägarnas Riksförbunds material framgår att det är en påtaglig variation i de modeller som kommunerna tillämpar vid omprövning av avgälden för småhus. Ett gemensamt drag för i stort sett samtliga kommuner är emellertid att avgälden sätts lika med pro-

dukten av ett på visst sätt framräknat avgäldsunderlag och en avgäldsrenta.

Ett annat gemensamt drag för 27 av kommunerna är att marktaxeringsvärdet används som grund för att räkna fram avgäldsunderlaget. I dessa kommuner finns tre fjärdedelar av landets totala antal småhustomträtter. Bodens och Gävle kommuner gör markvärderingar och beräknar utifrån det värdet en eller flera normtomter. I enstaka kommuner används i stället ett fastställt friköpsbelopp (Jönköping) eller kommunens ordinarie tomtpolis (Köping) som grund. Kiruna kommun har fasta avgäldsnivåer som, beroende på hustyp, varierar mellan 900 kronor och 1 530 kronor per år; det fasta avgäldsbeloppet får dock inte överstiga 1,5 procent av det vid omprövningstidpunkten gällande marktaxeringsvärdet.

De kommuner som utgår från marktaxeringsvärdet hanterar det värdet på olika sätt. 16 kommuner gör avdrag för kostnader för tomträttshavarens egna investeringar i marken. De kostnadsposter som överhuvudtaget beaktas är kostnader för vatten och avlopp, trädgårdsanläggning, el och del i gemensamhetsanläggning. Hur dessa poster beaktas, varierar mellan kommunerna. I Upplands-Bro kommun görs härutöver ingen annan justering av marktaxeringsvärdet än en uppräknings med hänsyn prisutvecklingen efter den tidpunkt som taxeringsvärdet hänförs sig till. Tolv kommuner (Borås, Fagersta, Finnsång, Halmstad, Kalmar, Karlstad, Linköping, Luleå, Mönsterås, Piteå, Uddevalla och Örebro) räknar upp marktaxeringsvärdet till marknadsvärdet. Borås och Kalmar kommuner gör dessutom en uppräknings med hänsyn till prisutvecklingen efter den tidpunkt som taxeringen hänförs sig till. Sju kommuner (Göteborg, Hallstahammar, Malmö, Norrköping, Nyköping, Trollhättan och Västerås) reducerar marktaxeringsvärdet. Uppräknings respektive reduktion sker i vissa fall före och i andra efter det att avdrag har skett för sådana tomträttshavarens egna investeringar i tomten som har angetts ovan. När reduktion sker, multipliceras underlaget med mellan 90 och 30 procent. Den senare procentsatsen tillämpas i Göteborg. Det på detta sätt framräknade avgäldsunderlaget multipliceras sedan med en avgäldsrenta (se nedan).

I Stockholm är utgångspunkten för avgäldsbestämningen marktaxeringsvärdet för år 2000. Marktaxeringsvärdet multipliceras med 4,3 procent och till detta adderas 25 procent av skillnaden mellan det framräknade beloppet och 2003 års marktaxeringsvärde multiplicerat med 5 procent. En variant på den modellen är att till den

nuvarande avgälden lägga marktaxeringsvärdet, multiplicerat med 25 procent respektive 3,2 procent (Botkyrka).

Två kommuner tillämpar under de första tre åren av respektive avgäldsperiod trappregler för att motverka alltför stora avgäldsförändringar. I ett fall (Hallstahammars kommun) är maximal höjning de första två åren 50 procent av föregående avgäldsperiods årliga avgäld och 100 procent under tredje året. Först därefter får den nya avgälden fullt genomslag. Västerås kommun tillämpar samma princip men maximal höjningen är 150 procent under de två första åren och 200 procent under tredje året. En variant på detta är den stegvisa ökningen av avgälden som tillämpas i Stockholm. Den modellen tillämpas på alla småhustomträtter i kommunen och innebär att en tredjedel av ökningen får genomslag år 1, två tredjedelar år 2 och att ökningen först därefter får fullt genomslag.

Ovan redovisade uppgifter avser 10-åriga avgäldsperioder. Ungefär hälften av kommunerna har även en modell för avgäldsbestämningen för 20-åriga avgäldsperioder. Den modellen är i princip densamma som modellen för 10-åriga perioder men avgäldsräntan är oftast något högre. Några kommuner har uppgett att de verkar för att tomträttsavtal med 20-åriga avgäldsperioder omförhandlas för övergång till 10-åriga perioder. I något fall ges rabatt vid sådan övergång.

Avgäldsräntan för 10-åriga avgäldsperioder varierar mellan 1,5 och 4,5 procent, med en tonvikt på 3,25–3,75 procent. För 20-åriga avgäldsperioder är avgäldsräntan normalt 0,25–0,5 procentenheter högre än för 10-åriga. Någon enstaka kommun har dock en differens om 1 procentenhet.

Vid förnyad upplåtelse av tomträtt som tidigare har följt 1907 års lag tillämpas, i förekommande fall, samma regler vid avgäldsbestämningen som vid omprövning av avgäld.

3.2.5.2 Tomträtter för flerbostadshus

Kommunerna har i enkäten ombetts att beskriva hur avgälden bestäms vid omprövning för andra tomträtter än småhus. Sex kommuner (Fagersta, Gällivare, Hallstahammar, Köping, Nyköping och Upplands-Bro) har inte besvarat frågan, såvitt gäller flerbostadshus, eller angett att kommunen inte upplåter tomträtter för flerbostadshus.

I tio kommuner bestäms avgäldsunderlaget utifrån markens marknadsvärde (Boden, Botkyrka, Gotland, Gävle, Kalmar, Malmö, Nacka, Norrköping, Södertälje och Västerås). Malmö har uppgett att ett med hjälp av orsprismetoden försiktigt uppskattat marknadsvärde används som avgäldsunderlag. Flertalet kommuner har inte närmare angett vem som utför värderingen eller hur den går till. Några kommuner (Gävle, Kalmar och Nacka) har dock uppgett att man låter en extern värderare göra marknadsvärderingen.

Elva kommuner baserar avgäldsunderlaget på marktaxeringsvärdet, ibland med avdrag för tomträttshavarens egna investeringar. Vissa kommuner utnyttjar hela värdet (Karlskoga, Kristinehamn, Landskrona, Trollhättan och Kiruna) och andra endast en del av det (Göteborg och Linköping 75 procent, Uddevalla 50 procent). Linköpings kommun gör denna jämkning av marktaxeringsvärdet först sedan avdrag har gjorts för tomträttshavarens egna investeringar. I några kommuner (Halmstad, Luleå och Mönsterås) räknas marktaxeringsvärdet upp till marknadsvärdet. I Halmstads kommun görs uppräkningsföregående eventuella avdrag för tomträttshavarens investeringar i tomten och i Mönsterås kommun efter sådana avdrag.

Utöver de nu nämnda metoderna för att fastställa avgäldsunderlaget finns ytterligare några tillvägagångssätt som bör nämnas. En modell är att man använder sig av schabloniserade värden per kvadratmeter bruttoarea (BTA), vilka kan variera beroende på var tomten är belägen (bl.a. Örebro och Karlstad kommun). Jönköpings kommun bestämmer marknadsvärdet med hänsyn till byggrätten inom fastigheten och kommunens tomtpolis. Detta ställs sedan i relation till marktaxeringsvärdet som justeras för tomträttshavarens investeringar i tomten. Avgäldsunderlaget sätts lika med det lägsta värdet. Även Norrköpings kommun utgår från byggrätten och gör en värdering vid vilken hänsyn bl.a. tas till marktaxeringsvärdet. Finspångs kommun har uppgett att den under lång tid, åtminstone 20 år, inte har ändrat någon tomträttsavgäld. Inför en ny avgäldsperiod görs emellertid en kontroll av om avgälden överstiger fem procent av tomtens uppskattade marknadsvärde.

Stockholms kommun tillämpar fasta avgäldsbelopp per kvadratmeter bruttoarea, vilka varierar för olika delar av staden. Avgäldsbeloppen grundas på försiktiga marknadsvärderingar av marken. Stockholms kommun har nämnt att sociala hänsyn tas genom att värdet per kvadratmeter är kraftigt reducerat i förhållande till marknadsvärdet, vilket, anför man, också leder till att antalet tvister avseende bostadshus är få. Den stegvisa ökningen av avgälden som

Stockholms kommun tillämpar vid omprövning av avgäld för småhus tillämpas också för flerbostadshus (jfr avsnitt 3.2.5.1).

Bland de kommuner som utgår från markens marknadsvärde varierar avgäldsräntan för 10-åriga avgäldsperioder mellan 3,25 och 4,0 procent och för 20-åriga mellan 3,25 och 4,5 procent.

Spridningen är tämligen stor beträffande avgäldsräntan i de kommuner som grundar avgäldsunderlaget på marktaxeringsvärdet. För 10-åriga avgäldsperioder tillämpar kommunerna alltifrån 1,5 procent (Kiruna) och 2,0 procent (Göteborg) upp till 4,0 procent (bl.a. Karlskoga). Avgäldsräntan för 20-åriga perioder är ibland densamma som för 10-åriga (Kiruna, Karlskoga, Kristinehamns och Landskrona kommun) och i andra fall något högre (t.ex. Göteborg 2,25 procent).

Det förefaller alltså inte finnas något egentligt samband mellan den tillämpade räntesatsen och sättet för att ta fram avgäldsunderlaget. Inte heller finns det någon majoritet för någon viss räntesats. Sammantaget kan sägas att allt från 1,5 procent till 5 procent tillämpas och att tonvikten ligger på 3,25–3,75 procent.

Avgälden omprövas i en kommun (Piteå) utifrån förändringar i konsumentprisindex.

3.2.5.3 Tomträtter för annat än bostadsändamål

Kommunerna har i enkäten ombetts att beskriva hur avgälden bestäms vid omprövning av avgälden för tomträtter som är upplåtna för annat än bostadsändamål. Endast en av de kommuner som har besvarat enkäten har avstått från att besvara denna fråga. Av redogörelserna från de övriga kommunerna framgår att ungefär hälften bestämmer avgälden för detta slag av tomträtter på samma sätt som för flerbostadstomträtter.

Avgäldsunderlaget motsvarar i 19 kommuner tomtens marknadsvärde. En av de 19 kommunerna (Malmö) har uppgett att ett med hjälp av ortsprismetoden försiktigt uppskattat marknadsvärde används som avgäldsunderlag. Flertalet kommuner har inte närmare angett vem som utför värderingen eller hur den går till. Några kommuner har nämnt att värderingen görs av extern värderare (Gävle och Kalmar) eller internt (Nacka).

En av de kommuner, som använder sig av marknadsvärdet som avgäldsunderlag (Gotland) har tillagt att man för industritomter använder sig av särskilt fastställda markvärden per kvadratmeter för

olika områden. En annan kommun (Kristinehamn) har angett att marknadsvärdet används när en näringsidkare är tomträttshavare och att man i övrigt använder sig av marktaxeringsvärdet.

Förutom Kristinehamn har tre kommuner (Gällivare, Karlskoga och Trollhättan) uppgett att marktaxeringsvärdet används som avgäldsunderlag. Någon reducering eller liknande synes inte ske av marktaxeringsvärdet i dessa fall.

Utöver de metoder för att fastställa avgäldsunderlaget som nu har nämnts kan följande tillvägagångssätt nämnas. Örebro och Karlstads kommuner tillämpar på samma sätt som för flerbostadstomträtter schabloniserade kvadratmeterpriser. Avgäldsunderlaget bestäms på samma sätt i Kiruna, Köpings och Luleå kommuner. Finspångs kommun har uppgett att man under lång tid, åtminstone 20 år, inte har ändrat någon tomträttsavgäld. Inför en ny avgäldsperiod görs emellertid en kontroll av om avgälden överstiger 5 procent av tomtens uppskattade marknadsvärde.

Jönköpings kommun använder en metod som liknar den som kommunen tillämpar för flerbostadshus. Tomtens marknadsvärde bestäms med hänsyn till storlek och ett kvadratmeterpris som ofta motsvarar kommunens industritomtpris. Erhållet värde jämförs med marktaxeringsvärdet. Om industritomtpris saknas, görs en intern värdering. Generellt tas hänsyn till tomträttsändamålet. För speciella anläggningar som ska uppföras och kommersiella hyreshus tas också hänsyn till kommande byggnation som jämförs med kommunens tomtpriser för bostäder, uppräknat med en faktor för kommersiella ytor. Även i dessa fall ställs det bedömda marknadsvärdet i relation till marktaxeringsvärdet. Det lägsta värdet används som avgäldsunderlag. Marktaxeringsvärdet blir dock styrande endast om det bedöms som rimligt. Avsikten är att kommunens bedömning ska avspegla marknadsvärdet.

Ett flertal kommuner har inte angett vilken avgäldsrenta som används. I de 20 kommuner som har angett en räntesats varierar denna mellan 3,25 och 6 procent. Den senare procentsatsen tillämpas i Trollhättan. Vanligen sätts räntan för 10-åriga avgäldsperioder under 4 procent, oftast 3,25 eller 3,75 procent. Endast fem kommuner har angett en särskild räntesats för 20-åriga avgäldsperioder. Dessa räntesatser varierar mellan 3,5 och 4,5 procent.

Piteå och Hallstahammars kommuner omprövar avgälden utifrån förändringar i konsumentprisindex.

3.2.6 Förändringar i tomträtspolitiken

Kommunerna har fått frågan om de sedan år 1989 har ändrat sin tomträtspolitik, t.ex. genom att inte upplåta nya tomträtter, inskränka tillämpningen av tomträtt till vissa ändamål, tillämpa andra typer av villkor eller verka för friköp. 25 kommuner har nämnt i vart fall någon förändring av detta slag. Förändringarna hänför sig huvudsakligen till frågor om friköp av tomträtt (se närmare avsnitt 11.2) och i övrigt till upphörande eller begränsning av nyupplåtelse av tomträtt.

Några kommuner (Boden, Gällivare, Landskrona, Luleå, Norrköping, Södertälje, Uddevalla och Örebro) har angett att tomträtspolitiken har förändrats genom att nya tomträtter inte upplåts alls, med restriktivitet eller endast för andra ändamål än småhus. Skälet till detta och till att friköp numera medges har av Uddevalla kommun angetts vara att småhustomträterna har spelat ut sin roll och att man eftersträvar att minska sin administration. Stockholms kommun har framhållit att kommunens markanvisningspolicy och vilka upplåtelseformer som tillämpas växlar beroende på den politiska majoriteten. I Stockholm upplåts sålunda f.n. inte några tomträtter för styckebyggda småhus. Ett par kommuner (Trollhättan och Västerås) har framhållit att den bristande efterfrågan har medfört att det inte upplåts några nya tomträtter. Det ska tilläggas att antalet kommuner som i dag inte upplåter några nya tomträtter är betydligt fler än de som har angett att tomträtspolitiken har förändrats på detta sätt (se avsnitt 3.2.4).

Några kommuner har angett att tomträtspolitiken har förändrats genom att sättet för att bestämma avgälden har setts över.

3.2.7 Antalet avgäldsbestämningar

Samtliga kommuner som har besvarat enkäten utom Borås kommun har lämnat uppgift om antalet avgäldsbestämningar per år och tomträtsändamål. Redovisningen i tabell 3.1 avser tiden fr.o.m. år 2007 till och med (i stort sett hela) år 2011 och avser avgäldsperioder som har inletts respektive år. I tabellen har överenskommelse och domstolsprövning förkortats med ök. respektive dom.

Tabell 3.1 Antal avgäldsbestämningar år 2007–2011

	Småhus	Flerbostadshus	Annat ändamål	Totalt
2007 efter ök.	4 221	412	437	5 070
2007 efter dom.	55	8	9	72
2008 efter ök.	4 184	573	416	5 173
2008 efter dom.	28	2	9	39
2009 efter ök.	4 115	549	415	5 079
2009 efter dom.	58	4	3	65
2010 efter ök.	4 028	348	363	4 739
2010 efter dom.	15	9	24	48
2011 efter ök.	3 792	406	484	4 682
2011 efter dom.	8	20	7	35

Under perioden har det beträffande småhustomträtter i medeltal skett cirka 4 070 avgäldsbestämningar per år genom överenskommelse och cirka 30 per år genom domstolsprövning. Motsvarande siffror för flerbostadstomträtter är cirka 460 överenskommelser och cirka tio domstolsprövningar och för övriga tomträtter cirka 420 överenskommelser och cirka tio domstolsprövningar.

Uppgifterna om antalet avgäldsbestämningar är något osäkra, eftersom några kommuner inte torde ha redovisat samtliga fall. Inte heller fördelningen mellan överenskommelser och domstolsprövning torde vara helt rättvisande; andelen domstolsprövningar bör vara något större. Undersökningen avser i och för sig inte samtliga kommuner men de som har besvarat enkäten representerar en klar majoritet av tomträtterna i landet. Enligt Domstolsverkets statistik inkom och avgjordes under motsvarande period cirka 250 respektive 350 mål per år, se avsnitt 2.4. Stockholms kommun har också framhållit att kommunens redovisning är något skev, eftersom man såsom överenskommelse räknar även överenskommelser som har träffats efter det att stämning har skett.

Kommunerna har också ombetts att redovisa hur många domstolsprövningar som har lett till en annan avgäld än den som kommunen begärt. Uppgifterna har avsett samma period som föregående fråga, dvs. avgäldsperioder som har inletts år 2007 till och med (i stort sett hela) 2011.

Kommunerna har redovisat 31 avgäldsbestämningar genom domstolsprövning där avgälden har bestämts till annat belopp än vad kommunen har begärt. 22 av dessa är hänförliga till Göteborgs

kommun. Stockholms kommun har anmärkt att man inte har haft möjlighet att lämna uppgift beträffande flerbostadstomträtter och att det kan tillkomma något avgörande som rör småhustomträtter.

Tabell 3.2 Antalet avgäldsbestämningar då en domstol har bestämt annan avgäld än den som kommunen har begärt

	Småhus	Flerbostadshus	Annat ändamål	Totalt
2007	0	5	5	10
2008	0	0	4	4
2009	1	1	0	2
2010	0	3	7	10
2011	2	3	0	5

3.2.8 Tomträttsavgäld år 2011

En av enkätfrågorna har avsett vilken total tomträttsavgäld som beräknats inflyta år 2011, fördelat utifrån tomträttsändamål och tillämplig lag. Intäkterna för tomträttsavtal som följer 1907 års lag har inte efterfrågats. Några kommuner har avstått från att besvara frågan (Borås, Fagersta, Kristinehamn och Linköping). Bodens och Kalmar kommuner har förklarat sig inte ha möjlighet att redovisa delsummor utan endast den totala avgälden för samtliga tomträtter i kommunen. Örebro kommun har förklarat sig inte kunna särredovisa intäkterna för småhus respektive flerbostadshus.

Sammantaget kan följande konstateras. Den sammanlagda tomträttsavgälden i de kommuner som har besvarat enkäten i denna del uppgår till cirka 2,8 miljarder kronor. Av detta belopp hänför sig, i avrundade tal, 324 miljoner kronor, eller drygt 10 procent, till tomträtter för småhus. Resterande del avser tomträtter för flerbostadshus och tomträtter för andra ändamål med viss övervikt för den senare kategorin (1 145 miljoner kronor respektive 1 305 miljoner kronor). Närmare 90 procent av det totala beloppet härrör från tomträttsavgälder i Göteborgs, Malmö och Stockholms kommuner. Stockholms kommun står ensam för mer än 70 procent av det totala beloppet.

3.2.9 Tillämpningen av tomträtt jämfört med försäljning av obebyggd tomtmark

Vid enkätundersökningen har tillämpningen av tomträttsinstitutet ställts i relation till försäljning av tomtmark genom att kommunerna har getts möjlighet att ange antalet upplåtna tomträtter respektive antalet sålda obebyggda tomter. Frågan har begränsats till perioden från den 1 januari 2007 till besvarandet av enkäten. Till försäljning har inte räknats friköp av befintlig tomträtt. Två kommuner (Borås och Fagersta) har avstått från att besvara frågan.

Enkätsvaren förefaller innehålla förhållandevis säkra uppgifter om antalet upplåtna tomträtter under perioden. Antalet sålda tomter i de aktuella kommunerna torde däremot i realiteten vara betydligt flera. Några kommuner har nämligen angett att de inte har tillgång till försäljningsstatistik eller att de har gjort en uppskattning. Av andra kommentarer framgår att det är svårt att ange det slutliga antalet sålda tomter, eftersom kommunen ofta säljer mark till en exploatör som i sin tur styckar marken. Det uppgivna antalet sålda tomter ger därför snarare uttryck för det antal försäljningar som har ägt rum än för det slutliga antalet tomter.

Även med denna reservation för osäkerheten i siffermaterialet kan det konstateras att antalet tomträtter som upplåts för småhusbebyggelse är obetydligt i förhållande till antalet försäljningar av småhustomter. När tomträtt upplåts är det vanligen i stället fråga om upplåtelse för byggande av flerbostadshus eller för annat ändamål än bostäder. Den jämvikt mellan tomträtt och försäljning som kan utläsas ur tabell 3.3 beträffande flerbostadstomträtter respektive tomträtter för annat än bostadsändamål är, av de i föregående stycke angivna skälen, osäker.

Tabell 3.3 Antal upplåtna respektive sålda tomter

	Småhus		Flerbostadshus		Annat ändamål	
	Tomträtt	Försäljning	Tomträtt	Försäljning	Tomträtt	Försäljning
Antal	58	2 495	227	239	195	622

3.3 Sammanfattning och slutsatser

Enkätsvaren i kombination med Villaägarnas Riksförbunds material torde väsentligen ge en representativ bild av kommunernas tillämpning av reglerna om tomträttsavgäld. I vissa avseenden är dock underlaget bristfälligt. Vidare är detaljerna kring kommunernas beräkning av avgäldsunderlaget knapphändiga, åtminstone i fråga om andra tomträtter än småhustomträtter.

Det är tydligt att kommunerna eftersträvar 10-åriga avgäldsperioder. Endast undantagsvis torde det vid nya upplåtelser träffas avtal om längre avgäldperioder. Befintliga upplåtelser med 20-åriga perioder eller längre försöker flera kommuner omförhandla till 10-åriga.

Användningen av villkor som påverkar avgäldens storlek tycks totalt sett vara begränsad och i förekommande fall hänförlig till tomträtter för flerbostadsbebyggelse eller till situationer där tomträtten är avsedd att användas för olika typer av ideella eller liknande verksamheter. Endast några enstaka kommuner har nämnt att sidonavtal används.

Enkätsvaren ger närmast bilden av att kommunerna normalt inte tar individuella bostadssociala eller andra särskilda hänsyn i tomträttssammanhang. Endast nio kommuner, som i och för sig representerar 40 procent av landets tomträtter, har sagt sig ta bostadssociala hänsyn. Närmare hälften av kommunerna (med 60 procent av det totala antalet tomträtter) tar dock andra slag av hänsyn. Det sker då vanligen genom att man vid beräkningen av avgälden sätter ned avgäldsunderlaget. I sammanhanget bör också anmärkas att även de kommuner som inte anser sig ta bostadssociala hänsyn i praktiken ofta tar ut en lägre avgäld än den som följer av domstolspraxis.

Även om vissa likheter kan skönjas i kommunernas bestämning av tomträttsavgäld är variationen påfallande. Ett införande av en gemensam modell för avgäldsbestämningen torde därför, oavsett hur modellen konstrueras, medföra påtagliga förändringar för många enskilda tomträttshavare och kommuner ifråga om kostnader respektive intäkter.

En annan iakttagelse är att intresset hos kommunerna för att upplåta nya tomträtter är begränsat, särskilt när det gäller småhus. I utredningen har det å andra sidan framförts att tomträtt i vissa fall, t.ex. beträffande hyresrättsfastigheter i storstäderna, är det enda alternativet som står till buds. I de fall det förekommer nyupp-

lätelser varierar tillvägagångssättet för att fastställa avgälden. Det är emellertid helt klart att tomträttsavgälden (oavsett om det är fråga om ny upplåtelse eller omprövning) i stort sett uteslutande bestäms såsom produkten av ett avgäldsunderlag och en avgäldsrenta.

Vid nyupplåtelse av tomträtt för annat ändamål än småhusbebyggelse är det vanligast att avgäldsunderlaget grundas på en marknadsvärdering av tomten. Avgäldsrentan tenderar att i dessa fall vara något högre än vid omprövning av avgäld.

Även vid omprövning av avgälden för småhustomträtter fastställs avgäldsunderlaget i flertalet fall genom en beräkning där marktaxeringsvärdet tjänar som utgångspunkt. Där stannar dock likheterna. Det är mycket vanligt att marktaxeringsvärdet antingen räknas upp eller sätts ned till en mindre kvotdel. Därtill kommer i vissa fall särskilda avdrag för tomträttsshavarens egna investeringar i tomten.

Avgäldsrentan ligger oftast på 3,25–3,75 procent för 10-åriga avgäldsperioder. Tre kommuner tillämpar spärregler för att hålla nere avgäldsökningen i början av avgäldsperioden.

För flerbostadstomträtter är avgäldsregleringen ännu mindre enhetlig. Vid fastställandet av avgäldsunderlaget utgår ungefär en tredjedel av kommunerna från tomtens marknadsvärde och lika många utnyttjar marktaxeringsvärdet. Avgäldsrentan sätts oftast till 3,25–3,75 procent.

Hälften av kommunerna använder samma metod för att bestämma avgälden för tomträtter, upplåttna för annat än bostadsändamål, som de använder i fråga om flerbostadstomträtter. I fråga om dessa tomträtter är det dock betydligt vanligare att marknadsvärdet, i stället för marktaxeringsvärdet, tas som utgångspunkt för beräkningen av avgäldsunderlaget. Avgäldsrentan sätts oftast till 3,25 eller 3,75 procent.

Även om tomträtterna, särskilt i storstäderna, representerar betydande ekonomiska värden, går en ganska liten andel av avgäldsbestämningarna till domstolsprövning. Detta är naturligt mot bakgrund av att avgälden ofta sätts betydligt lägre än vad som – sett mot bakgrund av domstolspraxis – i och för sig torde vara möjligt. Emellertid har det för utredningen framhållits att i Stockholms kommun blir många omprövningar av tomträttsavgäld för annat än bostadsändamål föremål för domstolsprövning.

4 EU-rättens statsstödsregler

4.1 Allmänt

EU-rättens bestämmelser om statsstöd är en del av unionens konkurrensregler och måste därför beaktas vid utformningen av reglerna för avgäldsreglering och inlösen av tomträttsfastighet. I artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) anges kriterierna för när en åtgärd ska anses som ett (otillåtet) statligt stöd. Artikel 107.2 och 107.3 EUF-fördraget innehåller undantagsbestämmelser på vilka Europeiska kommissionen kan grunda beslut om godkännande av ett visst statligt stöd.

Förfarandet kring statligt stöd regleras i artiklarna 108 och 109 i EUF-fördraget. Systemet bygger på att Europeiska kommissionen förhandsgranskar medlemsstaternas planerade stödåtgärder. Kommissionen ska också granska pågående stödåtgärder. Beslut som fattas av kommissionen kan överklagas till EU-domstolen.

4.2 När är en åtgärd att betrakta som stöd?

I artikel 107.1 EUF-fördraget anges följande:

Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

EU-domstolen har uttalat att artikeln (tidigare artikel 87.1 i EG-fördraget) inte tar hänsyn till orsaken eller syftena med de aktuella åtgärderna som en medlemsstat vidtar utan definierar dem i förhållande till deras verkningar.¹ Statsstöd är således ett objektiva

¹ Se EU-domstolens dom den 2 juli 1974 i mål 173/73, Italien mot kommissionen, REG 1974, s. 709, svensk specialutgåva, volym 2, s. 321.

begrepp som ska definieras i relation till stödets effekt och inte dess syfte.

Begreppet stöd har inte definierats i fördragen.² EU-domstolen har dock slagit fast att begreppet inte bara omfattar konkreta förmåner utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget och som därigenom, utan att utgöra en subvention, får samma effekt.³ Exempel på åtgärder som anses som stöd är direkta bidrag, räntesubventioner, upplåtande av mark eller byggnader gratis eller till ett pris understigande gällande marknadspriser eller till särskilt förmånliga villkor, kapitaltillskott, avstående från fordringar, skattelättnader, garanterad utdelning och offentlig upphandling som genomförs på ett oegentligt sätt.⁴

Formuleringen ”av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel” är avsedd att inkludera både förmåner som lämnas direkt av staten och sådana förmåner som lämnas av offentliga och privata organ utsedda eller upprättade av staten.⁵ Med *begreppet staten* avses därmed såväl centrala som regionala och lokala organ. Kommuner, landsting och privata organ som administrerar stöd omfattas därför av regleringen. Förenklat uttryckt innefattar begreppet därmed också tillgångar och medel som dessa organ svarar för.⁶

Bedömningen av om ett stöd har lämnats görs på olika sätt beroende på om staten agerar som myndighet (lagstiftare) eller som en aktör på marknaden.⁷ I det senare fallet har man att jämföra statens agerande med hur andra investerare rent hypotetiskt skulle ha agerat i motsvarande situation. Detta brukar betecknas som den marknadsekonomiska investeringsprincipen.⁸ Exempelvis ska vid en försäljning av en fastighet en jämförelse göras mellan det aktuella försäljningspriset och det pris som en hypotetisk privat säljare, som, i den mån det är möjligt, befinner sig i samma situation som

² Se rättsutlåtande av Mona Aldestam, SOU 2008:38, bilaga 6, s. 157.

³ Se EU-domstolens dom den 23 februari 1961 i mål 30/59 De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Europeiska kol- och stålgemenskapens höga myndighet, REG 1961, s. 69, svensk specialutgåva, häfte 1, s. 77.

⁴ Se SOU 2008:38 s. 189 och bilaga 6 s. 158.

⁵ Se t.ex. EU-domstolens dom den 13 mars 1998 i mål C-379/98 PreussenElektra AG mot Schleswig AG, REG 2001 I-2099, punkt 58.

⁶ Se Indén, EU:s statsstödsrätt – En introduktion, 2011, s. 40.

⁷ Se Indén, EU:s statsstödsrätt – En introduktion, 2011, s. 24.

⁸ Principen utvecklas i ett meddelande från kommissionen till medlemsstaterna, EGT C 307, 13.11.1993, s. 3 vilket anses tillämpligt även inom andra sektorer än det som meddelandet avser, se SOU 2008:38, s. 191.

den faktiske säljaren, skulle ha begärt för transaktionen.⁹ I det förra fallet behöver inte någon sådan jämförelse göras. I stället undersöks om lagstiftningen ifråga skapar fördelar för vissa företag eller viss produktion.

För att en åtgärd som företas av staten med statliga medel ska innefatta statligt stöd krävs vidare att åtgärden gynnar vissa företag eller viss produktion. Rekviritet *företag* omfattar varje enhet som utövar ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och sättet för dess finansiering.¹⁰

I uttrycket *gynnar* ligger att stödet ska vara direkt eller indirekt selektivt. Såväl selektiva bestämmelser som selektiv tillämpning av en bestämmelse inbegrips alltså i detta kriterium. För att kunna bedöma om en åtgärd är selektiv ska det undersökas om den, inom ramen för en viss rättslig reglering, utgör en fördel för vissa företag i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation.¹¹ EU-domstolen har också slagit fast att en statlig åtgärd som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i landet inte kan utgöra statligt stöd.¹² Åtgärder som är begränsade branschvis eller geografiskt eller är förbehållna en viss kategori av företag är däremot ofta selektiva.¹³

För att en åtgärd ska utgöra otillåtet statsstöd krävs även att åtgärden dels *snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen*, dels *påverkar handeln mellan medlemsstaterna*. Dessa förutsättningar verkar ofta behandlas tillsammans och utan någon mer ingående analys.¹⁴ I fråga om påverkan på handeln förefaller det räcka med att konstatera att stödmottagaren bedriver handel i konkurrens med andra europeiska aktörer för att kriteriet ska anses vara uppfyllt. EU-domstolen har bl.a. uttalat att om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen ska denna handel anses påverkas av detta stöd.¹⁵

⁹ Se Tribunalens dom den 13 december 2011 i mål T-244/08, Konsum Nord ekonomisk förening mot kommissionen, punkt 62.

¹⁰ Se Indén, EU:s statsstödsrätt – En introduktion, 2011, s. 42.

¹¹ Se EU-domstolens dom den 6 september 2006 i mål C-88/03, Portugisiska republiken mot Europeiska kommissionen, REG 2006 I-7115, punkt 54.

¹² Se EU-domstolens dom den 8 november 2001 i mål C-143/99, Adria-Wien Pipeline GmbH och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH mot Finanzlandesdirektion für Kärnten, REG 2001, s. I-8365, punkt 35.

¹³ Se EU-domstolens dom den 26 september 1996 i mål C-241/94, Frankrike mot kommissionen, REG 1996, s. I-4551, punkt 22.

¹⁴ Se rättsutlåtande av Mona Aldestam i SOU 2008:38, bilaga 6, s. 167.

¹⁵ Se EU-domstolens dom den 17 september 1980 i mål 730/79, Philip Morris Holland mot kommissionen, REG 1980, s. 2671, punkt 11.

Europeiska kommissionen har i ett meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader lämnat en allmän vägledning till medlemsstaterna angående överlåtelse av mark och byggnader.¹⁶ I meddelandet beskrivs två förfaranden – öppet anbudsförfarande respektive fastställande av marknadsvärdet genom oberoende expertvärdering – som enligt kommissionen automatiskt utesluter inslag av statligt stöd. Det kan också nämnas att Tribunalen år 2011 utvecklade kriterierna för hur marknadsvärdet på mark ska fastställas.¹⁷ I målet tog domstolen – till skillnad från Kommissionen – hänsyn till att en markförsäljning ingick som en del i en större överenskommelse mellan parterna, trots att detta inte framgick av köpehandlingarna. Därför kunde inte ett högre bud som hade lämnats avseende den berörda fastigheten nödvändigtvis tas till intäkt för att marknadsvärdet var högre än den avtalade köpeskillingen.

4.3 Bestämmelser om förfarandet

Statsstödsreglerna bygger på ett system med förhandsgranskning. Medlemsstater som vill lämna stöd i fördragets mening måste anmäla planerna på sådant stöd i förväg till Kommissionen så att den kan ta ställning till om stödet är förenligt med den inre marknaden. Under tiden som granskning pågår råder ett förbud mot att genomföra den planerade åtgärden. Kommissionen ska också fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i medlemsstaterna. Finner Kommissionen att ett stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med artikel 107 i EUF-fördraget, eller att ett sådant stöd missbrukas, ska den besluta om att staten i fråga ska upphäva eller ändra stödåtgärderna.

Kommissionens uppgifter regleras i artikel 108 i EUF-fördraget. Rådet får, med stöd av artikel 109 i EUF-fördraget, anta de förordningar som behövs för tillämpningen av artiklarna 107 och 108. Så har skett genom den s.k. procedurförordningen.¹⁸ I förordningen regleras bl.a. hur medlemsstaternas anmälan om planerade stöd och Kommissionens granskning av dessa ska ske. Där anges också att om Kommissionen har upplysningar om påstått olagligt

¹⁶ Se EGT C 209, 10.07.1997, s. 3.

¹⁷ Se Tribunalens dom den 13 december 2011 i mål T-244/08 Konsum Nord ekonomisk förening mot Europeiska kommissionen.

¹⁸ Se rådets förordning (EG) nr 659/99 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget.

stöd ska den undersöka dessa upplysningar, oavsett källan till dessa. I fall av olagligt stöd ska Kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren jämte viss ränta. Återkravet ska verkställas utan dröjsmål och enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning.

Rådet har också antagit en förordning om undantag från statsstödsreglerna.¹⁹ Enligt förordningen får Kommissionen anta förordningar som innebär att vissa slag av stöd är förenliga med den gemensamma marknaden och undantagna från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 EUF-fördraget. Kommissionen har också möjlighet att förordna att stöd som beviljas ett och samma företag under en angiven period och inte överskrider ett visst bestämt belopp ska undantas från nämnda anmälningsskyldighet.

Kommissionen har beslutat om vissa gruppundantag, däribland att stöd som inte överstiger 200 000 euro per stödmottagare under en period om tre beskattningsår och under vissa övriga förutsättningar inte omfattas av anmälningsskyldigheten.²⁰

I lagen (1994:1845) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler ges vissa föreskrifter om handräckning åt Kommissionen, om anmälningsplikt för kommuner och landsting till regeringen av alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av Kommissionen samt om upphävande av beslut om stöd.

Kommissionen och EU-domstolen har exklusiv behörighet att avgöra om en stödåtgärd är förenlig med artikel 107.1 i EUF-fördraget. Även om så är fallet kan de EU-rättsliga statsstödsreglerna indirekt komma under svensk domstols prövning, bl.a. i samband med laglighetsprövning enligt kommunallagen.²¹

¹⁹ Se rådets förordning (EG) nr 994/98 av den 7 maj 1998 om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen på vissa slag av övergripande statligt stöd.

²⁰ Se bl.a. kommissionens förordning (EG) nr 1998/06 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse; kommissionens förordning (EG) nr 800/08 av den 6 augusti 2008, allmänna gruppundatagsförordningen.

²¹ Se Indén, EU:s statsstödsrätt – En introduktion, 2011, s. 123 och exempelvis RÅ 2010 ref. 119.

4.4 Överväganden

Statsstödsreglerna tar sikte på stödåtgärder som gynnar vissa företag eller viss produktion. Bestämmelserna har således inte, annat än möjligen i undantagsfall, bäring på tomträtter för småhusändamål. I fråga om tomträtter av annat slag – flerbostadstomträtter och tomträtter för annat än bostadsändamål – kan de däremot få betydelse, eftersom tomträttshavaren i dessa fall ofta utövar en sådan ekonomisk verksamhet som enligt statsstödsreglerna konstituerar ett företag.²²

Som vi återkommer till bygger vårt förslag om avgäldsbestämningen för tomträtter som är upplåtna för annat än bostadsändamål på att fastighetsägaren ska tillförsäkras hela markvärdestegringen (se kapitel 8). Om en fastighet som är upplåten med en sådan tomträtt inlöses av tomträttshavaren, ska – enligt vårt förslag i kapitel 11 – fastighetsägaren erhålla full ersättning för markens marknadsvärde. I båda fallen utgår den föreslagna regleringen från att en professionell bedömning av markens marknadsvärde ska göras i varje enskilt fall. Detta är ett av de förfaranden som enligt Europeiska kommissionen automatiskt utesluter inslag av statligt stöd.

Beträffande flerbostadstomträtter är situationen en annan i det att de föreslagna avgäldsbestämmelserna vanligen kommer att medföra att fastighetsägaren inte får del av hela markvärdestegringen. Vårt förslag om inlösen av det slaget av tomträtter medför också att fastighetsägaren bara får ersättning för en del av markens marknadsvärde.

En grundläggande fråga i sammanhanget är om den föreslagna regleringen av avgäldsuttag och ersättning vid inlösen av tomträttsfastighet innebär att de berörda tomträttshavarna får en ekonomisk fördel framför andra marknadsaktörer. Tomträttshavare som äger flerbostadshus kan möjligen sägas konkurrera med andra aktörer på marknaden för flerbostadshus, företrädesvis aktörer på hyresmarknaden. Den marknad som det är relevant att bedöma en eventuell ekonomisk fördel i förhållande till torde därmed vara hela marknaden för flerbostadshus, vare sig husen är belägna på mark som har köpts eller på mark som är upplåten med annan nyttjanderätt än tomträtt.

²² Det är emellertid tveksamt om bostadsrättsföreningar, åtminstone i normalfallet, kan anses bedriva sådan ekonomisk verksamhet som faller under statsstödsreglernas tillämpningsområde.

Om kapitalkostnaderna genom de förslagna bestämmelserna blir lägre för tomträttshavare än för övriga aktörer på den nämnda marknaden, skulle det kunna utgöra en ekonomisk fördel som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen och som påverka handeln mellan medlemsstaterna. Detta förutsätter emellertid att det går att göra jämförelser mellan det ena och det andra slaget av innehav av flerbostadshus.

Förutsättningarna för innehav av flerbostadshus beror bl.a. på hur marken där byggnaden är belägen har upplåtits. Sålunda skiljer sig exempelvis de löpande kapitalkostnaderna åt beroende på om marken innehåses med äganderätt eller tomträtt. En jämförelse av olika former av innehav av flerbostadshus framstår därför inte som i alla delar relevant.

Även när det gäller inlösen av tomträttsfastighet är det svårt att göra en jämförelse mellan en tomträttshavares förvärv av tomträttsfastigheten och en annan aktörs köp av en fastighet. Det gäller inte minst p.g.a. att förutsättningarna för inlösen skiljer sig från förutsättningarna vid ett vanligt köp; exempelvis finns det inte någon egentlig marknad för försäljning av tomträttsfastigheter och inlösen kommer med vårt förslag att kunna aktualiseras först sedan fastigheten har varit upplåten med tomträtt under lång tid.

Mot denna bakgrund talar goda skäl för att bestämmelser om avgäldsbestämning och inlösen av tomträttsfastighet, som är förmånliga för tomträttshavaren, inte står i strid med statsstödsreglerna; det finns inte någon annan relevant jämförelsegrupp gentemot vilken tomträttshavarna kan anses ha en ekonomisk fördel. Tomträttshavarna befinner sig alltså inte i en i faktiskt och rättsligt hänseende jämförbar situation med andra aktörer på marknaden för flerbostadshus. Med hänsyn till detta och till att de bestämmelser vi föreslår behandlar alla tomträttsinnehavare till flerbostadshus lika²³ torde bestämmelserna vara förenliga med EU-rättens statsstödsregler. Det bör emellertid understrykas att frågan är svårbedömd. Vill lagstiftaren försäkra sig om att bestämmelserna inte står i strid med statsstödsreglerna, bör bestämmelserna anmälas till Kommissionen för en bedömning.

Det bör slutligen tilläggas att kommuner som begränsar avgäldsuttagen ytterligare eller tillåter inlösen mot lägre ersättning än vad vi föreslår i varje enskilt fall måste bedöma om åtgärden är förenlig med kommunalrättsliga principer och statsstödsreglerna.

²³ Olikbehandling inom den jämförbara gruppen (innehavare av tomträtt för flerbostadshus) skulle förmodligen betraktas som statsstöd.

5 Behovet av nya bestämmelser för avgäldsreglering

Problemen med den nuvarande ordningen påkallar en översyn av regelverket

Såsom framgår av våra utredningsdirektiv – och även har bekräftats under vårt arbete – är de nuvarande bestämmelserna om hur tomt-rättsavgälden ska bestämmas behäftade med flera problem. Det gäller i synnerhet bestämmelserna om omreglering av tomträttsavgäld.

Ett problem är att reglerna är otydliga och att effekterna av deras tillämpning är svåra att förutse. Såsom reglerna har tolkats i rättspraxis ger de utrymme för flera olika sätt att beräkna avgälden och några av dem nödvändiggör komplicerade beräkningar både vad gäller det underlag som avgälden ska beräknas på och storleken av den avkastning som fastighetsägaren anses ha rätt att få på detta underlag. En särskild komplikation vid avgäldsbestämningen är att den sker med 10-åriga eller längre intervall och att fastighetsägarna därför har ansetts böra kompenseras för den s.k. triangeleffekten. Otydligheten och komplexiteten i regelverket leder i sin tur till att parterna och domstolarna belastas av svårlösliga, kostnadskrävande och tidsödande tvister om tomträttsavgäldens storlek, i synnerhet i kommersiella sammanhang.

Ett annat problem är att reglerna ibland uppfattas som orättvisa och orimliga, något som givetvis också kan bidra till att avgäldstvister uppstår och är svåra att lösa. Att reglerna uppfattas som orättvisa kan ha flera orsaker men ett par förtjänar att framhållas särskilt. En orsak är att tomträttsavgälden vanligen kopplas till markvärdet. Detta medför att i tider av kraftig markvärdesökning – som Sverige har upplevt under 1990- och 2000-talet – ökar också tomträttsavgälderna kraftigt. En annan orsak är att det nuvarande systemet med tioåriga eller längre avgäldsperioder ofta leder till

mycket kraftiga avgäldsökningar vid ingången av en ny avgäldsperiod. En tredje orsak är att markvärderingen vanligen sker enligt sedvanliga värderingsmodeller och att dessa, enligt somliga, inte tar hänsyn till tomträttsupplåtelsens särskilda karaktär.

Vi har också kunnat konstatera andra, om än mindre, problem med den nuvarande ordningen. Det har huvudsakligen gällt sådant som sammanhänger med förfarandet för omreglering av avgälden.

Det finns därför – som har konstaterats redan i tidigare utrednings- och lagstiftningsärenden – ett klart behov av att se över det nuvarande regelverket och så långt möjligt komma till rätta med de konstaterade problemen.

Översynen bör väsentligen utgå från principerna och grunddragen i det nuvarande tomträttsystemet

Det kan hävdas att problemen med det nuvarande avgäldssystemet är sådana att de inte helt kan lösas annat än genom införandet av ett avgäldssystem av helt annat slag än det nuvarande, ett system där avgälden inte är beroende av markvärdeutvecklingen. Som vi har tolkat våra direktiv bör emellertid den översyn som vi har i uppdrag att göra i väsentliga avseenden utgå från de principer och grunddrag som kännetecknar det nuvarande regelverket och den praxis som har utvecklats i anslutning till detta. Vi har alltså inte sett det som vår uppgift att föreslå regler som skulle ändra tomträttsinstitutets ändamål och syften eller mera generellt stärka den ena partens ställning på bekostnad av den andra parten. Det innebär bl.a. att avgäldsutvecklingen även i det nya system som vi föreslår kommer att vara beroende av markvärdeutvecklingen.

Detta är, som vi redan har varit inne på, inte första gången en ändring av det nuvarande regelverket för bestämmande av tomt-rättsavgäld övervägs. Tomträttskommittén föreslog i betänkandet Tomträtt (SOU 1980:49) ett nytt system för bestämmande av avgäldsränta och 1988 års tomträttsutredning lämnade år 1990 ytterligare ett förslag (SOU 1990:23). Det senare förslaget låg sedan till grund för två lagrådsremisser som beslutades år 1997 respektive år 1998. Att inget av dessa förslag senare har genomförts torde väsentligen bero på politiska överväganden om vad som utgör en skälig avgäldsnivå. Vi har sett det som naturligt att hämta viss ledning från de överväganden som gjordes i de nämnda lagstiftningsärendena men har samtidigt kunnat konstatera att en del av de för-

slag som därvid lades fram inte längre framstår som lämpliga. Våra förslag avviker därför i flera avseenden från förslagen i de tidigare lagstiftningsärendena.

Vid översynen bör olika slag av tomträtter behandlas var för sig

Beståndet av tomträtter sönderfaller väsentligen i tre grupper; småhustomträtter, flerbostadstomträtter och tomträtter för andra ändamål än bostäder. Såsom har framgått av redogörelsen i kapitel 3 behandlas ofta dessa skilda slag av tomträtter på olika sätt i kommunernas praxis. Det är också tydligt att det gör sig gällande särskilda aspekter, när det gäller tomträtter upplåtna för byggande av bostäder. Vi har därför sett det som naturligt att i det följande behandla var och en av de tre grupperna för sig.

6 Tomträtter för småhus

6.1 Generella regler för hela landet

Bedömning: Bestämmelserna om tomträttsavgäld bör liksom hittills vara enhetliga för hela landet.

Såsom har framgått av redogörelsen i kapitel 3 skiljer sig praxis vad gäller bestämmande av tomträttsavgäld väsentligt åt mellan skilda delar av landet. Detta sammanhänger uppenbarligen främst med de skillnader i markvärdeutveckling som finns mellan olika landsdelar och som har medfört att man i många kommuner inte har sett det som möjligt eller rimligt att ta ut hela den avgäld som man enligt domstolspraxis torde vara berättigad till. Skillnaderna i markvärdeutveckling medför också att effekterna av en viss reglering slår något olika i skilda delar av landet.

Detta kan synas tala för något slag av regionala särlösningar. Det finns emellertid flera starka skäl mot detta. Ett sådant skäl är av principiell art. Reglerna om tomträttsavgäld är ett slag av förmögenhetsrättsliga regler och sådana bör vara enhetliga för hela landet. Ett annat skäl är mera praktiskt. Med olika regler för olika delar av landet skulle det samlade regelverket bli svåröverskådligt och svårtillämpbart, något som skulle stå i strid med det önskemål om förenkling som utredningsdirektiven ger uttryck för.

Vår slutsats är därför att bestämmelserna om tomträttsavgäld liksom hittills bör vara enhetliga för hela Sverige.

6.2 Avgälden – produkten av ett avgäldsunderlag och en avgäldsränta

Förslag: Avgälden ska bestämmas som produkten av ett avgäldsunderlag och en avgäldsränta.

Såsom har framgått av redogörelsen i bl.a. avsnitt 2.1 ger den nuvarande lagtexten inte något tydligt besked om hur tomträttsavgälden ska beräknas. Vad gäller omprövning av tomträttsavgäld sägs dock i 13 kap. 11 § jordabalken att rätten ska bestämma avgälden på grundval av det värde som marken har vid tiden för omprövningen. I förarbetena uttalas dessutom att avgälden ska motsvara skälig ränta på det uppskattade markvärdet.¹ Utifrån detta har beräkningen av avgäld i samband med omprövning av avgäld kommit att ske på grundval av begreppen *avgäldsunderlag* och *avgäldsränta*, där det ena begreppet syftar på ett värde hänförligt till marken och det andra syftar på den i förarbetena avsedda skäliga räntan.

Det skulle förmodligen vara möjligt att åstadkomma ett regelverk som bygger på helt andra faktorer än de angivna. Den norska regleringen om tomtefeste utgör ett exempel på hur vederlaget för en nyttjanderätt bestäms på ett helt annat sätt (se bilaga 2).

Som vi har tolkat våra direktiv bör emellertid även ett framtida tomträttssystem bygga på att fastighetsägaren får del i markens värdestegring på så sätt att han löpande tillgodoräknas en avkastning ("ränta") på hela eller delar av markens värde. Med den utgångspunkten är det otänkbart att övergå till ett system av exempelvis det norska slaget, som har en helt annan funktion än tomträttsinstitutet. I stället är det naturligt att även i framtiden bestämma avgälden som en produkt av ett avgäldsunderlag (som står i ett visst givet förhållande till markens värde) och en avgäldsränta (som svarar mot en skälig avkastning på detta avgäldsunderlag). Vi bedömer att det har ett betydande pedagogiskt värde att detta också kommer till uttryck i den nya lagtexten.

¹ Se SOU 1952:28 s. 83.

6.3 Årliga justeringar av avgälden

Förslag: Avgälden ska kunna justeras varje år och, om parterna inte har kommit överens om något annat, förfalla till betalning vid avgäldsperiodens början.

Såsom ovan har redovisats bygger den nuvarande ordningen på att avgäldsbeloppet ska vara oförändrat under långa avgäldsperioder, minst tio år. För tomträttshavarna innebär det den olägenheten att höjningarna av avgälden vanligen blir kraftiga och språngvisa. I tidigare lagstiftningsärenden har det antagits att detta har bidragit till ett stort antal domstolsprocesser och således även medfört kostnader för domstolsväsendet. Systemet med under lång tid oförändrade avgälder har också gjort det nödvändigt att vid beräkningen av den nya avgälden ta hänsyn till den s.k. triangel-effekten, vilket har komplicerat beräkningen ytterligare.

Det kan i förstone synas som att en ordning där avgälden kan justeras oftare än t.ex. vart tionde eller tjugonde år är ägnad att ytterligare öka risken för processer och därmed också kostnaderna för domstolarna. Detta beror emellertid på hur systemet för omprövning av tomträttsavgäld utformas. Om man – som vi föreslår i det följande – inför ett system där såväl avgäldsunderlaget som avgälds-räntan bestäms efter mera schabloniserade metoder, torde parterna endast mera sällan ha anledning att föra frågan om avgäldens storlek till domstol. Och för domstolen kommer de tvister som ändå uppkommer att bli lättare att hantera.

Varken fastighetsägaren eller tomträttshavaren torde heller ha någon nackdel av att avgäldsbeloppet justeras oftare än i dag. Ändringar i avgäldens belopp blir för båda parterna lättare att förutse, förstå och acceptera. I sammanhanget måste i och för sig också beaktas vilka effekter som uppkommer för en kreditgivare med säkerhet i tomträtten, t.ex. en bank. Banken har ett intresse av att tomträttens kreditvärde inte urholkas genom att avgälden ökar mera än tomträttens värde. Att avgälden kan justeras oftare än t.ex. vart tionde eller tjugonde år torde dock inte innebära någon nackdel i detta avseende. För banken, liksom för andra intressenter, torde det tvärtom vara värdefullt med en ordning som åstadkommer en bättre och mera förutsebar följsamhet mellan å ena sidan förändringarna i markens värde och å andra sidan avgälden.

Vi föreslår därför att bestämmelserna utformas så att avgälden, efter begäran av någon av parterna, kan justeras varje år. Detta kan också uttryckas så att avgäldsperioderna ska vara ettåriga.

En särskild fråga är om det bör vara möjligt för parterna att avtala om längre avgäldsperioder än ett år. Nu gällande rätt ger utrymme för tioåriga eller längre avgäldsperioder. Innebörden i 1997 och 1998 års lagrådsremisser var att avgäldsperioderna skulle vara ettåriga men att parterna skulle kunna komma överens om fleråriga avgäldsperioder. Förslaget i den första lagrådsremissen föranledde kritiska synpunkter från Lagrådet, synpunkter som i sin tur föranledde regeringen att i den andra lagrådsremissen uttala sig särskilt i frågan.² Såsom där konstaterades skulle ett system med fleråriga avgäldsperioder innebära att avgälden inte kan anpassas lika nära till successiva värdeförändringar som ett system där avgälden kan ändras varje år; den indexomräkning som enligt lagrådsremissernas förslag – och även enligt vårt förslag (se avsnitt 6.6.3) – skulle ske mellan avgäldsperioderna skulle med fleråriga avgäldsperioder komma att ske först med flera års mellanrum. I tider av markvärdesstegring skulle detta visserligen inte vara tomträtts-havaren till skada – däremot skulle fastighetsägaren gå miste om avgäldsintäkter – men de nuvarande olägenheterna med kraftiga och språngvisa avgäldsökningar vid ingången till en ny avgäldsperiod skulle till viss del komma att bestå. Vad som likväl talar för en möjlighet att ha fleråriga avgäldsperioder är att detta kan synas minska de administrativa kostnaderna för fastighetsägaren. Denne skulle t.ex. inte behöva skicka ut underrättelse om ändrad avgäld varje år utan endast vid utgången av den fleråriga avgäldsperioden. Vi kan emellertid konstatera att fastighetsägaren kan åstadkomma motsvarande arbetsbesparing genom att vissa år avstå från att utnyttja sin rätt att begära omreglering och att en möjlighet till fleråriga avgäldsperioder alltså inte skulle ha någon nämnvärd praktisk betydelse vad gäller fastighetsägarens administrativa kostnader. Ett tillåtande av fleråriga avgäldsperioder skulle också innebära rättsliga komplikationer och försvåra bedömningen av om den avgäld som fastighetsägaren vill ta ut ligger inom ramen för vad lagen medger.

Sammantaget innebär detta att vi anser att övervägande skäl talar mot att tillåta längre *avgäldsperioder* än ett år. Att avgäldsperioderna ska vara ettåriga innebär emellertid inte att bedömningen av vilket

² Se lagrådsremiss den 17 december 1998, s. 50 ff.

markvärde som ska ligga till grund för avgäldsberäkningen bör ske varje år. Tvärtom är det, som vi återkommer till i avsnitt 6.6.1, lämpligare att en sådan bedömning sker med längre intervall – i detta betänkande benämnt *värderingsintervall* – än ett år.

En annan fråga är när avgälden ska anses förfallen till betalning. Nuvarande bestämmelser ger inte något besked i detta avseende. För att inte någon tvekan ska råda i detta avseende bör en bestämmelse om avgäldens förfallodag införas. Den bör, i likhet med vad som gäller vid t.ex. hyra, utgå från att avgälden ska betalas i förskott och som utgångspunkt avse hela avgäldsperioden. Parterna bör dock vara fria att avtala om en annan förfallodag.

6.4 Bör regleringen av avgäldens storlek vara tvingande eller dispositiv?

Förslag: I 13 kap. jordabalken tas in preciserade bestämmelser om hur tomträttsavgälden för småhus ska bestämmas. Bestämmelserna ska som huvudregel vara tvingande. Fastighetsägaren ska dock kunna avstå från att ta ut hela den avgäld som kan tas ut enligt lagen. Parterna ska också, inför varje särskild omreglering, kunna avtala om att avgälden ska bestämmas på annat sätt än det som lagen anger. Ett sådant avtal ska dock inte få medföra en högre avgäld än den som följer av lagen. I fråga om de tio första åren av en tomträttsupplåtelse ska det dock råda full avtalsfrihet mellan parterna angående det årliga avgäldsbeloppet. Det sistnämnda undantaget ska dock inte gälla tomträttsupplåtelser som ersätter äldre upplåtelser.

Vi har ovan konstaterat att de nuvarande reglerna om bestämmande av tomträttsavgäld ibland uppfattas som otydliga och deras effekter som oförutsebara. Ett sätt att minska detta problem är att ge lagen en mera konkret och bestämd utformning, så att där tydligt anges hur avgäldsunderlaget och avgäldsrentan ska bestämmas. Därmed kan förfarandet vid bestämmandet av tomträttsavgälden förenklas. Det blir också lättare för de berörda att förstå varför tomträttsavgälden har bestämts på det sätt som har skett.

En viktig fråga blir då om preciserade bestämmelser av detta slag ska vara tvingande eller om parterna bör ha möjlighet att avvika från bestämmelserna genom avtal eller på annat sätt. Det nuvarande

regelverket medger inte att parterna träffar avtal som avviker från lagen men godtar givetvis att fastighetsägaren avstår från att utnyttja sin rätt till avgäld helt och fullt.

En omständighet som talar för att det inte bör gälla avtalsfrihet på detta område är att det kan vara svårt för parterna – fastighetsägare såväl som tomträttshavare – att bedöma och förutse de ekonomiska konsekvenserna av ett avtal. Dessa konsekvenser sträcker sig långt in i framtiden och beror på svårbedömbara variabler som markvärdestegring och ränteförändringar. En annan omständighet som talar mot avtalsfrihet är att det vid upplåtelse av tomträtt för småhusändamål föreligger, typiskt sett, en obalans mellan parterna i avtalet; å ena sidan vanligen en kommun, å andra sidan vanligen en bostadskonsumert. Den senare kan inte alltid antas ha tillräcklig kompetens och kunskap för att kunna tillvarata sina intressen fullt ut. Visserligen förutsatte lagstiftaren redan vid tomträttsinstitutets införande att det allmänna inte skulle tillämpa villkor för tomträttsupplåtelse som var obilliga eller betungande för tomträttshavaren och därigenom skulle hämma institutets användning.³ Kommunen och tomträttshavaren är dock lika fullt motparter i ett avtalsförhållande. Behovet av konsumentskydd är därmed i allt väsentligt detsamma som på konsumentskyddslagstiftningens område, där regelverket är tvingande till konsumentens fördel.

Vi anser det därför vara naturligt att även den framtida regleringen av avgälden för småhustomträtter i väsentliga avseenden är tvingande i så måtto att det inte ska vara möjligt att träffa avtal om avgäld som innebär att avgälden kommer att uppgå till högre belopp än vad som följer av lagens bestämmelser. Däremot bör det inte uppställas något hinder mot att parterna kommer överens om att avgälden för nästa avgäldsperiod ska vara lägre än den som skulle följa av en tillämpning av lagens regler. Givetvis bör det även i fortsättningen vara möjligt för fastighetsägaren att avstå från att ta ut hela den avgäld som lagen i och för sig ger utrymme för.

I det följande föreslår vi en särskild modell för bestämmandet av avgälden. Enligt den modellen ska avgälden motsvara produkten av en viss i lagen angiven *avgäldsränta* på ett *avgäldsunderlag* som ska räknas fram på ett i lagen angivet sätt. Vi har övervägt om lagen bör ge parterna möjlighet att avtala om andra modeller för att beräkna framtida avgälder, t.ex. modeller som innebär att omreglering sker genom att nuvarande avgäld räknas om med ett visst index eller

³ Se prop. 1907:9 s. 141.

modeller där avgäldsunderlaget beräknas på annat sätt. Lagförslagen i 1997 och 1998 års lagrådsremisser gav utrymme för sådana avtalslösningar. Det kan möjligen hävdas att detta i enskilda kommuner skulle möjliggöra förenklingar eller större hänsynstagande till t.ex. regionala förhållanden vad gäller markvärdestegring m.m. Om sådana modeller ska tillåtas, måste dock reglerna utformas så att de inte kan användas för att kringgå den nyss nämnda begränsningen till skydd för tomträttshavarna. På samma sätt som i 1997 och 1998 års förslag måste regelverket därför innefatta den begränsningen att den avgäld som räknas fram med den avtalade modellen inte får överstiga den avgäld som den i lagen angivna modellen leder till.

Enligt vår mening talar – såvitt gäller det slag av tomträtter som det här är fråga om, småhustomträtter – övervägande skäl mot en avtalsfrihet av det nyss diskuterade slaget. Parternas faktiska behov av att införa egna modeller torde vara förhållandevis begränsat. Användandet av avvikande modeller torde också leda till att avgäldssystemet blir, sett från tomträttshavarnas perspektiv, mindre överskådligt och begripligt. Även för kreditgivare och andra tredje män som kan ha intresse av att följa tomträtternas avgäldsutveckling torde förekomsten av avvikande modeller vara en nackdel.

Parternas avtalsfrihet bör därför enligt vår mening vara begränsad till en möjlighet att i samband med en enskild omreglering komma överens om en lägre avgäld än den som lagens bestämmelser leder till. Detta bör dock inte gälla helt undantagslöst. Vid nyupplåtelse av tomträtt bör det finnas ett visst utrymme för avtal som under en övergångstid leder till högre avgälder än vad lagens regler gör. Skälen för det är följande.

En utgångspunkt vid utformningen av ett förenklat avgäldssystem bör vara att systemet inte minskar fastighetsägarnas – vanligen kommunernas – intresse för att upplåta mark med tomträtt. Reglerna bör därför vara utformade så att fastighetsägarna vid upplåtelsen har möjlighet att ta ut en avgäld som ger dem täckning för de kostnader som de har haft för markupplåtelsen. Dessa kostnader utgörs inte enbart av kostnader för själva marken utan hit hör även tillkommande kostnader för exploatering, administration m.m. Därför skulle den ordning som vi föreslår – och som innebär bl.a. att avgälden bestäms som en ränta på ett avgäldsunderlag som på visst sätt svarar mot markens värde (se närmare nedan) – inte alltid ge kommunerna täckning för deras kostnader med anledning av

upplåtelsen. Detta talar för att det i början av tomträttsupplåtelsen bör vara möjligt att ta ut en högre avgäld.

På grundval av ett liknande resonemang föreslogs det i de lagrådsremisser som beslutades år 1997 och år 1998 *dels* att det skulle råda full avtalsfrihet i fråga om avgälden för den första avgäldsperioden, *dels* att fastighetsägaren alltid skulle ha rätt till minst den avgäld som hade utgått under den första avgäldsperioden. Även vi anser att övervägande skäl talar för att det bör råda avtalsfrihet i fråga om avgälden under de första åren av tomträttsupplåtelsen. Effekterna av denna avtalsfrihet bör dock – till skillnad från vad som föreslogs i de båda lagrådsremisserna – vara begränsade till de första tio åren av tomträttsupplåtelsen; därefter bör lagens regler, tvingande till tomträttshavarens fördel, gälla fullt ut. Därmed kommer den inledande avtalsfriheten inte att innebära någon nämnvärd inskränkning i det konsumentskydd som lagen bör ge tomträtts-havaren. Samtidigt torde en sådan reglering ge fastighetsägaren tillräcklig möjlighet att kompensera sig för de ovan nämnda kostnaderna som uppkommer i anslutning till tomträttsupplåtelsen.

I en särskild situation bör dock vad som nu har sagts om avtalsfrihet för de första åren av tomträttsupplåtelsen inte gälla, nämligen då tomträttsupplåtelsen ersätter en tidigare tomträttsupplåtelse. Tomträtter som 1907 års lagstiftning (jfr avsnitt 1.1) fortfarande är tillämplig på upphör vid upplåtelseidens utgång, utan någon möjlighet för tomträttshavaren att påkalla förlängning av avtalet och utan någon skyldighet för fastighetsägaren att sälja marken till tomträtts-havaren. Inte sällan sker det i dessa situationer en nyupplåtelse av tomträtt enligt jordabalkens bestämmelser och med samma parter som tidigare. I praktiken är det då fråga om en förlängning av den tidigare tomträttsupplåtelsen, låt vara att andra villkor kommer att gälla för tomträdden. Upplåtelsen ger inte upphov till några särskilda merkostnader för kommunen. I denna situation bör därför lagens bestämmelser redan från början vara tvingande till tomträttshavarens fördel.

6.5 Avgäldsräntan

Förslag: Avgäldsräntan ska uppgå till 2,75 procent.

6.5.1 Gällande rätt

Innebörden i gällande rätt är att avgälden ska motsvara en skälig ränta på markvärdet.⁴

Vad som utgör skälig ränta går dock inte att säga entydigt. I förarbetena till gällande lagstiftning sägs att man vid bestämmandet av vad som är skälig ränta på det uppskattade markvärdet bör kunna hämta ledning av de grunder efter vilka tomträttsupplåtare vid tiden för omprövningen beräknar avgälden för nya tomträttsupplåtelser. Detta uttalande torde dock numera inte ha någon betydelse i det praktiska rättslivet, även om det förekommer att det åberopas i praxis.

I rättspraxis har man sökt att konkretisera vad som är skälig ränta på annat sätt. I NJA 1975 s. 385 uttalade Högsta domstolen att man vid bestämningen av avgäldsräntan i princip bör undersöka vilket krav på omedelbar förräntning av det investerade kapitalet som en tänkt köpare av marken i avröjt skick vid den aktuella tidpunkten ska antas ha räknat med. I rättsfallet nämner Högsta domstolen två metoder för detta, en metod som grundas på direkta iakttagelser av det omedelbara förräntningskravet vid kapitalinvesteringar på jämförbara områden ("den direkta metoden") och en annan metod som i första hand tar sikte på att bestämma de krav på total förräntning i ett längre tidsperspektiv som man har anledning att anta att kapitalplacering i allmänhet räknar med vid den aktuella tidpunkten ("den indirekta metoden"). I ett senare avgörande, NJA 1986 s. 272, konstaterade Högsta domstolen emellertid också – efter att ha citerat det nyss refererade förarbetsuttalandet – att något krav på exakthet i ränteberäkningen inte uppställs. Högsta domstolen tillade sedan.

Det är inte heller möjligt att med tillämpliga metoder uppnå exakthet, framför allt inte om de innehåller flera, var för sig i högre eller lägre grad osäkra komponenter. Beräkningsmetoderna ger en mer eller mindre tillförlitlig ledning, men ytterst blir det en fråga om en skälighetsbedömning.

⁴ Se 13 kap. 11 § jordabalken och SOU 1952:28 s. 84.

I det sistnämnda rättsfallet sökte Högsta domstolen ledning i den långsiktiga realräntan och bestämde avgäldsrentan med utgångspunkt från bedömningen att realräntan på den allmänna kapitalmarknaden uppgick till i storleksordningen 3 procent. I efterföljande praxis har avgäldsrentan vanligen grundats på en bedömning av den långsiktiga realräntan.

Vad gäller realräntans nivå har underrätterna länge hållit fast vid den nivå som Högsta domstolen kom fram till i 1986 års rättsfall, 3 procent. På senare tid har dock nivån ibland bedömts vara något lägre (se närmare avsnitt 2.3.2.1). Hovrätten över Skåne och Blekinge har i flera avgöranden under år 2011 – med hänvisning till Riksbankens uttalanden om att ett normalt långsiktigt värde på realräntan i Sverige verkar vara kring 2 procent⁵ – ansett det vara skäligt att utgå från en långsiktig riskfri realränta om 2,5 procent.

I enstaka fall har underrätterna även efter 1986 års rättsfall bestämt avgäldsrentan med ledning av ett i det enskilda fallet bedömt direktavkastningskrav. Så skedde senast i en dom från Svea hovrätt från januari 2012. Hovrätten fann i det rättsfallet inte anledning att frångå den i 1986 års rättsfall tillämpade räntenivån och anförde därvid att direktavkastningskravet på den allmänna fastighetsmarknaden under en viss i målet angiven period skäligen inte understeg 3 procent.

6.5.2 Det behövs en tydligare och enklare reglering av avgäldsrentans storlek

Det finns knappast anledning att invända mot det materiella innehållet i gällande rätt, att avgäldsrentan ska vara skälig. En bestämmelse som inte säger mer än så ger emellertid utrymme för många sätt att bestämma den faktiska avgäldsrentan. Det råder inte något tvivel om att detta har medfört att bestämmandet av avgäldsrentan ibland har varit en mycket besvärlig fråga i samband med omreglering av tomträttsavgäld. I viss mån är detta fortfarande fallet. Parterna är inte sällan oense om vilken metod som ska användas för att fastställa avgäldsrentan och – för det fall att räntan bestäms med ledning av den långsiktiga realräntan – om realräntans nivå.

Det är alltså nödvändigt att förenkla den gällande ordningen. Enligt vår mening är det inte tillräckligt att man i lagtexten enbart ger uttryck för den princip som man anser bör gälla vid bestäm-

⁵ Se Riksbanken, Realräntan i Sverige, Ekonomiska kommentarer, nr 5, 2008.

mandet av avgäldsrentan, t.ex. att den ska motsvara avkastningen på den allmänna kapitalmarknaden. I stället bör lagtexten utformas så att den *antingen* direkt anger en viss bestämd räntesats *eller* anger ett antal lätt konstaterbara faktorer som gör det möjligt att utan vidare räkna fram den tillämpliga rentan.

Det är uppenbart att en modell av det slaget måste rymma ett visst mått av schablonisering där resultatet i det enskilda fallet ibland kan komma att avvika från vad som framstår som skäligt. Det kan nämligen hävdas att vad som är ”skälig ränta” växlar efter omständigheterna. Om man t.ex. anser att vad som utgör skälig ränta står i ett givet förhållande till de avkastningskrav som fastighetsägare har för olika slag av fastigheter, blir skäligheten av rentan beroende av faktorer som typen av fastighet, geografisk belägenhet m.m. Enkelheten i det framtida systemet skulle emellertid helt gå förlorad om räntenivån gjordes beroende av faktorer, vilkas betydelse i det enskilda fallet kan bedömas på olika sätt.

Det sagda innebär till att börja med att det inte kan komma ifråga att låta den framtida lagtexten hänvisa till – såsom gjordes i förarbetena till den nuvarande lagregleringen – den räntenivå som vid tiden för omprövningen tillämpas i fråga om nya tomträttsupplåtelser. Det innebär vidare att det inte heller kan komma i fråga att – såsom gjordes i 1975 års rättsfall – hänvisa till marknadens avkastningskrav. Modeller av detta slag skulle inte leda till den eftersträlvade förenklingen. Detsamma gäller en modell som mera allmänt hänvisar till gällande realränta utan att ange hur denna ska beräknas.

6.5.3 Avgäldsrentan bör bestämmas med ledning av den långsiktiga realräntan

1988 års tomträttsutredning föreslog att det i lagen skulle anges en bestämd avgäldsrenta. Vid bestämmandet av denna räntas nivå uttalade utredningen bl.a. följande.

Med nuvarande ordning bestäms tomträttsavgäldens skälighet vid avgäldsändringar i hög grad av avgäldsrentans storlek. Som framgår av avsnitt 2.3 bestäms avgäldsrentan så att en tomträttsupplåtare skall vara jämställd med fastighetsägare i allmänhet och kunna få samma avkastning som vid jämförbar alternativ placering av det kapital som motsvaras av markvärdet. Utgångspunkten vid bestämning av avgäldsrentan är således marknadens avkastningskrav vid en tänkt omplacering av kapitalet.

Vid bestämning av skälig avgäldsrenta har hänsyn tagits till hur stor del av det totala avkastningskravet som kan förväntas bli tillgodosett genom markens värdestegring. Även vid den s.k. realräntemetoden, som sedermera kommit att tillämpas av domstolarna, måste den förväntade markvärdestegringen bedömas. I rättsfallet NJA 1986 s. 272 slog nämligen HD fast att en förutsättning för att realräntemetoden skall kunna tillämpas är att marken kan anses som realvärdesäker. Som närmare redovisats i avsnitt 2.3 framgår av rättspraxis inte i vilken utsträckning en avvikelse av förväntad markvärdestegring från den bedömda inflationstakten bör leda till en motsvarande avvikelse från realräntan på kapitalmarknaden. Det bör anmärkas att en bestämning av avgäldsrentan utan sådan justering måste betraktas som ett avsteg från principen att fastighetsägaren vid avgäldsändringar skall anses vara försatt i samma situation som vid en tänkt omplacering av markkapitalet.

Det finns skäl att allmänt sett ifrågasätta om det är rimligt att avgäldens storlek och utveckling på ovan nämnda sätt skall vara beroende av domstolarnas bedömningar i enskilda fall av marknadens kalkylränta samt av framtida markvärdestegring och inflation. Avgäldens storlek görs därmed beroende av andra förhållanden än av den faktiska markvärdestegringen. Tomträttsinstitutets syfte att vara ett instrument för att i rimlig omfattning förbehålla markvärdestegringen åt det allmänna skulle i högre grad bli uppfyllt om avgäldsutvecklingen i princip enbart blev beroende av den faktiska markvärdestegringen.

Det kan i detta sammanhang konstateras att den faktiska avkastning som en husägare som disponerar mark med äganderätt får under innehavstiden kan understiga eller överstiga det avkastningskrav som han hade då kapitalplaceringen gjordes. En husägare som äger mark kan således tillgodogöra sig markvärdestegringen oavsett hur marknadsräntan eller marknadens direktavkastningskrav förändras sig över tiden. Hans avkastning av markinnehavet är därmed direkt beroende av markens värdeutveckling och blir således lägre vid låg markvärdestegring och högre vid högre markvärdestegring.

Det kan inte anses stå i strid med tomträttsinstitutets ovan angivna syfte om tomträttsupplåtare vid avgäldsändringar jämställs med husägare som innehar marken med äganderätt under lång tid. I likhet med en husägare som disponerar marken med äganderätt bör en tomträttsupplåtare vid en låg markvärdestegring kunna acceptera en lägre avkastning av tomträttsupplåtelsen än kapitalmarknadens avkastningskrav. Å andra sidan bör inget hindra att en högre avkastning av tomträttsupplåtelsen erhålls i de fall markvärdestegringen är högre än den procentsats som motsvaras av kapitalmarknadens avkastningskrav.

En sådan ordning skulle erhållas om avgäldsrentan bestämdes med utgångspunkt från vad som kunde anses vara skälig avkastning av tomträttsupplåtelsen vid "normal" markvärdestegring. Vid bedömning av vad som är att anse som normal markvärdestegring ter det sig naturligt att utgå från att mark är ett reellt kapital, vars värde inte urholkas av inflat-

ionen. Med normal markvärdestegring bör man därför i detta sammanhang avse en markvärdestegring som sker i takt med inflationen. /.../

Den avgäldsrenta som skall ligga till grund för beräkning av högsta tillåtna avgäld vid avgäldsändringar, bör bestämmas så att tomträttsupplåtare i normalfallet skall erhålla en skälig avkastning av upplåtelsen under hela upplåtelsestiden. Bestämningen av avgäldsrentans storlek skall således präglas av ett sådant långsiktigt synsätt att avgäldsrentan bör kunna hållas oförändrad under lång tid.⁶

Vi instämmer i de bedömningar som 1988 års tomträttsutredning gjorde. Det innebär att avgäldsrentans nivå inte bör sökas i marknadens direktavkastningskrav utan i vad som, sett mot bakgrund av den faktiska markvärdestegringen, utgör skälig avkastning av upplåtelsen. Det blir då naturligt att bestämma avgäldsrentan med utgångspunkt från den reala avkastning som gäller på den allmänna kapitalmarknaden, dvs. realräntan. Därmed ansluter man också till den under de senaste 25 åren i praktiken helt dominerande modellen för bestämmande av avgäld, realräntemetoden.

6.5.4 Realräntans nivå

Frågan är då vilken nivå den långsiktiga realräntan ligger på.

Innan man kan besvara den frågan, måste man ta ställning till om det är realräntan ex post eller realräntan ex ante som här är av intresse. Med realräntan ex post avses den reala avkastning som kan konstateras i efterhand sedan den faktiska inflationen har dragits ifrån den nominella avkastningen. Med realräntan ex ante avses den nominella räntenivå med avdrag för den förväntade framtida inflationstakten som aktörerna på kapitalmarknaden lägger till grund vid kapitalplaceringar. 1988 års tomträttsutredning ansåg att avgäldsrentan borde bestämmas med utgångspunkt i realräntan ex post med följande motivering.

Avsikten med det föreslagna avgäldssystemet är att den faktiska avkastningen av tomträttsupplåtelsen skall vara beroende av den faktiska markvärdestegringen. Avgäldsrentan skall bestämmas så att avkastningen i de fall markvärdet utvecklas i takt med inflationen skall få en lika hög avkastning av tomträttsupplåtelsen som den faktiska avkastningen av en jämförbar alternativ kapitalplacering. Eftersom det är det faktiska utfallet som skall vara avgörande för avkastningen av en tomt-

⁶ Se SOU 1990:23 s. 78–80.

rättsupplåtelse, bör avgäldsrentans storlek bestämmas med utgångspunkt från realräntan ex post.⁷

Enligt vår mening kan detta synsätt ifrågasättas. Eftersom en lagreglering av avgäldsrentan, grundad på den långsiktiga realräntan, är avsedd att gälla för lång tid framåt, finns det all anledning att försöka blicka framåt och således utgå från realräntan ex ante. Det hindrar emellertid inte att den för förfluten tid konstaterade realräntan måste tillmätas stor betydelse vid bedömningen. En bedömning av realräntan ex ante är nämligen förenad med betydande osäkerhet och det är därför nödvändigt att göra den med beaktande av vad som är känt om realräntan under förfluten tid.

En annan fråga gäller innebörden i begreppet *långsiktig* realränta. Frågan ska ses mot bakgrund av att man vid bedömningen av den faktiska realräntan kan ha anledning att beakta räntan på olika slag av värdepapper (se närmare nedan) och att denna ränta växlar något beroende på hur lång löptid dessa värdepapper är. Högsta domstolen har i NJA 1990 s. 714 uttalat att avgäldsrentan ska bestämmas med ledning av den långsiktiga realräntan på den allmänna kapitalmarknaden med ett tidsperspektiv på minst 30 år. I rättsfallet uttalade domstolen bl.a.

Av det anförda följer att bestämmelserna om omreglering av avgäld bör tillämpas så att en skälig andel av markvärdestegringen tillförs tomträttsupplåtaren under hela den mycket långa tid tomträttsupplåtelsen normalt kan förväntas bestå. Detta åstadkoms främst genom att värdet av den upplåtna marken – avgäldsunderlaget – bestäms på nytt vid inledningen av varje ny avgäldsperiod. I förarbetena framhålls för övrigt att markvärdestegringen utgör det viktigaste ledet i avgäldsregleringen (NJA II 1953 s. 372). Systemet innebär alltså att verkningarna av inflationen och utvecklingen av markpriserna i det aktuella området beaktas vid bestämmandet av avgäldsunderlaget.

Det är mot den nu angivna allmänna bakgrunden man har att uppskatta avgäldsrentan. Man kan därmed se saken så att avgäldsrentan har funktionen att för hela den långa tid tomträttsupplåtelsen består tillförsäkra tomträttsupplåtaren i huvudsak samma avkastning av den upplåtna marken som han under samma tid skulle ha fått på grund av själva markinnehavet ifall han inte hade upplåtit tomträtt till marken. Vid den bedömning som därvid blir aktuell kan man få ledning av det avkastningskrav som marknaden uppställer för alternativa jämförbara kapitalplaceringar. Man ställer sig alltså frågan vilken avkastning fastighetsägaren skulle ha fått, om han under motsvarande tid hade investerat det i marken nedlagda kapitalet på något annat sätt. Därvid kommer

⁷ Se SOU 1990:23 s. 128 och 129.

man in på att jämföra med den långsiktiga realräntan på den allmänna kapitalmarknaden.

Av det anförda följer emellertid också att det måste vara fråga om en jämförelse med placeringar som görs på mycket lång sikt, om möjligt placeringar som görs för ungefär lika lång tid som en tomträttsupp-låtelse kan antas vara.

Enligt vår mening är det mot denna bakgrund naturligt att man vid bestämningen av avgäldsrentan ser till realräntan i ett längre perspektiv.

Att den långsiktiga realräntan ska mätas i ett längre, kanske 30-årigt, perspektiv innebär dock inte nödvändigtvis att riskfria kapitalplaceringar med kortare löptid än så skulle sakna intresse vid uppskattningen av räntans nivå. Detta gäller särskilt som – vilket vi återkommer till i det följande – det torde vara svårt att göra rättvisande jämförelser med kapitalplaceringar som har längre löptid än tio år.

Konjunkturinstitutet har på vår begäran gjort en bedömning av den långsiktiga realräntan.⁸ Bedömningen är att den långsiktiga korta realräntan ligger på cirka 2 procent. Till stöd för denna bedömning anförs historiska genomsnitt på räntenivåer, konstaterad BNP-tillväxt samt framåtblickande bedömningar av den ekonomiska utvecklingen. På motsvarande sätt har den långsiktiga långa realräntan bedömts ligga i intervallet 2,4 till 3,0 procent.

Konjunkturinstitutet har angående den långsiktiga korta realräntan bl.a. uttalat följande.

I teorin finns ett samband mellan realräntan och den potentiella tillväxttakten. Utgår man från detta kan noteras att den genomsnittliga tillväxttakten sedan 1970 har legat på 2,2 procent för Sverige och 2,3 procent för ett oviktat genomsnitt för USA, Tyskland och Storbritannien. Detta indikerar en långsiktig kort realränta kring 2–2,5 procent, såväl i Sverige som internationellt.

För närvarande är det globala sparandet högt och förväntas vara fortsatt högt de närmaste åren, vilket medför att realräntorna i världsekonomin troligen kommer att fortsatt vara lägre än det långsiktiga genomsnittet ett antal år framåt. Det höga sparandet är ett resultat av hushålls och offentlig sektors behov att minska sin skuldsättning. Detta gäller framförallt OECD-länderna.

Konjunkturinstitutet bedömer även att sparandet i tillväxtekonomierna kommer att vara högt de närmaste åren. Till följd av bland annat en svag inhemsk finansiell infrastruktur och dåligt utbyggda välfärdssystem har många tillväxtekonomier, till exempel Kina och

⁸ Konjunkturinstitutets rapport och ett kompletterande yttrande från institutet återfinns i bilaga 3.

Indien, de senaste åren sparar en stor andel av de samlade inkomsterna. Detta har verkat för att hålla nere realräntorna i hela världen. Samtidigt har detta bidragit till att bygga upp obalanser i den globala ekonomin. För att världsekonomin ska gå en hållbar tillväxt till mötes förutsätts att dessa obalanser minskar. Det förutsätter i sin tur att många tillväxtekonominer minskar sitt sparande. Konjunkturinstitutet antar att världsekonomin långsiktigt går mot en sådan utveckling. Då det tar tid att bygga upp den infrastruktur som krävs för att sparandet ska minska tar denna anpassning sannolikt tid varför sparandet i tillväxtekonominerna de närmaste åren kommer att bidra till att fortsatt hålla nere realräntorna.

Sammanfattningsvis bidrar alltså den internationella utvecklingen till att hålla nere realräntorna de kommande åren. Men då skuldsättningen minskat till hållbara nivåer i OECD-länderna och hushåll samt företag i tillväxtländerna givits förutsättningar att minska sitt sparande går de globala räntorna mot sin långsiktiga nivå.

Inhemska förhållanden pekar också mot en realränta kring 2 procent. Konjunkturinstitutets prognos är att den svenska ekonomin växer med drygt 2 procent i genomsnitt fram till 2020. Detta baseras på uppfattningen om den potentiella tillväxttakten i den svenska ekonomin vilken också uppgår till drygt 2 procent under den perioden. Givet sambandet mellan realränta och tillväxt indikerar detta en kort svensk realränta kring drygt 2 procent fram till 2020.

Den genomsnittliga korta realräntan, differensen mellan 3-månaders statsskuldväxelränta och KPI-inflationen, har legat på 1,6 procent sedan 1960. Sedan mitten av 1990-talet, då Riksbanken uppnått trovärdighet för inflationsmålet, har den korta realräntan legat på 1,8 procent. Från 2008 har världsekonomin drabbats av stora störningar vilket har drivit räntorna till exceptionellt låga nivåer, såväl i Sverige som internationellt. I USA är lågkonjunkturen den djupaste sedan depressionen på 1930-talet och även Europa har drabbats hårt i samband med skuldskrisen. Detta medför att åren efter 2008 drar ner det historiska genomsnittet för en kort realränta. Eftersom denna period speglar en konjunkturrell avvikelse som på lång sikt jämnas ut till följd av tider med högkonjunktur är det rimligt att exkludera åren efter 2008 i en analys av det långsiktiga ränteläget. Konjunkturinstitutet bedömer att ett genomsnitt för åren 1996–2008 ger den bästa indikationen på den framtida långsiktiga reala räntenivån. Under de åren var realräntan 2,2 procent i genomsnitt.

Sammantaget gör Konjunkturinstitutet, utifrån historisk BNP-tillväxt, den historiska realräntenivån och framåtblickande prognoser på dessa, bedömningen att den långsiktiga korta riskfria realräntan i ekonomin ligger på 2 procent.

I fråga om den långsiktiga långa realräntan har Konjunkturinstitutet uttalat bl.a. följande.

För svenska statsobligationsräntor bedöms likviditets- och kreditriskpremierna vara och förbli små. Den del av löptidspremien på svenska nominella obligationer som utgörs av en försäkring mot inflationen bedöms bli mindre framöver än vad den varit historiskt. Detta i och med att trovärdigheten för penningpolitiken att upprätthålla inflationsmålet är högt.

Konjunkturinstitutets nuvarande prognos för den 10-åriga svenska nominella statsobligationsräntan på lång sikt är 4,6 procent. Detta motsvarar en löptidspremie på 0,6 procent och en realränta på 2,6 procent om man antar att inflationen blir i linje med inflationsmålet.

Det är svårt att hitta andra prognosmakares bedömningar av den långsiktiga långa räntan. Ett undantag är Congressional Budget Office i USA som räknar med att den 10-åriga statsobligationsräntan i USA på lång sikt är 5 procent. Eftersom inflationsmålet i USA, uttryckt i KPI-termer är omkring 2,3 procent motsvarar detta en realränta på 2,7 procent.

Den långa realräntan har fallit sedan mitten av 1990-talet, såväl i Sverige som internationellt. I dagsläget är långa räntor mycket låga i länder med högt kreditbetyg. Räntan på 10-årig realobligation utgiven av den amerikanska staten är exempelvis negativ. De låga räntorna förklaras troligen i första hand av svag konjunktur och låga styrräntor, något man ska bortse från i bedömningen av en långsiktig lång realränta. Som diskuteras i Konjunkturinstitutets tidigare utredning finns det skäl att anta att såväl korta som långa realräntor kommer att vara låga under flera år framöver. På längre sikt talar dock bland annat en stigande medelålder hos befolkningen i många utvecklade länder för att benägenheten att spara minskar, vilket leder till högre räntor.

Baserat på resonemangen ovan bedömer Konjunkturinstitutet att ett rimligt intervall för den långsiktiga realräntan på en svensk statsobligation med 10 års löptid är 2,4–3,0 procent. Utgångspunkten för denna bedömning är i första hand nominella statsobligationsräntor som deflaterats med KPI. Eftersom markvärdeutvecklingen i normalfallet samvarierar med inflationen bör man överväga att vid bedömning av avgäldsranter bortse från inflationsriskpremien för nominella obligationer. Den i detta sammanhang relevanta realräntan blir då något lägre.

Räntan på en 30-årig statsobligation ligger normalt något högre än räntan på en 10-årig statsobligation. Skillnaden är dock liten och ett rimligt intervall för skillnaden mellan räntorna på en 30- och en 10-årig statsobligation är 0,2–0,4 procent. Konjunkturinstitutet noterar dock att HD:s uttalande om att tidsperspektivet bör vara minst 30 år (NJA 1990 s. 714) inte nödvändigtvis ska tolkas som att 30-åriga obligationer är mest relevanta att utgå ifrån.⁹

⁹ Utredningen anmärker att Konjunkturinstitutet i detta sammanhang noterar att 30-åriga statsobligationer såvitt känt inte har emitterats i Sverige före år 2009.

Av Konjunkturinstitutets rapport får anses framgå att utbudet av värdepapper med så lång löptid som 30 år är högst begränsat och att utvecklingen för sådana papper därför är svårbedömd, åtminstone för svensk del. Därmed är det svårt att på säkra grunder göra en bedömning av realräntan utifrån värdepapper med löptider kring 30 år. Det finns helt enkelt för få riskfria placeringsalternativ med 30-årig löptid för att det ska vara ett relevant mått på realräntans nivå. En genomsnittlig avkastning på tioåriga nominella statsobligationer – vilka i Sverige är likvida, i princip riskfria och har funnits under lång tid – framstår därför som det rimligaste måttet vid bedömningen av den långsiktiga långa realräntans nivå.

Vår slutsats är således att avgäldsräntan bör bestämmas på grundval av den långsiktiga långa realräntan och att den f.n. kan bedömas ligga i intervallet 2,4–3,0 procent.

6.5.5 Räntan bör anges i lag

Det är uppenbart att den tydligaste och enklaste regleringen uppnås om avgäldsräntan preciseras i lagen. En invändning mot en sådan ordning är att den långsiktiga realräntan – och därmed också den lämpliga avgäldsräntan – längre fram kan komma att bedömas på ett annat sätt. I tidigare lagstiftningsärenden har därför diskuterats en modell där avgäldsräntan återkommande – varje år – omprövas genom myndighetsföreskrifter. I 1998 års lagrådsremiss förkastades dock denna tanke. Det konstaterades att en sådan ordning skulle innebära att en förvaltningsmyndighet bestämde innehållet i redan ingångna civilrättsliga avtal utan att parterna skulle kunna påverka detta, vare sig innan räntan bestämts eller i efterhand genom överklagande. Det påpekades också att enligt 8 kap. 2 § regeringsformen måste föreskrifter om enskildas ställning och om deras personliga och ekonomiska ställning inbördes meddelas genom lag och att rätten att meddela sådana föreskrifter inte kan delegeras till regeringen eller till en myndighet. Visserligen, sades det i lagrådsremissen, får regeringen enligt 8 kap. 13 § regeringsformen¹⁰ besluta om föreskrifter om verkställighet av lag, något som skulle lämna en möjlighet att låta Riksgäldskontoret bestämma avgäldsräntan efter kriterier som är noggrant angivna i lag. Att utforma sådana kriterier torde emellertid, sades det vidare, vara mycket komplicerat, i vart fall om man med denna ordning vill

¹⁰ Se numera 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen.

åstadkomma en successiv anpassning till realräntans förändringar. Mot den bakgrunden ansåg sig regeringen inte kunna förorda det diskuterade alternativet utan ansåg att avgäldsräntan borde anges i lag.¹¹

De skäl som angavs i 1998 års lagrådsremiss mot att överlämna till en myndighet att löpande ompröva avgäldsräntan gör sig enligt vår mening fortfarande gällande.

Vi förordar därför att avgäldsräntan anges i lag.

6.5.6 Hur bör avgäldsräntan förhålla sig till den långsiktiga realräntan?

Vi har ovan förespråkade att avgäldsräntan bör bestämmas med ledning av den långsiktiga långa realräntan och har vidare konstaterat att denna i dag ligger i intervallet 2,4–3,0 procent. Det återstår att bestämma avgäldsräntans nivå. Därmed har man att ta ställning till om det föreligger omständigheter som gör att avgäldsräntan bör bestämmas till en högre eller lägre nivå än det intervall som Konjunkturinstitutet har angett för den långsiktiga långa realränta och, om så inte är fallet, på vilken nivå inom det nämnda intervallet som avgäldsräntan bör ligga.

I 1998 års lagrådsremiss föreslog regeringen en avgäldsränta som avvek från den i det ärendet bedömda realräntan. Det skedde bl.a. med hänvisning till bostadssociala skäl. Det hänvisades också till att en del tomträttsinnehavare själva hade betalat avgift för VA-anslutning och till det normala värdet av trädgårdsanläggningar.¹² Enligt vår mening är dessa faktorer som det kan finnas anledning att beakta när man fastställer principerna för bestämningen av avgäldsunderlaget (se avsnitt 6.6.2). Avgäldsräntan bör däremot inte påverkas av dessa faktorer.

En särskild fråga är vilken betydelse som bör tillmätas det förhållandet att det på den allmänna fastighetsmarknaden gällande direktavkastningskravet i enskilda fall kan avvika från den långsiktiga realräntan. Såvitt utredaren kan bedöma går det emellertid inte att säga att detta direktavkastningskrav mera generellt och långsiktigt ligger på en högre nivå än den långsiktiga realräntan. Det förhållandet att tomträttsavgälden i enskilda fall har bestämts med ledning av detta direktavkastningskrav ger därför inte anled-

¹¹ Se lagrådsremiss den 17 december 1998 s. 42.

¹² Se lagrådsremiss den 17 december 1998 s. 44.

ning att i lag bestämma en avgäldsrenta som ligger utanför det spann som Konjunkturinstitutet har angett.

I analysen av den långa långsiktiga realräntan har Konjunkturinstitutet, med hänvisning till samvariationen mellan markvärdeutvecklingen och inflationen, framhållit att man bör överväga att bortse från inflationsriskpremien för nominella obligationer vid bedömningen av avgäldsrentan. Till detta kommer att Riksbankens inflationsmål om 2 procent synes ha vunnit bred tilltro och att man därför bör kunna utgå från detta inflationsmål vid en prognos av den framtida utvecklingen. Konjunkturinstitutets prognos för den tioåriga svenska nominella statsobligationsräntan är 4,6 procent, vilket enligt institutet indikerar en löptidspremie för tioåriga statsobligationer om 0,6 procent, vid en inflation om 2 procent, och en realränta om 2,6 procent. Det nu sagda talar för att avgäldsrentan bör sättas i den nedre delen av det ovan nämnda spannet. Av Konjunkturinstitutets rapporter framgår emellertid samtidigt att den genomsnittliga realräntan på tioåriga statsobligationer under åren 1960–2011 har varit något högre, 2,8 procent. Vidare har det angetts att den långa realräntan har fallit sedan mitten av 1990-talet men att bl.a. en stigande medelålder hos befolkningen talar för att räntan på längre sikt kommer att stiga. Detta talar för en högre avgäldsrenta.

Det ligger i sakens natur att avgäldsrentans nivå i slutänden med nödvändighet måste bli föremål för en skälighetsbedömning. Utredaren föreslår mot den angivna bakgrunden att avgäldsrentan i lagen anges till 2,75 procent.

6.6 Hur avgäldsunderlaget ska bestämmas

6.6.1 Avgäldsunderlaget bör anknyta till marktaxeringsvärdet

Förslag: Avgäldsunderlaget ska baseras på det marktaxeringsvärde som har fastställts vid den allmänna eller förenklade fastighetstaxering som har skett närmast före det år den nya avgäldsperioden inleds.

6.6.1.1 Framtagande av avgäldsunderlaget med hjälp av marktaxeringsvärdet?

Ett grundläggande problem med det nuvarande systemet för bestämmande av avgäld är att det förutsätter en särskild återkommande värdering av tomtmarken. Detta är i sig resurskrävande och innebär dessutom en särskild risk för tvister. I tidigare lagstiftningsärenden har det ansetts att en önskvärd förenkling skulle kunna åstadkommas om avgäldsunderlaget kunde knytas till de värden som tas fram i samband med fastighetstaxering. När det gäller småhustomträtter använder sig också flertalet kommuner redan i dag av marktaxeringsvärdena för att bestämma avgäldsunderlaget.

6.6.1.2 Gällande bestämmelser om fastighetstaxering

Bestämmelser om fastighetstaxering finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och fastighetstaxeringsförordningen (1993:1199). Därutöver meddelar Skatteverket föreskrifter och allmänna råd om fastighetstaxeringen. Fastighetstaxeringen sker vid allmän, förenklad eller särskild fastighetstaxering. Allmän fastighetstaxering sker vartannat år enligt ett särskilt schema som innebär att olika fastighetskategorier taxeras med sex års mellanrum. År 2009 genomfördes en allmän fastighetstaxering avseende småhus. Även förenklad taxering – som sker enbart beträffande vissa kategorier av fastigheter – sker vartannat år enligt ett särskilt schema som innebär att de olika fastighetskategorierna taxeras med sex års mellanrum. En förenklad fastighetstaxering avseende småhus har genomförts under år 2012. Beslut om fastighetstaxering vid allmän eller förenklad fastighetstaxering fattas senast den 15 juni under taxeringsåret men gäller från ingången av det kalenderår då taxeringen sker (se 1 kap. 3 § och 20 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen).

Särskild fastighetstaxering sker varje år, dock inte de år som allmän eller särskild taxering genomförs, och innebär att nästföljande års fastighetstaxering fastställs oförändrad om inte vissa i lagen särskilt angivna förändringar har inträffat som föranleder ny taxering. Det kan röra sig om förändringar hänförliga till taxeringen, t.ex. att en ny taxeringsenhet bör bildas, eller till fastigheten, t.ex. att en viss värdeförändring har skett p.g.a. ombyggnation eller myndighetsbeslut. Med hänsyn till de särskilda fastighetstaxering-

arnas speciella karaktär och till de förhållandevis täta intervallen mellan de allmänna och förenklade fastighetstaxeringarna torde de särskilda fastighetstaxeringarna inte ha något intresse i detta sammanhang. Vi bortser därför i det följande från de särskilda fastighetstaxeringarna.

Vid allmän och förenklad fastighetstaxering delas byggnader och mark in i särskilda byggnadstyper respektive ägoslag utifrån vissa kriterier (se 2 kap. 2 och 4 §§ fastighetstaxeringslagen). Indelning sker dessutom i taxeringsenheter. För dessa enheter ska det bestämmas ett taxeringsvärde. Varje taxeringsenhet delas upp i värderingsenheter, vilka omfattar den egendom som ska värderas för sig. För småhus utgör normalt byggnaderna en värderingsenhet och tomten en annan (se 6 kap. 2 och 7 §§ fastighetstaxeringslagen).

Taxeringsvärdet ska motsvara 75 procent av taxeringsenhetens marknadsvärde, vilket definieras som det pris som taxeringsenheten sannolikt betingar vid en försäljning på den allmänna marknaden (se 5 kap. 2 och 3 §§ fastighetstaxeringslagen). Det är således ett statistiskt synsätt som ligger till grund för definitionen av marknadsvärdet; om samma fastighet säljs ett oändligt antal gånger vid samma tidpunkt men helt oberoende av varandra kommer pris-spridningen att sammanfalla med en s.k. normalfördelningskurva i vilken det mest sannolika priset utgör ett medelvärde kring vilket de enskilda prisobservationerna ligger spridda.¹³ Marknadsvärdet ska bestämmas med hänsyn till det genomsnittliga prisläget under andra året (nivååret) före det år då allmän eller förenklad fastighetstaxering sker. Fastighetsförsäljningar som har skett före nivååret justeras med hänsyn till prisutvecklingen. Marknadsvärdet ska i första hand bestämmas med ledning av fastighetsförsäljningar i orten (ortsprismetoden), varvid det bortses från ovidkommande omständigheter som kan ha inverkat på priset. Om försäljningsunderlaget på orten inte är tillräckligt omfattande för en säker bedömning av marknadsvärdet, kan försäljningar i andra värdeområden (se nedan) beaktas. I andra hand tillämpas s.k. avkastningsberäkningar och produktionskostnadsberäkningar (se 5 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen), eventuellt i kombination med ortsprismetoden.

Utöver taxeringsvärdet bestäms vissa delvärden, för småhusen dels byggnadsvärde, dels markvärde (se 5 kap. 7 § fastighetstaxe-

¹³ Se närmare om detta i t.ex. Dahlsjö m.fl., Expropriationslagen – En kommentar, 3:e uppl., 2010, s. 209 och Bostadstaxeringsutredningens betänkande Bostadstaxering – avveckling eller förenkling (SOU 2012:52) avsnitt 4.6.1.1.

ringslagen). Dessa delvärden ska, var för sig, bestämmas enligt vad som anges i föregående stycke.

Värderingen sker med utgångspunkt i särskilt angivna värd-faktorer. Med värdefaktorer avses egenskaper som är knutna till fastigheten och som har betydelse för marknadsvärdet.

Fastighetstaxering är en form av massvärdering som av nödvändighet innefattar ett mått av schablonisering. Detta kommer till uttryck genom att landet är indelat i värdeområden som vart och ett i allt väsentligt har enhetliga värdeförhållanden. Inom värdeområdet fastställs dessutom riktvärden för olika värdefaktorer eller kombinationer av faktorer. Taxeringsvärdet för byggnader och ägo-slag kan därefter bestämmas med utgångspunkt i dessa riktvärden.

Tomtmarksvärdet ska bestämmas som om marken var obebyggd men med beaktande av den pågående markanvändningen eller, om marken är obebyggd, de föreskrifter som gäller för markens bebyggande eller användning (se 7 kap. 9 och 11 §§ fastighets-taxeringslagen). Riktvärdena för tomtmark hänför sig till storlek, tillgången till vatten och avlopp, fastighetsrättsliga förhållanden, typ av bebyggelse och närhet till strand (se 12 kap. 3 § fastighets-taxeringslagen). Om det saknas vägledande fastighetsförsäljningar på orten, anges normaltomtens riktvärden med ledning av en tomt-värdetabell. Tabellen ska utvisa en på visst sätt definierad norm-tomts taxeringsvärde vid skilda taxeringsvärdenivåer för en taxeringsenhet som omfattar ett normhus och en normtomt. Tomt-värdetabellen utarbetas på grundval av försäljningar i landet av obebyggd tomtmark.

Förfarandet vid allmän och förenklad fastighetstaxering är i stort sett detsamma (se 18 och 19 kap. fastighetstaxeringslagen). Ett omfattande förberedelsearbete föregår den egentliga taxeringen. Uppgifter inhämtas bl.a. från fastighetsägare och kom-muner. Därefter utarbetar Lantmäteriet och Skatteverket till-sammans bl.a. riktvärdetabeller och genomför provvärderingar för att säkerställa att de föreskrifter som gäller för taxeringen leder taxeringsvärden som svarar mot de principer för marknadsvärdering till som har berörts ovan.¹⁴

I Skatteverkets beslut om fastighetstaxering redovisas bl.a. skatte- och avgiftspliktig enhets taxeringsvärde och däri ingående

¹⁴ Se t.ex. Skatteverkets författningssamling, SKVFS 2010:9, och Skatteverkets handledning för förberedelsearbetet inför allmän och förenklad fastighetstaxering (tillgänglig på www.skatteverket.se) angående granskning av fastighetsförsäljningar, provvärdering och kvalitetssäkring under förberedelsearbetet.

delvärde samt värdet av varje värderingsenhet. Markvärdet framgår således av taxeringsbeslutet. Uppgift om detta markvärde tas sedan in i fastighetsregistret (se 64 § förordningen [2000:308] om fastighetsregister). Fastighetsägaren och det allmänna ombudet hos Skatteverket kan överklaga Skatteverkets beslut om fastighetstaxering till förvaltningsrätt (se 21 kap. fastighetstaxeringslagen).

6.6.1.3 Utredningens överväganden

En avgörande fråga i detta sammanhang är om de marktaxeringsvärden som fastställs i tillräckligt hög grad överensstämmer med markens verkliga värde. Bedömningar av detta har skett vid ett flertal tillfällen, däribland i Fastighetstaxeringsutredningens betänkande Fastighetstaxering – precision, påverkansmöjlighet, individuella bedömningar (SOU 2000:10) och Bostadstaxeringsutredningens betänkande Bostadstaxering – avveckling eller förenkling (SOU 2012:52). Det har därvid konstaterats att fastighetstaxeringen i genomsnitt fungerar väl.¹⁵

Mot bakgrund av dessa tidigare utredningar bedömer vi att de markvärden som tas fram vid allmän och förenklad fastighetstaxering relativt väl återspeglar markens verkliga värde. Värdena bestäms enligt enhetliga och väl beprövade regler och de är jämförelsevis enkla att ta fram. Fastighetstaxeringslagens regler om taxering och den därtill anknyttande möjligheten till överprövning i förvaltningsrätt ger garantier för att värdena tas fram på ett objektivt och rättssäkert sätt. Som ovan har nämnts använder sig flertalet kommuner redan i dag av de vid fastighetstaxeringen konstaterade markvärdena för att ta fram avgäldsunderlaget för småhus. Enligt vår mening är det därför naturligt att man i ett nytt system för bestämmande av tomträttsavgäld för småhus använder sig av befintliga marktaxeringsvärden.

Vad som talar mot en sådan lösning är främst att det framstår som osäkert om systemet med taxering av småhus kommer att bestå. Regeringen gav den 24 februari 2011 en särskild utredare i uppdrag att se över hur fastighetstaxeringen av bostäder kan avskaffas eller avsevärt förenklas. I utredarens uppdrag ingick att lämna ett förslag till fullständigt slopande av nuvarande fastighetstaxering av bostäder. Parallellt med detta hade utredaren att förutslättningslöst pröva vilka förenklingar och rationaliseringar som är

¹⁵ Se SOU 2000:10 s. 152 och SOU 2012:52 avsnitt 4.6.1.

möjliga inom det nuvarande systemet för fastighetstaxering av bostäder. Utredaren har redovisat sitt uppdrag i det tidigare nämnda betänkandet Bostadstaxering – avveckling eller förenkling (SOU 2012:52). I vilken utsträckning utredarens arbete kommer att leda till att fastighetstaxeringen avseende bl.a. småhus kommer att försvinna är för tidigt att säga. Vi har därför i våra överväganden utgått från att fastighetstaxeringen kommer att finnas kvar. Utredaren har i och för sig lämnat vissa förslag till förenklingar i fastighetstaxeringen. Dessa förslag är dock enligt vår bedömning inte ägnade att försämra förutsättningarna för att använda fastighetstaxeringen som underlag för bestämmandet av tomträttsavgäld. Bland annat föreslås att markvärdet ska bedömas med hänsyn till den genomsnittliga prisnivån den 1 april före taxeringsåret.¹⁶ Tiden mellan nivåtidpunkten (f.n. benämnt nivååret) och beskattningstidpunkten minskar därmed från 18 månader till 9 månader. Det föreslås också att definitionen av tomtmark för småhus ändras på så sätt att värdet på tomtanläggningar inte ska beaktas vid bestämmandet av riktvärde.¹⁷ Värdet av de tomt- och trädgårdsanläggningar som finns på tomten kommer alltså att lyftas bort från markvärdet. Dessa förenklingar torde närmast förbättra förutsättningarna för att använda marktaxeringsvärdet som bas för avgäldsunderlaget.

Om avgäldsunderlaget bestäms med utgångspunkt i de allmänna och förenklade fastighetstaxeringarna innebär det i praktiken att värdet på marken kommer att kunna omprövas vart tredje år. Som vi tidigare har framhållit ska det vara möjligt att ompröva avgälden varje år. Det väcker frågan hur avgälden ska kunna justeras för år 2 och 3 av respektive treårscykel. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 6.6.3.

Som framgår ovan fastställs taxeringsvärdet för ett visst år under samma år men med retroaktiv verkan från årets början. Med hänsyn till att marktaxeringsvärdet bör vara fastställt innan den nya avgäldsperioden börjar löpa bör ett marktaxeringsvärde som fastställs år 1 kunna ligga till grund för avgälden från och med år 2. Avgäldsunderlaget bör alltså grundas på det marktaxeringsvärde som fastställts närmast före det år den nya avgäldsperiodens inleds.

En omständighet som i och för sig kan synas problematisk är att, såsom har nämnts, beslut om fastighetstaxering kan omprövas och överklagas. Det är i och för sig rimligt att ett avgäldsunderlag

¹⁶ Se SOU 2012:52, avsnitt 4.5.1.

¹⁷ Se SOU 2012:52, avsnitt 4.6.4.

som ska ligga till grund för avgäldens storlek kan bli föremål för en rättslig prövning. Samtidigt måste man fråga sig om en koppling mellan fastighetstaxeringen och avgäldsunderlaget riskerar att leda till att antalet fastighetstaxeringsmål vid förvaltningsdomstolarna ökar så att den samlade effekten av reformen för domstolsväsendet blir plus minus noll. Frågan berördes under 1990-talets lagstiftningsarbete. Vi delar den bedömning som då gjordes, nämligen att det med hänsyn till de förhållandevis strikta och enhetliga regler som gäller för taxeringen av småhusenheter inte torde finnas anledning att räkna med att beslut i fastighetstaxeringsärenden överklagas i större utsträckning än hittills.¹⁸ Även om en viss, i vart fall marginell, ökning av detta slag av mål kan förväntas, måste det också beaktas att denna typ av mål normalt är avsevärt mindre arbetskrävande än dagens tomträttsmål. Risken för en viss ökning av antalet fastighetstaxeringsmål utgör därför inte skäl för att avstå från att knyta avgäldsunderlaget till marktaxeringsvärdet.

Det förhållandet att ett fastighetstaxeringsbeslut kan omprövas eller överklagas innebär emellertid att det i enskilda fall kan dröja innan det finns ett slutligt fastställt marktaxeringsvärde. Bestämningarna om omprövning och överklagande innebär bl.a. att fastighetstaxeringsbeslutet kan överklagas intill utgången av det femte året efter taxeringsåret (se 21 kap. 1–7 §§ fastighetstaxeringslagen). Frågan är då om detta går att hantera i ett avgäldssystem som bygger på att avgälden ska kunna justeras varje år.

Enligt vår bedömning är svaret på den frågan ja. Den nya avgälden bör i den angivna situationen beräknas på grundval av föreliggande taxeringsbeslut, oavsett att detta inte har vunnit laga kraft. Skulle beslutet sedermera ändras, bör – såsom också föreslogs i de båda lagrådsremisserna på 1990-talet – den i efterhand beslutade ändringen av fastighetstaxeringen få retroaktiv verkan på avgäldsunderlaget. Om omprövningen eller överklagandet leder till en ändring av marktaxeringsvärdet och ändringen vinner laga kraft, bör sålunda avgäldsunderlaget räknas om i enlighet med detta för den eller de tidsperioder som berörs. I ett enskilt fall kan detta visserligen innebära att en enskild tomträttshavare tvingas ”ligga ute” med en högre avgäld än den han eller hon slutligen ska betala. Olägenheterna av detta för den enskilde torde dock i praktiken vara mycket begränsade.

¹⁸ Se t.ex. SOU 1990:23 s. 95.

Vi föreslår därför att avgäldsunderlaget i fortsättningen ska bestämmas med utgångspunkt i de markvärden som tas fram vid de allmänna och förenklade fastighetstaxeringarna. I avsnitt 6.8 lämnar vi dock en kortfattad beskrivning av hur ett framtida system för bestämmande av tomträttsavgäld bör utformas om fastighetstaxeringen försvinner.

6.6.2 Hur bör avgäldsunderlaget förhålla sig till marktaxeringsvärdet?

Förslag: Avgäldsunderlaget ska motsvara 50 procent av marktaxeringsvärdet.

Gällande rätt innebär att man vid omreglering av avgäld ska bestämma avgälden för den kommande perioden på grundval av det värde som marken äger vid tiden för omregleringen. Vid bedömningen av markvärdet ska hänsyn tas till ändamålet med upplåtelsen och de närmare föreskrifter som ska tillämpas i fråga om fastighetens användning och bebyggelse.¹⁹ Av förarbetena framgår inte närmare vilket markvärde som ska utgöra avgäldsunderlag. I NJA 1975 s. 385 slog Högsta domstolen emellertid fast att markvärdet ska antas motsvara ett tänkt saluvärde på marken i avröjt skick vid omregleringstidpunkten, dvs. markens marknadsvärde. Det ska därvid vara fråga om ett efter ortens pris beräknat värde på marken för nybebyggelse med optimalt utnyttjande enligt gällande detaljplan (i rättsfallet ”stadsplan”).

I praktiken har flertalet kommuner tillämpat en ordning, där avgäldsunderlaget har legat på lägre eller avsevärt lägre nivå än markens marknadsvärde, t.ex. marktaxeringsvärdet eller en viss kvotdel av marktaxeringsvärdet. Marktaxeringsvärdet motsvarar 75 procent av det vid fastighetstaxeringen beräknade marknadsvärdet. Frågan blir då om – och i så fall hur – man i ett system där avgäldsunderlaget bestäms med utgångspunkt från marktaxeringsvärdet bör räkna om detta värde. Bör värdet räknas upp, t.ex. med faktorn 1,33 så att det kommer att svara mot marknadsvärdet? Eller bör det användas utan någon omräkning, så att det kommer att svara mot 75 procent av det beräknade marknadsvärdet? Eller bör det räknas ner till en viss kvotdel av marktaxeringsvärdet?

¹⁹ Se 13 kap. 11 § första och andra styckena jordabalken.

Den nu gällande ordningen innebär att fastighetsägaren har rätt till skälig ränta på hela markvärdet och bygger i så måtto på principen att fastighetsägaren ska förbehållas markens värdeökning. Med den utgångspunkten torde det vara naturligt att avgäldsunderlaget fullt ut motsvarar markens marknadsvärde. Enligt vår mening måste det emellertid ifrågasättas om inte utvecklingen har lämnat den angivna principen bakom sig. Såsom har framgått av redogörelsen i avsnitt 3.2 är det i dag endast ett fåtal fastighetsägare som tar ut avgäldsränta på markens fulla marknadsvärde. Det är i stället mycket vanligt att marktaxeringsvärdet eller en kvotdel av marktaxeringsvärdet används som avgäldsunderlag. Vi kan inte tolka detta på annat sätt än som att den i detta sammanhang klart dominerande gruppen av fastighetsägare, kommunerna, själva i allmänhet har funnit att den angivna principen leder till orimliga resultat. Detta torde i sin tur bero på att det under 1990-talet och första decenniet av 2000-talet allmänt sett har skett en påtaglig värdestegring på småhusfastigheter, avsevärt högre än konsumentprisindex förändringar, och att värdestegringen på vissa orter och i vissa områden har varit så kraftig att en tillämpning av tidigare tillämpade principer skulle leda till resultat som fastighetsägarna själva har uppfattat som klart stötande.

Mot den bakgrunden framstår det som naturligt att anknyta den nya regleringen till den praxis som nu har utbildats och således bestämma avgäldsunderlaget till en lägre nivå än markens marknadsvärde. Det kan visserligen invändas att nuvarande praxis sammanhänger med de sista decenniernas markvärdeökningar och att det inte är säkert att fastighetspriserna kommer att stiga på motsvarande sätt i framtiden. Konjunkturinstitutet har emellertid bedömt att markvärdet på sikt har en ökningstakt på mellan 3,2 och 3,8 procent, medan konsumentprisindex förväntas öka med 2 procent, dvs. det finns anledning att räkna med en real markvärdestegring. Därmed finns det också anledning att anta att rådande praxis i allt väsentligt kommer att bestå.

Det finns också andra omständigheter som talar för att avgäldsunderlaget inte fullt ut bör motsvara markvärdet enligt fastighetstaxeringen. Som ovan har framgått har det i praxis ansetts att det markvärde som fastighetsägaren ska ha en skälig ränta på är markens värde i avröjt skick. I princip ska alltså sådana ökningarna av markens värde som beror på investeringar som tomträttshavaren har gjort tillgodoräknas denne. Det markvärde som fastställs vid fastighetstaxeringen påverkas emellertid även av tomträttshavarens

egna investeringar, t.ex. erlagda avgifter för VA-anslutning eller kostnader för trädgårdsanläggningar.²⁰ Detta bör påverka avgäldsunderlaget i sänkande riktning. En ordning där man i det enskilda fallet gör avdrag för faktiska investeringar av detta slag skulle emellertid bli praktiskt ohanterlig. I stället bör det förhållandet att det i allmänhet förekommer tomträttshavarinvesteringar av detta och liknande slag föranleda att avgäldsunderlaget sätts till en avsevärt lägre nivå än vad det vid fastighetstaxeringen konstaterade marknadsvärdet föranleder.

Enligt våra utredningsdirektiv ska vi lämna förslag som i stort leder till oförändrade intäkter för fastighetsägarna och oförändrade kostnader för tomträttshavarna. Det är därför även ur den aspekten naturligt att reglerna om avgäldsunderlaget utformas så att fastighetsägarnas avgäldsintäkter för detta slag av tomträtter hamnar på i huvudsak den nivå som de gör i dag.

Statistiska centralbyrån har därför på vårt uppdrag studerat vilka konsekvenser som – om avgäldsräntan bestäms till 2,75 procent – ett antal olika sätt att bestämma avgäldsunderlaget skulle få för *kommunernas* uttag av avgäld, se närmare avsnitt 13.2. I sammanhanget bör understrykas att kommunerna är den i detta sammanhang helt dominerande gruppen av fastighetsägare.

Statistiska centralbyråns beräkningar visar att kommunernas totala avgäldsuttag för de småhustomträtter som ingår i beräkningsunderlaget f.n. ligger på cirka 350 miljoner kronor per år. Det får antas att avgäldsuttaget – med den praxis som kommunerna i dag tillämpar – kommer att öka något innan de förslag som vi lämnar kan bli lag. Avgäldsunderlaget bör därför lämpligen bestämmas så att det leder till ett maximalt avgäldsunderlag för småhustomträtter om cirka 370 miljoner kronor per år.

Om man har denna utgångspunkt – att kommunerna ska kunna ta ut en avgäld om sammanlagt cirka 370 miljoner kronor per år – och därutöver även utgår från att avgäldsunderlaget ska kunna räknas om på det sätt som vi föreslår i avsnitt 6.6.3 samt att avgäldsräntan ska vara 2,75 procent bör avgäldsunderlaget motsvara marktaxeringsvärdet x 0,5.

En sådan modell är i och för sig inte invändningsfri. Som framgår av bilaga 5 medför den att vissa kommuner kommer att kunna ta ut en högre avgäld än man tar ut i dag, medan andra kommuner

²⁰ Som tidigare nämnts kan, om Bostadstaxeringsutredningens förslag till ändring i reglerna om fastighetstaxering genomförs, värdet av tomtanläggningen komma att tas bort från marktaxeringsvärdet.

får avsevärt mindre avgäldsintäkter. Dessa konsekvenser är i och för sig inte förvånande och de behöver inte heller vara negativa. Bland de kommuner som måste minska sitt avgäldsuttag finns också flera, t.ex. Södertälje, Nyköping, Eskilstuna och Malmö, där man från tomträttshavarsidan uppfattar nuvarande avgäldsuttag som besvärande höga. Det måste emellertid samtidigt konstateras att några av de kommuner som kommer att få minskade avgäldsintäkter är sådana där avgäldsnivåerna i dag inte ses som ett problem. Det måste också antas att en generell maximinivå för avgäldsunderlaget om 0,5 x marktaxeringsvärdet inte kommer att helt ta udden av de problem med mycket kraftiga markvärdestegringar och därav följande avgäldsökningar som förekommer i vissa regioner. Likväl bedömer vi att den nu föreslagna modellen är avsevärt mera ändamålsenlig än den nuvarande. Den leder till större förutsebarhet vad gäller framtida avgälder och till avsevärt enklare beräkningar. Den ger också, generellt sett, de enskilda tomträttshavarna ett bättre skydd mot markvärdesförändringar, i och med att endast en del värdeförändringen kommer att slå igenom på avgälden. I sammanhanget bör noteras att flera av de kommuner som kommer att kunna ta ut en högre avgäld, t.ex. Stockholms och Göteborgs kommuner, är sådana som redan i dag begränsar sitt avgäldsuttag och som, får det antas, kommer att göra det även i framtiden.

6.6.3 Årlig omräkning av avgäldsunderlaget

Förslag: För varje ny avgäldsperiod ska avgäldsunderlaget kunna räknas om med förändringen av Statistiska centralbyråns konsumentprisindex från ingången av det år då det tillämpliga marktaxeringsvärdet fastställdes till och med den sjunde hela kalendermånaden före början av den nya avgäldsperioden.

6.6.3.1 Behovet av indexering

I dagens system är intervallet för omprövning av avgäldsunderlaget tio år eller längre, vilket får till följd att avgälden kommer att vara oförändrad under motsvarande tid. I NJA 1975 s. 385 fastlade Högsta domstolen principen att avgälden därför ska bestämmas så att hänsyn tas även till den för perioden beräknade avkastnings-

ökningen på marken. Det innebär att avkastningskravet ska räknas upp på visst sätt, enligt den s.k. *triangeleffekten*. Inte sällan har beräkningen av denna uppräknings orsakat särskilt arbete i samband med tvister om omprövning av avgälden.

Såväl Tomträttskommittén (SOU 1980:49) som 1988 års tomt-rättsutredning (SOU 1990:23) föreslog att avgäldsunderlaget skulle knytas till marktaxeringsvärdet (i 1988 års tomt-rättsutredning endast såvitt avsåg småhustomträtter). För att möjliggöra en årlig omräkning av avgälden och därigenom åstadkomma att denna kontinuerligt följer förändringarna i marknadsvärdet föreslogs också en indexomräkning mellan fastighetstaxeringarna.

1988 års tomt-rättsutredning framhöll att även om årliga avgäldsändringar innebär en schablonisering har de ändå betydande fördelar framför den nuvarande ordningen med långa avgäldsperioder. Triangeleffekten leder nämligen till att avgälden är för hög i början av avgäldsperioden och för låg i slutet av perioden. En modell med årliga avgäldsändringar – där avgäldsunderlaget omräknas med hjälp av ett index mellan värderingstillfällena – är inte behäftad med denna nackdel.

Tomträttskommittén föreslog att indexomräkningen skulle göras med hjälp av konsumentprisindex. Vid den tiden var fastighetsprisindex ännu inte utvecklat och utgjorde därför inte något alternativ för kommittén. 1988 års tomt-rättsutredning föreslog i stället att man skulle använda sig av det länsvisa fastighetsprisindex som då nyligen hade tagits fram. Utredningen menade att detta torde vara det bästa tillgängliga måttet på markvärdeutvecklingen som, med hänsyn till rimlig säkerhet och anknytning till det område där tomtmarken är belägen, gick att åstadkomma med dåvarande fastighetsprisstatistik.

I lagrådsremissen från år 1997 föreslog regeringen att det dåvarande omräkningsförfarandet enligt fastighetstaxeringslagen skulle utnyttjas i stället för en indexuppräknings. Omräkningsförfarandet blev emellertid sedermera föremål för utredning och avskaffades. Regeringen valde därför i 1998 års lagrådsremiss att återgå till indexomräkning och valde då konsumentprisindex som index. Regeringen anförde att det visserligen kunde antas att fastighetsprisindex i allmänhet återspeglade förändringar i markvärdena bättre än konsumentprisindex men för att fastighetsprisindex skulle vara riktigt användbart var det nödvändigt att få till stånd mera ingående mätningar än vad som då förekom och även mätningar för mindre områden än län. Detta, uttalade regeringen,

förutsatte att Statistiska centralbyrån fick i uppdrag att fastställa ett lämpligt index. I sammanhanget anförde regeringen bl.a. följande.

Ett sådant index blir ett slag av föreskrift av betydelse för innehållet i ett civilrättsligt avtal. Enligt 8 kap. 2 § regeringsformen måste föreskrifter om enskildas ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag. Rätten att besluta sådana föreskrifter kan inte delegeras till regeringen eller en myndighet. Visserligen får regeringen enligt 8 kap. 13 § regeringsformen besluta om föreskrifter om verkställighet av lag. Det torde därför i och för sig vara möjligt för regeringen att uppdra åt Statistiska centralbyrån att utföra länsvisa beräkningar av fastighetsprisindex efter kriterier som är noggrant angivna i lag. Det synes emellertid olämpligt att tynga systemet med en sådan reglering, vilken torde behöva göras ganska detaljerad och därmed även relativt omfattande.²¹

Vi kan konstatera att det i de tidigare lagstiftningsärendena inte framfördes några principiella invändningar mot årliga indexuppräkningar av avgälden. Däremot var valet av index föremål för diskussion.

Det kan hävdas att indexomräkningar inte fyller något särskilt stort behov i ett system där avgäldsunderlaget grundas på allmänna och förenklade fastighetstaxeringar och ett nytt markvärde alltså tas fram vart tredje år. I linje med detta har från kommunalt håll framförts den uppfattningen att värdet av årliga indexomräkningar från en kommuns perspektiv inte torde motsvara de administrativa kostnaderna som är förenade med en justering av avgälden. Enligt vår mening bör det emellertid överlämnas till den enskilda fastighetsägaren att avgöra om denne vill begära den avgäldsökning som en indexomräkning skulle möjliggöra; anser den att sådana avgäldsökningar inte motsvarar kostnaderna för att ta ut avgälden, kan den avstå från att kräva ut den högre avgäld som den i och för sig är berättigad till. Det framstår vidare som rimligt att tomträttshavaren i tider av vikande priser får möjlighet att varje år påkalla motsvarande minskning av avgälden.

En avgäldsreglering bör mot denna bakgrund bygga på att indexomräkning kan ske årligen. Omräkningen bör ske enligt ett index som är robust, långsiktigt hållbart och allmänt tillgängligt. Som konstaterades i 1998 års lagrådsremiss är det inte lämpligt att skapa ett särskilt index, särskilt avpassat för avgäldsregleringen. De index som överhuvudtaget kan komma ifråga blir då konsumentprisindex och fastighetsprisindex.

²¹ Se lagrådsremiss den 17 december 1998 s. 39.

Innan vi redovisar vår bedömning av vilket av dessa index som ska väljas, bör något sägas om den officiella statistiken och respektive index.

6.6.3.2 Allmänt om Sveriges officiella statistik

Ansvar för Sveriges officiella statistik är fördelat på 25 statistikansvariga myndigheter. Statistiska centralbyrån har ett övergripande ansvar för den officiella statistiken och ett särskilt ansvar för bl.a. konsumentprisindex och officiell statistik kring fastighetspriser. Sistnämnda priser redovisas bl.a. genom fastighetsprisindex.

För den officiella statistiken gäller bl.a. att den ska vara objektiv och allmänt tillgänglig. Vid Statistiska centralbyrån finns bl.a. ett råd för den officiella statistiken som bistår de statistikansvariga myndigheterna i principiella frågor om exempelvis tillgänglighet och kvalitet. En särskild nämnd, Nämnden för konsumentprisindex, som är knuten till Statistiska centralbyrån har till uppgift att handlägga frågor om beräkningar av konsumentprisindex. Därvid ska nämnden avgöra frågor av principiell natur rörande tillämpningen av de grunder som gäller för indexberäkningarna och främja en utveckling av metoderna för beräkningarna av konsumentprisindex.

6.6.3.3 Konsumentprisindex

Konsumentprisindex visar den genomsnittliga prisutvecklingen för hela den privata inhemska konsumtionen. Konsumentprisindex är konstruerat som ett s.k. levnadskostnadsindex. Annorlunda uttryckt besvarar konsumentprisindex frågan hur mycket inkomsten måste öka för att kompensera för ökade priser, givet en oförändrad konsumtionsstandard.

Indexunderlaget för konsumentprisindex är mer än 40 000 priser som sammanställs i cirka 350 index för olika varor och tjänster. Dessa s.k. produktgrupper är indelade i huvudgrupper och undergrupper av varor och tjänster såsom boende, livsmedel och alkoholfria drycker, transport, rekreation och kultur.

Till gruppen boende hör bl.a. undergruppen tomträttsavgäld. Olika grupper av varor och tjänster inverkar olika mycket på konsumentprisindex beroende på vilket vägningsstal som har bestämts

för respektive grupp. Konsumentprisindex har en förhållandevis stor räntevikt, 3,5–6 procent, vilket kan ge betydande förändringar av konsumentprisindex om räntan förändras. Så har varit fallet under de senaste åren i och med de kraftiga reporäntesänkningarna efter finanskrisen år 2008. Statistik kan tas fram separat för varje varugrupp som ingår i prisindextabellen. Konsumentprisindex kan således anpassas till den eller de grupper som efterfrågas eller som man vill utesluta ur indexet. Däremot är det inte möjligt att göra geografiska begränsningar.

Konsumentprisindex finns beräknat månadsvis sedan år 1954. Nuvarande officiella serie, konsumentprisindex fastställda tal, har referensår 1980 (dvs. 1980=100). Det kan noteras att inflations-talen, dvs. årsförändringen i konsumentprisindex, förändrades relativt mycket under 1990-talet, i och med att Riksbanken införde en låginflationspolitik. Sedan inflationsmålet infördes har inflationen huvudsakligen legat på 2 procent, plus/minus 1 procentenhet.

Konsumentprisindex fastställs och publiceras månadsvis med maximalt en halv månads eftersläpning. När konsumentprisindex väl har fastställts, sker ingen omprövning eller justering av indexet. Indexet är konstruerat som ett kedjeindex med årslänkar. Varje årslänk mäter hur mycket den genomsnittliga prisnivån under respektive år har förändrats från den genomsnittliga prisnivån under föregående år. Indextal beräknas således genom att man multiplicerar, dvs. kedjar ihop, årliga länkar och avslutar med länken för aktuell månad. Förändringen sedan föregående månad beräknas som indextalets procentuella förändring sedan en månad. Inflations-takten beräknas som indextalets procentuella förändring sedan tolv månader.

Konsumentprisindex används i många olika sammanhang. Indexet nyttjas bl.a. för kompensationsändamål. Med hjälp av indexet realvärdesäkras belopp som överförs inom offentlig och privat sektor. Det kan handla om justering av pensioner, olika former av bidrag, skatteskalor och avtalsbaserade priser eller ersättningar. Konsumentprisindex används t.ex. för att bestämma prisbasbeloppet. Ett annat användningsområde är s.k. deflatering, dvs. omräkning av nominella värden till volym eller realvärden. Det rör sig bl.a. om volymberäkningar av privat konsumtion och analys av hushållens köpkraft och realinkomstutveckling. Med hänsyn till att konsumentprisindex ger ett generellt mått på inflationen och prisförändringar används indexet också i stabiliseringspolitiska sammanhang som underlag för Riksbankens penningpolitik.

6.6.3.4 Fastighetsprisstatistik

Statistiska centralbyrån publicerar löpande statistik om priser och prisutvecklingen liksom om omsättningen på sålda småhus, flerbostadshus, industrifastigheter och lantbruk. Tidsserier kan i huvudsak erhållas från och med år 1957 för småhus, flerbostadshus och lantbruk och för industrier från och med år 1981.

Fastighetsprisstatistiken ger en allmän bild av prisutvecklingen för de typer av fastigheter som ingår i underlaget och används därför i en rad olika sammanhang. Enligt uppgift från Statistiska centralbyrån kommer fastighetsprisstatistiken, däribland fastighetsprisindex, att finnas kvar även om bostadstaxeringen slopas. Kvaliteten på statistiken beror dock på vilka resurser som är tillgängliga.

Insamling och beredning av fastighetsprisstatistik

Ramen för Statistiska centralbyråns undersökning av fastighetspriser utgörs av samtliga fastighetsöverlåtelse i landet. Uppgift om fastighetsförvärv registreras i fastighetsregistrets inskrivningsdel i samband med att förvärvaren ansöker om lagfart på fastigheten. I fastighetsregistret finns förutom förvärvsuppgifter även andra fastighetsanknutna uppgifter såsom fastighetstaxeringsuppgifter.

Uppgifterna i fastighetsregistret överförs periodvis till Statistiska centralbyrån för statistisk bearbetning och redovisning.

Uppgifterna från fastighetsprisregistret bearbetas genom en uppdelning efter fastighetstyp och en gallring utifrån vissa villkor. Det har nämligen uppställts ett antal villkor för att uppgifter ska få ingå i det statistiska underlaget och det medför bl.a. att icke marknadsmässiga köp automatiskt gallras ur materialet. Gallring sker bl.a. av överlåtelse som inte avser hela taxeringsenheter eller som överlåtits för noll kronor eller där köpeskillingskoefficienten (se nedan) ligger utanför ett visst intervall. De förvärv som återstår efter gallringen ingår i fastighetsprisstatistiken. Härutöver görs årliga granskningar av materialet utifrån vissa kriterier.

I sammanhanget bör nämnas att fastighetsöverlåtelse som sker genom överlåtelse av ett bolag, där en fastighet ingår, inte ingår i Statistiska centralbyråns underlag.

6.6.3.5 Statistisk bearbetning och redovisning

Kvadratmeterpris och köpeskillingskoefficient

Fastighetsprisstatistiken kan redovisas på olika sätt. Statistiska centralbyrån redovisar regelbundet prisstatistiken utifrån ett antal mått såsom antal köp, genomsnittlig köpeskillning, genomsnittligt taxeringsvärde och genomsnittlig köpeskillingskoefficient (K/T-tal). K/T-tal beräknas som kvoten mellan köpeskillingen och taxeringsvärdet. Genomsnittliga priser tar inte hänsyn till den sålda fastighetens standard, vilket däremot K/T-talen gör eftersom de refererar till fastighetens taxeringsvärde. K/T-talen tar emellertid, till skillnad från fastighetsprisindex, endast hänsyn till de fastigheter som har sålts under en viss period, inte till fastighetsbeståndet i dess helhet.

Fastighetsprisindex

Fastighetsprisindex mäter pris- och värdeutvecklingen på det befintliga beståndet av småhus och lantbruksenheter. Indexet visar totalpriset vid försäljning. Markvärdets utveckling framgår alltså inte specifikt. Genom kopplingen till fastighetstaxeringen tar indexet hänsyn till fastighetens standard.

Beräkningarna avseende småhus sker med hjälp av uppgifter om fördelningen av olika fastighetstyper i landets fastighetsbestånd och prisuppgifter om sålda fastigheter. Metoden för att beräkna fastighetsprisindex liknar konsumentprisindex och indexet är "kedjat" på samma sätt som konsumentprisindex. Indelningen i olika fastighetskategorier följer Skatteverkets typkoder.

Precisionskravet på fastighetsprisindex är att en förändring på en procent ska vara säkerställd. Detta leder till att fastighetsprisindex bara kan redovisas på riksnivå och för ett begränsat antal större regioner och län.

Fastighetsprisindex för småhus redovisas per kvartal och år för riket i stort, för storstadsregioner och för riksområden. Det finns också ett länsvist index som publiceras på årsbasis. Fastighetsprisindex för småhus finns från år 1975. År 1986 infördes kvartalsredovisning och 1990 länsvis redovisning.

Konsumentprisindex och fastighetsprisindex divergerar ganska kraftigt, se bilaga 4. Denna divergens som kan utläsas i statistiken

sedan cirka tio år tillbaka beror bl.a. på införandet av låginflationspolitiken på 1990-talet.

I dag innehåller fastighetsprisindex inte någon fastighetskategori flerbostadshus. Det pågår dock ett arbete med att komplettera fastighetsprisindex med en sådan fastighetskategori. Försäljningar av flerbostadshus uppvisar emellertid stora variationer och det är därför svårt att göra detaljerade analyser av sådana försäljningar.

Indexen för småhus och flerbostadshus kommer också att kompletteras med en ytterligare regionindelning som innehåller kategorin större städer. Till dessa räknas kommuner med mer än 75 000 invånare, exklusive Borås. Tidsserierna för dessa nya index kommer att löpa från år 2000.

6.6.3.6 Bedömning av lämpligt index

En indexuppräknings av avgäldsunderlaget syftar till att, så långt möjligt, åstadkomma följsamhet mellan avgälden och markvärdeutvecklingen. Ur det perspektivet är det naturligt att välja det index som på bästa sätt återspeglar markvärdeutvecklingen, vilket är fastighetsprisindex (se bilaga 4). Det är emellertid, som påpekades i 1998 års lagrådsremiss, osäkert om användandet av fastighetsprisindex i det enskilda fallet leder till någon särskild följsamhet gentemot markvärdesförändringar. I lagrådsremissen uttalades i denna del bl.a. följande.

I dag beräknas fastighetsprisindex för åtta olika geografiska områden. Inom vart och ett av dem kan det självfallet finnas stora lokala variationer vad gäller värdeförändringar på fastigheter. För att fastighetsprisindex i detta sammanhang skall ges något avgörande försteg framför ett index som speglar enbart allmänna prisförändringar i samhället måste det därför baseras på mätningar inom mindre områden. Utredningen har föreslagit länsvisa index. Det kan emellertid ifrågasättas om inte också län utgör ett alltför stort mätområde. Det kan uppenbarligen finnas betydande variationer också inom ett och samma län, t.ex. mellan Stockholms närförorter och områden i den nordligaste delen av Stockholms län eller mellan olika delar av Norrbottens län.²²

Vid valet av index måste också praktiska hänsyn beaktas. Ur det perspektivet finns det flera skäl att välja konsumentprisindex. Konsumentprisindex är en del av den officiella statistiken i landet och ett välkänt, stabilt och i kompensationsammanhang vanligt

²² Se lagrådsremiss den 17 december 1998 s. 39.

förekommande index. Det fastställs månadsvis och ändras därefter inte, till skillnad från fastighetsprisindex som bestäms slutligt först året efter det år som indexet avser. Det kan användas direkt i den form som har publicerats av Statistiska centralbyrån.

En annan fördel med att välja konsumentprisindex är att regleringen av skilda typer av tomträtter därmed blir mera enhetlig; såsom framgår av avsnitt 7.6.4 och 8.6.5 föreslår vi att avgäldsunderlaget för flerbostadshus och övriga tomträtter ska omräknas enligt konsumentprisindex.

Sammantaget bedömer vi att det är mer ändamålsenligt att tillämpa konsumentprisindex än fastighetsprisindex för indexering av tomträttsavgälden för småhustomträtter.

6.6.3.7 Hur bör indexeringen gå till?

När det gäller den närmare utformningen av indexeringen måste hänsyn tas till att marktaxeringsvärdet gäller från den 1 januari det år som taxeringen sker och att konsumentprisindex fastställs månadsvis i efterhand. Hänsyn måste också tas till de förfaranderegler som vi föreslår (se vidare avsnitt 9.1) och som innebär att den som vill ha till stånd en ändring av avgälden för kommande avgäldsperiod måste underrätta motparten om detta tidigast sex och senast tre månader före avgäldsperiodens inledning. Indexomräkningen bör ske fram till en tidpunkt som ligger i nära anslutning till den tidpunkt då begäran om avgäldsändring måste göras men inte så nära inpå att det föranleder praktiska problem. Vi föreslår därför att avgäldsunderlaget ska räknas om med förändringen av konsumentprisindex från ingången av det år då det tillämpliga marktaxeringsvärdet fastställdes till och med den sjunde hela kalendermånaden före början av den nya avgäldsperioden.

6.6.4 Fastigheter utan marktaxeringsvärde

Förslag: Om en fastighet som är taxerad som småhusenhet saknar marktaxeringsvärde, ska avgäldsunderlaget baseras på ett markvärde som beräknas enligt fastighetstaxeringslagens (1979:1152) regler om bestämmande av taxeringsvärde. Detta fiktiva marktaxeringsvärde ska räknas om och indexeras på samma sätt som marktaxeringsvärdet för andra småhustomträtter.

Som vi har nämnt i avsnitt 1.3.4 förekommer det ett fåtal småhusfastigheter som saknar marktaxeringsvärde. Orsaken till att marktaxeringsvärde saknas är antingen att fastigheten i fråga inte är skatte- och avgiftspliktig eller att den utgör sådan egendom för vilken något värde inte ska bestämmas.²³ Även fastigheter av detta slag är dock indelade i taxeringsenheter.

Om en sådan fastighet är upplåten med tomträtt, är det inte möjligt att bestämma avgäldsunderlaget på det sätt som vi har förordat ovan. Frågan är då hur avgäldsunderlaget i stället ska bestämmas.

Det är ganska enkelt att räkna fram ett fiktivt marktaxeringsvärde för dessa fastigheter. Det kan ske på grundval av allmänt tillgänglig information om taxeringsenhetsindelningen, förekommande riktvärdeområden etc. och med tillämpning av fastighetstaxeringslagens bestämmelser om bestämmande av markvärde. Bland annat tillhandahåller Skatteverket ett web-baserat verktyg för beräkning av taxeringsvärde. Vi bedömer därför att bestämmandet av avgäldsunderlaget för dessa fastigheter kan ske genom att man vid avgäldsbestämningen tar fram ett fiktivt marktaxeringsvärde. På så sätt kan bestämningen av avgäldsunderlaget för dessa tomträtter ske på i stort sett samma sätt som beträffande övriga småhustomträtter. När det fiktiva marktaxeringsvärdet väl har beräknats, kan avgäldsunderlaget enkelt tas fram genom att man, i linje med vad som föreslås gälla för övriga småhustomträtter, multiplicerar detta fiktiva marktaxeringsvärde med 0,5.

Ett nytt fiktivt marktaxeringsvärde bör lämpligen beräknas enligt samma treårscykel som övriga småhustomträtter följer. Det innebär att värderingscykeln även för nu aktuella tomträtter bör vara treårig.

²³ Se 3 kap. och 7 kap. 16 § fastighetstaxeringslagen.

Även i fråga om dessa tomträtter bör avgäldsunderlaget bli föremål för årliga justeringar. Det saknas anledning att därvid välja ett annat index än det som vi har förordat ovan, dvs. konsumentprisindex. Indexeringen bör utformas enligt samma mönster som har föreslagits beträffande övriga småhus (se avsnitt 6.6.3).

6.7 En spärregel mot mycket kraftiga avgäldsökningar?

Bedömning: Det bör inte införas någon spärregel mot mycket kraftiga avgäldsökningar.

Det är tydligt att ett av de största problemen med det nuvarande systemet är att förändringarna av avgälden från en avgäldsperiod till en annan många gånger kan vara mycket stora. Ökningar med flera hundra procent är inte ovanliga. Problemet kommer att minska väsentligt med den ordning som vi har föreslagit ovan och som innebär att avgäldsunderlaget – 50 procent av marktaxeringsvärdet eller av ett fiktivt sådant – ändras dels genom de återkommande fastighetstaxeringarna (dvs. vart tredje år), dels genom årliga omräkningar enligt konsumentprisindex. Det torde därmed bli mera ovanligt med det slag av kraftiga sprängvisa avgäldsökningar som i dag är ett problem.

Systemet med årliga avgäldsjusteringar innebär emellertid inte att tomträttshavaren är skyddad mot att avgälden på några års sikt ökar mycket kraftigt. Under 1990-talet och det första decenniet av 2000-talet har småhuspriserna allmänt sett stigit kraftigt och i vissa delar av landet har prisstegringarna varit särskilt påtagliga. Markvärdena har ökat – och därmed också avgälderna – på ett sätt som varken fastighetsägare eller tomträttshavare torde ha förutsett. Många gånger har dessa markvärdeökningar berott på faktorer som inte har inneburit några särskilda fördelar för befintliga tomträttshavare, i vart fall inte så länge de önskar bo kvar på den aktuella fastigheten, och i en del fall har avgäldsökningen medfört att tomträttshavaren inte har haft möjlighet att bo kvar. Problem av detta slag har förekommit även i kommuner som har valt att inte ta ut hela den avgäld som de har varit berättigade till.

Effekter av detta slag är uppenbarligen inte förenliga med de ursprungliga intentionerna med småhustomträtter, dvs. att under-

lätta enskildas boende. Vi har därför övervägt om det är möjligt att införa något slag av spärr mot avgäldsökningar som framstår som orimligt höga. Som framgår av det följande har vi emellertid funnit att det skulle bli mycket svårt att ge en spärregel en lämplig utformning, att den även skulle komplicera regelverket betydligt och att en sådan regel därför, allt sammantaget, inte framstår som lämplig.

Vi har övervägt flera slag av spärregler.

Effekten av en avgäldsökning för den enskilde beror naturligtvis delvis på hans eller hennes ekonomiska förhållanden. Det kan synas tala för en spärregel som tar den enskilde tomträttshavarens ekonomi i beaktande. En sådan lösning skulle emellertid bli krånglig och arbetskrävande och framstår även från principiella utgångspunkter som betänklig. Vi är därför inte beredda att föreslå en spärregel av det slaget.

Om en spärregel ska införas, bör den därför i stället utformas så att den slår till när den tänkta avgäldsökningen avviker mycket starkt från de allmänna prisförändringarna i samhället. Regeln bör samtidigt vara så enkel att tillämpa att den inte ger utrymme för några egentliga tvister.

Det har mot den bakgrunden varit naturligt att försöka bestämma den nivå där spärregeln slår till, ”gränsvärdet”, så att detta gränsvärde står i ett visst förhållande till konsumentprisindex förändringar, t.ex. så att spärregeln ska tillämpas om avgäldsökningen under en längre tidsperiod sammantaget har varit högre än tre gånger konsumentprisindex förändring under samma period. Det har föranlett oss att pröva en spärregel med följande innebörd.

Det marktaxeringsvärde som enligt förslaget ska ligga till grund för beräkningen av avgäldsunderlaget jämförs med ett jämförelsevärde. Jämförelsevärdet utgörs av det marktaxeringsvärde som fastställdes vid den fastighetstaxering som skedde nio²⁴ år före den senaste fastighetstaxeringen, uppräknat med (x) gånger konsumentprisindex förändringar fram till den senaste fastighetstaxeringen. Om det senast fastställda marktaxeringsvärdet överstiger jämförelsevärdet, ska jämförelsevärdet, i stället för det senast fastställda taxeringsvärdet, ligga till grund för beräkningen av avgäldsunderlaget, dvs. avgäldsunderlaget ska då bestämmas som 50 procent av jämförelsevärdet.

Vi har låtit Statistiska centralbyrån komplettera sina beräkningar av den tänkta modellen för beräkning av avgäldsunderlaget med den ovan beskrivna spärregeln. Det har då visat sig att, om faktorn (x)

²⁴ Tolv år hade i och för sig varit att föredra men det statistiska underlaget är f.n. inte tillräckligt bra för att testa en sådan regel.

bestäms till tre, så skulle spärregeln bli tillämplig vid flertalet avgäldsomregleringar. Det finns flera förklaringar till det men den ensamt viktigaste torde vara att marktaxeringsvärdena under den närmast föregående tidsperioden, år 2001–2011, har stigit mycket kraftigt, medan däremot konsumentprisindex har stigit endast mycket måttligt.²⁵ En spärregel som inte tillåter att avgälden under en nioårsperiod ökar med mer än tre gånger ökningen av konsumentprisindex kommer då i praktiken att medföra att kommunerna i det stora flertalet fall inte får en större del i förekommande markvärdesstegringar än vad som motsvarar tre gånger konsumentprisindex förändringar. En sådan effekt skulle inte ligga i linje med grundtankarna bakom tomträttsinstitutet. Om spärregeln i stället, som enligt vår mening är rimligt, enbart ska slå till i de fall där markvärdesstegringen är klart avvikande, måste faktorn (x) sättas avsevärt högre än tre. Då riskerar man å andra sidan att regeln aldrig blir tillämplig och därmed tämligen uddlös. En förutsättning för att en spärregeln ska bli ändamålsenlig är därför att den kan ”finkalibreras” till en lämplig nivå. Detta har emellertid, trots de omfattande beräkningar som vi har gjort med Statistiska centralbyråns hjälp, inte visat sig vara möjligt.²⁶

En annan komplikation gäller spärregelns tillämpning över tiden. I den ovan beskrivna modellen jämförs marktaxeringsökningen under en nioårsperiod med motsvarande ökning av konsumentprisindex (multiplicerat med faktorn (x)). Spärregeln förhindrar då att ökningen av avgäldsunderlaget under denna tid blir större än ökningen av konsumentprisindex (multiplicerat med den tillämpliga faktorn (x)). Spärregeln medför emellertid endast att effekten av kraftiga markvärdesstegringar skjuts upp. Markvärdesstegringar som har inträffat före ingången av den tillämpliga nioårsperioden kommer i stället att slå till helt och fullt under år 10 och följande år. Spärregeln kommer därmed på längre sikt inte att ge tomträttshavarna det skydd som den i förstone kan synas ge. Detta problem skulle i och för sig undvikas om regeln konstruerades så att den innefattade – i stället för en jämförelse med marktaxeringsvärdet (och konsumentprisindex) vid en tidpunkt nio år före omregleringstidpunkten – en jämförelse mellan en fast tidpunkt, t.ex. år 2001, och omregleringstidpunkten. Problemet skulle också kunna undvikas genom att det nya marktaxeringsvärdet jämfördes med det avgäldsunderlag som fastställdes nio år tidigare. En spärregel

²⁵ Se bilaga 4.

²⁶ Se bilaga 6.

av detta slag skulle emellertid vara ännu svårare att ”kalibrera”. I vart fall om jämförelsefaktorn (x) inte sätts mycket högt bedömer vi att effekten så småningom skulle bli att i stort sett alla avgäldsomregleringar bestäms av spärregeln.

Vi har övervägt om denna olägenhet – att spärregeln riskerar att slå till i alltför många fall – skulle kunna balanseras genom att regeln kompletterades med en nedre gräns, ”ett golv”, under vilken spärren inte ska slå till. Man skulle t.ex. kunna tänka sig att en ny avgäld, beräknad enligt huvudregeln om hur avgäldsunderlaget ska bestämmas, alltid måste godtas om den understiger cirka 5 000 kronor per år eller om den inte innebär en större avgäldsökning än cirka 500 kronor på tre år. Emellertid visar Statistiska centralbyråns beräkningar att en dylik ”golvregel” inte kommer att få någon nämnvärd betydelse; spärregeln kommer ändå – om inte jämförelsefaktorn (x) sätts mycket högt – att bli tillämplig i ett mycket stort antal fall. Mot införandet av en ”golvregel” talar också att den skulle ge tämligen godtyckliga effekter.²⁷

En annan aspekt på införandet av en spärregel av det angivna slaget – vare sig den kompletteras med en ”golvregel” eller ej – är att den medför att regelverket blir tämligen komplicerat och svårt att förstå. En spärregel skulle därmed motverka den avsedda förenklingen av avgäldsomregleringen. Vår bedömning är att den nu beskrivna spärregeln inte är lämplig.

Vi har även övervägt ett annat slag av spärregel av innebörd att avgälden inte får öka mer än vad som motsvarar den genomsnittliga markvärdestegringen för respektive tomträttsfastighet från en bestämd tidpunkt, t.ex. den 1 januari 2000, till omregleringstidpunkten.

En dylik bestämmelse har den fördelen att markvärdestegringen och därmed avgäldsutvecklingen sprids ut över tiden. Å andra sidan har denna spärregel liknande brister som den som har behandlats ovan. Det kan bl.a. antas att den i tider av kraftig markvärdestegring kommer att slå till vid flertalet omregleringar samtidigt som kraftiga markvärdestegringar fortfarande kommer att få ett förhållandevis snabbt genomslag på avgälden.

Vidare får referenstidpunkten (i beskrivningen ovan angiven till den 1 januari 2000) stor betydelse för avgäldsutvecklingen. Om referenstidpunkten ligger långt tillbaka i tiden, kan det förväntas ta lång tid innan en markvärdestegring får fullt genomslag på avgälden och viceversa. En alltför långsam upptrappning drabbar fastighets-

²⁷ Se bilaga 6.

ägaren genom att avgälden inte stiger i takt med markvärdet. En snabbare upptrappning leder i stället till att avgälden kan komma att stiga kraftigt trots spärregeln. Referenstidpunkten torde mot denna bakgrund behöva justeras med jämna men inte alltför långa mellanrum.

Även en spärregel av detta slag skulle i och för sig kunna kompletteras med en golvregel. En golvregel torde emellertid, i likhet med vad vi har konstaterat beträffande den tidigare behandlade spärregeln, inte få någon nämnvärd effekt. Det kan vidare förutses att även regelverket kring den nu diskuterade spärregeln skulle bli förhållandevis komplicerat och svårtillämpbart. Det kan också antas uppkomma inte obetydliga administrativa komplikationer, eftersom systemet förutsätter att motsvarande äldre marktaxeringsvärden finns bevarade och att fastighetsägarna har tillgång till dessa. Utreddarens bedömning är därför att inte heller en spärregel av detta slag är ändamålsenlig.

Vi har även övervägt om skyddet för den enskilde tomträtts-havaren bör tillgodoses genom införandet av en särskild jämningsregel som ger möjlighet att sätta ned avgälden för det fall att den skulle framstå som oskälig. En sådan jämningsregel skulle emellertid ge upphov till betydande gränsdragningsvårigheter och riskera att föranleda ett ökat antal tvister. Införandet av en jämningsregel av detta slag stämmer därmed också mindre väl överens med våra direktiv.

6.8 Bestämmandet av avgäld vid ett avskaffande av fastighetstaxeringen för småhus

Bedömning: Ett avskaffande av fastighetstaxeringen för småhus skulle avsevärt försvåra omregleringen av avgälderna för småhustomträtter.

Om fastighetstaxeringen försvinner, bör avgäldsunderlaget tills vidare bestämmas på grundval av det sist fastställda marktaxeringsvärdet för fastigheten och varje år räknas om enligt konsumentprisindex fram till omprövningstillfället. Parterna bör emellertid ha rätt att senare, dock tidigast tio år efter den sista marktaxeringen och därefter med minst tio års mellanrum, påkalla att det fastställs ett nytt avgäldsunderlag för tomträtten. Det nya avgäldsunderlaget bör motsvara 40 procent av ett efter en fri värdering framtaget marknadsvärde för marken och bör varje år kunna räknas om enligt konsumentprisindex.

Om fastighetstaxeringen avskaffas, måste ett annat tillvägagångssätt tillämpas för att fastställa avgäldsunderlaget för småhustomträtter. Det förekommer i dag inga andra former av liknande massvärderingar av fastigheter. Ett avskaffande av fastighetstaxeringen för småhus skulle därför avsevärt försvåra omregleringen av avgälder för småhustomträtter.

Frågan är då hur man, om fastighetstaxeringen av småhus likväl avskaffas, i stället ska beräkna avgäldsunderlaget.

Klart är att avgäldsunderlaget bör tas fram på ett sådant sätt att det kommer att anknyta till den enskilda fastighetens markvärde. Årligen återkommande fria värderingar av marken framstår dock inte som något praktiskt alternativ, eftersom det – med hänsyn till det stora antalet småhustomträtter – skulle bli mycket kostnadskrävande. Kostnadsskäl talar också emot att avgäldsunderlaget tas fram genom fria värderingar som sker med något längre mellanrum, t.ex. fem eller tio år.

Vi har övervägt om man i stället skulle kunna använda sig av sådana s.k. normeringstal som Bostadstaxeringsutredningen har lämnat förslag om.²⁸ Den utredningen har, för det fall att bostadstaxeringen avskaffas, förslagit att det ska kunna tas fram ett sådant normeringstal för varje fastighet. Normeringstalen ska spegla marknadsvärdet av fastigheten men vara starkt schabloniserade och

²⁸ Se SOU 2012:52 avsnitt 3.4.3.

generella för vissa större områden. De ska t.ex. kunna utgöras av kvadratmetervärden för bostäder, värden som med hjälp av tomtvärdetabeller kan fördelas på mark och byggnad. Normeringstalen ska tas fram av Lantmäteriet. Eftersom det inte blir fråga om att vid vissa givna tillfällen fastställa markvärden för specifika fastigheter, kommer systemet med normeringstal inte att innehålla någon mot svarighet till den nuvarande möjligheten att överklaga ett fastighetstaxeringsbeslut.

Enligt vår bedömning är det föreslagna systemet med normeringstal inte sådant att det kan användas för att ta fram avgäldsunderlag. Det viktigaste skälet för det är att normeringstalen i alltför hög grad kommer att bygga på generaliseringar och schabloner utan koppling till den enskilda fastigheten.

Vi har funnit det svårt att finna något annat bra alternativ. Det minst dåliga synes vara att fortsättningsvis utgå från 50 procent av det sist fastställda marktaxeringsvärdet och därefter justera detta med hänsyn till de förändringar som konsumentprisindex har genomgått mellan tidpunkten för fastställandet av detta marktaxeringsvärde och tidpunkten för omregleringen. Det är emellertid uppenbart att följsamheten mellan det därvid framräknade värdet och det faktiska markvärdet så småningom riskerar att gå helt förlorat. En lösning av detta slag bör därför kompletteras med en möjlighet för envar av parterna att begära en omvärdering av marken. Det marknadsvärde på marken som därvid tas fram bör sedan multipliceras med faktorn 0,4 för att man på så vis ska åstadkomma i huvudsak samma nivå på avgäldsunderlaget som vi har föreslagit i avsnitt 6.6.2. – Med hänsyn till de kostnader som en sådan ny värdering kan medföra för parterna och domstolarna bör denna möjlighet att begära omvärdering vara begränsad, lämpligen så att omvärdering inte får ske oftare än vart tionde år. Det på detta sätt framtagna avgäldsunderlaget bör därefter varje år kunna räknas om enligt konsumentprisindex.

7 Tomträtter för flerbostadshus

I detta kapitel behandlas avgäldsregleringen för tomträtter upplåtna för flerbostadshus. Vi tar väsentligen endast upp sådana frågor där vårt förslag, såvitt gäller flerbostadstomträtter, avviker från vad vi har föreslagits beträffande småhustomträtter. I den utsträckning de valda lösningarna sammanfaller med vad vi har föreslagit ifråga om småhustomträtter hänvisas till kapitel 6.

Redan här bör anmärkas att flerbostadshus inte sällan innehåller en större eller mindre andel lokaler. Det torde ha varit en av anledningarna till att regeringen i de lagrådsremisser som beslutades år 1997 och år 1998 ansåg att särskilda regler för t.ex. tomträtter bebyggda med flerbostadshus skulle kunna leda till svåra gränsdragningsproblem.¹ Regeringen fann därför att det inte var lämpligt att i detta avseende göra skillnad mellan upplåtelser för bostads-, industri- respektive kontorsändamål. Man kan dock ifrågasätta om detta synsätt fortfarande står sig. Såvitt vi har kunnat utröna görs det i den praktiska tillämpningen av nuvarande avgäldsbestämmelser skillnad mellan lokaldelen och bostadsdelen i ett flerbostadshus. Denna åtskillnad torde också utan alltför komplicerad lagstiftning kunna åstadkommas i den modell för avgäldsbestämning som vi föreslår i det följande. Vi har därför funnit att risken för sådana problem som berördes i 1997 och 1998 års lagrådsremisser inte i sig utgör anledning att behandla flerbostadstomträtter på samma sätt som t.ex. tomträtter för kontorsändamål. Därmed är det också naturligt att överväga frågan om avgäldsregleringen för flerbostadstomträtter skild från frågan om avgälden för tomträtter för t.ex. kontors- eller industriändamål.

¹ Se 1997 års lagrådsremiss s. 34 och 1998 års lagrådsremiss s. 46.

7.1 Generella regler för hela landet

Förslag: Bestämmelserna om tomträttsavgäld bör liksom hittills vara enhetliga för hela landet.

Vi har i avsnitt 6.1 konstaterat att bestämmelserna om tomträttsavgäld bör vara generell tillämpliga för hela landet.

Det är tydligt att skälen för detta i lika mån gör sig gällande när det gäller tomträtter avsedda för flerbostadshus. Vi föreslår därför att bestämmelserna om tomträttsavgäld för dessa tomträtter liksom hittills ska vara generella för hela landet.

7.2 Avgälden – produkten av ett avgäldsunderlag och en avgäldsrenta

Förslag: Avgälden ska bestämmas som produkten av ett avgäldsunderlag och en avgäldsrenta.

Vi har i avsnitt 6.2 konstaterat att avgälden liksom hittills bör bestämmas som produkten av ett avgäldsunderlag och en avgäldsrenta, att avgäldsunderlaget bör stå i ett visst givet förhållande till värdet på marken och att avgäldsrentan bör svara mot en skälig avkastning på detta avgäldsunderlag. Skälen för detta gör sig gällande även när det gäller tomträtter avsedda för flerbostadshus. Vi föreslår därför att även avgälden för dessa tomträtter ska bestämmas som produkten av ett avgäldsunderlag och en avgäldsrenta.

7.3 Årliga justeringar av avgälden

Förslag: Avgälden ska kunna justeras varje år och, om parterna inte har kommit överens om något annat, förfalla till betalning vid avgäldsperiodens början.

Frågan om avgäldsperiodernas längd och när avgälden förfaller till betalning har behandlats i avsnitt 6.3. Vi har där förespråkat ett system med årliga justeringar av avgälden, dvs. ettåriga avgäldsperioder. De skäl som vi har redovisat för detta är relevanta även i

fråga om tomträtter för flerbostadshus. Vi föreslår därför att också avgälden för tomträtter, avsedda för flerbostadshus, ska kunna justeras varje år. Hur det ska gå till återkommer vi till i avsnitt 7.6.4. Även vad gäller förfallotidpunkt bör samma regler gälla för flerbostadstomträtter som för småhustomträtter.

7.4 Bör regleringen av avgäldens storlek vara tvingande eller dispositiv?

Förslag: I 13 kap. jordabalken tas det in preciserade bestämmelser om hur avgälden för tomträtter, avsedda för flerbostadshus, ska bestämmas.

Bestämmelserna ska som huvudregel vara tvingande till tomt rättshavarens fördel.

Fastighetsägaren ska kunna avstå från att ta ut hela den avgäld som följer av lagen. Parterna ska också, i fråga om en förestående eller pågående avgäldsperiod, kunna avtala om att avgälden för den perioden ska bestämmas på annat sätt än det som lagen anger. Ett sådant avtal ska dock inte kunna medföra en högre avgäld än den som följer av lagen.

Ifråga om de tio första åren av tomträttsupplåtelsen ska det råda full avtalsfrihet mellan parterna i fråga om den årliga avgäldens storlek. Detta undantag ska dock inte gälla tomträttsupplåtelse som ersätter äldre tomträttsupplåtelse.

Vi har beträffande tomträtter för småhus funnit att övervägande skäl talar för att bestämmelserna om avgäldens storlek huvudsakligen ska vara tvingande till tomt rättshavarens fördel (se avsnitt 6.4). Detta grundar sig bl.a. på de konsumentskyddsaspekter som gör sig gällande för denna typ av tomträtter och det förhållandevis begränsade behovet av att kunna avtala om andra modeller för avgäldsbestämningen. Vi har emellertid funnit att det bör råda full avtalsfrihet i fråga om avgälden under de första tio åren av en tomträttsupplåtelse, dock inte om tomträttsupplåtelsen ersätter en äldre upplåtelse.

Flerbostadshus kan, generellt sett, delas upp i två huvudgrupper; hyreshus och bostadsrättshus. När det gäller tomträtter som är bebyggda med hyreshus finns det inte några egentliga konsumentskyddsaspekter att ta hänsyn till. Tvärtom kan man utgå från att

innehavarna av sådana tomträtter normalt bedriver ekonomisk verksamhet och har tillräckligt goda förutsättningar, bl.a. i ekonomiskt avseende, för att ha eller anlita den sakkunskap som krävs för att värdera olika avtalskonstruktioner, åstadkomma ett långsiktigt hållbart avtal och i övrigt tillvarata sina intressen. När det gäller tomträtter som är bebyggda med bostadsrättshus kan förhållandena vara annorlunda. Bostadsrättsföreningar förvaltas normalt av sina medlemmar och dessa är som regel lekmän. Det kan därför hävdas att i vart fall vissa sådana föreningar är i behov av visst ”konsumentskydd” på samma sätt som innehavare av småhustomträtter. Behovet framstår dock inte som tillnärmelsevis lika starkt, eftersom bostadsrättsföreningar i allmänhet har betydligt bättre ekonomiska förutsättningar för att anlita nödvändig fackkunskap än enskilda tomtträtthavare har.

Slutsatsen är därför att det, i fråga om flerbostadstomträtter, inte råder sådan obalans mellan parterna att detta i sig ger anledning att begränsa parternas möjligheter att ingå avtal om avgäldsregleringen.

De övriga argument mot en sådan avtalsfrihet som vi har redovisat i avsnitt 6.4 har emellertid relevans även i fråga om flerbostadstomträtter. Till detta kommer att även regleringen av avgälden för flerbostadstomträtter bör trygga de boende mot alltför höga avgäldsuttag. Detta talar för att det här – liksom vid småhusboende – bör finnas en övre gräns för den avgäld som parterna kan avtala om.

Vi föreslår därför att reglerna om hur avgälden för tomträtter för flerbostadshus som huvudregel ska vara tvingande.

På samma sätt som vi har föreslagit i fråga om småhustomträtter bör huvudregeln inte vara absolut. Fastighetsägaren bör naturligtvis kunna avstå från att ta ut hela den avgäld som följer av lagen. Parterna bör också, i samband med varje särskild omreglering, kunna avtala om att avgälden ska bestämmas på annat sätt än det som lagen anger. De bör också ha full avtalsfrihet beträffande villkoren för avgäldsregleringen för de första tio åren av tomträttsupplåtelsen, dock inte om tomträttsupplåtelsen ersätter en äldre upplåtelse (jfr avsnitt 6.4).

En särskild fråga är vad som bör gälla i fråga om parternas avtalsfrihet när en på tomträttsmark uppförd byggnad rymmer både bostäder och lokaler (en ”blandad upplåtelse”). Såsom vi återkommer till i kapitel 8 föreslår vi att parterna i ett avtal om tomtträtt för annat än bostadsändamål bör ha möjlighet att avtala om

högre avgäld än vad som följer av lagen. De ska även ha möjlighet att överenskomma om längre intervall mellan markvärderingarna än tio år och om en annan indexering av avgäldsunderlaget mellan värderingarna. Denna avtalsfrihet bör enligt vår mening gälla även vid blandade upplåtelser, såvitt gäller den del av tomträtten som är upplåten för annat än bostadsändamål. Det innebär att parterna beträffande lokaldelen, men inte bostadsdelen, i viss utsträckning kommer att kunna avtala om villkor för den framtida avgäldsregleringen som leder till högre avgäld än den som följer av lagen. Visserligen kan ett utnyttjande av denna avtalsfrihet inte förväntas innebära några egentliga fördelar när det råder en någorlunda jämn fördelning mellan bostäder och lokaler. Ett längre värderingsintervall eller en annan indexering av avgäldsunderlaget avseende lokaldelen kommer nämligen enligt vårt förslag inte att påverka värderingsintervallet eller indexeringen för bostadsdelen. Om däremot andelen bostäder är mer eller mindre obetydligt i förhållande till lokaldelen, kan det dock finnas fördelar med att utnyttja avtalsfriheten även vid blandade tomträttsupplåtelser. I dessa fall torde nämligen parterna utan särskilt omfattande utredning kunna komma överens om avgälden beträffande bostadsdelen och samtidigt tillämpa avtalade längre värderingsintervall och avvikande indexering beträffande lokaldelen. Den avtalsfrihet som föreslås gälla för tomträtter för annat än bostadsändamål har därför sitt berättigande också i fall av blandade tomträttsupplåtelser.

7.5 Avgäldsräntan

Förslag: Avgäldsräntan ska uppgå till 2,75 procent.
--

Vi har behandlat frågan om avgäldsräntans nivå i avsnitt 6.5. Vi har där förespråkat att avgäldsräntan fastställs i lag och utredaren har föreslagit att den bestäms till 2,75 procent. Detta har gjorts med utgångspunkt i föreliggande bedömningar av nivån på den långsiktiga realräntan. Någon anledning att ha olika avgäldsräntor för olika tomträttsändamål föreligger inte. Den alternativa avkastning som fastighetsägaren skulle ha erhållit om han, i stället för att upplåta tomträtt, hade investerat det kapital som tomträttsfastigheterna representerar på den allmänna kapitalmarknaden är ju densamma, oavsett vilken tomträttsupplåtelse som det har varit fråga om.

Utredaren föreslår därför att det även i fråga om tomträtter, avsedda för flerbostadshus, ska gälla en i lag angiven avgäldsrenta om 2,75 procent.

7.6 Hur avgäldsunderlaget ska bestämmas

7.6.1 Avgäldsunderlaget bör inte anknyta till marktaxeringsvärdet

Bedömning: I fråga om flerbostadstomträtter bör avgäldsunderlaget inte bestämmas med ledning av marktaxeringsvärdet.

Vi har beträffande tomträtter för småhus bedömt att avgäldsunderlaget bör anknyta till marktaxeringsvärdet, se avsnitt 6.6. Det är uppenbart att det skulle innebära en betydande förenkling om samma modell för framtagande av avgäldsunderlaget kunde tillämpas i fråga om flerbostadstomträtter. Man skulle då slippa en i många fall omständlig och kostnadskrävande enskild värdering. Sannolikt skulle också risken för domstolstvister och komplexiteten i de tvister som ändå går till domstol minska.

Att avgäldsunderlaget för en tomträtt, avsedd för flerbostadshus, baseras på marktaxeringsvärdet förekommer redan i dag, även om detta inte är lika vanligt som för småhusens del (se avsnitt 3.2.5). Åtminstone vissa kommuner synes således anse att marktaxeringsvärdet i tillräckligt hög grad svarar mot markens marknadsvärde.

Tillvägagångssättet vid fastighetstaxeringen har beskrivits närmare i avsnitt 6.6.1. Där har konstaterats att de principer som ligger till grund för bestämmandet av taxeringsvärden följer vedertagna metoder för fastighetsvärdering. Fastighetstaxeringen är dessutom utformad på ett sådant sätt att värdena tas fram på ett objektivt och rättssäkert sätt.

När det gäller taxeringen av hyreshus kan följande tilläggas. Värdefaktorerna för tomtmark till hyreshus är värderingsenhetens byggrätt i kvadratmeter (storlek) och det ändamål som bebyggelsen på värderingsenheten är avsedd för, antingen bostäder eller lokaler (typ av bebyggelse), se 12 kap. 1 och 4 §§ fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Med byggrätt avses den rätt som finns att uppföra en ny byggnad på taxeringsenheten. Byggrätten anges i kvadratmeter bruttoarea ovan mark och mäts enligt Svensk Standard.

Såväl byggnad för hyreshus som tomtmark för hyreshus delas var för sig in i (minst) en värderingsenhet för bostäder och en för lokaler (såvida båda slagen av utrymmen finns), se 6 kap. 3 och 7 §§ fastighetstaxeringslagen. I ett beslut om fastighetstaxering redovisas bl.a. uppgift om värdet för varje värderingsenhet och storleken av värdefaktorerna, se 20 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen. Byggrätten och värdet på marken avseende bostäder respektive lokaler framgår således av taxeringsbeslutet. Även fastighetsregistret innehåller dessa uppgifter, se 64 § förordningen (2000:308) om fastighetsregister.

Som nyss har sagts finns det mycket som talar för att även avgälden för tomträtter, avsedda för flerbostadshus, bör grundas på föreliggande marktaxeringsvärde. En avgörande fråga är dock om de marktaxeringsvärden som fastställs för flerbostadshus i tillräckligt hög grad överensstämmer med markens verkliga värde. Det är tydligt att överensstämmelsen mellan marktaxeringsvärde och verkligt markvärde är sämre i fråga om flerbostadsfastigheter än i fråga om småhusfastigheter. Det sammanhänger inte minst med att ortsprisunderlaget för mark avsedd för flerbostadshus är betydligt mer begränsat än vad fallet är när det gäller småhus.² Därmed blir också träffsäkerheten i de riktvärdeangivelser som bestäms för ett visst värdeområde lägre. Detta leder i sin tur till att tillförlitligheten i de markvärden som bestäms för respektive flerbostadshus blir förhållandevis låg. Risken för att avgälden kommer att grundas på ett i materiellt hänseende ”fel värde” är i sig ett skäl mot att använda marktaxeringsvärdet i förevarande sammanhang. Att lägga ett marktaxeringsvärde, vars riktighet kan ifrågasättas, till grund för bestämmandet av avgäldsunderlaget riskerar också att leda till att nuvarande domstolsprocesser om tomträttsavgäldens storlek ersätts av processer angående marktaxeringsvärdet.

Vad som nu har sagts talar med styrka för att marktaxeringsvärdet inte bör läggas till grund för avgäldsunderlaget för tomträtter, som avser flerbostadshus.

² Jfr Fastighetstaxeringsutredningens betänkande Fastighetstaxering – precision, påverkansmöjlighet, individuella bedömningar (SOU 2000:10) s. 161–163.

7.6.2 En värdering av marken i varje enskilt fall

Förslag: Avgäldsunderlaget för flerbostadstomträtter ska bestämmas med ledning av en fri värdering av markens marknadsvärde. Vid bedömningen av markvärdet ska hänsyn tas till ändamålet med upplåtelsen och de närmare villkor som ska tillämpas i fråga om fastighetens användning och bebyggelse. Marken ska värderas vart tionde år.

En fri värdering av marken måste göras

Vi har funnit att det är olämpligt att lägga det markvärde som fastställs vid fastighetstaxeringen till grund för avgäldsunderlaget. Såvitt vi känner till finns det inte någon annan liknande schabloniserad markvärdering som skulle kunna tillämpas i stället för fastighetstaxeringen. Med den utgångspunkt som vi har – att avgäldsunderlaget på något sätt ska avspegla markens värde – återstår då ingen annan möjlighet än att bestämma avgäldsunderlaget på grundval av en för varje tomträttsfastighet särskilt genomförd värdering av marken. Vid värderingen av marken bör vedertagna metoder för fastighetsvärdering tillämpas. I författningskommentaren återkommer vi med några hållpunkter för hur värderingen bör gå till.

Mot en sådan lösning kan i och för sig invändas att den inte innebär någon egentlig förenkling i förhållande till dagens system. De nya bestämmelserna bör därför utformas så att de ger parterna möjlighet att tillämpa förenklade värderingsmodeller. Parterna bör disponera över modellerna för värderingen och alltså vara oförhindrade att komma överens om att tillämpa schabloniserade modeller för framtagande av markvärdet; därvid bör även marktaxeringsvärdet kunna användas för att beräkna markens värde.

Under utredningsarbetet har det presenterats förslag som syftar till att åstadkomma ett annat slag av förenkling och förändring av bestämningen av avgäldsunderlaget. Det har sagts att fastighetsägaren endast bör få del av hela markvärdeutvecklingen under inledningen av tomträttsupplåtelsen, exempelvis de första tjugo åren. Fastighetsägaren skulle därigenom få en rimlig avkastning på de investeringar i infrastrukturen, såsom vägar och vatten och avlopp, som denne ofta har gjort inför eller under inledningen av en tomträttsupplåtelse. Med tiden, har det hävdats, beror markvärde-

stegringen främst på tomträttshavarens investeringar och underhåll. Fastighetsägaren borde därför endast få del av avkastningen på markvärdet såsom det har bestämts tjugo år efter upplåtelsestidpunkten.

En sådan ordning leder emellertid till att kopplingen mellan avgälden och markens värdeutveckling med tiden skulle gå helt förlorad. En förändring av avgäldsregleringen av detta slag skulle därför stå i strid med en av grundtankarna bakom tomträttsinstitutet, nämligen att fastighetsägaren fortlöpande ska få del i markvärdesstegringen.

Värderingar bör göras vart tionde år

Som vi redan har framhållit bör fastighetsägaren även i ett nytt avgäldssystem löpande få del av markens värdeutveckling. Markvärdering behöver därför ske regelbundet. Frågan blir då hur ofta. Olika omständigheter står härvid emot varandra. Å ena sidan är frekventa markvärderingar ägnade att öka kostnaderna för parterna och kan också ge upphov till flera svårlösta och långdragna tvister och domstolsprocesser. Å andra sidan leder ofta återkommande markvärderingar till att avgäldsunderlaget kommer att återspegla det verkliga markvärdet på ett bättre sätt än om värdering sker endast mera sällan.

Nuvarande bestämmelser, med minst tioåriga avgäldsperioder, medför att en markvärdering genomförs vart tionde år. I tidigare lagstiftningsärenden har det föreslagits att värdering skulle ske oftare än så. 1988 års tomträttsutredning förslog sålunda femåriga intervall, vilket regeringen anslöt sig till i 1998 års lagrådsremiss. Det framhölls särskilt att en ordning där omvärdering sker endast med längre intervall försämrar möjligheterna att anpassa avgälden till utvecklingen av värdet på marken.

Under vår utredning har det från både fastighetsägar- och tomtträttshavarhåll framförts kritik mot korta värderingsintervall. Det har sagts att värderingsintervallen under inga förhållanden bör vara kortare än tio år. Man har därvid särskilt pekat på risken för kostnadskrävande domstolsprocesser.

Enligt vår uppfattning är det angeläget att systemet utformas så att det inte ger upphov till onödiga kostnader för vare sig parterna eller domstolsväsendet. Med femåriga värderingsintervall riskerar man att antalet värderingar ökar med det dubbla i förhållande till

vad nuvarande lag kräver. Detta är naturligtvis inte önskvärt. Övervägande skäl talar därför för att värderingarna inte ska behöva ske med tätare mellanrum än tio år.

Vi har övervägt om det även bör finnas utrymme för längre värderingsintervall än tio år, i vart fall efter överenskommelse mellan parterna. Därmed riskerar dock följsamheten mellan faktiskt markvärde och det markvärde som ligger till grund för avgäldsunderlaget att bli mycket dålig. När det gäller det slag av tomträtter som nu diskuteras, flerbostadstomträtter, har vi därför kommit till slutsatsen att värderingsintervallen alltid bör vara tio år.

7.6.3 Hur bör avgäldsunderlaget förhålla sig till marknadsvärdet?

Förslag: Avgäldsunderlaget för flerbostadstomträtter ska motsvara 40 procent av markens marknadsvärde.

I avsnitt 6.6.2 har vi diskuterat hur avgäldsunderlaget bör förhålla sig till markens marknadsvärde, såvitt gäller småhustomträtter. Vi har där konstaterat att kommunerna i dag vanligen inte tar ut den avgäld som de enligt dagens rättspraxis är berättigade till och att ett nytt avgäldssystem lämpligen bör utformas med utgångspunkt i dagens faktiska uttag av avgäld.

Det är naturligt att inta samma synsätt när det gäller flerbostadstomträtter. Även i fråga om dessa tomträtter är det nämligen vanligt att kommunerna inte tar ut avgäld på markens fulla värde (se redogörelsen i avsnitt 3.2.5.2). Det torde huvudsakligen bero på att flertalet fastighetsägare/kommuner uppfattar den lägre avgäldsnivå som faktiskt tas ut som mera skälig än den som fastighetsägarna enligt rättspraxis i och för sig torde vara berättigade till.

Fastighetsägarnas benägenhet att acceptera en lägre tomträttsavgäld i fråga om flerbostadshus torde som regel sammanhålla med att höga avgälder riskerar att leda till högre boendekostnader. Att så är fallet är särskilt tydligt när lägenheterna i flerbostadshuset är upplåtna med *bostadsrätt*. Bostadsrättshavarnas kostnader för boendet kommer då att vara mer eller mindre direkt beroende av avgäldsuttaget. I andra fall är det inte säkert att en reduktion av avgälden kommer de boende till del. Om lägenheterna är upplåtna med *hyresrätt*, är det nämligen – såsom hyressättningsreglerna är

utformade – i första hand hyresvärden, inte hyresgästerna, som kan tillgodogöra sig en avgäldsreduktion. Vi har övervägt om man i detta sammanhang bör göra skillnad på tomträtter som är bebyggda med hyresfastigheter och sådana som är bostadsrättsfastigheter men har kommit fram till att det inte skulle vara lämpligt. Ett skäl till det är att en sådan åtskillnad troligen inte skulle vara förenlig med EU-rättens statsstödsregler (se avsnitt 4.4). Även i övrigt framstår det som olämpligt att skapa ett regelverk som leder till att den ena upplåtelseformen får ett försteg i förhållande till den andra. Till detta kommer att det även vid upplåtelse med hyresrätt på längre sikt torde vara en trygghet för de boende att avgäldsuttaget begränsas.

För att avgöra hur avgäldsunderlaget bör förhålla sig till markvärdet har vi gett Statistiska centralbyrån i uppdrag att göra vissa beräkningar. Av beräkningarna, vilka bygger på en rad antaganden som beskrivs närmare i avsnitt 13.2.1, framgår att kommunernas totala avgäldsuttag för de flerbostadshus som ingår i beräkningsunderlaget är cirka 787 miljoner kronor per år (se bilaga 7). På samma sätt som i fråga om småhustomträtterna får det antas att avgäldsuttaget – med den praxis som kommunerna i dag tillämpar – kommer att öka något innan de förslag som vi lämnar kan bli lag. Vidare kan det antas att en del kommuner inte heller i framtiden kommer att ta ut maximal avgäld. Mot denna bakgrund bedömer vi att en ny lagstiftning bör utformas så att den medger ett avgäldsuttag som ligger cirka 100 miljoner kronor högre per år än det nuvarande uttaget. Enligt Statistiska centralbyråns beräkningar motsvarar detta drygt 50 procent av marktaxeringsvärdet, vilket i sin tur motsvarar, efter viss avrundning, 40 procent av ett utifrån marktaxeringsvärdet beräknat marknadsvärde.³

En komplikation i sammanhanget, vilken vi har berört i avsnitt 7.6.1, är att överensstämmelsen mellan marktaxeringsvärde och verkligt markvärde är sämre i fråga om flerbostadsfastigheter än i fråga om småhusfastigheter. Detta torde medföra att marktaxeringsvärdet för flerbostadsfastigheterna i praktiken inte alltid når upp till 75 procent av markens marknadsvärde. Eftersom vårt förslag bygger på att det ska göras en värdering av markens värde i varje enskilt fall, kan det antas att det maximala avgäldsuttaget blir något högre än vad Statistiska centralbyråns beräkningar visar.

³ 53 procent av marktaxeringsvärdet motsvarar cirka 40 procent av ett ur marktaxeringsvärdet härlett markvärde ($0,75 \times 0,53 = 39,75$).

Avvikelsen torde dock inte vara större än att den kan godtas i ett schabloniserat system.

Utredaren föreslår därför att avgäldsunderlaget ska utgöra 40 procent av markens konstaterade marknadsvärde.

En modell av detta slag får till effekt att vissa fastighetsägare blir tvungna att sänka sitt avgäldsuttag i förhållande till i dag, medan andra fastighetsägare även i fortsättningen kommer att kunna ta ut en högre avgäld än vad man från tomträttshavarhåll anser vara rimligt. Detta är en naturlig följd av att nuvarande tillämpning av avgäldsbestämmelserna så påtagligt skiljer sig åt mellan olika delar av landet men givetvis innebär det likafullt att modellen kan komma att möta kritik från enskilda fastighetsägare och tomträttshavare. Vi anser dock att fördelarna med modellen överväger, eftersom den kan förväntas öka förutsebarheten i avgäldsbestämningen och leda till ett bättre skydd för boende i flerbostadshus.

7.6.4 Årlig omräkning av avgäldsunderlaget

Förslag: De år som markvärdering inte sker ska avgäldsunderlaget kunna räknas om med förändringen av konsumentprisindex från tioårsperiodens början till och med den sjunde hela kalendermånaden före den nya avgäldsperiodens början.

För att man vid avgäldsreglering som avser småhustomträtter ska kunna bortse från den s.k. triangeleffekten har vi för dessa tomträtter föreslagit att avgäldsunderlaget får omräknas varje år, dvs. en gång per avgäldsperiod (se avsnitt 6.6.3). Vi har bedömt att konsumentprisindex är det lämpligaste indexet att använda vid denna omräkning. Konsumentprisindex följer i och för sig inte markvärdeutvecklingen särskilt väl. Detta har emellertid mindre betydelse för småhusens del, eftersom indexering endast kommer att ske ett par gånger innan ett nytt markvärde har fastställts genom en allmän eller förenklad fastighetstaxering.

Om indexering ska ske under längre tid än några enstaka år, kan emellertid avvikelsen mellan det indexuppräknade värdet och det faktiska värdet bli förhållandevis stor, jfr bilaga 4. Detta talar i och för sig för att man beträffande flerbostadstomträtter – vilkas avgäldsunderlag enligt det föreslagna avgäldssystemet kommer att kunna indexeras nio år i rad – borde använda ett annat index än konsu-

mentprisindex. Vi har bl.a. övervägt det fastighetsprisindex för flerbostadshus som Statistiska centralbyrån f.n. utvecklar. Såsom vi har framhållit i avsnitt 6.6.3.6 är emellertid konsumentprisindex ett välkänt, stabilt och i kompensations-sammanhang vanligt förekommande index. Att ett och samma index tillämpas vid indexeringen, oavsett tomträttens ändamål, är också ägnat att öka enkelheten och överskådligheten i avgäldssystemet. Vi föreslår därför att konsumentprisindex ska användas även för indexeringen av tomt-rättsunderlaget för flerbostadstomträtter.

Vad gäller den närmare utformningen av omräkningen föreslår vi att man vid omprövning av avgäld som sker utan samband med markvärdering – i praktiken omregleringen av åren 2–10 under respektive värderingscykel – ska kunna räkna om avgäldsunderlaget med förändringen av konsumentprisindex från den tioåriga värderingsperiodens början till och med den sjunde hela kalendermånaden före den nya avgäldsperioden.

7.7 En spärregel mot mycket kraftiga avgäldsökningar?

Bedömning: Det bör inte införas någon spärregel mot mycket kraftiga avgäldsökningar.

I avsnitt 6.7 har vi diskuterat om det i fråga om småhustomträtter bör införas en spärregel mot mycket kraftiga avgäldsökningar. Vi har därvid kommit fram till att en sådan spärregel i och för sig skulle vara önskvärd. Utredaren har emellertid funnit att det är utomordentligt svårt att ge en sådan regel en ändamålsenlig och enkel utformning; det har inte gått att finna någon modell som framstår som rimlig.

Enligt vår bedömning skulle en spärregel vara av värde även i fråga om flerbostadstomträtter. Visserligen torde behovet vara mindre, bl.a. därför att innehavaren av en sådan tomträtt ofta har större möjligheter än innehavaren av en småhustomträtt att övervältra kostnaderna för avgälden på andra, t.ex. genom höjda hyror. Effekterna av kraftiga markvärdesstegringar kan trots detta bli kännbara, antingen för tomträttshavaren själv eller för de boende.

En förutsättning för införandet av en spärregel bör emellertid även för detta slag av tomträtter vara att regeln kan ges en lämplig

utformning. De svårigheter med en spärregel som har noterats i avsnitt 6.7 torde i samma utsträckning göra sig gällande om regeln appliceras på flerbostadstomträtter. Övervägande skäl talar därför mot att införa en spärregel.

8 Tomträtter för andra ändamål än bostäder

I detta kapitel behandlas avgäldsregleringen för tomträtter med andra ändamål än bostadsändamål. Avsnittsindelningen följer indelningen i kapitlen 6 och 7 om avgäldregleringen avseende tomträtter för bostadsändamål. För det fall övervägandena sammanfaller med vad som har angetts där hänvisas läsaren till relevant avsnitt i kapitel 6 eller, i förekommande fall, kapitel 7. I de avseenden där förslaget, såvitt gäller tomträtter avsedda för annat än bostäder, avviker från vad som har föreslagits beträffande tomträtter för bostadsändamål utvecklas saken närmare.

8.1 Generella regler för hela landet

Bedömning: Bestämmelserna om tomträttsavgäld bör liksom hittills vara enhetliga för hela landet.

Vi har i avsnitt 6.1, såvitt gäller småhustomträtter, bedömt att bestämmelserna om tomträttsavgäld bör vara enhetliga för hela landet. Vad som där har sagts äger giltighet även i fråga om tomträtter för annat än bostadsändamål.

8.2 Avgälden – produkten av ett avgäldsunderlag och en avgäldsrenta

Förslag: Avgälden ska bestämmas som produkten av ett avgäldsunderlag och en avgäldsrenta.

Vi har i avsnitt 6.2, såvitt gäller småhustomträtter, gjort bedömningen att avgälden liksom hittills bör bestämmas som produkten av ett avgäldsunderlag och en avgäldsrenta, att avgäldsunderlaget bör stå i ett visst givet förhållande till markens värde och att avgäldsrentan bör svara mot en skälig avkastning på detta avgäldsunderlag. Denna bedömning är enligt vår mening giltig även i fråga om tomträtter för annat än bostadsändamål. Den framtida lagregleringen av avgälden för sådana tomträtter bör alltså också bygga på begreppen avgäldsrenta och avgäldsunderlag.

8.3 Årliga justeringar av avgälden

Förslag: Avgälden ska kunna justeras varje år och, om parterna inte har kommit överens om något annat, förfalla till betalning vid avgäldsperiodens början.

Vi har i avsnitt 6.3, såvitt gäller småhustomträtter, förespråkat ett system som ger möjlighet till årliga avgäldsjusteringar, dvs. ett system där avgäldsperioderna alltid är ett år långa. Vi har också funnit att förfalldagen bör anges uttryckligen i lagen. De skäl som vi därvid har angett gör sig enligt vår mening gällande även i fråga om tomträtter som avser annat än bostadsändamål.

En särskild fråga som vi har diskuterat i avsnitt 6.3 är om det bör vara möjligt att avtala om längre avgäldsperioder än ett år. Såvitt gäller småhustomträtter har vi kommit till slutsatsen att det inte bör vara möjligt att avtala om fleråriga avgäldsperioder. Det finns omständigheter som talar för en annan ordning när det gäller tomträtter för annat än bostadsändamål. I sådana tomträttsavtal finns oftast ett klart kommersiellt inslag och det kan då synas rimligt att parterna har den fulla avtalsfrihet som annars vanligen gäller på den kommersiella förmögenhetsrättens område. Här finns inte heller några boendehänsyn eller ”konsumentintressen” att beakta. Som vi har konstaterat i avsnitt 6.3 innebär emellertid en möjlighet att avtala om fleråriga avgäldsperioder komplikationer, vilka kan medföra att en del av enkelheten i systemet går förlorad. Det behov av kommersiella sÄrlösningar som kan finnas torde dessutom helt kunna tillgodoses genom de särskilda möjligheter att avtala om längre värderingsintervall och om avvikande indexregleringar som vi föreslår i avsnitt 8.4.

8.4 Bör regleringen av avgäldens storlek vara tvingande eller dispositiv?

Förslag: I 13 kap. jordabalken tas preciserade bestämmelser in om hur tomträttsavgälden för andra tomträtter än bostäder ska bestämmas. Parterna ska genom skriftliga avtal kunna avtala om att avgälden för den följande avgäldsperioden eller för en redan inledd avgäldsperiod ska regleras på annat sätt än som följer av lagens regler.

I dag är lagens regler om hur avgälden ska bestämmas tvingande. Parterna kan alltså i princip inte träffa avtal om vare sig högre eller lägre avgäld än den som följer av lagens regler.

Vi har beträffande småhustomträtter funnit att övervägande skäl talar för att reglerna även i fortsättningen bör ha viss tvingande karaktär. Vårt förslag i den delen innebär att bestämmelserna ska vara tvingande till förmån för tomträttshavaren, dvs. parterna ska ha frihet att avtala om en avgäld som är lägre men inte högre än den som följer av lagens regler (se avsnitt 6.4). Vårt ställningstagande grundar sig bl.a. på de konsumentskyddsaspekter som gör sig gällande för den typen av tomträtter och det förhållandevis begränsade behovet av att kunna avtala om andra sätt för att bestämma avgälden. Användandet av avvikande beräkningssätt kan också förväntas leda till att avgäldssystemet blir, framför allt från tomträttshavarnas perspektiv, mindre överskådligt och begripligt. Även för kreditgivare och andra tredje män torde förekomsten av avvikande beräkningssätt vara en nackdel. Samtidigt har vi funnit att det bör gälla full avtalsfrihet i fråga om avgälden under de första tio åren av en tomträttsupplåtelse. Detta sammanhänger med att fastighetsägaren kan ha anledning att i början av tomträttsupplåtelsen ta ut en annan, högre avgäld för att kompensera sig för sina särskilda kostnader för tomträttsupplåtelsen. – Vi har också funnit att tomträtter avsedda för flerbostadshus i detta avseende bör behandlas på samma sätt som småhustomträtter (se avsnitt 7.4).

När det gäller tomträtter som har upplåtits för annat än bostadsändamål – i flertalet fall för rent kommersiella ändamål – finns det inte några konsumentskyddsaspekter att ta hänsyn till. Det finns därför anledning att överväga om det finns några andra skäl för att begränsa avtalsfriheten eller om parterna bör ha full frihet att genom avtal avvika från lagens bestämmelser om avgäldsreglering.

Det finns skäl som talar för full avtalsfrihet. I avtalsförhållanden där ingen av parterna är konsument råder vanligen avtalsfrihet. Det är också tydligt att det just i fråga om tomträttsavgäld kan finnas särskilda incitament för parterna att upprätta avtal som är avpassade efter förhållandena i det enskilda fallet. Det sammanhänger bl.a. med att möjligheterna att förenkla nuvarande regler om avgäldsbestämningen för detta slag av tomträtter är tämligen begränsade. Vi återkommer till detta nedan men det kan redan här konstateras att det t.ex. i praktiken inte torde vara en framkomlig väg att generellt tillämpa det markvärde som fastställs vid fastighetstaxeringen. Lagregleringen måste därför bygga på att det återkommande görs individuella bedömningar av markens värde. Den ovisshet om avgäldens utveckling som detta kan leda till kan göra att parterna finner det önskvärt att träffa avtal om förenklade och mera förutsebara modeller för avgäldsbestämningen.

En omständighet som kan tala för att begränsa avtalsfriheten vid vissa typer av avtal är att det råder obalans mellan avtalsparterna, i så måtto att den ena parten inte kan förväntas ha nödvändig kunskap för att ingå ett avtal av ifrågavarande slag. Den som innehar en tomträtt, upplåten för annat ändamål än bostadsändamål, bedriver emellertid vanligen själv ekonomisk verksamhet. En sådan tomt rättshavare kan därför, typiskt sett, förväntas ha tillräckligt goda förutsättningar, bl.a. i ekonomiskt avseende, för att värdera olika avtalskonstruktioner, åstadkomma långsiktigt hållbart avtal och i övrigt tillvarata sina intressen. Det föreligger därmed i allmänhet inte någon sådan obalans mellan parterna som skulle kunna motivera en begränsning i avtalsfriheten.

Ett annat skäl att begränsa avtalsfriheten skulle kunna vara hänsynen till tredje man, i detta sammanhang framför allt kreditgivare med säkerhet i tomträtten. En frihet att avtala om högre avgäld än den som följer av lagen skulle, kan det hävdas, leda till skada för inteckningshavarna. Frågan har varit uppe till bedömning i ett tidigare lagstiftningsärendet. 1988 års tomträttsutredning angav sålunda i sitt betänkande att andra avtalskonstruktioner (än den som angavs i lagen) kunde innebära en mer komplicerad kreditbedömning, men att dessa problem, enligt företrädare för kreditväsendet, borde kunna bemästras. Vi har i den delen ingen annan uppfattning än den tidigare utredningen.

Det är mot den bakgrunden som man ska se de tidigare lagförslag som innebar en i princip fullständig avtalsfrihet. 1988 års tomträttsutredning ansåg sålunda att någon begränsning av avtals-

friheten till vissa faktorer eller liknande inte skulle förekomma och att parterna borde vara fria att frångå också utgångspunkterna för lagens bestämmelser om avgäldsregleringen, dvs. att avgälden ska återspegla markens värdeutveckling. Utredningens förslag innebar bl.a. att parterna skulle ha möjlighet att knyta avgälden eller en del av den till mer affärsmässiga faktorer såsom exempelvis en viss verksamhets eller fastighets omsättning eller driftnetto eller utvecklingen av ett specifikt branschindex.

I detta utredningsarbete har det emellertid framkommit att det inte finns något starkt intresse eller behov av att fritt kunna avtala om villkoren för avgäldsregleringen. Tvärtom har det framhållits att det är av vikt för tomträttsinstitutet att avgäldsregleringen är generell, enkel och förutsägbar. Det talar för att regleringen av avgäldens storlek även i fortsättningen bör vara, i vart fall i viss utsträckning, tvingande.

Vår uppfattning är därför att även lagregleringen för tomträtter, avsedda för annat än bostadsändamål, bör ha vissa tvingande inslag. Avgälden bör således, som vi redan har varit inne på, räknas fram som en i lagen angiven avgäldsränta på ett avgäldsunderlag. Avgäldsunderlaget bör räknas fram vid en regelbundet återkommande värdering av marken och mellan värderingstillfällena kunna räknas om enligt ett index. Avgäldsregleringen får därigenom en enhetlig grundstruktur, något som torde vara begripligheten och överskådligheten i systemet till gagn.

Samtidigt står det klart att parterna beträffande vissa moment i avgäldsregleringen kan ha ett påtagligt behov av att kunna avtala om lösningar som är avpassade för det speciella avtalsförhållandet. I det följande föreslår vi att avgäldsunderlaget ska grundas på vart tionde år företagna markvärderingar och däremellan räknas om i enlighet med konsumentprisindex förändringar. I enskilda fall kan parterna vilja ha längre värderingsintervall, t.ex. 20 år. Det sammanhänger med att det i kommersiella sammanhang kan finnas ett intresse av att kunna förutse avgäldsuttaget under lång tid framåt. I synnerhet med så långa värderingsintervall kan parterna också ha intresse av att använda en annan modell för indexering för att avgälden på ett godtagbart sätt ska avspegla markvärdeutvecklingen. Vi föreslår därför att parterna ska ha frihet att avtala om längre värderingsintervall och om andra modeller för indexering än de som lagen anger.

Vi bedömer också att parterna inför en ny avgäldsperiod eller ett nytt värderingsintervall kan ha intresse av att träffa överenskom-

melser som innebär att avgäldsrentan eller avgäldsunderlaget bestäms till en högre eller lägre nivå än den som följer av lagens regler. De nya bestämmelserna bör inte uppställa något hinder mot sådana överenskommelser. Däremot har vi inte kunnat finna att det finns något behov – vid sidan av det ovan angivna behovet av att i enskilda fall kunna avtala om längre värderingsintervall eller annan indexering – av att kunna träffa avtal om avvikande avgälder för *framtida* värderingsintervaller.

8.5 Avgäldsrentan

Förslag: Avgäldsrentan ska uppgå till 2,75 procent.

Frågan om avgäldsrentans nivå har behandlats i avsnitt 6.5. Där har utredaren – mot bakgrund av Konjunkturinstitutets yttrande angående den långsiktiga realrentan – förespråkat en i lag angiven avgäldsrenta om 2,75 procent.

I och för sig finns det anledning att anta att avkastningskraven på kommersiella fastigheter är andra än avkastningskraven på t.ex. bostadsfastigheter. Det kan synas tala för att avgäldsrentan för tomträtter avsedda för annat än bostäder bestäms på annat sätt än avgäldsrentan för småhustomträtter. Enligt vår mening finns det emellertid inte tillräckliga skäl att välja olika avgäldsrentor för olika slag av tomträtter. Den jämförbara avkastning som skulle kunna erhållas på den allmänna kapitalmarknaden är ju densamma oavsett vilken tomträttsupplåtelse som den jämförs emot.

Mot denna bakgrund föreslår utredaren att avgäldsrentan för ifrågavarande tomträtter i lagen fastställs till 2,75 procent.

Det är en lägre räntenivå än den som har varit den vanliga i rättspraxis under de sista 25 åren. Som kommer att beröras i avsnitt 13.2.1 bygger emellertid utredarens förslag på bedömningen att även en fortsatt tillämpning av de principer som ligger till grund för nuvarande praxis enligt den s.k. realräntemetoden skulle leda till en lägre räntenivå.

8.6 Hur avgäldsunderlaget ska bestämmas

8.6.1 Gällande rätt

Vid omreglering av avgäld ska avgälden bestämmas på grundval av det värde som marken äger vid tiden för omprövningen.¹

Högsta domstolen har i NJA 1975 s. 385 slagit fast att markvärdet ska antas motsvara ett tänkt saluvärde på marken i avröjt skick vid omregleringstidpunkten. Därmed avses det värde som i expropriationslagstiftningen betecknas som markens marknadsvärde. Vi har berört detta vid ett flertal tillfällen, se bl.a. avsnitt 2.2.2.

8.6.2 Tillämpningen i praktiken

När det gäller tomträtter som inte har bostadsändamål synes innebörden i rättspraxis – att avgäldsunderlaget fullt ut ska motsvara markens marknadsvärde – ha fått fullt genomslag i kommunernas tillämpning. Det kan i och för sig variera hur markvärderingen genomförs; vissa kommuner genomför värderingar på egen hand och i andra fall sker värderingen externt. Kommunerna eftersträvar dock normalt att vid omregleringen av avgälden få fram vad som är markens marknadsvärde och sedan bestämma avgäldsunderlaget lika med detta.

Det kan finnas olika anledningar till att avgäldsunderlaget för dessa tomträtter – i högre grad än för andra tomträtter – har kommit att sättas lika med markens marknadsvärde. Det ligger t.ex. nära till hands att anta att de skäl som har föranlett ett lägre avgäldsuttag för småhus- och flerbostadstomträtter inte gör sig gällande ifråga om andra tomträtter. EU-rättens statsstödsregler (se avsnitt 4.4) torde också ha inverkat på kommunernas tillämpning av reglerna om tomträtt. Även de begränsade möjligheterna till adekvata förenklingar av markvärderingen får antas ha haft betydelse för tillämpningen.

¹ Se 13 kap. 11 § andra stycket jordabalken.

8.6.3 Avgäldsunderlaget kan inte anknyta till marktaxeringsvärdet

Bedömning: Avgäldsunderlaget bör inte bestämmas med ledning av marktaxeringsvärdet.

Vi har redan konstaterat att avgäldsunderlaget bör stå i ett visst givet förhållande till markvärdet. Ifråga om småhustomträtter har vi funnit det vara naturligt att vid bestämningen av avgäldsunderlaget använda sig av de markvärden som regelbundet fastställs genom fastighetstaxeringen, se vidare avsnitt 6.6.1. Beträffande tomträtter, avsedda för flerbostadshus, har vi däremot funnit att de marktaxeringsvärden som fastställs för flerbostadshus inte har tillräckligt hög träffsäkerhet för att kunna ligga till grund för avgäldsunderlaget, se avsnitt 7.6.1.

Vid fastighetstaxeringen ska det som huvudregel fastställas ett markvärde även för tomträttsfastigheter som avser andra ändamål än bostadsbebyggelse. För ett förhållandevis stort antal tomträttsfastigheter har emellertid något markvärde inte fastställts, se avsnitt 1.3.4. Till detta kommer att antalet försäljningar av fastigheter som ligger till grund för fastighetstaxeringen för tomträttsfastigheter av detta slag är begränsat. Detta medför att precisionen i de markvärden som trots allt fastställs vid fastighetstaxering inte i tillräckligt hög grad kan förväntas återspegla markens verkliga värde i dessa fall.

Avgäldsbestämningen för tomträtter som är avsedda för annat än bostadsändamål kan därför enligt vår mening inte förenklas genom ett användande av marktaxeringsvärdena. Risken är alltför hög att det tillämpade markvärdet i så fall skulle avvika orimligt mycket från markens verkliga värde.

8.6.4 En värdering av marken i varje enskilt fall

Förslag: Avgäldsunderlaget ska bestämmas med ledning av en fri värdering av markens marknadsvärde. Vid bedömningen av markvärdet ska hänsyn tas till ändamålet med upplåtelsen och de närmare villkor som ska tillämpas i fråga om fastighetens användning och bebyggelse. Marken ska värderas vart tionde år, om inte parterna har kommit överens om längre värderingsintervall.

Frågan är då hur avgäldsunderlaget i stället ska bestämmas. I avsnitt 7.6 har vi haft anledning att beröra motsvarande fråga, såvitt gäller tomträtter avsedda för flerbostadshus. Vi har där dragit slutsatsen att det enda rimliga alternativa sättet att bestämma avgäldsunderlaget är att genomföra en marknadsvärdering av den aktuella marken. En sådan lösning innebär ett bibehållande av det tillvägagångssätt som sedan länge har tillämpats och kan därmed synas inte innebära någon förenkling i förhållande till vad som gäller i dag. De nya bestämmelserna bör emellertid utformas så att de ger parterna möjlighet att tillämpa förenklade värderingsmodeller. En naturlig utgångspunkt är i och för sig att man vid värderingen använder sig av vedertagna metoder för fastighetsvärdering tillämpas. Parterna bör emellertid disponera över modellerna för värderingen och alltså vara oförhindrade att komma överens om att tillämpa schabloniserade modeller för framtagande av markvärdet.

För att avgäldsunderlaget även i ett nytt avgäldssystem löpande ska följa markens värdeutveckling behöver markvärdering – på samma sätt som vi har, såvitt gäller tomträtter för flerbostadshus, redovisat i avsnitt 7.6.2 – ske regelbundet. Även när det gäller detta slag av tomträtter bör det dock inte vara nödvändigt att värdera om marken oftare än vart tionde år; däremellan bör som vi återkommer till i avsnitt 8.6.5 avgäldsunderlaget indexomräknas. Som vi har redovisat i avsnitt 8.4 bör parterna dessutom ha möjlighet att avtala om längre värderingsintervall. Därmed kan de totala kostnaderna för värderingsprocessen minskas ytterligare.

I författningskommentaren återkommer vi med några hållpunkter för hur värderingen bör gå till.

8.6.5 Årlig omräkning av avgäldsunderlaget

Förslag: De år som markvärdering inte sker ska avgäldsunderlaget kunna räknas om med förändringen av konsumentprisindex från tioårsperiodens början till och med den sjunde hela kalendermånaden före den nya avgäldsperiodens början. Parterna ska dock kunna avtala om att indexeringen ska ske på annat sätt.

I avsnitt 7.6.4 har vi diskuterat, såvitt gäller tomträtter för flerbostadshus, hur det avgäldsunderlag som har tagits fram i samband med den vart tionde år företagna markvärderingen ska räknas om fram till nästa markvärdering. Vi har föreslagit att avgäldsunderlaget för åren 2–10 ska räknas om i enlighet med konsumentprisindex förändringar. Valet av konsumentprisindex beror framför allt på att konsumentprisindex är ett välkänt, stabilt och i kompensations-sammanhang vanligt förekommande index. Vi har konstaterat att det i och för sig hade varit önskvärt med ett annat index, som följer fastighetsprisutvecklingen bättre, men att ett sådant index i dag inte finns tillgängligt.

Det finns inte anledning att se saken på något annat sätt när det gäller tomträtter avsedda för annat än bostäder. Även i ett längre perspektiv torde det helt saknas förutsättningar för att få fram ett fastighetsprisindex som avspeglar fastighetsprisutvecklingen inom gruppen ”kommersiella tomträtter” på ett någorlunda rättvisande sätt. Det framstår mot den bakgrunden knappast som möjligt att i lagen använda något annat index än konsumentprisindex. Som vi redan har varit inne på (se avsnitt 8.4) bör emellertid parterna ha möjlighet att avtala om andra, avvikande indexmodeller.

Vad vi har uttalat i avsnitt 7.6 om det närmare sättet för omräkningen gäller i motsvarande mån beträffande tomträtter för annat än bostadsändamål. Sålunda bör, vid omprövning av avgälden för de år då någon markvärdering inte sker, avgäldsunderlaget kunna räknas om med förändringen av konsumentprisindex från värderingsperiodens början till och med den sjunde hela kalendermånaden före den nya avgäldsperiodens början.

8.7 En spärregel mot mycket kraftiga avgäldsökningar?

Bedömning: Det bör inte införas någon spärregel mot mycket kraftiga avgäldsökningar.

Vi har i avsnitten 6.7 och 7.7 diskuterat om det bör införas en spärregel mot mycket kraftiga avgäldsökningar. Därvid har konstaterats att det finns skäl som talar för detta men att det är utomordentligt svårt att ge en sådan spärregel en ändamålsenlig utformning. Utredaren har därför avstått från att föreslå en sådan regel.

När det gäller tomträtter för andra ändamål än bostäder torde tomträttshavaren normalt kunna övervältra den kostnadsökning som en kraftig markvärdesstegring ger upphov till inom ramen för sin ekonomiska verksamhet, t.ex. genom höjda försäljningspriser. En höjd avgäld påverkar därför inte hans eller hennes ekonomiska förutsättningar på samma sätt som den påverkar en småhusägare eller en boende i ett flerbostadshus.

Redan på grund härav saknas det skäl att, såvitt gäller tomträtter för annat än bostadsändamål, överväga en spärregel mot mycket kraftiga avgäldshöjningar.

8.8 Blandade upplåtelser

Förslag: Om en tomträtt har upplåtits både för bostadsändamål och för annat ändamål, ska avgäldsunderlaget beräknas särskilt för bostadsdelen respektive den övriga delen. För bostadsdelen ska underlaget beräknas enligt vad som gäller för tomträtter som avser flerbostadshus och för den övriga delen ska det beräknas enligt vad som gäller för tomträtter som avser andra ändamål än bostäder.

Storleken av respektive del ska bestämmas med hänsyn till byggrätten i kvadratmeter bruttoarea (BTA) för respektive ändamål. Om det inte är möjligt, ska storleken i stället bestämmas med hänsyn till värdet av respektive del av tomträten.

Vi har i avsnitt 7.4 funnit att man vid utformningen av ett nytt avgäldssystem bör göra skillnad på flerbostadstomträtter och tomträtter för annat än bostadsändamål.

Det väcker frågan hur avgälden ska beräknas när en tomträtt är upplåten både för bostadsändamål och, i vissa delar, för annat ändamål. Så är t.ex. fallet när ett på tomträttsfastigheten byggt flerbostadshus är avsett att rymma även kontor och andra typer av lokaler. Skälen för att begränsa avgäldsuttaget gör sig i ett sådant fall inte gällande till den del tomträtten är avsedd att användas som kontor. I stället är det mest naturligt att fastighetsägaren *i den delen* har rätt till samma avgäld som han har för tomträtter som är upplåtna enbart för annat än bostadsändamål.

Om en tomträttsupplåtelse avser både bostadsändamål och annat ändamål, bör därför avgäldsunderlaget beräknas särskilt för bostadsdelen respektive lokaldelen. Beräkningen av avgäldsunderlaget för bostadsdelen bör därvid ske enligt bestämmelserna för flerbostadstomträtter medan avgäldsunderlaget för tomträtten i övrigt bör följa bestämmelserna för tomträtter upplåtna för andra ändamål än bostäder.

Om bestämmelserna för avgäldsregleringen ska utformas på olika sätt för olika delar av en och samma tomträttsupplåtelse, inställer sig dock också frågan hur avgäldsunderlaget för respektive del ska beräknas. Denna beräkning förutsätter uppenbarligen att det markvärde, som ska ligga till grund för avgäldsunderlaget, kan fördelas på den ena respektive den andra delen. Frågan är då hur denna fördelning ska ske.

Som vi har berört i avsnitt 7.6.1 bestäms marktaxeringsvärdet för tomt till hyreshus med hänsyn till byggrätten och det ändamål som bebyggelsen på värderingsenheten är avsedd för, antingen bostäder eller lokaler. Tomtmark för hyreshus delas in i (minst) en värderingsenhet för bostäder och en för lokaler (såvitt båda slagen finns). Såväl i ett beslut om fastighetstaxering som i fastighetsregistret redovisas bl.a. de i taxeringsenheten ingående värderingsenheternas värde, storlek och typ av bebyggelse. Den definition av byggrätt som tillämpas vid fastighetstaxeringen gäller allmänt vid alla former av fastighetsvärdering. Byggrätten för respektive ändamål anges därvid i kvadratmeter bruttoarea (BTA), vilken beräknas enligt Svensk Standard, f.n. nr SS 21054. Det är mot den angivna bakgrunden lämpligt att i förekommande fall låta fördelningen av markvärdet på bostadsdel och övrig del ske med hänsyn till hur byggrätten fördelar sig på det ena respektive andra ändamålet. Vi föreslår att en bestämmelse om detta tas in i lagen.

I enstaka fall kan det vara omöjligt att göra en fördelning av markvärdet på bostadsdel och övrig del med hjälp av uppgifter om

bygg rätt. I så fall bör fördelningen av markvärdet på bostadsändamål respektive annat ändamål ske med hänsyn till värdet av respektive del av tomträtten.

Det förhållandet att avgäldsunderlaget i de nu aktuella fallen ska beräknas särskilt på bostadsdelen respektive den andra delen väcker frågan om den i avsnitt 8.4 behandlade avtalsfrihetens inverkan vid blandade upplåtelser. Det säger sig självt att om avtalsfrihet råder även vid blandade upplåtelser kan olika förutsättningar komma att gälla för avgäldsregleringen beträffande olika delar av en och samma tomträttsupplåtelse. En sådan uppdelning kan i vissa fall innebära att regleringen blir onödigt komplicerad. Den kan också försvåra bedömningen av om den begärda avgälden är förenlig med det avgäldstak som föreslås gälla för tomträtter för bostadsändamål. Vad som sägs i våra direktiv om att regleringen ska vara så enkel som möjligt, talar mot den bakgrunden för att det inte bör gälla någon avtalsfrihet när det är fråga om en blandad upplåtelse, oavsett bostadsdelens omfattning.

Å andra sidan torde parterna i det stora flertalet fall ha goda möjligheter att bedöma vilka effekter en avvikande avtalsreglering får för deras mellanhavanden. Bedömningen av om en begärd avgäld ligger inom ramen för vad lagen tillåter i fråga om tomträtter för bostadsändamål torde också i de flesta fall vara relativt enkel att göra.

Härtill kommer att det i många fall torde finnas ett inte obetydligt praktiskt intresse av att vid en blandad upplåtelse träffa avvikande avtal rörande den del av tomträtten som är upplåten för annat än bostadsändamål. Om exempelvis bostadsdelen är mer eller mindre obetydlig eller det av annan anledning kan antas bli förhållandevis enkelt att komma överens om avgälden beträffande den delen, kan det vara en fördel för parterna att kunna avtala om längre värderingsintervall avseende tomträtten i övrigt.

Mot den nu angivna bakgrunden anser vi att den föreslagna avtalsfriheten bör gälla även vid blandade tomträttsupplåtelser.

9 Förfarandet vid avgäldsregleringen

Förslag: Den som vill få till stånd en ändring av avgälden för kommande avgäldsperiod ska tidigast sex månader och senast tre månader före ingången av den nya perioden skriftligen underrätta motparten om den begärda ändringen.

I fråga om småhustomträter, för vilka marktaxeringsvärdet utgör grunden för avgäldsunderlaget, ska fastighetsägarens under rättelse också innehålla uppgift om hur den begärda avgälden har beräknats, inom vilken tid tomträttshavaren måste göra invändning mot avgälden och information om följderna av att någon invändning inte framställs.

En part som inte gör vad som krävs enligt ovan förlorar sin rätt till ändring av avgälden för den nya avgäldsperioden.

Ska avgäldsunderlaget för en småhustomträtt bestämmas med utgångspunkt i marktaxeringsvärdet, gäller följande. Om det är fastighetsägaren som begär ändring av avgälden, gäller det begärda avgäldsbeloppet, om inte tomträttshavaren skriftligen invänder mot beloppet inom tre månader från det att under rättelsen skickades. Har fastighetsägaren begärt ett högre belopp än vad lagen medger, har tomträttshavaren dock även därefter rätt att få rättelse. Om det i stället är tomträttshavaren som begär ändring av avgälden, bestäms det nya avgäldsbeloppet genom skriftlig överenskommelse eller dom.

I övriga fall bestäms det nya avgäldsbeloppet genom skriftlig överenskommelse, dom eller – såvitt gäller tomträter för annat än bostadsändamål – skiljedom.

Talan om omprövning av avgäld eller påkallande av skiljeförfarande för fastställande av ny avgäld ska väckas senast tre månader efter den nya avgäldsperiodens början. En part som

inte gör detta förlorar sin rätt till ändring av avgälden för den nya avgäldsperioden.

Mål om omprövning eller jämkning av avgäld ska handläggas som dispositiva tvistemål.

9.1 Underrättelse om avgäldsändring

9.1.1 Utgångspunkter för ändrade förfaranderegler

Nuvarande regler om förfarandet vid omprövning av avgälden är utformade mot bakgrund av att en och samma avgäld ska gälla under en lång tidsperiod. En överenskommelse om avgäldsändring för den kommande, normalt tioåriga, perioden får inte träffas senare än ett år före utgången av den löpande perioden.¹ När parterna inte någon överenskommelse, kan endera parten väcka talan vid domstol om omprövning av avgälden.² Talan måste dock väckas under det näst sista året av den löpande perioden. Med det "sista året" avses inte det sista kalenderåret under avgäldsperioden utan tiden mellan ett och två år före den dag då den löpande perioden går ut.³ Har avgälden inte bestämts på något av dessa sätt, ska avgäld betalas med samma belopp som tidigare.⁴

Som har nämnts i avsnitt 1.4 förslogs det betydande ändringar i dessa förfaranderegler i betänkandet Tomträttsavgäld (SOU 1990:23) samt i lagrådsremisserna år 1997 och år 1998. Skälen till de tidigare förslagen har i huvudsak fortfarande giltighet och förslagen tillstyrktes också generellt i de remissförfaranden som genomfördes. Lagrådet har dock lämnat vissa synpunkter som vi återkommer till. Våra förslag om ändrade förfaranderegler bygger i allt väsentligt på de nu nämnda förslagen.

I avsnitten 6.3, 7.3 och 8.3 har vi föreslagit att avgälden ska kunna omregleras varje år. För att detta ska vara praktiskt genomförbart behöver de nyss nämnda tidsfristerna anpassas till det nya systemet. Vid den anpassningen måste hänsyn tas till att avgäldsregleringen för ett relativt stort antal tomträtter även fortsättningsvis kommer att baseras på en värdering av marken med åtminstone tioåriga intervall och att justering av avgälden under mellanliggande

¹ Se 13 kap. 11 § första stycket jordabalken.

² Se 13 kap. 11 § andra stycket jordabalken.

³ Se SOU 1952:28 s. 82.

⁴ Se 13 kap. 11 § tredje stycket jordabalken.

avgäldsperioder endast kommer att ske genom indexering. Tidsfristerna bör dessutom utformas så att parterna vid den tidpunkt då begäran om omreglering senast måste ske har möjlighet att bedöma en lämplig avgälds nivå. Detta talar för att tidsfristerna bör ligga i relativt nära anslutning till den nya avgäldsperiodens början.

Reglerna bör självfallet också utformas så att förfarandet är så snabbt, enkelt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten efterges. Systemet bör också utformas så att det klart framgår vad som gäller om förfarandereglererna inte följs.

9.1.2 Tiden och sättet för begäran om avgäldsändring

I de båda lagrådsremisserna från år 1997 respektive 1998 föreslogs att en part som ville få till stånd en ändring av avgälden skulle vara skyldig att meddela motparten detta senast tre månader före den nya avgäldsperiodens början. Förslaget var avsett att gälla även när den begärda avgäldsändringen inte var föranledd av annat än en indexomräkning.

Enligt utredarens mening framstår förslaget om att en avgäldsändring alltid ska föregås av en begäran till motparten fortfarande som en lämplig ordning. I slutskedet av utredningsarbetet har visserligen väckts förslaget att det inte ska behöva göras någon begäran om avgäldsändring om ändringen enbart är resultatet av att konsumentprisindex har förändrats. En sådan ordning skulle sannolikt innebära en administrativ förenkling, särskilt för kommunerna och i synnerhet i fråga om småhustomträtter. Det är emellertid svårt att överblicka de komplikationer som en ordning av detta slag skulle kunna ge upphov. Särskilt mot bakgrund av att innehavaren av en småhustomträtt enligt vårt förslag ska vara bunden av en begärd avgäldsändring som han eller hon inte invänder mot (se närmare avsnitt 9.1.4) är det under alla förhållanden rimligt att tomträtts-havaren i förväg får besked också om ändringar som enbart grundar sig på indexomräkningar. Det administrativa merarbete som detta kan innebära för fastighetsägaren framstår som jämförelsevis begränsat.

Vad gäller den tidpunkt då begäran om avgäldsändring senast ska göras bör denna, som redan har antytts, ligga så nära den nya avgäldsperiodens början som möjligt. I SOU 1990:23 föreslogs att begäran skulle framställas senast en månad före den nya avgäldsperioden. Regeringen uttalade dock i de följande lagrådsremisserna att detta var en alltför kort tid och att tiden borde sättas så att den

tidsfrist inom vilken motparten kunde framställa invändningar mot den begärda nya avgälden – i lagrådsremisserna tre månader – hade gått ut innan den nya avgäldsperiodens början. Lagrådet ifrågasatte för sin del om inte även med regeringens förslag den tid som stod till fastighetsägarens förfogande för att bestämma om en avgäldsändring skulle begäras blev väl kort, särskilt i de fall antalet tomträtter för vilka ny avgäld ska fastställas är stort. Med hänsyn till att konsumentprisindex för respektive månad fastställdes först under andra halvan av nästkommande månad menade Lagrådet att tiden för att avgöra om ändring skulle begäras i praktiken blev så kort som en till en och en halv månad.

Vid bestämmandet av den nya avgälden är det – såsom vårt förslag om avgäldens nivå är utformat – konsumentprisindex förändringar fram till och med den sjunde hela kalendermånaden närmast före den nya avgäldsperioden som är av intresse. Numera fastställs konsumentprisindex med maximalt 14 dagars eftersläpning, se avsnitt 6.6.3.3. Konsumentprisindex förändringar över tid kan också följas löpande per kalendermånad. I normalfallet bör således fastighetsägare och tomträttshavare kunna avgöra redan cirka fem och en halv månad före den nya avgäldsperioden om någon avgäldsändring ska begäras. Sammantaget framstår därför en bestämmelse om att begäran om avgäldsändring ska göras senast tre månader före den nya avgäldsperioden som rimlig; parterna kommer att ha i vart fall cirka två månader på sig för att ta ställning i frågan och, i förekommande fall, underrätta motparten om att man vill att avgälden ska ändras.

En annan fråga är hur tidigt en underrättelse ska kunna skickas. Om en underrättelse om begäran om avgäldsändring skickas mycket tidigt, kan motparten ha svårt att avgöra om begäran är befogad eller inte. Med hänsyn till att avgäldsperioden är ettårig är det rimligt att en underrättelse får sändas tidigast sex månader före den nya avgäldsperiodens början. En konsekvens av detta är att en och samma underrättelse inte kommer att kunna avse flera avgäldsperioder.

I avsnitt 8.4 har vi föreslagit att parterna i fråga om tomträtter för annat ändamål än bostäder ska kunna träffa överenskommelse om avgälden för hela värderingsintervallet. Det kan tala för att parterna i ett sådant fall bör ha möjlighet att avtala om en begränsning av underrättelseskyldigheten beträffande avgäldsperiod 2–10, eller den längre period som överenskommelsen avser. Vi har dock funnit att detta skulle komplicera regelverket onödigt mycket.

Dessutom torde det i den angivna situationen vara godtagbart att, såsom vi återkommer till nedan, samordna underrättelsen och faktureringen för andra avgäldsperioder än den första i värderingsintervallet.

Det ligger i sakens natur att en begäran om avgäldsändring – med därtill hörande information om hur den begärda avgälden närmare har beräknats – bör vara skriftlig. Ett skriftlighetskrav minskar risken för missförstånd och begränsar de bevissvårigheter som annars kan uppstå. För att förfarandet inte ska bli onödigt komplicerat bör det emellertid inte uppställas något krav på att handlingen ska delges motparten. I stället bör det räcka att den som begär ändring av avgälden skickar sin begäran till den tomträtts-havarens postadress som är knuten till den upplåtta fastighetens adress eller till en annan postadress som tomträttshavaren har angett. Motsvarande bör gälla en tomträttshavare som begär avgäldsändring, varvid det bör räcka att underrättelsen skickas till fastighetsägarens – vanligen en kommuns – ordinarie postadress. Andra former för underrättelse än den nu nämnda bör inte utslutas men den som har skickat underrättelsen bör i så fall ha bevisbördan för att underrättelsen har kommit motparten till handa.

Mot bakgrund av de fixa regler som vi föreslår ska gälla för avgäldsändring beträffande småhustomträtter, åtminstone i de fall då marktaxeringsvärdet läggs till grund för avgäldsunderlaget, kommer utrymmet för olika bedömningar av avgälden att vara mycket begränsat. För tomträttshavaren kommer ställningstagandet till fastighetsägarens begäran väsentligen att handla om att kontrollera att fastighetsägaren inte har räknat fram ett alltför högt belopp. Bland annat mot den bakgrunden får det anses godtagbart att underrättelsen med begäran om ny avgäld samordnas med faktureringen av avgälden. Fastighetsägaren kan härigenom besparas viss administration.

9.1.3 Innehållet i en begäran om avgäldsändring

Det är rimligt att det i den skriftliga underrättelsen preciseras vilken ändring som begärs. Detta bör enligt vår mening framgå direkt av lagen. Därmed kan man också motverka onödiga tvister om huruvida underrättelse har skett. Vad gäller det närmare innehållet i underrättelsen gör sig olika synpunkter gällande för olika tomt-rättsändamål.

Vårt förslag innebär att avgälden för vissa slag av tomträtter kommer att bestämmas med utgångspunkt från en fri värdering av marken. Så blir fallet i fråga om samtliga tomträtter som har upplåtits för flerbostadshus eller för annat än bostadsändamål. Bedömningen av markens värde kommer härvid ofta att bero av en mängd skilda faktorer. Det är därför knappast möjligt att i lagen precisera vad en underrättelse bör innehålla i dessa fall. I fråga om dessa tomträtter bör det följaktligen i lagen inte krävas något mera än att underrättelsen innehåller uppgift om beloppet av den begärda avgälden. Det måste antas att den som skickar underrättelsen ändå kommer att sträva efter att underrättelsen blir tillräckligt informativ, eftersom detta ökar möjligheterna att övertyga motparten om att den begärda avgälden är rimlig. Detsamma gäller i princip för småhustomträtter för vilka det inte finns något marktaxeringsvärde. Det sammanhänger med att avgäldsunderlaget för dessa tomträtter enligt vårt förslag ska bestämmas genom framtagandet av ett fiktivt marktaxeringsvärde, dvs. en process som kan ge visst utrymme för olika bedömningar.

När det gäller *småhus med marktaxeringsvärde* faller det sig däremot naturligt att uppställa vissa ytterligare krav på innehållet i underrättelsen. I fråga om dessa tomträtter går det utan vidare att säga vilken information som mottagaren av underrättelsen behöver. Till detta kommer att en tomträttshavare i dessa fall, enligt vad vi föreslår i avsnitt 9.1.4, kommer att bli bunden av den avgäld som fastighetsägaren begär i underrättelsen om han eller hon inte invänder mot den. Det är då rimligt att tomträttshavaren är tillförsäkrad fullständig information om hur den begärda avgälden är beräknad.

Mot denna bakgrund bör, i fråga om småhustomträtter som har ett marktaxeringsvärde, en underrättelse från fastighetsägaren ge så ingående besked om hur den begärda avgälden har beräknats att tomträttshavaren utan svårighet kan kontrollera att beräkningen är korrekt. Underrättelse bör därför innehålla följande uppgifter:

- begärd avgäld,
- det markvärde som fastställts vid den allmänna eller förenklade fastighetstaxering som har skett närmast för det år då den nya avgäldsperioden inleds,
- vilket belopp som har använts som avgäldsunderlag,
- avgäldsrentan,

- förändringen av konsumentprisindex med uppgift om det tidsintervall som förändringen har baserats på,
- själva beräkningen,
- senaste dag för invändning mot den begärda avgälden och
- följden av att någon invändning mot fastighetsägarens begäran inte framställs.

9.1.4 Verkan av underrättelse respektive underlåten underrättelse

De nuvarande förfarandereglererna i 13 kap. jordabalken anger två metoder för att ändra avgäldsbeloppet, överenskommelse och domstolsprocess. Syfte med vårt förslag, att åstadkomma en enklare och mer ändamålsenlig avgäldsreglering, talar för att den som får en underrättelse om avgäldsändring bör bli bunden av den förslagna ändringen om han eller hon inte invänder mot den. Man kan med en sådan lösning undvika de onödiga domstolsprocesser som erfarenhetsmässigt uppkommer därför att en enskild part av en eller annan anledning förbiser att uttryckligen ta ställning till en begäran om avgäldsändring. På samma sätt som beträffande innehållet i en underrättelse om avgäldsändring beror emellertid lämpligheten av en sådan ordning av hur avgäldsregleringen i övrigt är utformad.

Den modell för avgäldsregleringen som vi föreslår i fråga om *småhus med marktaxeringsvärde* är utformad så att det i princip inte kommer att finnas något utrymme för osäkerhet om vilken avgäld som fastighetsägaren har rätt att ta ut. Utrymmet för reella tvister kring avgäldsberäkningen torde därmed bli mer eller mindre obefintligt. Vårt förslag om vad en underrättelse om avgäldsändring avseende småhus ska innehålla har utformats så att tomträtts-havaren utan svårighet kommer att kunna kontrollera att fastighetsägarens beräkning stämmer. De delvärden som ingår i modellen – marktaxeringsvärde, avgäldsränta och eventuellt förändringen av konsumentprisindex – ska finnas med i underrättelsen och är även i övrigt lätt tillgängliga. Avgäldsräntan framgår av lagen och konsumentprisindex förändring över tiden publiceras regelbundet av Statistiska centralbyrån som en del av den officiella statistiken.

Avgäldsregleringen för småhustomträtter i kombination med de krav som har uppställts på en underrättelse om ändring av avgälden

medför att parterna i princip inte bör kunna ha olika uppfattningar om hur hög avgäld fastighetsägaren har rätt att ta ut. Det är då rimligt att den begärda avgälden utan vidare kan tas ut, om den enskilde inte inom viss tid invänder mot det belopp som han eller hon har fått underrättelse och information om. Risken för att tomträttshavaren framställer helt obefogade invändningar mot en begäran om avgäldsändring och att fastighetsägaren därför tvingas väcka talan vid domstol torde vara liten.

Frågan är då vilken tid som tomträttshavaren ska ha på sig för att framställa invändningar. Tiden bör bestämmas så att han eller hon får skäligen råd för att ta ställning till den begärda ändringen. Tidsfristen bör å andra sidan inte vara så lång att den nya avgäldsperioden börjar löpa utan att det har klarlagts om det finns någon invändning mot avgälden. Om tidsfristen bestäms till tre månader efter det att underrättelsen skickades, tillgodoses dessa krav.

En förutsättning för att tomträttshavaren ska kunna krävas på en ny högre avgäld utan att aktivt medverka till denna bör givetvis vara att fastighetsägaren har uppfyllt lagens krav på underrättelse om avgäldsändring. Om så inte är fallet, bör fastighetsägaren därför inte ha rätt till någon avgäldsändring.

En särskild fråga är vad som ska gälla för det fall att fastighetsägaren kräver en högre avgäld än vad lagen medger och tomträttshavaren inte invänder mot detta. Så kan exempelvis bli fallet till följd av felskrivning, felräkning eller annat misstag på fastighetsägarens sida. Förslaget i 1998 års lagrådsremiss var utformat så att en passiv tomträttshavare blev bunden även av en dylik, alltför hög avgäld. I lagrådsremissen konstaterades att man torde kunna utgå från att tomträttsupplåtare som företrädare för det allmänna inte fullföljer ett krav på felaktigt beräknad avgäld. Lagrådet avstyrkte dock bestämt ”en så vittgående passivitetsverkan”. Enligt vår mening finns det anledning att beakta Lagrådets kritik. Vi föreslår därför en något annorlunda lösning än den som föreslogs i lagrådsremissen. Utgångspunkten bör visserligen vara att – såsom föreslogs i 1998 års lagrådsremiss – en tomträttshavare som inte har invänt mot den alltför höga avgälden ska vara skyldig att betala denna högre avgäld. Tomträttshavaren bör emellertid ha möjlighet att i efterhand få rättelse. Vi föreslår därför en bestämmelse om att mark- och miljödomstolen på talan av tomträttshavaren ska kunna förordna att det fastställda avgäldsbeloppet inte ska gälla och att vad tomträttshavaren har betalat för mycket ska betalas tillbaka. – Om fastig-

hetsägaren däremot felaktigt begär en lägre avgäld än han är berättigad till, bör denna bli gällande, dock att allmänna avtalsrättsliga regler om t.ex. förklaringsmisstag kan föranleda en annan bedömning i det enskilda fallet.

Vårt förslag medger att fastighetsägaren inför en ny avgäldsperiod träffar överenskommelse om en annan avgäld än den som följer av lagens regler. I fråga om småhustomträtter får dock den överenskomna avgälden – utom såvitt avser de första tio åren av tomträttsupplåtelsen – inte överstiga den avgäld som lagen medger. En särskild fråga är vad som ska gälla om en sådan överenskommelse av misstag ändå kommer att innebära ett högre avgäldsuttag än vad lagen tillåter. Eftersom en på detta sätt överenskommen avgäld kan vara beräknad på grundval av andra, för tomt rättshavaren mera svårbedömbara faktorer än de som anges i lagen, kan det synas som att risken för missförstånd från tomträtts-havaren kan vara betydande. Även i dessa fall måste emellertid fastighetsägaren, tillsammans med uppgiften om den nya avgälden, lämna uppgift om marktaxeringsvärde, avgäldsrenta m.m. Tomträttshavaren kommer alltså även i dessa fall att ha tillgång till information som ger honom eller henne möjlighet att jämföra den avgäld som fastighetsägaren vill träffa överenskommelse om med den avgäld som lagen tillåter att fastighetsägaren tar ut. Skulle en överenskommelse som står i strid med lagen likväl komma till stånd är den utan verkan och kan i efterhand förklaras ogiltig. I en sådan situation faller det sig dock naturligt att den dessförinnan fastställda avgälden ska gälla i stället. Någon särskild lagregel om detta synes inte vara nödvändig.

Det kan synas som att den passivitetsregel som vi ovan har föreslagit borde gälla också när det är tomträttshavaren som har begärt avgäldsändring och fastighetsägaren underlåter att reagera på denna. En sådan ordning skulle dock enligt vår mening förutsätta att även en begäran om avgäldsändring från tomträttshavaren har det detaljerade innehåll som vi ovan har föreslagit att fastighetsägarens begäran ska ha. Detta framstår emellertid knappast som lämpligt. Om tomträttshavaren begär ändring av avgälden, bör den nya avgälden därför bestämmas genom överenskommelse eller dom.

När det gäller *tomträtter i övrigt* framstår det utan vidare som olämpligt att fastställa en ny avgäld genom ett förfarande där endera partens passivitet kan få betydelse för vilken avgäld som sedermera kan tas ut. I fråga om flertalet av dessa tomträtter – dels tomträtter för flerbostadshus, dels tomträtter för annat än bostads-

ändamål – innebär vårt förslag att avgäldsunderlaget bestäms efter en fri marknadsvärdering av marken. Redan det förhållandet att avgälden således är beroende av faktorer som kan vara föremål för vitt skilda uppfattningar talar med styrka för att den nya avgälden endast bör kunna bestämmas genom överenskommelse eller dom. Detsamma gäller i princip för småhustomträtter för vilka det inte finns något marktaxeringsvärde. Det sammanhänger med att avgäldsunderlaget för dessa tomträtter enligt vårt förslag ska bestämmas genom framtagandet av ett fiktivt marktaxeringsvärde, dvs. en process som kan ge visst utrymme för olika bedömningar.

Vi återkommer i avsnitt 9.3 till frågan om parterna bör ha möjlighet att överlämna frågan om avgäldens storlek till skiljenämnd i stället för till domstol.

9.1.5 Tidsfrist för väckande av talan

Om parterna är oense om den begärda avgäldsändringen, bör frågan om ny avgäld liksom i dag prövas av mark- och miljödomstolen. Det faller sig naturligt att det är den som begär ändringen som har att väcka talan. Det är också rimligt att en sådan talan ska väckas inom en viss kortare tid och att rätten till ändring av avgälden i annat fall ska gå förlorad.

Tidsfristen bör bestämmas med hänsyn till att avgäldsperioderna är ettåriga. Detta talar för en förhållandevis kort tidsfrist. Å andra sidan måste den som har att väcka talan få skäligen rådum för att avgöra om frågan om ändring av avgälden faktiskt ska föras till domstol.

I betänkandet Tomträttsavgäld (SOU 1990:23) och de båda lagrådsremisserna föreslogs en tidsfrist om tre månader, räknad från den nya avgäldsperiodens början. I denna del framställdes det inte några invändningar under de remissförfaranden som genomfördes. Förslaget överensstämmer med vad som t.ex. gäller för klander av stämmobeslut i aktiebolagslagen (2005:551) och lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. Som jämförelse kan nämnas att klander av bodelning får ske senast fyra veckor efter det att bodelningen delgavs den klagande.⁵

Vad gäller småhustomträtter kan tre månader i och för sig synas vara en väl lång tid. Den som begär ändringen torde redan före underrättelsen ha övervägt sitt krav noggrant och frågan om talan

⁵ Se 17 kap. 8 § äktenskapsbalken.

ska väckas kan därför inte kräva någon särskilt lång betänketid. Vi har därför, såvitt gäller dessa tomträtter, övervägt en tidsfrist om en månad. Emellertid bör det gälla enhetliga regler för alla tomträtter. Avgäldsregleringen för övriga tomträtter, särskilt större kommersiella sådana, avser inte sällan mycket betydande avgäldsbelopp och innefattar ofta svåra värderingsfrågor. Invändningar mot den begärda avgälden kan därför ta längre tid att värdera. I dessa fall kan tre månader ibland vara en rimlig tid för att överväga om talan ska väckas och vilket belopp som därvid ska begäras. Vi har därför stannat för att föreslå en enhetlig frist för väckande av talan om tre månader. En part som inte väcker talan inom den angivna fristen bör – på samma sätt som är fallet i dag – förlora sin rätt till ändring av avgälden för den nya avgäldsperioden.

Se, beträffande möjligheten till skiljeförfarande i stället för domstolsprövning, avsnitt 9.3.

9.2 Domstolens handläggning av avgäldsmål

I mål om omprövning eller jämkning av avgäld, klander av uppsägning och bestämmande av lösesumma är mark- och miljödomstolen första instans och för handläggningen gäller expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.⁶ Av de allmänna bestämmelserna för mark- och miljödomstolens handläggning följer härutöver att domstolen ska tillämpa vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol.⁷

För att skydda innehavarna av in-teckningar i tomträtten har lagstiftaren ansett det vara nödvändigt att hindra parterna att komma överens om en avgäld som inte står i överensstämmelse med 13 kap. 11 § andra stycket och 12 § andra stycket jordabalken. Inskrivning av en överenskommelse om ändrad avgäld har mot denna bakgrund villkorats av att rättighetshavaren medger inskrivning av ändringsavtalet eller överenskommelsen väsentligen är utan betydelse för rättighetshavarens säkerhet.⁸ Denna s.k. oskadlighetsprövning sker alltså inom ramen för inskrivningen, vilken sköts av Lantmäteriet.

För att åstadkomma motsvarande skydd när avgälden bestäms av domstol anges det i 13 kap. 24 § första stycket jordabalken att, om tvisten rör en fråga som kan inverka på den rätt som tillkommer

⁶ Se 13 kap. 23 och 24 §§ jordabalken.

⁷ Se 4 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

⁸ Se 21 kap. 5 § jordabalken.

innehavare av panträtt eller rättighet som är inskriven, så är rätten inte bunden av en parts yrkande eller medgivande. Oskadlighetsprövningen är således tänkt att i denna situation ske i samband med domstolens handläggning.

Med hänsyn till skyddet för rättighetshavarna och till bestämmelserna om mark- och miljödomstolens handläggning har det ansetts att bl.a. mål om omprövning av avgäld bör hanteras enligt vad som gäller för indispositiva tvistemål. I praktiken har dock processen haft dispositiva inslag.

I tidigare lagstiftningsarbeten har det förslagits att oskadlighetsprövningen generellt ska slopas i mål om omprövning av avgäld och att mål om omprövning i fortsättningen ska handläggas som dispositiva tvistemål.⁹ Det innebär bl.a. att domstolen kommer att vara bunden av parternas yrkanden och medgivanden.

Under utredningen har det framkommit att behovet av att ändra regleringen i förevarande avseende kvarstår. Det har från domstols-håll bl.a. framhållits att den nuvarande regleringen gör det svårt för domstolarna att handlägga målen på ett så enkelt, snabbt och billigt sätt som möjligt. I mål om ändring av avgäld avseende kommersiella tomträtter är utredningsmaterialet omfattande. Det är inte ovanligt att nya omständigheter och ny bevisning åberopas i nära anslutning till huvudförhandlingen, vilket leder till att den måste ställas in. Vidare förekommer det att parterna – i mål som har varit tänkta att avgöras på handlingarna – kommer in med nya omständigheter och ny bevisning eller åberopar muntlig bevisning, efter det att tiden för att slutföra talan löpt ut. Parternas handlande i kombination med nuvarande regler för handläggningen leder till längre handläggningstider och onödiga kostnader. Det förhållandet att en försumlig part kan förpliktas att ersätta motparten för rättegångskostnader, oavsett utgången i målet¹⁰ har ringa eller ingen verkan, eftersom tvisterna i kommersiella sammanhang ofta rör stora belopp.

Redan det nu sagda ger anledning att överväga om inte domstolarnas oskadlighetsprövning bör tas bort och rättegången i dessa mål utformas som en rent dispositiv process. Till bilden hör att den praktiska betydelsen av oskadlighetsprövningen kan ifrågasättas. Prövningen kan i realiteten inte baseras på något annat material än det som parterna har tillfört målet. Domstolens möjligheter att

⁹ Se SOU 1990:23 s. 138–139, lagrådsremiss den 6 februari 1997, s. 43 och lagrådsremiss den 17 december 1998, s. 56 och 57.

¹⁰ Se 18 kap. 6 § rättegångsbalken.

göra en adekvat oskadlighetsprövning framstår därmed som högst begränsad. Med den avgäldsreglering som har föreslagits i fråga om tomträtter för bostadsändamål är dessutom utrymmet för avgälder som försämrar rättighetshavarnas ställning mycket begränsat. I kommersiella tomträttsavtal är parterna professionella aktörer och har så påtagligt motstående intressen att det knappast finns anledning att befara att de kommer överens om en avgäld som träder rättighetshavarnas intressen förnär.

En lösning som har diskuterats under utredningsarbetet är att flytta över den oskadlighetsprövning som i dag ska göras av domstolarna till Lantmäteriets inskrivningsverksamhet. Det innebär att Lantmäteriet i samband med att den underrättas om den av domstolen fastställda avgälden kontrollerar att denna inte står i strid med lagens regler; om så skulle vara fallet, ska inskrivning vägras. En sådan lösning är emellertid inte invändningsfri. Förutom att oskadlighetsprövningen som sådan därmed skulle finnas kvar, vilket enligt vår mening kan ifrågasättas, skulle det ge Lantmäteriet en överprövande funktion i förhållande till domstolarna; Lantmäteriets oskadlighetsprövning skulle med en sådan ordning bli avgörande för om domstolens dom får verkan mot tredje man eller inte. Detta är knappast lämpligt. Följden av att inskrivning nekas synes dessutom bli att saken återigen måste behandlas i domstol.

Sammantaget anser vi att förslaget i 1998 års lagrådsremiss är en lämpligare lösning. Domstolen bör således inte längre göra någon oskadlighetsprövning och mål om omprövning av avgäld bör i fortsättningen handläggas som dispositiva tvistemål. Detta gör det möjligt att tillämpa de bestämmelser i rättegångsbalken som är avsedda att bidra till en effektiv domstolsprocess, t.ex. bestämmelserna om s.k. stupstocksföreläggande i balkens 42 kap. 15 och 15 a §§. Parterna får också möjlighet att träffa förlikning om avgälden under domstolsprocessen.

Det är naturligt att mål om jämkning av avgäld handläggs på samma sätt som mål om omprövning av avgäld. Vi föreslår alltså att även sådana mål handläggs som dispositiva tvistemål.

I avsnitt 10.2 behandlas inskrivning av tomträttsavgäld. Där föreslås förändringar som innebär att Lantmäteriets oskadlighetsprövning avskaffas, såvitt gäller inskrivning av avgäld.

9.3 Användande av skiljeförfarande i avgäldstvister

Vårt förslag, att domstolens handläggning av mål om omprövning eller jämkning av avgäld ska handläggas som dispositiva tvistemål, väcker frågan om skiljeförfarande enligt lag (1999:116) om skiljeförfarande (skiljeförfarandelagen) ska tillåtas i dessa fall och den nya avgälden således kunna fastställas genom skiljedom. I dag är detta inte möjligt.

Twister i frågor som parterna kan träffa förlikning om (s.k. dispositiva tvister) får enligt 1 § skiljeförfarandelagen lämnas till avgörande av en eller flera skiljemän. Ett sådant avtal kan enligt samma paragraf avse framtida tvister om ett rättsförhållande som är angivet i avtalet.

Att det på vissa områden finns vad som vanligtvis betecknas som tvingande bestämmelser medför enligt förarbetena till skiljeförfarandelagen inte automatiskt att tvister på området inte är skiljedomsmässiga.¹¹ I förarbetena framhålls bl.a. att avtalslagens regler om rättshandlingars ogiltighet anses tvingande på så sätt att part inte på förhand med bindande verkan kan avstå från att åberopa dem. Detsamma gäller de tvingande bestämmelserna inom konsumenträtten. När en tvist uppkommer, står det emellertid en part fritt att bestämma sin talan så att dessa tvingande bestämmelser inte blir tillämpliga. Twister som innefattar en tillämpning av denna typ av tvingande bestämmelser får därför, enligt förarbetena, anses vara i princip skiljedomsmässiga enligt huvudregeln.

Hänsynen till tredje man eller till allmänna intressen kan göra att en tvist är att anse som indispositiv och därmed icke skiljedomsmässig. Så är emellertid inte alltid fallet. Kan intresset bevakas i en särskild process eller i annan ordning vid sidan av den aktuella tvisten kan denna vara dispositiv.

Våra förslag vilar på bedömningen att avgäldsregleringen bör vara tvingande till förmån för tomträttshavaren men att det ändå finns förutsättningar att låta handläggningen av mål om omprövning av avgäld vara dispositiv. Mot den bakgrunden – och med beaktande av de nyss berörda förarbetsuttalanden – finns det enligt vår mening inga absoluta hinder mot att tillåta att avgäldstvister avgörs genom skiljedom. Emellertid kan man ändå ha vissa principiella invändningar mot en sådan ordning.

Vi har i avsnitt 6.4, 7.4 och 8.4 behandlat parternas avtalsfrihet i fråga om avgäldsregleringen. Bedömningen i den frågan är enligt

¹¹ Se prop. 1998/99:35 s. 48 ff. och SOU 1994:81 s. 77 ff.

vår mening nära förknippad med frågan om huruvida avgälden ska kunna bestämmas genom ett skiljeförfarande. Vi har dragit en skiljelinje mellan tomträtter för bostadsändamål och tomträtter för andra ändamål. Det beror väsentligen på att vi anser att det i fråga om tomträtter för bostadsändamål finns ett särskilt behov av skydd för enskilda boende. Detta synsätt gör sig enligt vår mening även gällande i frågan om det bör vara möjligt att träffa skiljeavtal. För den enskilde kan ett skiljeavtal leda till praktiska begränsningar i hans eller hennes möjligheter att tillvarata sin rätt, bl.a. på grund av de kostnader som ett skiljeförfarande ger upphov till. Ett sådant synsätt torde också ligga till grund för de begränsningar som införts angående skiljeförfarande beträffande arrende- och hyrestvister.¹²

När det gäller tomträtter för andra ändamål än bostäder är förhållandena annorlunda. Här gör sig inga särskilda skyddsintressen av det slag som finns på bostadsområdet gällande. Ett särskilt problem när det gäller detta slag av tomträtter är att domstolstvister tar mycket tid och resurser i anspråk för både parterna och domstolen. En möjlighet att hänskjuta en fråga om avgäldens storlek till skiljenämnd skulle sannolikt kunna förkorta den sammanlagda handläggningstiden. Vi har också uppfattat att det på tomträtts-havarsidan finns ett inte obetydligt intresse för en möjlighet att träffa skiljeavtal angående tomträttsavgäld.

Enligt vår mening finns det därför goda skäl för att införa en möjlighet till skiljeförfarande på detta område. Mot en sådan reform talar i och för sig att intresset på fastighetsägarsidan för ett sådant förfarande f.n. synes vara litet. Det skulle kunna medföra att det inte träffas några skiljeavtal och att reformen därför inte skulle få någon större betydelse. Vi har emellertid inte anledning att tro annat än att vissa skiljeavtal skulle komma till stånd och skapa möjligheter för en snabbare och mera flexibel tvistlösning i detta slag av frågor. Vi föreslår därför att det införs en möjlighet att avgöra tvister om omprövning av avgäld genom skiljedom.

¹² Jfr bestämmelserna i 8 kap. 28 § och 12 kap. 66 § jordabalken.

10 Frågor om inskrivning och dödning

10.1 Bakgrund

Tomträttsupplåtelser ska skrivas in i fastighetsregistrets inskrivningsdel, varvid bl.a. avgäldsbeloppet ska anges i registret. Det är däremot inte obligatoriskt att skriva in ändringar i upplåtelsen, t.ex. ett nytt avgäldsbelopp. Eftersom inskrivning är en förutsättning för att ändringen ska gälla mot tredje man och inte endast mellan parterna¹, låter dock fastighetsägare normalt skriva in även ändringsavtal. Inskrivningsmyndigheten ska i inskrivningsärendet göra en s.k. oskadlighetsprövning som syftar till att skydda tredje man, dvs. inteckningshavarna.

När talan väcks om bl.a. omprövning av avgälden, ska rätten genast göra anmälan om det till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel.² Detsamma gäller när en dom eller ett slutligt beslut i ett sådant mål har vunnit laga kraft.

I betänkandet Tomträttsavgäld (SOU 1990:23) samt i lagrådsremisserna år 1997 och år 1998 förslogs vissa ändringar i bestämmelserna om inskrivning. Ändringarna innebar att överenskommelser om ändrad avgäld i högre utsträckning skulle få verkan mot tredje man även om ändringen inte hade skrivits in. De tidigare förslagen framstår fortfarande i huvudsak som motiverade. Förslagen tillstyrkte också i allmänhet i de remissförfaranden som förekom. Lagrådet lämnade dock vissa synpunkter som vi återkommer till. Våra förslag om ändrade inskrivningsregler bygger i stor utsträckning på de nu nämnda lagförslagen.

¹ Se 13 kap. 21 § jordabalken.

² Se 13 kap. 25 § jordabalken.

10.2 Inskrivning av ändrad avgäld

Förslag: En ändring av avgäldsbeloppet ska som huvudregel gälla mot tredje man (in-teckningshavarna) oavsett om ändringen har skrivits in i fastighetsregistret eller ej.

I fråga om tomträtter för annat än bostadsändamål ska det dock, om parterna träffar avtal som förändrar villkoren för hur avgälden ska bestämmas (ändringsavtal), krävas inskrivning för att avtalet ska få verkan mot tredje man. Lantmäteriet ska emellertid inte längre göra någon oskadlighetsprövning i inskrivningsärendet.

Vi har i avsnitten 6.3, 7.3 och 8.3 föreslagit att avgäldssystemet ska göra det möjligt att ompröva avgälden varje år. Det kan antas att merparten av tomträttsupplåtelseerna kommer att bli föremål för sådana årliga omprövningar. Om detta antagande stämmer, kommer – om den nuvarande ordningen angående inskrivning av ändringsavtal behålls oförändrad – antalet inskrivningar om ändrad avgäld att mångdubblas. Detta skulle leda till en påtagligt ökad arbetsbörda för kommunerna och vid Lantmäteriet.

Den nya avgäldsreglering som föreslås begränsar dock behovet av inskrivning av avgäldsändring och den därmed sammanhängande oskadlighetsprövningen. Bestämmelserna om inskrivning är tänkta att skydda bl.a. tredje man, i första hand in-teckningshavarna. In-teckningshavarnas intresse ligger huvudsakligen i att avgälden inte ökar på ett sådant sätt att värdet av tomträtten – och därmed deras säkerhet – minskar. Den nya avgäldsregleringen ökar följsamheten till markvärdeutvecklingen och anger mer detaljerat än tidigare hur avgälden ska bestämmas, något som i förlängningen torde vara till gagn för in-teckningshavarna.

Vad först gäller *tomträtter för bostadsändamål* innebär vårt förslag att det i lagen anges en högsta tillåten avgäldsränta och ett högsta tillåtet avgäldsunderlag. Parterna kan enligt förslaget träffa avtal som leder till en lägre avgäld medan avtal som leder till en högre avgäld än vad lagen medger inte har någon verkan.

Om lagens bestämmelser om högsta tillåtna avgäld tillämpas, kan in-teckningshavaren förhållandevis enkelt göra en uppskattning av den högsta tänkbara avgälden och dess framtida utveckling. Ett krav på löpande inskrivning av den år från år justerade avgälden skulle därmed inte ha något större mervärde för dem.

Det kan synas som att behovet av inskrivning är större vad gäller avtal mellan fastighetsägaren och tomträttsHAVAREN om att avgälden ska bestämmas på annat sätt än vad lagen anger. Som har framgått tidigare föreslår vi emellertid att avtalsfriheten ska vara begränsad, se avsnitten 6.4 och 7.4. Frånsett de tio första åren av tomträttsupplåtelsen kommer lagens modell för avgäldsbestämning att utgöra en yttersta gräns för vilken avgäld som kan tas ut. Det innebär att inteckningsHAVARNA inte heller torde ha något framträdande behov av att få inblick i sådana avtal. Inte heller synes det i dessa fall finnas något behov av en s.k. oskadlighetsprövning från inskrivningsmyndighetens sida; skulle parterna någon gång ha avtalat om en avgäld som går utöver vad lagen medger är detta avtal utan verkan och påverkar därför varken direkt eller indirekt inteckningsHAVARNAS rätt. Sammantaget innebär det, såvitt gäller tomträtter för bostadsändamål, att skälen för att kräva inskrivning av dessa avtal – liksom skälen för att göra inskrivning till ett villkor för att avtalen ska få verkan mot tredje man – inte är särskilt starka.

Vad gäller *övriga tomträttsupplåtelser* innebär vårt förslag att det ska råda en mer omfattande avtalsfrihet än vad som är fallet beträffande tomträtter för bostadsändamål. Den faktiska avgälden kan till följd av parternas avtal komma att uppgå till belopp som inteckningsHAVARNA inte har kunnat förutse enbart till följd av lagens regler. Följer avgäldsbestämningen villkor som har tagits in i upplåtelseavtalet, torde inteckningsHAVAREN dock ha, eller enkelt kunna få, tillgång till detta hos inskrivningsmyndigheten och därigenom kunna beräkna avgälden eller den högsta avgäld som kan komma att utgå. Behovet av att skriva in de årliga avgäldsjusteringarna i fastighetsregistret är i dessa fall begränsat.

Annorlunda förhåller det sig om parterna efter upplåtelsen utnyttjar möjligheten att träffa avtal om längre värderingsintervall och om andra omräkningsfaktorer än konsumentprisindex, se närmare om detta i avsnitt 8.4. Ett sådant avtal (ändringsavtal) kan få till följd att avgälden blir högre än vad lagens eller det tidigare avtalets föreskrifter medger. Detta kan i sin tur påverka tomträttens värde och därmed inteckningsHAVARNAS säkerhet på ett sätt som dessa inte har kunnat förutse. I ett sådant fall är ett krav på inskrivning av ändringsavtalet för att detta ska få verkan mot inteckningsHAVARNA det naturliga sättet att ge dem möjlighet att bedöma sin säkerhet i tomträtten. Avtal av detta slag bör alltså inte få verkan mot tredje man annat än om de har blivit föremål för inskrivning.

Däremot finns det inget behov av att på liknande sätt ställa krav på att de årligen överenskomna ändringarna av avgälden skrivs in, under förutsättning att ändringarna ligger inom ramen för lagens bestämmelser eller, i förekommande fall, det inskrivna ändringsavtalet. En komplikation i sammanhanget är visserligen att det ibland kan hävdas att också årliga avgäldsjusteringar som formellt står i överensstämmelse med lagens bestämmelser eller parternas tidigare överenskommelser i praktiken utgör ändringsavtal. Det kan illustreras med vad som torde bli en återkommande komponent i avgäldsbestämningen, nämligen värderingen av den aktuella marken. Denna värdering kommer ibland att grunda sig på en överenskommelse mellan parterna. Det kan givetvis vara svårt att bedöma i vilken utsträckning en sådan överenskommelse innebär en avvikelse från vad som tidigare har varit överenskommet (och blivit inskrivet). Men enligt vår mening utgör detta inte ett tillräckligt skäl för att generellt kräva att årliga avgäldsjusteringar ska skrivas in för att kunna göras gällande mot tredje man. Däremot bör en in-teckningshavare givetvis kunna göra gällande att en sådan avtalad avgäldsändring utgör en avvikelse från vad som tidigare har skrivits in och att ändringen därmed inte gäller så länge den inte har skrivits in. En fastighetsägare som bedömer att det finns en risk för att en avgäldsjustering kommer att bedömas på det sättet kan emellertid alltid skydda sig genom att begära att justeringen skrivs in.

Med vårt förslag kommer antalet inskrivningar av avtal som gäller tomträttsavgäld troligen att minska drastiskt. Men det kommer fortfarande att förekomma inskrivningsärenden av detta slag. Frågan är då om Lantmäteriet i dessa ärenden ska fortsätta att göra en oskadlighetsprövning enligt 21 kap. 5 § jordabalken. På samma sätt som i fråga om domstolens oskadlighetsprövning i mål om omprövning av avgäld (se avsnitt 9.2) kan den praktiska betydelsen av Lantmäteriets oskadlighetsprövning ifrågasättas. Lantmäteriets möjligheter att göra en adekvat oskadlighetsprövning framstår, i likhet med domstolens, som begränsad. I praktiken torde oskadlighetsprövningen ofta gå till så att Lantmäteriet inhämtar in-teckningshavarnas samtycke till inskrivningen. Detta kräver emellertid åtskilligt arbete av alla berörda och framstår inte som helt ändamålsenligt. För in-teckningshavarna torde det väsentliga värdet av inskrivningen i stället vara att denna ger offentlighet åt vad parterna har avtalat och att den därmed ökar in-teckningshavarnas möjligheter att löpande bedöma sina risker. Detta kräver ingen oskadlighetsprövning av det slag som nu ska göras. I kommersiella tomt-

rättsavtal är parterna dessutom professionella aktörer och har så påtagligt motstående intressen att det knappast finns anledning att befara att de kommer överens om en avgäld som träder rättighetshavarnas intressen förnär. Vi föreslår därför att det i fortsättningen inte ska behöva göras någon oskadlighetsprövning i ärenden som gäller inskrivning av avtal om avgäld.

En följd av vårt förslag är att fastighetsregistrets uppgifter om avgäld i framtiden inte kommer att ha samma aktualitet som de generellt synes ha i dag. Vi bedömer dock att denna i och för sig negativa konsekvens är av underordnad betydelse.

10.3 Anmälan av mål om omprövning av avgäld

Förslag: Anmälan till inskrivningsmyndigheten om att det har väckts talan eller meddelats dom eller slutligt beslut i mål om omprövning av avgälden ska ske endast i mål som rör tomträtter för vilka avgälden ska bestämmas utifrån en fri värdering av markens värde.

Bestämmelsen om domstols anmälningsplikt i 13 kap. 25 § jordabalken infördes p.g.a. att det för tredje man bedömdes vara av intresse att ur tomträttsboken (som tillsammans med fastighetsboken utgjorde den äldre motsvarigheten till fastighetsregistrets inskrivningsdel) och därmed även ur ett gravationsbevis för tomträtten kunna få upplysning om mål som rörde omprövning av avgälden.³

I betänkandet Tomträttsavgäld (SOU 1990:23) och lagrådsremisserna år 1997 och 1998 ansågs anmälningsskyldigheten kunna slopas till följd av de förändrade inskrivningsreglerna.⁴ Lagrådet menade emellertid att anmälningsplikten alltjämt borde gälla i fråga om kommersiella tomträtter.⁵ Det framhölls att rätten ska behandla mål om ändring av avgälden som dispositiva tvistemål varvid hänsyn inte behöver tas till rättighetshavarnas intressen. Lagrådet ansåg vidare att det kan vara angeläget för en rättighetshavare att få

³ Se SOU 1952:28 s. 97.

⁴ Se SOU 1990:23 s. 143, lagrådsremiss den 6 februari 1997, s. 45 och 46 och lagrådsremiss den 17 december 1998, s. 58.

⁵ Se Lagrådets yttrande den 14 januari 1999 s. 10 och 11 (med kommersiella tomträtter torde menas tomträtter för andra ändamål än bostäder).

veta om en rättegång pågår och utfallet av denna men att detta hade praktisk betydelse främst beträffande kommersiella tomträtter.

I normalfallet torde anmälningsplikten enligt 13 kap. 25 § jordabalken sakna betydelse i det nya avgäldssystemet. Som Lagrådet påpekade vid behandlingen av 1998 års lagrådsremiss kan det dock beträffande vissa tomträtter fortfarande finnas ett behov av ett anmälnings- och inskrivningsförfarandet i samband med väckande av talan, dom eller slutligt beslut som gäller omprövning av avgäld. Så kommer visserligen inte att vara fallet när avgälden ska bestämmas enbart på grundval av i lagen utpekade schabloner, dvs. i fråga om småhustomträtter för vilka avgälden ska beräknas med utgångspunkt i marktaxeringsvärde. I övriga fall, där avgälden kan vara avhängig en fri värdering av marken, torde emellertid ett anmälnings- och inskrivningsförfarande fortfarande ha betydelse. För dessa fall bör därför förfarandet finnas kvar.

10.4 Dödning av tomträtt

Bedömning: Bestämmelserna om dödande av inskrivning av tomträtt behöver inte ändras.

Vi har tidigare, se avsnitt 1.3.3, konstaterat att ett flertal tomträttsfastigheter, som enligt fastighetsregistret är upplåtna med tomträtt och vilkas lagfarna ägare inte är en kommun, i själva verket har friköpts av den senaste tomträttshavaren. Det verkliga förhållandet återspeglas därmed inte fullt ut i fastighetsregistret.

Normalt dödas inskrivningen av tomträten i samband med överlåtelsen. Dödningen förutsätter dock att den är fri från belastning.⁶ Inteckningar samt inskrivningar av nyttjanderätter och servitut i tomträten måste således dödas innan inskrivningen av tomträten kan dödas. Detta är möjligt endast om berörda rättighetshavare medger dödning av inteckningen, nyttjanderätten etc. eller om sådan dödning sker genom förfarande enligt lagen (2011:900) om dödande av förkommen handling.⁷

Lantmäteriet har på vår förfrågan bedömt att diskrepansen mellan uppgifterna i fastighetsregistret och de verkliga förhållandena

⁶ Se 21 kap. 6 § andra stycket jordabalken.

⁷ Se 22 kap. 10 och 15 §§ och 23 kap. 6 och 8 §§ jordabalken samt lagen (2011:900) om dödande av förkommen handling.

beror på den handläggning av dödande av in-teckning i tomträtt som i vissa fall måste föregå dödandet av tomträttsinskrivningen. En in-teckning i tomträtt kan av naturliga skäl avse förhållandevis gamla rättsförhållanden mellan tomträttshavare och in-teckningshavare. Vid handläggningen av dödande av in-teckning visar det sig ibland att ett pantbrev som är hänförligt till en in-teckning i tomträtten har förkommit. På grund av den handläggning som därvid krävs för dödande av in-teckningen, enligt lagen (2011:900) om dödande av förkommen handling, drar dödandet av tomträttsinskrivningen i sin tur ut på tiden. Enligt Lantmäteriet utgör detta förhållande inte något egentligt problem. Under utredningen har det inte heller framkommit att andra berörda intressenter än Lantmäteriet anser att de nuvarande bestämmelserna om dödande av inskrivning av tomträtt medför några svårigheter. Mot denna bakgrund föreslår vi inte någon ändring i dessa bestämmelser.

11 Friköp

11.1 Allmänt

I utredningsuppdraget ingår att ta ställning till om det bör införas en rätt för tomträttshavaren att friköpa fastigheten och under vilka förutsättningar som friköp i så fall ska kunna ske. Som ett alternativ till en friköpsrätt ska utredningen överväga möjligheten av att införa enhetliga villkor om friköp, vilka tomträttshavare ska kunna åberopa vid de friköp som förekommer.

Oavsett ställningstagandet i dessa frågor ska vi utarbeta nödvändiga författningsförslag om villkoren för friköp, särskilt friköpspriset, såväl för det fall att en rätt till friköp ska införas som för det fall att det enbart ska införas enhetliga villkor för förekommande friköp. Vidare ska vi överväga i vilken utsträckning som lagstiftningen bör vara tvingande till förmån för tomträttshavaren.

Vid bedömningen av de olika alternativ som kan finnas när det gäller att bestämma villkoren för friköp ska vi, enligt utredningsdirektiven, sträva efter att friköpsmöjligheten i möjligaste mån blir ett fördelaktigt alternativ för såväl tomträttshavare som fastighetsägare.

Frågan om en tomträttshavare ska ha en rätt att friköpa sin tomt har inte behandlats i tidigare utredningar om tomträtt och begreppet friköpsrätt har därför aldrig definierats. I den debatt som har föregått denna utredning har ordet friköpsrätt använts i den betydelsen att tomträttshavaren har rätt att förvärva tomträttsfastigheten mot fastighetsägarens vilja och således utan att denne har erbjudit tomträttshavaren att köpa fastigheten. Även i detta betänkande används begreppet friköpsrätt med den nu nämnda innebörden.¹ Redan i dag förekommer emellertid friköp, som då alltid grundas

¹ Vid utformningen av våra förslag har vi dock valt att i stället beteckna ett tvångsvis "friköp" som *inlösen av tomträttsfastighet*, eftersom det inte är fråga om ett köp i vanlig bemärkelse.

på en överenskommelse mellan parterna. Sådana friköp betecknar vi i det följande som *avtalade friköp*.

Avtalade friköp av tomträtt har förekommit under lång tid. Lagstiftaren torde ha förutsatt att sådana friköp ska kunna ske men har inte tillhandahållit några lagregler om hur friköp ska gå till.

11.2 Kommunernas nuvarande tillämpning av friköp

Det är normalt en kommun som äger tomträttsfastigheten och det är också vanligen sådana fastigheter som har varit föremål för avtalade friköp. Vi återkommer till orsakerna till detta. Redan här kan dock sägas att förekomsten av avtalade friköp huvudsakligen synes bero på den administrativa börda som den nuvarande avgäldsregleringen innebär för kommunerna.

I den enkätundersökning som vi har låtit genomföra samt i Villaägarnas Riksförbunds undersökning (se närmare avsnitt 3.1) har kommunerna fått frågor om friköp (varvid givetvis avses endast avtalade friköp). I det följande lämnas en kort sammanställning av enkätsvaren.

11.2.1 Förändringar i tomträttspolitiken och omfattningen av de avtalade friköpen

Av 41 tillfrågade kommuner har 19 nämnt att deras tomträttspolitik i fråga om friköp har förändrats sedan år 1989. Möjlighet till friköp har under perioden införts i åtta av de 19 kommunerna. Av dessa har sex uttryckligen angett att friköp endast eller huvudsakligen medges för småhus och flerbostadshus. Orsaken till att friköp numera medges har i flera fall uppgetts vara påtryckningar från tomträttshavare. Ett annat angivet skäl är kommunens behov av att frigöra ekonomiska medel. Även det principiella skälet att den som bor på en tomt ska ha möjlighet att äga denna har angetts.

Flera kommuner har angett att de aktivt verkar för att få till stånd friköp. Priset för tomträttsfastigheten har då ofta satts till en begränsad del av marktaxeringsvärdet. Halmstads kommun har uppgett att man år 2008 informerade tomträttshavarna om att nya taxeringsvärden år 2009 skulle få stor inverkan på avgälderna och att friköp erbjöds till 2006 års taxeringsvärden. Karlskoga kommun

har uppgett att politiska beslut i kommunen har bidragit till att 90 procent av tomträttshavarna friköpt sina tomter.

Kommunerna har ombetts att lämna uppgift om det totala antalet friköp under perioderna 2001–2005 respektive 2006–2010. Borås kommun har avstått från att besvara frågan. Gotlands, Piteå och Uddevalla kommuner har förklarat sig inte kunna lämna uppgift för den första perioden.

I vissa kommuner har antalet friköp varit mycket stort. Karlskoga kommun sålde under åren 2007 och 2008 uppskattningsvis 90 procent av sina tomträttsfastigheter och har numera enbart drygt 100 tomträttsfastigheter. I Gävle kommun såldes drygt 750 tomträttsfastigheter år 2011 inför kommande höjningar av friköpspriser. Andra kommuner har endast sålt några enstaka tomträttsfastigheter sedan år 2001. En av dem (Köping) har anmärkt att tomträttshavarna i kommunen inte upplever avgäldshöjningar som ett hot, eftersom avgälden där är frikopplad från höjningar av marktaxeringsvärdet (*anm.* Köpings kommun använder ordinarie tomtpris som avgäldsunderlag, se avsnitt 3.2.5). Kiruna kommun som inte heller har sålt mer än några enstaka tomträttsfastigheter under perioden har framhållit att låga avgälder har motverkat friköp (*anm.* Kiruna har fasta avgälder, se avsnitt 3.2.5).

Friköpen kan också belysas ur ekonomisk synvinkel. Kommunerna har fått ange den totala köpeskillingen för friköpta tomträtter per år och tomträttsändamål under den senaste femårsperioden. Borås, Kalmar, Karlskoga, Nacka och Nyköpings kommuner har inte besvarat frågan. Som framgår ovan har Botkyrka och Köpings kommuner sålt endast ett fåtal tomträttsfastigheter. De båda kommunerna har angett noll som köpeskillning.

För resterande 27 kommuner redovisas total köpeskillning i tabell 11.1. Även bland dessa kommuner är underlaget ofullständigt. Så har t.ex. inte köpeskillingen för de tomträttsfastigheter som Gävle kommun sålde under år 2011 (se ovan) redovisats. På grund av detta och vissa andra ofullständigheter i lämnade svar överensstämmer totalsummorna i tabell 11.1 normalt inte med delsummorna. Eftersom delsummorna ger en indikation på fördelningen mellan olika tomträttsändamål, har delsummorna ändå redovisats.

Tabell 11.1 Total köpeskilling för friköpta tomträtter avrundat till miljoner kronor

	År 2007	År 2008	År 2009	År 2010	År 2011
Småhus	174	212	182	231	184
Flerbostadshus	118	26	130	86	151
Annat ändamål	79	26	28	61	81
Total	378	265	353	414	416

11.2.2 Friköpspris

11.2.2.1 Tomträtter för småhus

Av Villaägarnas Riksförbunds material framgår att en gemensam nämnare för 27 av kommunerna är att man använder marktaxeringsvärdet som utgångspunkt för att bestämma priset vid friköp som avser småhustomträtter (jfr om motsvarande användning av marktaxeringsvärdet vid omprövning av avgäld, avsnitt 3.2.5.1). Av dessa kommuner sätter sex (Fagersta, Gotland, Halmstad, Kalmar, Trollhättan och Uddevalla) priset lika med det avgäldsunderlag som används vid omprövning av avgälden eller till en andel av detta underlag. Detta avgäldsunderlag grundar sig i sin tur på marktaxeringsvärdet.

21 kommuner utgår direkt eller via avgäldsunderlaget från det senaste marktaxeringsvärdet. Resterande kommuner utgår från tidigare års taxeringsvärden. Det varierar i dessa fall vilket års taxering som används. Kommunerna tar normalt inte ut det fulla marktaxeringsvärdet som friköpspris utan endast en reducerad del som motsvarar mellan 90 procent och 40 procent (det senare gäller bl.a. Landskrona).

Två kommuner (Finspång och Köping) tillämpar samma pris-sättning vid friköp som vid ordinarie försäljning av obebyggd småhustomt. Tre kommuner (Jönköping, Linköping och Mönsterås) har fastställt särskilda friköpspriser. Dessa varierar beroende på i vilket område i kommunen som tomträten är belägen.

I den mån kommunen har tomträtter som har upplåtits före år 1954 tillämpas generellt sett samma friköpspris som för övriga tomträtter.

11.2.2.2 Tomträtter för flerbostadshus

Den vanligaste metoden för att bestämma priset vid friköp som gäller flerbostadstomträtter är att priset sätts lika med marknadsvärdet, fastställt genom en marknadsvärdering i det enskilda fallet. Den metoden används i allt väsentligt i 14 av 33 kommuner. Gotlands kommun har angett att priset utgör 80 procent av avgäldsunderlaget, vilket i sin tur motsvarar ett marknadsmässigt markvärde. I Nacka kommun sätts priset utifrån ett försiktigt bedömt marknadsvärde; detta brukar ligga i nivå med marktaxeringsvärdet. Karlstads kommun har angett att en marknadsvärdering görs utifrån ortsprismetoden. Resultatet jämförs med marktaxeringsvärdet och priset sätts aldrig under marktaxeringsvärdet.

Marktaxeringsvärdet är utgångspunkten för friköpspriset i nio kommuner (Borås, Halmstad, Karlskoga, Kristinehamn, Linköping, Luleå, Nyköping, Trollhättan och Uddevalla). Till detta kommer att bostadsrättsföreningar i Stockholm får köpa tomten till marktaxeringsvärdet. Borås kommun sätter priset till 90 procent av marktaxeringsvärdet. Endast Halmstads kommun har uppgett att avdrag görs för tomträttshavarens egna investeringar i tomten. Luleå kommun har uppgett att friköpspriset är detsamma som avgäldsunderlaget, dvs. marktaxeringsvärdet uppräknat till marknadsvärdet.

Det finns också några andra tillvägagångssätt vid bestämmandet av friköpspriset. Örebro kommun använder fasta priser per kvadratmeterbruttoarea (BTA) (zonindelade) och Stockholms kommun tillämpar avkastningsvärdering när tomträttshavaren inte är en bostadsrättsförening. Jönköpings kommun tillämpar samma princip som vid beräkning av avgäldsunderlaget vid omprövning, se avsnitt 3.2.5. Det innebär att ett marknadsvärde bestäms med hänsyn till byggrätten inom fastigheten och kommunens tomtpris. Detta ställs sedan i relation till marktaxeringsvärdet (som justerats för tomträttshavarens investeringar i tomten). Friköpspriset sätts lika med det lägre av dessa värden.

Åtta kommuner (Kiruna, Fagersta, Gällivare, Hallstahammar, Köping, Mönsterås, Piteå och Upplands-Bro) har antingen inte angett någon särskild metod för fastställande av friköpspris eller angett att kommunen saknar flerbostadstomträtter.

Det har inte framkommit att det tillämpas några särskilda villkor, förutom pris, vid friköp av detta slag av tomträtter.

11.2.2.3 Tomträtter för annat än bostadsändamål

Av enkätsvaren framgår att den metod som respektive kommun tillämpar för att fastställa ett friköpspris för flerbostadstomträtter ofta används också vid friköp av tomträtter för annat än bostadsändamål. I ungefär hälften av kommunerna är metoden densamma.

Precis som i fråga om tomträtter för flerbostadshus är den vanligaste metoden att man gör en värdering i varje enskilt fall och sedan sätter priset lika med marknadsvärdet. Detta är i allt väsentligt tillvägagångssättet i 18 kommuner. Gotlands och Karlstads kommuner har i denna del gjort samma anmärkningar som redovisas ovan ifråga om flerbostadstomträtter. I Nacka kommun, där friköp av tomträtt för annat ändamål än bostäder sällan tillåts, sätts priset i förekommande fall till 80 procent av marknadsvärdet. I Göteborgs kommun görs en värdering enligt ortsprismetoden och med ett förräntningsvärde som beräknas utifrån befintlig avgäld. Kristinehamns kommun har tillagt att om tomträttshavaren är näringsidkare sätts köpeskillingen till marknadsvärdet och att det vid försäljning till en ideell förening sker en förhandling.

Det är inte lika vanligt som ifråga om flerbostadstomträtter att man vid fastställandet av friköpspriset utgår från marktaxeringsvärdet. Marktaxeringsvärdet är dock utgångspunkten i Karlskoga och Nyköpings kommun. Borås kommun har angett att marktaxeringsvärdet och marknadssituationen beaktas. Mönsterås kommun har redovisat två försäljningar; i det ena fallet räknades marktaxeringsvärdet upp till marknadsvärdet och i det andra tillämpades ett fast pris per kvadratmeter.

Att använda sig av fasta kvadratmeterpriser är förhållandevis vanligt och tillämpas generellt i åtta kommuner (Fagersta, Hallstahammar, Halmstad, Kiruna, Köping, Piteå, Trollhättan och Örebro). Vilka priser som används kan variera beroende på tomträttsändamål och var tomten är belägen.

Jönköpings kommun använder samma tillvägagångssätt som i fråga om flerbostadstomträtter, medan man i Stockholms kommun baserar köpeskillingen på en avkastningsvärdering.

Endast Jönköpings kommun har svarat på frågan vilka villkor förutom pris som kommunerna tillämpar vid friköp. I den kommunen får köparen bära kostnaderna för fullföljandet av köpet, exempelvis för lagfart, och ansvara för eventuella åtgärder kring servitut och liknande. Kommunen avser inom kort också att i förekommande fall villkora friköp med att ett naturvårdsavtal för

bevarande av skyddsvärda ekar tecknas och skrivs in i fastighetsregistret.

11.2.3 Slutsatser

Det är svårt att av de redovisade enkätsvaren dra några mera precisa slutsatser om kommunernas praxis ifråga om friköp. Följande kan dock konstateras. En tydlig tendens i kommunernas tomträttspolitik sedan år 1989 är att man i allt större utsträckning medger att friköp sker och att friköp också i vissa fall uppmuntras. När det gäller det tillämpade friköpspriset är variationerna påfallande.

11.3 Olika kategorier av ägare till tomträttsfastigheter

En grundläggande förutsättning för att införa en *friköpsrätt* är att en sådan är förenlig med svensk grundlag och Sveriges internationella åtaganden. I detta sammanhang är regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd av central betydelse. Även EU-rättens statsstödsregler samt den svenska principen om kommunal självstyrelse måste beaktas.

Eftersom det ifråga om det grundlagsreglerade egendomsskyddet går en skiljelinje mellan olika kategorier av rättssubjekt (*var och en respektive det allmänna*), finns det anledning att inledningsvis kort beröra denna kategoriindelning.

Tomträtt får enligt 13 kap. 2 § jordabalken upplåtas i en fastighet som tillhör staten, en kommun eller som annars är i allmän ägo. Om regeringen för ett särskilt fall medger det, får tomträtt upplåtas även i en fastighet som ägs av en stiftelse. Före år 1954 kunde också fideikommissjord upplåtas med tomträtt.²

I förarbetena till 1953 års tomträttslagstiftning uttalas att det av tomträttsinstitutets uppgift följer att tomträtt bör få upplåtas endast av sådana rättssubjekt som fullföljer ett allmänt ändamål.³ I första hand avses kronan och kommunerna. I överensstämmelse med vad som då gällde enligt lagen (1924:384) om återköpsrätt till fast egendom borde enligt lagberedningen även fastighet som "eljest är i allmän ägo" kunna var föremål för tomträttsupplåtelse. Enligt förarbetena till den lagen avsågs med det uttrycket sådana

² Se 4 kap. 1 § lagen (1907:36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom.

³ Se SOU 1952:28 s. 74.

fastigheter vilka visserligen inte kunde sägas direkt vara i kronans eller en viss kommuns ägo men som ändå måste anses tillhöra *det allmänna* när detta begrepp fattades som representerat av stat, kommun eller annan därmed jämförlig samfällighet. Kyrkligt ägd jord liksom universitetens donationsjord ansågs tillhöra denna kategori.

Bland den kyrkligt ägda jorden märks de s.k. prästlönefastigheterna, vilka utgör ett särskilt slag av s.k. prästlönetillgångar. Det finns i dag cirka 30 fastigheter som utgör prästlönetillgångar och som är upplåtna med tomträtt. Prästlönetillgångar har till ändamål att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse. De utgör särskilda rättssubjekt som får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter.⁴ De kan sägas ha en stiftelseliknande karaktär men stiftelselagen är inte tillämplig på dem.⁵ Genom kyrkostatreformen år 2000 får den samhörighet mellan *det allmänna* och kyrkligt ägd jord (däribland prästlönetillgångar) som framhölls i förarbetena till 1953 års tomträttsregler anses ha upphört.

Det finns inte något förbud mot att äganderätten till en fastighet som är upplåten med tomträtt överläts till ett annat rättssubjekt än ett sådant som enligt 13 kap. 2 § jordabalken kan upplåta tomträtt. Frågan berördes i förarbetena till 1953 års tomträttslagstiftning.⁶ Det konstaterades att detta förhållande i och för sig kan förefalla inkonsekvent. Något praktiskt behov av ett sådant förbud ansågs emellertid inte föreligga. I sammanhanget anmärktes att inte heller då gällande tomträttslagstiftning innehöll någon dylik föreskrift. Sedermera har genom statlig och kommunal bolagisering och, som det förefaller, ordinära fastighetsöverlåtelser ett begränsat antal tomträttsfastigheter överlåtits från det allmänna till enskilda rättssubjekt.

⁴ Se 10 § lagen (1998:1592) om införande av lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

⁵ Se prop. 1997/98:116 s. 98 ff.

⁶ Se SOU 1952:28 s. 75.

11.4 Regeringsformen och Europakonventionen⁷

11.4.1 Egendomsskyddet

Egendomsskyddet regleras i 2 kap. 15 § regeringsformen. Där anges, såvitt här är av intresse, att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande. Skyddet är inte absolut utan får vika om intrånget krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den som tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten och ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag. Så har bland annat skett i expropriationslagen (1972:719).

Egendomsskyddet gäller för *var och en*. Med var och en avses såväl fysiska som juridiska personer. Det har ingen betydelse om personen i fråga är svensk eller utländsk. Av förarbetena till regeringsformen framgår dock att offentlighetsrättsliga rättssubjekt, såsom staten eller kommunerna, inte ska omfattas av rättighetsskyddet och att detta gäller även när de agerar som vanlig aktör på marknaden, t.ex. som säljare eller köpare.

Skyddet gäller gentemot *det allmänna* eller *någon enskild*. Det allmänna avser dels de normgivande organen, dels det allmännas verkställande organ. Först och främst är lagstiftaren, riksdagen, bunden av rättighetsskyddet men även andra normgivande organ, däribland kommunerna, innefattas i det allmänna. Med *enskild* avses såväl fysiska personer som andra *privaträttsliga* rättssubjekt. Av förarbetena till regeringsformen framgår att det inte är tänkt att de normgivande organen ska anses som det allmänna när de beslutar om civilrättslig reglering, utan endast när det rör sig om, för enskilda betungande, offentlighetsrättslig normgivning.⁸

Vid sidan om eigendomsskyddet i regeringsformen finns ett skydd för enskildas egendom i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Enligt konventionen har varje fysisk och juridisk person rätt till respekt för sin egendom. Därför får ingen berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Bestämmelsen inskränker inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera

⁷ Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁸ Se prop. 1975/76:209 s. 86, 140 och 141, Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a uppl., 2006, s. 82 och Bull, Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 1:a uppl., 2010, s. 62.

nyttjande av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

Europadomstolen är numera ensam behörig i alla frågor som rör tolkning och tillämpning av konventionen och protokollen till denna.⁹ Enskilda personer, icke-statliga organisationer och grupper av enskilda personer kan komma in med klagomål till domstolen.¹⁰ Däremot kan myndigheter och andra offentliga organ inte klaga.¹¹ I linje med det har det inte ansetts tillåtet för en kommun att vid Europadomstolen väcka talan mot staten på den grund att staten har ingripit med lagstiftning eller andra åtgärder som har berört kommunal egendom.

I förarbetena till regeringsformen har det uttalats att egendoms-skyddet i regeringsformen är avsett att precisera Europakonventionens skydd för äganderätten.¹² I regeringsformen har det också infogats ett förbud mot att meddela lag eller annan förordning i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.¹³ Konventionen gäller även som lag i Sverige.¹⁴

11.4.2 Kommunal självstyrelse

I 1 kap. 1 § regeringsformen anges att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. Den kommunala självstyrelsen utgör enligt regeringsformens förarbeten en av grunderna för den svenska demokratin.¹⁵ I 14 kap. 2 § regeringsformen uttalas att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund.

Principen om den kommunala självstyrelsen är också intagen i kommunallagen (1991:900). I 1 kap. 1 § andra stycket i den lagen sägs att kommuner och landsting på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. Av 2 kap. 1 § samma lag framgår att kommuner och landsting själva får ha hand om angelägenheter

⁹ Se artikel 32 i konventionen.

¹⁰ Jfr artikel 34 i konventionen.

¹¹ Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 4:e uppl., 2012, s. 24.

¹² Se prop. 1993/94:117 s. 15.

¹³ Se 2 kap. 19 § regeringsformen.

¹⁴ Se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

¹⁵ Se bet. KU1973:26 s. 39.

av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun eller landsting eller någon annan.

Grundläggande element i den kommunala självstyrelsen har också slagits fast i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.¹⁶ I sitt förslag till ratificering av konventionen uttalade regeringen att den kommunala självstyrelsen har en lång tradition i Sverige och en stark förankring i samhällskicket samt att de principer som konventionen ger uttryck för sedan länge är införlivade i det svenska rättssystemet eller i den allmänna förvaltningstraditionen.¹⁷

I förarbetena till regeringsformen har det uttalats att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor och att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning i stället måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.¹⁸ Det uttalas vidare att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda skyldigheter har en fri sektor inom vilken de kan sköta egna angelägenheter och att det inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt. Emellertid är utrymmet inte obegränsat. Genom lag eller förordning kan föreskrifter meddelas om bl.a. grunderna för kommunernas befogenheter och deras skyldigheter.¹⁹

Det är inte ovanligt att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden ställs mot andra intressen. Det har i sådana sammanhang ansetts angeläget att konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen blir föremål för ingående överväganden. Detta är bakgrunden till den proportionalitetsprincip som har införts i 14 kap. 3 § regeringsformen. Där anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.²⁰

¹⁶ Jfr prop. 1988/89:119.

¹⁷ Se a. prop. s. 8.

¹⁸ Se prop. 1973:90 s. 190.

¹⁹ Se 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen.

²⁰ Se prop. 2009/10:80 s. 212.

11.5 Överväganden om grundlagsenligheten av en friköpsrätt

Bedömning: Den nuvarande möjligheten för fastighetsägare och tomträttshavare att avtala om friköp bör inte kompletteras med en friköpsrätt för tomträttshavare.

Beträffande enskilt ägda tomträttsfastigheter skulle en friköpsrätt strida mot egendomsskyddet i regeringsformen.

Tomträttsfastigheter som är i allmän ägo, däribland de tomträttsfastigheter som ägs av staten eller av en kommun, omfattas inte av egendomsskyddet i regeringsformen. Skälen för en friköpsrätt är emellertid inte tillräckligt tunga för att motivera en sådan begränsning av den kommunala självstyrelsen som en friköpsrätt skulle innebära i fråga om de kommunalt ägda fastigheterna.

11.5.1 Tomträttsfastigheter i allmän ägo

En friköpsrätt som endast gäller för tomträtter som upplåts efter ikraftträdandet av en lagstiftning om friköpsrätt, dvs. en friköpsrätt *utan retroaktiv verkan*, framstår som tämligen oproblematiske från en egendomsrättslig grundlagssynpunkt. Detta gäller oavsett vem som äger tomträttsfastigheten. I och för sig skulle en sådan friköpsrätt förändra tomträttsinstitutets grundläggande karaktär men tomträttsupplåtaren skulle på förhand känna till vilka effekter en tomträttsupplåtelse skulle kunna ge upphov till för hans framtida äganderätt. Vi har dock bedömt att en friköpsrätt som enbart gäller ännu inte upplåtna tomträtter inte skulle ha någon större praktisk betydelse och kommer därför i det följande inte att beröra en sådan friköpsrätt något ytterligare.

En retroaktivt verkande friköpsrätt – dvs. en friköpsrätt som gäller även tomträtter som har upplåtits innan friköpsrätten infördes – är en ingripande förändring i befintliga tomträtts- upplåtelser. Likväl torde den, såvitt gäller statens och kommunens tomträttsfastigheter, inte stå i strid med vad som sägs i regeringsformen om egendomsskydd. Egendomsskyddet i regeringsformen – liksom det motsvarande skyddet enligt Europakonventionen – tar som tidigare nämnts (se avsnitt 11.4.1) sikte på fysiska personers och andra privaträttsliga rättssubjekts skydd för sin egendom, inte på egen-

dom ägd av det allmänna.²¹ En friköpsrätt avseende tomträttsfastigheter i allmän ägo är alltså förenlig med regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd.

Det har hävdats att det nu sagda sannolikt inte gäller beträffande ett begränsat antal statligt ägda fastigheter av särskild natur, t.ex. fastigheter som omfattas av monarkens dispositionsrätt och fastigheter som har skänkts till staten med donationsvillkor. Vi har inte haft möjlighet att analysera dessa frågor närmare. Det kan dock konstateras att det bland de fastigheter till vilka kungen har dispositionsrätt enligt ett särskilt riksdagsbeslut från år 1809 finns sådana som är upplåtna med tomträtt och att en friköpsrätt i fråga om dessa fastigheter skulle ge upphov till rättsliga problem av särskilt slag.

Det skulle kunna hävdas att *den kommunala självstyrelsen* inte påverkas av införandet av en friköpsrätt. Införandet av en sådan rätt är, kan det synas, inte annat än en av riksdagen beslutad ändring i den civilrättsliga lagstiftningen som inte innebär någon inskränkning eller annan förändring av kommunernas befogenheter eller deras skyldigheter.

Detta är dock enligt vår mening en alltför förenklad syn på den kommunala självstyrelsen. Av 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) följer att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Inom den kommunala kompetensen faller vidare förvaltningen av kommunalt ägda fastigheter,²² vilket bl.a. innefattar beslut om att upplåta fastigheter med tomträtt och att fastställa modeller för avgäldsberäkningen (inom ramen för tomträttsreglerna i 13 kap. jordabalken). Vid bedömningen av om en markupplåtelse ska ske med tomträtt eller med någon annan rätt, t.ex. arrende, eller om marken ska överlåtas är en kommun oförhindrad att ta avgörande hänsyn till planeringsmässiga och kommunalekonomiska intressen.²³ Införandet av en friköpsrätt förändrar förutsättningarna för kommunernas tillämpning av tomträttsinstitutet, vilket i sin tur kan påverka kommunernas handlingsutrymme i markpolitiskt hänseende.

Det står också klart att tomträttsinstitutets tyngdpunkt har legat på de bostadspolitiska och markpolitiska områdena ända sedan institutets tillkomst år 1907.²⁴ Ursprungligen fästes särskild vikt vid

²¹ Jfr prop. 2001/02:58 s. 36.

²² Se Sundberg, Kommunalrätt, 1964, s. 434 och Lindqvist, Kommunala befogenheter, 7:e uppl., 2011, s. 235 ff.

²³ Se RÅ 1976 Ab 315.

²⁴ Jfr SOU 1980:49 s. 90 och 91.

de bostadssociala frågorna men intresset för tomträtt som ett markpolitiskt instrument växte sig med tiden starkare, vilket till stor del berodde på möjligheten att ge samhället del i värdestegringen på marken. Tillämpningen av tomträttsinstitutet i en kommun och fullföljandet av de angivna syftena har därvid ansetts utgöra en kommunal angelägenhet.

Det är tydligt att införandet av en friköpsrätt skulle påverka kommunernas möjligheter att fullfölja de ändamål som har legat till grund för tomträttsinstitutet. Förutsättningarna för de markpolitiska överväganden som har legat till grund för kommunens tomträttsupplåtelser skulle ryckas undan i samma ögonblick som rätten till friköp utnyttjades.

Det innebär inte nödvändigtvis att en friköpsrätt skulle utgöra ett oacceptabelt ingrepp i kommunernas rätt till självbestämmande. Gränserna för den kommunala självstyrelsen är inte en gång givna utan i hög grad beroende av samhälleliga intresseavvägningar. I förarbetena till lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag uttalade regeringen att det förhållandet att ansvaret för olika samhällsuppgifter ligger på kommunerna inte innebär att dessa har möjlighet att fritt bestämma om verksamhetens omfattning i alla frågor som berörs.²⁵ Genom riksdagens lagstiftningsmakt och regeringens möjlighet att utfärda förordningar har dessa båda organ ett övergripande ansvar för all verksamhet på alla nivåer. Detta medförde, uttalade regeringen, att frågan om en lagstiftning innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen alltid måste bedömas utifrån en avvägning mot andra samhällsintressen för vilka staten har det yttersta ansvaret.

Mot denna bakgrund finns det anledning att titta närmare på de skäl som har framförts *för* en friköpsrätt.

- Privat ägande bör premieras. Var och en ska få möjlighet att äga sitt boende, i detta fall den tomt som man bor på.
- I tider av kraftiga markvärdestegringar skulle en rätt till friköp kunna vara ett sätt att lösa problemen med orimligt höga avgäldsnivåer.
- En friköpsrätt är ägnad att minska den otrygghet som tomt- rättshavare känner på grund av förekommande språngvisa och kraftiga avgäldsökningar.

²⁵ Se prop. 2001/02:58 s. 35–37.

De nu nämnda skälen för en friköpsrätt tar särskilt sikte på småhustomträterna. Ifråga om övriga tomträtter har en friköpsrätt motiverats med att det vore olämpligt att göra skillnad mellan olika tomträttsändamål och att en rätt att friköpa småhustomträtter alltså borde följas av en motsvarande rätt att friköpa andra slag av tomträtter. Från Fastighetsägarnas sida har framhållits att förutsättningarna för innehaven av tomträtter har förändrats i takt med samhällsutvecklingen, att flertalet av de befintliga tomträterna för flerbostadshus och för rent kommersiella ändamål tillkom som en lösning på bristande vilja att investera i större fastighetsprojekt, att det i dag finns en helt annan investeringsvilja och att incitamenten för att nyttja fastigheter med tomträtt därmed har minskat. Det har också hävdats att viljan att investera i befintlig bebyggelse på tomt-rättsmark – i synnerhet i Stockholm – hämmas av att tomträtts-havarna anser sig få stå hela risken för investeringen och att en rätt till friköp därför skulle ge betydande incitament till nyinvesteringar i t.ex. Stockholms innerstad.

Argument som har framförts *mot* införandet av en friköpsrätt hänför sig av naturliga skäl till den kommunala självstyrelsen och kan sammanfattas på följande vis.

- Avtalade friköp fungerar väl och tillåts principiellt sett av samtliga tomträttskommuner. Det saknas därför behov av friköpsrätt.
- Tomträttsinstitutet är ett mycket användbart komplement till detaljplan för att styra markanvändningen över en längre tid.
- Användandet av tomträttsinstitutet ger kommunen möjlighet att på ett enkelt och tids- och kostnadseffektivt sätt få tillgång till mark för allmänna ändamål, såsom ledningar, gång- och cykelvägar och allmänna platser.

Det är enligt vår mening tydligt att intresset av en friköpsrätt framför allt ligger hos enskilda tomträttshavare. Även om dessa tillsammans bildar en inte obetydlig grupp i samhället kan deras intressen av att kunna friköpa sina tomträtter inte anses avspegla något starkt samhällsintresse. I vilken utsträckning det är rimligt att en nyttjare av en fastighet ges möjlighet att äga denna och inte enbart inneha den med tomträtt är väsentligen en ideologisk fråga som vi inte har anledning att uttala oss om. De övriga argument som har framförts för en friköpsrätt handlar huvudsakligen om

brister i det nuvarande avgäldsregleringssystemet, brister som i vart fall delvis bör kunna rättas till genom de förslag som vi lägger fram i detta betänkande. Mot argumenten för en friköpsrätt ska vägas de olägenheter som en friköpsrätt i enskilda fall skulle kunna innebära för det allmännas verksamhet, olägenheter som framstår som beaktansvärda.

Sammanfattningsvis anser vi att principen om kommunal självstyrelse inte kan anses utgöra något absolut hinder mot att införa en friköpsrätt. Skälen för en friköpsrätt väger emellertid inte så tungt att de motiverar den betydande begränsning av den kommunala självstyrelsen som en friköpsrätt måste anses utgöra.

11.5.2 Tomträttsfastigheter i enskild ägo

11.5.2.1 Prövningen av angelägna allmänna intressen

Befintliga tomträttsfastigheter som ägs av andra rättssubjekt än sådana som ingår i det allmänna omfattas av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen. I dessa fall – som i och för sig är få – får en friköpsrätt endast införas under förutsättning att *angelägna allmänna intressen* därigenom tillgodoses. Om ett sådant intresse tillgodoses genom en friköpsrätt, är var och en som drabbas av intrång i sin äganderätt berättigad till full ersättning för förlusten.

I samband med inkorporeringen av Europakonventionen i svensk rätt angavs vissa exempel på vad som kan anses utgöra ett angeläget allmänt intresse.

Den närmare innebörden av uttrycket *angelägna allmänna intressen* är det inte möjligt att i detalj beskriva. Det är emellertid sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste givetvis kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokra-

tiskt samhälle. Det skall även framhållas att uttrycket anknyter till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen.²⁶

Förarbetsuttalandet ger en allmän utgångspunkt för den bedömning som behöver göras i frågan om en friköpsrätt till tomträttsfastighet tillgodoser ett angeläget allmänt intresse. Bedömningen är komplicerad; var gränsen går för vad som kan anses vara ett angeläget allmänt intresse har varit föremål för delade meningar och synes vara en öppen fråga.²⁷

I den intresseavvägning som ska göras ligger att en inskränkning av den enskildes rätt att använda sin egendom förutsätter att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad den ene vinner och den andre förlorar på grund av inskränkningen. Tillämpningen av denna proportionalitetsprincip har belysts i praxis och det har därvid framhållits att det vid prövningen är vanligt att anlägga tre olika aspekter.²⁸

Man ställer sig inledningsvis frågan om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (*ändamålsenligheten*). Om svaret är ja, övergår man till bedömningen om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns mindre långtgående alternativ (*nödvändigheten*). Om även den frågan besvaras jakande, görs slutligen en mer allmän bedömning om det som den ene vinner genom ingreppet står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den andre (*proportionalitet i strikt mening*).

11.5.2.2 Utredningens överväganden

Som har framgått ovan är bedömningen av om angelägna allmänna intressen för friköp föreligger beroende av *dels* vilka ändamål som därigenom ska tillgodoses, *dels* om åtgärden är nödvändig och *dels* om åtgärden i strikt bemärkelse är proportionerlig.

Hur detta kan appliceras på en rätt till friköp av tomträttsfastigheter som inte ägs av det allmänna kan belysts med hjälp av den diskussion som har förts om friköp av s.k. historiska arrenden. Den frågan har diskuterats under lång tid. Såväl Arrendelagskommittén (SOU 1981:80) som Friköpsutredningen (SOU 1986:52)

²⁶ Se prop. 1993/94:117 s. 48.

²⁷ Se bl.a. Bengtsson, Grundlagen och fastighetsrätten, 1996, s. 37 ff.

²⁸ Se bl.a. RÅ 1999 ref. 76 samt Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2010, s. 90.

kom fram till att det inte borde införas någon friköpsrätt för historiska arrenden.

Också 1990 års arrendekommitté utredde frågan om friköp av historiska arrenden och lämnade i delbetänkandet Historiska arrenden (SOU 1991:85) ett förslag till en lag om friköpsrätt. Grunden för den friköpsrätt som lagförslaget innehöll var att i ett fall där arrendestället i generationer hade bebotts och brukats av arrendatorer tillhörande samma släkt hade arrendatorerna och deras familjer fått mycket starka ekonomiska och personliga bindningar till arrendestället, medan motsvarande bindningar typiskt sett var betydligt svagare på jordägarsidan.

Enligt lagförslaget ansågs ett historiskt arrende föreligga om det var sannolikt att den helt övervägande delen av arrendestället inte sedan den 1 januari 1900 varaktigt hade brukats av fastighetens ägare. En innehavare av ett sådant arrende skulle ha rätt att lösa in den fasta egendom som omfattades av arrendet om det utgjorde ett jordbruksarrende och huvuddelen av arrendestället sedan minst 40 år före den dag då talan om friköp väckts hade innehafts och stadigvarande bebotts av arrendatorn eller någon närstående till honom.

Regeringen lade dock inte fram något förslag om rätt till friköp av historiska arrenden. Som skäl för det anfördes bl.a. att det starkt kunde ifrågasättas om en sådan rätt skulle vara förenlig med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Med hänvisning till förarbetsuttalanden vid inkorporeringen av konventionen i svensk lag gjordes bedömningen att det typiskt sett borde vara fråga om ett särskilt tungt vägande allmänt intresse för att tvångsöverföring av mark skulle få ske till förmån för enskilda. Det uttalades vidare att det vid övervägande om ett sådant intresse föreligger måste vägas in sådana faktorer som graden av det intrång som åtgärden innebär och betydelsen i stort av att den genomförs. I det sammanhanget nämndes särskilt att endast ett begränsat antal personer kunde ha intresse av åtgärden. Enligt regeringen måste man också beakta åtgärdens betydelse i ett större socialt och samhällsekonomiskt perspektiv. Regeringen kom därför fram till att det i fråga om friköp av historiska arrenden inte kunde anses föreligga ett sådant angeläget allmänt intresse att en lagstiftning om detta skulle vara förenlig med egendomsskyddet i regeringsformen.²⁹

Slutsatsen blev densamma när frågan om friköp av historiskt arrende behandlades år 2008.³⁰

²⁹ Se prop. 1994/95:155 s. 50 f.

³⁰ Se prop. 2007/08:54 s. 65 f.

Enligt vår mening finns det anledning att göra samma bedömning när det gäller friköp av enskilt ägda fastigheter som är upplåtna med tomträtt. Intresset av en friköpsrätt synes väsentligen hänförligt till enskilda tomträttsinnehavare. En enskilds intresse kan i och för sig utgöra ett angeläget allmänt intresse i regeringsformens mening, t.ex. vid fastighetsreglering som syftar till att åstadkomma en mera ändamålsenlig fastighetsindelning. De intressen av en friköpsrätt som vi har kunnat identifiera är emellertid inte av denna karaktär. Det är alltså inte fråga om ett angeläget allmänt intresse. För detta talar också de förarbetsuttalanden som gjordes i samband med inkorporeringen av Europakonventionen i svensk rätt.

Till bilden hör att skälen för en friköpsrätt minskar om man gör de ändringar i bestämmelserna om tomträttsavgäld som vi föreslår. Dessa innebär ju att risken för kraftiga och språngvisa avgäldshöjningar i samband med kraftiga markvärdestegringar minskar.

En särskild fråga är om det finns skäl att behandla tomträttsfastigheter som ägs av statliga eller kommunala bolag annorlunda än andra enskilda rättssubjekt.

Det ska först sägas att det inte finns något stöd för att bolag av dessa slag vid en tillämpning av 2 kap. 15 § regeringsformen skulle kunna behandlas på annat sätt än andra privaträttsliga rättssubjekt.³¹ I sammanhanget kan också nämnas att fastigheter som ägs av statliga bolag som självständiga juridiska personer inte är undantagna från expropriation, till skillnad från statligt (direkt-)ägda fastigheter.³²

Det synes i och för sig inte ha varit lagstiftarens avsikt att fastigheter som har upplåtits med tomträtt skulle kunna komma i enskild juridisk eller fysisk persons hand annat än i de fåtal fall då särskilt tillstånd till detta har lämnats.³³ I den utsträckning detta ändå har skett föreligger synbarligen en konflikt mellan det faktiska fastighetsinnehavet och lagstiftarens intentioner. Det kan i och för sig hävdas att tomträtter av detta slag borde avvecklas. Intresset av en sådan avveckling är dock inte så stort att det kan anses utgöra ett angeläget allmänt intresse i regeringsformens mening.

³¹ Jfr prop. 2001/02:58 s. 36.

³² Se 1 kap. 1 § expropriationslagen samt Dahlsjö m.fl., Expropriationslagen – En kommentar, 3:e uppl., 2010, s. 54.

³³ Jfr SOU 1952:28 s. 75.

Vår slutsats är därför att det inte heller i fråga om tomträttsfastigheter som ägs av statliga eller kommunala bolag finns utrymme för att införa en friköpsrätt.

11.6 Enhetliga friköpsregler i stället för en friköpsrätt?

Förslag: Det bör inte införas enhetliga friköpsregler att tillämpas i händelse av avtalade friköp.

Enligt utredningsdirektiven ska vi, som ett alternativ till en friköpsrätt, överväga möjligheten att införa enhetliga villkor, som tomt-rättshavare kan återopa vid de friköp som förekommer. I den delen gör vi följande överväganden.

En förutsättning för att lagregler om villkoren vid avtalade friköp ska införas bör vara att det kan antas att sådana regler skulle fylla ett syfte.

Ett sådant syfte skulle kunna vara att komma tillrätta med oskäligen eller i övrigt olämpliga friköpsavtal. Vi kan konstatera att det sedan länge och i relativt stor omfattning förekommer att kommuner tillåter tomtträtts-havaren att friköpa fastigheten. Det har inte framkommit några uppgifter om att de tillämpade friköpsvillkoren därvid brukar vara oskäligen eller i övrigt olämpliga. Det torde i och för sig inte vara ovanligt att parterna har olika uppfattningar om vad som är ett rimligt friköpspris. Det finns emellertid, såvitt vi har kunnat finna, inte något som tyder på att kommunerna har utnyttjat sin, typiskt sett, starkare ställning till att ta ut priser som ligger högre än priserna för motsvarande mark som inte är upplåten med tomtträtt. Redan p.g.a. avsaknaden av dylika förhållanden kan det ifrågasättas om det är befogat att införa enhetliga villkor vid avtalade friköp.

Det kan möjligen, trots vad som nu har sagts, hävdas att enhetliga villkor för det pris som ska betalas vid de avtalade friköpen skulle kunna öka förutsebarheten, innebära ökad trygghet för tomtträtts-havarna och leda till en enklare hantering av friköpen.

Enligt vår mening låter det sig emellertid knappast göra att införa en för båda parter tvingande bestämmelse om hur friköpspris ska bestämmas, dvs. ett fast friköpspris. En sådan bestämmelse skulle kunna hindra en kommun som vill avveckla sitt tomtträtts-

innehav att göra detta, eftersom kommunen inte skulle ha möjlighet att anpassa köpevillkoren till förekommande intresse för friköp. Om man vill reglera prissättningen, bör detta uppenbarligen i så fall ske genom en s.k. takregel. Bestämmelsen om det pris som ska gälla för friköpet blir då endast tvingande till förmån för tomt-rättshavaren, vilket medför att kommunen får utrymme att, inom ramen för vad som är kommunalrättsligt tillåtet, sätta ett lägre pris än vad lagen anger.

Det kan emellertid ifrågasättas om lagbestämmelser om villkoren för friköp skulle innebära någon påtaglig fördel för tomt-rättshavaren, så länge han eller hon inte kan tvinga kommunen till friköp. Om kommunen anser att de villkor som lagen stipulerar inte är tillräckligt gynnsamma, kan ju kommunen avstå från att sälja fastigheten till tomt-rättshavaren.

I synnerhet enhetligt villkor som stipulerar ett tak för friköpspriset skulle dessutom kunna få egendomliga konsekvenser. Man kan t.ex. tänka sig att en mycket angelägen tomt-rättshavare är beredd att erbjuda en högre köpeskillning än den som följer av takregeln, i syfte att övertyga kommunen om fördelen med en försäljning. Med en takregel kommer emellertid kommunen inte att kunna ta emot en högre ersättning än den som regeln medger. Det enhetliga prisvillkoret blir i det läget snarast kontraproduktivt.

Vår bedömning är därför att övervägande skäl talar mot att införa enhetliga villkor för friköp.

I vårt uppdrag ingår att, oavsett vår bedömning i denna fråga, lämna förslag till lagregler om enhetliga friköpsvillkor. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 11.7. Även om vi anser att dessa lagregler inte bör införas kommer det givetvis att vara möjligt att använda de där angivna principerna som något slag av standardavtal vid friköp.

11.7 Inlösen av tomt-rättsfastighet – en reglering av en friköpsrätt

Enligt våra utredningsdirektiv ska utredningen, oavsett om den finner att det bör införas någon friköpsrätt eller några enhetliga friköpsvillkor eller ej, utarbeta nödvändiga författningsförslag om friköp och om villkoren för friköp, särskilt friköpspriset. Eftersom ett utnyttjande av en friköpsrätt inte kommer att utgöra något köp i vanlig mening utan ett tvångsförvärv av särskilt slag, använder vi i

fortsättningsvis begreppet *inlösen av tomträttsfastighet* i stället för friköp och *ersättning* istället för pris.

Vi kommer att begränsa våra överväganden till inlösen av fastigheter som ägs av staten eller en kommun.

11.7.1 Förhållandet till avgäldsregleringen

Det är uppenbart att frågan om hur en rätt till inlösen av en tomt-rättsfastighet bör utformas hänger nära samman med regleringen av tomträttsavgäldens storlek. Eventuella bestämmelser om sådan inlösen måste utformas med beaktande av hur tomträttsavgälden regleras.

Avgäldsregleringen är och kommer även med vårt förslag att vara utformad med utgångspunkt i att fastighetsägaren ska förbehållas en skälig avkastning på markvärdet och därmed få del i markens värdeutveckling. Om det införs regler för inlösen som inte tar hänsyn till detta, uppstår det en obalans mellan parterna i tomt-rättsavtalet. En sådan obalans är olämplig redan av principiella skäl. Till detta kommer att den kan ge upphov till oönskade praktiska effekter. Inlösen villkor som är generösa till förmån för tomträtts-havare, i första hand regler som leder till låg ersättning, innebär förmodligen att fastighetsägarna förlorar incitamenten att upplåta mark med tomträtt. Fastighetsägarna kommer helt enkelt inte att vara villiga att ta risken av att senare behöva avstå från marken till ett alltför lågt värde. Om villkoren å andra sidan innebär att det är påtagligt mera förmånligt att behålla tomträten än att lösa in den, blir möjligheten till inlösen endast illusorisk.

En inlösenreglering måste, liksom avgäldsregleringen, utformas med beaktande av EU-rättens statsstödsregler. Vår bedömning är dock att de förslag som lämnas inte står i strid med statsstöds-reglerna, jfr avsnitt 4.4.

11.7.2 Inlösen endast av småhustomträtter?

Diskussionen kring friköp har främst avsett småhustomträtter. Det är också huvudsakligen sådana tomträtter som har friköpts genom avtalade friköp. De skäl som har anförts för att även andra slag av tomträtter ska kunna friköpas har enligt vår bedömning inte samma tyngd som skälen för friköp av småhustomträtter. Mot den bak-

grunden har vi övervägt att begränsa vårt förslag om inlösen till att gälla endast småhustomträtter.

Som våra direktiv är utformade har vi emellertid ansett oss skyldiga att lämna författningsförslag som omfattar samtliga slag av tomträtter. De förslag och överväganden som presenteras i det följande omfattar därför även andra tomträtter än småhustomträtter. Om en rätt till inlösen införs, finns det emellertid enligt utredarens mening mycket goda skäl att begränsa denna till att gälla småhustomträtter.

11.7.3 Avtalsfrihet eller tvingande regler?

Förslag: Bestämmelserna om inlösen av tomträttsfastighet ska i huvudsak vara tvingande till förmån för tomträttshavaren.

Utgångspunkten bör givetvis vara att det även i framtiden ska stå parterna fritt att träffa avtal om friköp på det sätt som de finner lämpligt. Det innebär emellertid inte att en lagreglering om inlösen av tomträttsfastighet kan göras helt dispositiv. En helt dispositiv reglering riskerar nämligen att bli utan verkan. I det följande beskrivs i vilka avseenden som avtalsfrihet respektive tvingande lagstiftning bör gälla.

Beträffande beräkningen av tomträttsavgäld avseende tomträtter för bostadsändamål är det vår bedömning att de föreslagna reglerna ska vara tvingande till förmån för tomträttshavaren (se avsnitt 6.4 och 7.4). Det innebär att parterna ska kunna komma överens om avgäldens storlek inför varje avgäldsperiod men endast i den utsträckning en sådan överenskommelse leder till en lägre avgäld än vad som följer av lagens bestämmelser.

Effekterna av att en tomträttsfastighet inlöses är ju i allt väsentligt momentana. Konsekvenserna av en viss, mellan parterna avtalad särlösning, skulle i och för sig bli förhållandevis förutsebara och överskådliga. Det kan synas tala för att bestämmelserna om inlösen inte behöver vara tvingande till tomträttshavarens fördel utan att det helt och hållet bör överlämnas till parterna att komma överens om villkoren. En reglering som bygger på full avtalsfrihet innebär emellertid uppenbarligen att fastigheten inte kan lösas in om parterna inte kan enas om förutsättningarna för detta, t.ex. i fråga om den ersättning som tomträttshavaren ska betala. I så fall riskerar

rätten till inlösen att bli innehållslös. Fastighetsägaren kommer då att kunna hindra tomträttshavaren att lösa in tomträttsfastigheten genom att ställa villkor som är oacceptabla för denne. Lagen måste därför utformas så att den anger vissa villkor för inlösen som fastighetsägaren är skyldig att godta, dvs. dessa villkor bör vara tvingande till tomträttshavarens förmån. Det sagda gäller även tomträtter för annat än bostadsändamål (se dock avsnitt 11.7.5 angående möjligheterna att avtala bort rätten till inlösen).

11.7.4 Generella regler för hela landet

Förslag: Samma regler ska gälla för hela landet.

Ytterligare en utgångspunkt för en lagstiftning om inlösen av tomträttsfastigheter bör vara att samma regler gäller över hela landet.

Skälen för detta är i huvudsak desamma som skälen för att bestämmelserna om avgäldsreglering bör vara desamma över hela landet (se avsnitt 6.1, 7.1 och 8.1). Starka principiella skäl talar för en enhetlig nationell reglering. Till detta kommer att regelverket blir enklare och mera förutsebart om det utformas som generella regler, tillämpliga över hela landet. Det kan i och för sig hävdas att förutsättningarna för inlösen är olika beroende på var i landet som fastigheten är belägen. Så skiljer sig t.ex. markvärdesnivåerna och avgäldernas storlek åt mellan olika landsdelar och det kan också finnas skillnader mellan fastighetsmarknaderna på olika orter. Vi bedömer dock att sådana skillnader kommer att kunna hanteras även inom ramen för en generell reglering.

11.7.5 Tidsgräns för och undantag från rätten till inlösen?

Förslag: Om en rätt till inlösen införs, ska denna kunna göras gällande först sedan det har förflutit trettio år från det att fastigheten först uppläts med tomträtt. Rätten till inlösen utsläcks om fastighetsägaren säger upp tomträttsavtalet enligt 13 kap. 14 § jordabalken.

Avser upplåtelsen väsentligen ett annat ändamål än bostäder ska parterna vara fria att avtala bort rätten till inlösen.

En tomträtt utgör ett rättsförhållande som är avsett att gälla under mycket lång tid. Detta torde utgöra en viktig förutsättning för såväl fastighetsägare som tomträttshavare. Normalt har båda parter fördel av avtalets långsiktiga karaktär och inrättar sig också därefter. Enligt vår mening är det angeläget att tomträttsinstitutet behåller denna karaktär. Om bestämmelserna om inlösen av tomträttsfastighet utformas så att tomträttshavaren kan göra gällande en rätt till inlösen när som helst efter upplåtelsen, torde detta kraftigt begränsa tomträttsinstitutets användbarhet. För den som inlösen riktas mot, dvs. fastighetsägaren, skulle detta försvåra en långsiktig förmögenhetsförvaltning. Därmed skulle också intresset av att upplåta nya tomträtter minska.

Detta ger anledning att överväga en begränsning av *när* tomträttshavaren ska kunna påkalla inlösen. Om inlösen kan utövas först sedan det har gått en förhållandevis lång tidsperiod – både i förhållande till upplåtelsestartpunkten och till tomträttshavarens innehav av tomträtten – är risken för att den komma att förändra tomträttsinstitutets långsiktiga karaktär mindre.

I detta hänseende kan en jämförelse göras med de norska reglerna om tomtefeste som också utgör en långsiktig nyttjanderätt till mark.³⁴ Inlösen av tomtefeste kan krävas först sedan trettio år av upplåtelsestiden, eller den kortare tid som har avtalats, har förflutit. Därefter kan inlösen av bostadshus påkallas vartannat år och inlösen av fritidshus vart tionde år.

I den mån en inlösenrätt motiveras med att det med tiden uppkommer en särskild anknytning av ideell, närmast känslomässig, karaktär mellan tomträttshavaren och tomträttsfastigheten, kan det också vara naturligt att rätten till inlösen bör inträda först sedan tomträttshavaren har innehaft tomträtten under en längre tidsperiod.

Enligt vår mening talar därför övervägande skäl för att en fastighet med tomträtt ska kunna lösas in först när den har varit upplåten med tomträtt under längre tid. Frågan är då hur lång denna tid ska vara. Det kan härvid noteras att nuvarande tomträttsregler anger att fastighetsägare kan säga upp en tomträtt, som är upplåten för bostadsändamål, att upphöra vid utgången av en första period om sextio år och därefter vart fyrtionde år.

Dessa tidsperioder är utformade för att trygga tomträttshavarens innehav av fastigheten. Den nu aktuella rätten till inlösen får anses

³⁴ Se, beträffande tomtefeste, bilaga 2.

ha ett annat syfte. Det är alltså inte givet att en jämförelse med intervallerna för uppsägning är rättvisande. Vill man – som vi ovan har förordat – behålla tomträttsinstitutets grundläggande långsiktiga karaktär är det emellertid naturligt att tiden innan inlösen kan ske görs förhållandevis lång.

En lagreglerad rätt till inlösen bör därför bygga på att rätten kan göras gällande först sedan trettio år har förflutit från det att fastigheten först uppläts med tomträtt.

Vi har också övervägt om inlösenrätten bör utformas så att ett påkallande av inlösen endast kan ske vid vissa tidpunkter, t.ex. vart tionde år. För detta talar att det skulle leda till större förutsägbarhet, sett ur fastighetsägarens perspektiv. Med hänsyn till att ersättningen enligt vårt förslag ska bestämmas så att det ekonomiska utfallet blir lika oavsett om tomträttsupplåtelsen fortsätter eller tomträttsfastigheten blir inlöst (se avsnitt 11.7.7) framstår det emellertid som onödigt att tynga regelverket med ett dylikt krav. Intresset av inlösen torde visserligen vara störst i anslutning till de tidpunkter då avgäldsunderlaget ska omprövas. Vi har därför övervägt om inlösenrätten bör kunna utövas enbart i anslutning till dessa tidpunkter (såvitt gäller småhustomträtter skulle detta innebära att inlösen kan påkallas enbart vart tredje år). Vi anser dock att det inte finns tillräckliga skäl för att komplicera regelverket med en sådan begränsning.

Vi har också övervägt om inlösen, såvitt gäller småhustomträtter, bör begränsas på det sättet att den kan utövas först sedan den aktuella tomträttshavaren har innehaft tomträtten under viss tid. Det kan synas vara naturligt om rätten till inlösen motiveras med den särskilda anknytning som en tomträttshavare med åren kan komma att få till fastigheten. Vi har emellertid inte kunnat se att det finns tillräckliga skäl för en sådan begränsning. Tvärtom skulle en dylik begränsning leda till avsevärda gränsdragnings- och tolkningsproblem, exempelvis vad gäller rätten till inlösen efter en partiell överlåtelse av tomträtten eller efter en övergång av tomträtten genom arv eller gåva.

Vi förordar därför ingen annan tidsbegränsning än att inlösen ska kunna ske först sedan det har gått 30 år från tomträttsupplåtelsen.

Vi har övervägt undantagsregler enligt vilka tomträttshavaren i vissa situationer *inte har rätt att lösa in* fastigheten. Sådana regler skulle kunna vara befogade i situationer där en inlösenrätt skulle framstå som oskälig mot fastighetsägaren. Så torde visserligen sällan vara fallet när det är staten eller en kommun som är fastig-

hetsägare. Man kan emellertid tänka sig den situationen att fastighetsägaren i slutet av upplåtelseiden överväger att säga upp tomt-rätten med återopande av sådana skäl som anges i 13 kap. 14 § tredje stycket jordabalken, dvs. när det är av vikt för fastighets-ägaren att fastigheten används för bebyggelse av annan art eller på annat sätt än tidigare. I vart fall när dessa skäl är av det slag att de hade kunnat motivera en expropriation av fastigheten kan det synas rimligt att fastigheten inte ska kunna lösas in av tomträttshavaren.

En undantagsregel av detta slag skulle t.ex. kunna anknyta till de tidsperioder som gäller för uppsägning enligt 13 kap. 15 § jordabalken. En uppsägning ska enligt denna paragraf ske högst fem år och minst två år före utgången av innevarande uppsägningsperiod, som är antingen sextio eller fyrtio år. Vill man införa en undantagsregel till förmån för fastighetsägaren, skulle den därför kunna utformas så att inlösen inte kan ske under de sista fem åren av innevarande uppsägningsperiod. En sådan regel skulle vara förhållandevis lätt att tillämpa. Den skulle emellertid samtidigt begränsa rätten till inlösen mer än vad som är nödvändigt. Vi har också övervägt om en undantagsregel till förmån för fastighetsägaren skulle kunna utformas så att den ansluter till de i 13 kap. 14 § tredje stycket jordabalken angivna villkoren för uppsägning eller hänvisar till förutsättningarna för expropriation eller liknande tvångsförfoganden. En sådan regel skulle emellertid bli förhållandevis komplex att tillämpa.

Vi bedömer mot denna bakgrund att övervägande skäl talar mot bestämmelser av de angivna slagen. Dock bör det finnas en bestämmelse som hindrar inlösen efter det att fastighetsägaren har sagt upp tomträttsavtalet enligt 13 kap. 14 § jordabalken. En sådan bestämmelse förhindrar att tomträttshavaren, i händelse av att fastighetsägaren säger upp tomträttsavtalet, begär inlösen av tomt-rättsfastigheten och på så sätt tvingar fram den högre ersättning som följer av expropriationslagens bestämmelser jämfört med vad som följer av 13 kap. 17 § jordabalkens regler om lösen av byggnad eller annan egendom som utgör tillbehör till tomträtten. I vad mån inlösen kan ske blir på detta sätt också beroende av att villkoren för uppsägning i 13 kap. 14 § tredje stycket jordabalken är uppfyllda.

En annan fråga är om parterna ska kunna avtala bort rätten till inlösen. Redan det förhållandet att ett sådant avtal inverkar på förhållanden som ligger långt fram i tiden talar med viss styrka mot införandet av en dylik möjlighet, åtminstone vad gäller småhus-tomträtter. Konsekvenserna av en sådan inskränkning, exempelvis i

fråga om förutsättningarna för en eventuell framtida försäljning av tomträtten, kan nämligen vara svårförutsebara. En begränsning av parternas avtalsfrihet ligger dessutom i linje med våra överväganden vad gäller frågan om avgäldsregleringen ska vara tvingande eller dispositiv, se särskilt avsnitt 6.4. En lämplig avvägning synes vara att – med förebild av vad som gäller beträffande lösenskyldigheten i 13 kap. 17 § tredje stycket – bestämmelserna om inlösen av tomt-rättsfastighet är tvingande så länge den del av upplåtelsen som avser annat än bostadsändamål inte är det *huvudsakliga* ändamålet. Avser upplåtelsen väsentligen ett annat ändamål än bostäder bör däremot parterna vara fria att avtala bort rätten till inlösen.

11.7.6 Omfattningen av inlösen m.m.

Tomträtt får inte upplåtas i en del av en fastighet, i flera fastigheter gemensamt eller i en ägarlägenhetsfastighet.³⁵ Följaktligen är det endast hela fastigheter som är upplåtna med tomträtt. Enligt 13 kap. 9 § jordabalken får en tomträtt inte heller uppdelas på särskilda områden av den fastighet i vilken den har upplåtits.

Nu nämnda begränsningar hindrar inte att fastighetsägaren och tomträttshavaren sedan tomträtten har upplåtits sluter avtal om utvidgning eller inskränkning av det område som tomträtten avser.³⁶ För ett sådant ändringsavtal gäller bestämmelserna i 13 kap. jordabalken om upplåtelse av tomträtt i tillämpliga delar. Ändringsavtalet gäller mot den som har rättighet i tomträtten endast om inskrivning av avtalet är beviljad eller ansökan om inskrivning har förklarats vilande. Avtalets giltighet är också beroende av att fastighetsbildning kommer till stånd i enlighet med avtalet.

Mot denna bakgrund är det naturligt att inlösen endast får omfatta hela tomträttsfastigheten. Det bör alltså inte vara möjligt att genomdriva inlösen av en del av en tomträttsfastighet eller av en andel i en sådan fastighet.

Om tomträtten är inskriven, gäller den till dess att inskrivningen dödas. Så är fallet även om fastighetsägaren och tomträttshavaren kommer överens om att tomträtten ska upphöra eller om tomträtten kommer i fastighetsägarens hand eller om äganderätten till fastigheten övergår på tomträttshavaren.³⁷ Förutsättningarna för att

³⁵ Se 13 kap. 2 § andra stycket jordabalken.

³⁶ Se 13 kap. 21 § jordabalken.

³⁷ Se 13 kap. 22 § jordabalken.

en inskrivning av tomträtt ska kunna dödas behandlas i 21 kap. 6 § andra stycket jordabalken. Där sägs att dödning inte får ske om inskrivning i tomträtten är beviljad eller sökt eller om tomträtten har utmätts, belagts med kvarstad eller tagits i anspråk genom betalningssäkring och ett ärende angående anteckning om åtgärden har tagits upp senast på den inskrivningsdag då dödning söks. Av 13 kap. 22 § jordabalken framgår vidare att även om inskrivningen av tomträtten dödas, svarar fastighetsägaren för rättighet som gäller i tomträtten oberoende av inskrivning.

Innebörden i gällande rätt är alltså att tomträtten består även om fastigheten och tomträtten kommer i samma ägares hand. Det innebär också att kreditgivare m.fl. kan göra gällande den säkerhet som följer med inskrivningar i tomträtten även efter det att fastigheten har förvärvats av tomträttshavaren. En rätt till inlösen påverkar därför inte tredje mans rätt i tomträtten. Det kan visserligen antas att inlösen regelmässigt kommer att följas av en dödning av tomträtten. De nyss angivna bestämmelserna – som vi föreslår ska gälla även framdeles – förhindrar emellertid att en sådan dödning leder till rättsförluster för innehavare av inskrivningar i tomträtten.

Bestämmelserna om inlösen föranleder därmed inte heller något behov av ändringar i bestämmelserna om inskrivning.

11.7.7 Ersättning

Förslag: Ersättningen vid inlösen av en tomträttsfastighet som är upplåten för småhusbebyggelse och taxerad som småhusenhet ska motsvara 50 procent av det marktaxeringsvärde som fastställts vid den allmänna eller förenklade fastighetstaxering som har skett närmast före det år under vilket talan om inlösen väcks. Har det inte fastställts något marktaxeringsvärde för fastigheten, ska ersättningen i stället bestämmas till 50 procent av det markvärde som kan beräknas enligt fastighetstaxeringslagens (1979:1152) bestämmelser om bestämmande av taxeringsvärde. Det relevanta marktaxeringsvärdet ska omräknas med förändringen av Statistiska centralbyråns konsumentprisindex från fastighetstaxeringen till och med kalendermånaden närmast före den tidpunkt då talan om inlösen väcks vid domstol.

Ersättningen vid inlösen som avser andra tomträtter ska bestämmas efter en fri värdering av markens marknadsvärde vid

den tidpunkt då talan om inlösen väcks vid domstol. Därvid ska man beakta de närmare villkor som ska gälla i fråga om fastighetens användning och bebyggelse efter det att fastigheten har inlösts. Ersättningen för fastigheter som är upplåtna med tomträtt för annat än bostadsändamål ska motsvara markens marknadsvärde och ersättningen för fastigheter som är upplåtna för flerbostadshusändamål ska bestämmas till 40 procent av detta värde.

Ersättningens storlek kommer förmodligen att vara den mest centrala frågan vid inlösen av tomträttsfastigheter. En naturlig utgångspunkt vid utformningen av ersättningsreglerna är att det ekonomiska utfallet för båda parterna bör vara detsamma oavsett om inlösen sker eller tomträttsupplåtelsen består.

Det finns två huvudalternativ för att bestämma ersättningen. Det ena innebär att ersättningen ska motsvara markens värde (eller den del av markens värde som används som avgäldsunderlag). Det andra innebär att ersättningen fastställs genom en nuvärdesberäkning av värdet av utgående avgälder. Dessa diskuteras kortfattat i det följande.

11.7.7.1 Markens marknadsvärde

En rätt för tomträttshavaren att lösa in fastigheten mot ägarens vilja utgör en form av tvångsförvärv av egendomen och liknar i det avseendet expropriation. Ersättning vid expropriation regleras i 4 kap. expropriationslagen (1972:719) och det har utvecklats en ganska omfattande praxis på området. En grundläggande förutsättning för att någon ska ha rätt till ersättning i ett expropriationsmål är att det har uppstått en ekonomisk skada.³⁸ När ersättningen bestäms, jämförs två olika händelseförlopp, dels genomförandet av expropriationen, dels en sannolik utveckling om expropriationen inte hade inträffat. Enligt denna s.k. differensprincipen motsvarar skillnaden mellan dessa händelseförlopp fastighetsägarens totala ekonomiska skada.

Expropriationslagens ersättningsregler har betydelse även för andra situationer än just expropriation, bl.a. på tomträttsområdet. Det anses sålunda att grundläggande principer för bedömningen av

³⁸ Se Dahlsjö m.fl., Expropriationslagen – en kommentar, 3:e uppl., 2010, s. 188 och 189.

en fastighets marknadsvärde enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen bör vara vägledande också vid bedömningen av markens värde enligt 13 kap. 11 § andra stycket jordabalken.³⁹ Även bedömningen av fastighetens värde i samband med fastighetstaxering utgår från de grundläggande värderingsprinciper som expropriationslagen vilar på.

En ordning där ersättningen grundas på en värdering av marken har den fördelen att den, åtminstone i teorin, tar hänsyn till alla förhållanden som bör påverka ersättningen. Ersättningen får antas komma att hamna på en nivå som innebär att fastighetsägaren får en ersättning som motsvarar förlusten av marken. Ersättningen får också antas motsvara förlusten av framtida avgälder, i allt fall utifrån antagandet att de framtida avgälderna står i direkt proportion till markens värde.

Den främsta nackdelen med att bestämma ersättningen utifrån en värdering av marken är att en sådan värdering måste göras fastighet för fastighet för att bli helt rättvisande och att detta kan vara resurskrävande. Tvister kring värderingen riskerar dessutom att leda till kostsamma domstolsprocesser. Likväl får en värdering i det enskilda fallet anses vara en rimlig ordning beträffande flerbostadstomträtter och tomträtter för annat ändamål än bostäder. När det gäller småhustomträtter kan det däremot ifrågasättas om kostnaderna för en värdering fastighet för fastighet står i proportion till nyttan av en sådan. I fråga om sådana tomträtter får det emellertid anses godtagbart att – på samma sätt som vid fastställandet av avgälden – använda marktaxeringsvärdet som en mätare av markens värde. Ersättningsfrågan blir då förhållandevis enkel att lösa. I de enstaka fall då fastigheten saknar taxeringsvärde, kommer det visserligen att krävas ett annat slag av värdering. Det kan dock ske på det sätt som vi har diskuterat i avsnitt 6.6.4, dvs. genom ett framtagande av ett fiktivt marktaxeringsvärde.

Om utgångspunkten för ersättningen är markens värde, uppstår bl.a. frågan om ersättningen ska sättas lika med marknadsvärdet eller om detta bör reduceras till t.ex. marktaxeringsvärdet eller en ännu lägre nivå. För en reduktion av det ena eller andra slaget talar bl.a. det förhållandet att en marknadsvärdering av en fastighet som är upplåten med tomträtt i någon mån är fiktiv; i och med att fastigheten är upplåten med tomträtt finns det i praktiken endast en köpare. Men det som framför allt talar för att ersättningen bör

³⁹ Jfr NJA 1976 s. 562.

ligga på en lägre nivå än marknadsvärdet är vårt förslag om avgäldsregleringen, dvs. att avgäldsunderlaget ska bestämmas till en viss kvotdel av marktaxeringsvärdet. Starka skäl talar för att ersättningen ska ligga på samma nivå som avgäldsunderlaget.

Till bilden hör – som framgår i avsnitt 11.2.2.1 – att kommunerna i dag vanligen bestämmer friköpspriset för småhustomträtter med utgångspunkt i marktaxeringsvärdet. Det innebär i sig en reducering av värdet i förhållande till marknadsvärdet. Därutöver är det vanligt att ytterligare reducering sker.

Marktaxeringsvärdet utnyttjas också av flera kommuner som friköpspris vid friköp av flerbostadstomträtt. I de fallen liksom vid friköp av tomträttsfastigheter som används för annat än bostadsändamål är det dock vanligare att markens marknadsvärde tas som utgångspunkt vid prissättningen.

11.7.7.2 Nuvärdeberäkning av framtida avgälder

Tomträtt innebär i praktiken att det upplåts en evig nyttjanderätt i fastigheten. Endast under vissa villkor och vid tidpunkter som infaller med långa mellanrum kan tomträtten bringas att upphöra på initiativ av fastighetsägaren. Denne är då normalt skyldig att lösa byggnad och egendom som utgör tillbehör till tomträtten. Tomträttshavaren kan över huvud taget inte säga upp tomträtten. För fastighetsägaren representerar tomträtten alltså ett värde som i stort sett enbart grundar sig på intäkterna av tomträttsavgälden. Den skada som inlösen innebär för fastighetsägaren och som därmed bör ersättas är, utifrån detta betraktelsesätt, förlusten av framtida tomträttsavgälder. Det talar för att ersättningen bör bestämmas genom en nuvärdeberäkning av framtida avgälder.

En dylik lösning kräver att man tar ställning till vilken framtida tidsperiod som ska beräknas till ett nuvärde och vilken räntesats som ska tillämpas. När väl en sådan modell är fastslagen, torde beräkningen kunna göras förhållandevis enkel och antalet tvister bli få.

En ordning som innebär att ersättningen bestäms på grundval av en nuvärdeberäkning av framtida avgälder framstår på flera sätt som tilltalande. Den är, som nyss har sagts, enkel att tillämpa och leder till resultat som vanligen är lätta att förutse. Vidare blir det ekonomiska utfallet av en fortsatt tomträttsupplåtelse likvärdigt med inlösen.

En ordning av detta slag förutsätter dock att man finner en lämplig avvägning för de ingående variablerna, antalet år att beräkna nuvärdet på och den procentsats som ska tillämpas. Svårigheten att finna en lämplig avvägning i detta avseende kan innebära att det är lättare att få acceptans för en lösning där ersättningen bestäms med utgångspunkt i markens värde i det enskilda fallet. Det har sålunda framkommit att flera kommuner som tidigare bestämde friköpspriset genom en nuvärdeberäkning av avgälderna numera har gått över till att bestämma priset utifrån en bedömning av markens värde, detta i syfte att åstadkomma en mer pedagogisk och lättbegriplig metod.

11.7.7.3 Utredningens överväganden

Under förutsättning att den nuvarande bostadstaxeringen i allt väsentligt bibehålls talar övervägande skäl för att ersättningen till fastighetsägaren vid inlösen som avser småhustomträtter bestäms med utgångspunkt i markens värde. Det redan fastställda marktaxeringsvärdet kan då tillämpas både vid avgäldsregleringen och vid bestämmandet av ersättningen, något som kan bidra till ett mer överskådligt regelverk. Modellen är förhållandevis enkel att tillämpa och torde dessutom för den enskilde framstå som mera lättbegriplig än en modell där ersättningen bestäms genom en nuvärdeberäkning av framtida avgälder. En annan fördel är att denna lösning ansluter till den ersättningsmodell som många kommuner redan har vant sig vid.

Utgångspunkten vid bestämmandet av ersättningen bör alltså, såvitt gäller småhustomträtter, vara marktaxeringsvärdet som har bestämts, eller som kan beräknas utifrån de bestämmelser som gäller vid den allmänna eller förenklade fastighetstaxering som har skett närmast före det år då inlösen påkallas. Saknar den aktuella fastigheten taxeringsvärde bör ett fiktivt marktaxeringsvärde tas fram enligt den modell som vi har förordat i avsnitt 6.6.4. Det aktuella marktaxeringsvärdet – alternativt det fiktiva marktaxeringsvärdet – bör sedan justeras på samma sätt som vid fastställandet av ett avgäldsunderlag för denna typ av tomträtter. Därigenom kommer ett utnyttjande av inlösenrätten att få i huvudsak samma ekonomiska effekter som ett fortsatt tomträttsinnehav. Marktaxeringsvärdet bör sålunda ”skrivas ner” till 50 procent och det därigenom framräknade beloppet bör sedan räknas om med föränd-

ringen av konsumentprisindex från den tillämpliga allmänna eller förenklade fastighetstaxeringen till den tillämpliga värdetidpunkten (vilken, enligt vårt förslag i avsnitt 11.7.7.4 ska vara den tidpunkt då talan om inlösen väcks).

Vid inlösen av andra slag av tomträttsfastigheter faller det sig naturligt att ersättningen, liksom avgäldsunderlaget, bestäms på grundval av en värdering av markens marknadsvärde (jfr avsnitt 7.6.2 och 8.6.4). Sådana fastigheter har visserligen normalt ett marktaxeringsvärde men – som vi har redovisat i avsnitt 7.6.1 och 8.6.3 – detta värde är regelmässigt behäftat med större osäkerhet än motsvarande värde för småhusfastigheter och bör därför inte läggas till grund för bestämmandet av inlösenersättningen.

I ett avseende bör fastställandet av markens marknadsvärde i detta sammanhang ske på annat sätt än vid omprövning av avgäld. I det senare fallet ska vid värderingen tas hänsyn till tomträtts ändamål och till villkor för fastighetens användning och bebyggelse. Detta kan medföra att värdet sätts lägre än vad som annars hade blivit fallet. Inlösen av en tomträttsfastighet är emellertid inriktad på att tomträtten ska upphöra. Det finns därför inte anledning att vid värderingen beakta tomträtts ändamål. Det finns inte heller anledning att beakta sådana villkor för fastighetens användning och bebyggelse som följer av tomträttsavtalet och som upphör att gälla i samband med att fastigheten löses in.

Eftersom inlösen bör vara ekonomiskt likvärdigt med en fortsatt tomträttsupplåtelse, bör det vid värderingen framkomna värdet justeras på samma sätt som när ett avgäldsunderlag tas fram. I fråga om flerbostadstomträtter innebär det nu sagda normalt att det genom en fri värdering framtagna markvärdet bör skrivas ner till 40 procent.

11.7.7.4 Värdetidpunkt

Oavsett vilken metod som tillämpas för att bestämma ersättningen, måste regelverket peka ut den värdetidpunkt som ska gälla, dvs. den tidpunkt som är relevant för bestämmande av ersättningen.

I den delen kan det först finnas anledning att erinra om expropriationslagens bestämmelser. Vid expropriation är huvudregeln att värdetidpunkten är den tidpunkt då expropriationsmålet slutligt avgörs.⁴⁰ Det är också vid denna tidpunkt som, enligt huvudregeln,

⁴⁰ Se Dahlsjö m.fl. Expropriationslagen – En kommentar, 3:e uppl., år 2010, s. 273.

äganderätten övergår till den exproprierande. Om fastigheten har tillträtts eller äganderätten har övergått på den exproprierande redan dessförinnan, är det i stället tillträdesdagen eller tidpunkten för äganderättens övergång som är värdetidpunkt. Att värdetidpunkten på detta sätt sammanfaller med tidpunkten för äganderättens övergång har naturligtvis vissa fördelar, i synnerhet som det i detta sammanhang också innebär att värdetidpunkten skulle komma att sammanfalla med den tidpunkt då tomträttshavarens skyldighet att betala tomträttsavgäld upphör.

Det är emellertid inte givet att expropriationslagens reglering – som i vart fall delvis har en annan bakgrund och ett annat syfte än de regler som det här är fråga om – bör tjäna som förebild i detta sammanhang. En enklare lösning är att låta den tidpunkt då inlösen påkallas utgöra värdetidpunkt. Såsom framgår av det följande förslår vi att inlösen ska påkallas genom att talan väcks vid domstol. Detta innebär att värdetidpunkten kommer att vara lika med dagen för ingivande av stämningsansökan. Detta sätt att bestämma värdetidpunkten förefaller också vara det som överensstämmer bäst med den ordning som brukar tillämpas vid avtalade friköp. En lösning av detta slag har också den fördelen att tomträttshavaren inte riskerar att drabbas av ökade kostnader för inlösen på grund av omständigheter som han eller hon inte råder över, t.ex. kommunens eller domstolens handläggningstider.

Vi förespråkar därför den senare lösningen.

11.7.8 Förfaranderegler

Förslag: Kan parterna inte enas om att fastigheten ska överlåtas på tomträttshavaren eller om villkoren för detta, ska tomträttshavaren, om han eller hon påkallar inlösen, väcka talan om detta vid mark- och miljödomstolen. Frågan om inlösen ska då avgöras genom dom.

I mål om inlösen av tomträttsfastighet ska tillämpas vad som är föreskrivet om rättegången i dispositiva tvistemål. Frågan om det finns förutsättningar för inlösen ska kunna avgöras innan ersättnings storlek bestäms.

Om domstolen kommer fram till att det finns förutsättningar för inlösen, ska äganderätten till fastigheten övergå till tomträttshavaren när domstolens avgörande i denna fråga vinner

laga kraft. Vid den tidpunkten ska också tomträtthavarens skyldighet att betala avgäld upphöra.

Om ersättningen bestäms vid ett senare tillfälle än när frågan om rätten till inlösen avgörs, ska tomträtthavaren betala ränta från det att rättens beslut i frågan om inlösen vinner laga kraft till dess betalning sker.

Beslut om inlösen får meddelas först sedan tomträtthavaren har ställt säkerhet för den ersättning som ska betalas samt visat att de villkor som har gällt i fråga om fastighetens användning och bebyggelse på grund av tomträttsavtalet kommer att gälla även i fortsättningen i skälig utsträckning.

Inlösen av tomträttsfastighet förutsätter särskilda förfaranderegler. Dessa bör naturligtvis utformas så att de medger en rättssäker och samtidigt enkel handläggning av inlösen.

Redan i dag är det vanligt med avtalade friköp. Som vi tidigare har noterat har det inte framkommit några egentliga problem kring sådana friköp annat än att parterna av naturliga skäl kan ha svårt att enas om priset. Det är mot den bakgrunden naturligt att parterna även i framtiden ska ha möjlighet att genomföra ett friköp genom ett sedvanligt köpeavtal enligt bestämmelserna i 4 kap. jordabalken och utan att domstol behöver kopplas in. För dessa slag av friköp behövs över huvud taget inte några särskilda förfaranderegler.

11.7.8.1 Prövning vid mark- och miljödomstolen

Däremot behövs det en reglering av de fall då parterna inte är ense om att friköp ska ske eller om villkoren för friköp. Friköprätten – inklusive villkoren för friköp – måste då kunna prövas av domstol. Den prövningen bör lämpligen ligga på mark- och miljödomstolarna, som redan i dag handlägger tomträttsmål och har tillgång till den fastighetsekonomiska expertis som denna typ av mål kan kräva.

Det bör i så fall ankomma på tomträtthavaren att väcka talan vid domstolen med yrkande om inlösen av den aktuella fastigheten. Systematiska skäl kan synas tala för att rättegången i ett mål om inlösen, i likhet med vad som gäller för rättegången i andra mål som avser tomträtt⁴¹ bör följa expropriationslagens bestämmelser i tillämpliga delar.

⁴¹ Se hänvisningen till expropriationslagens bestämmelser i 13 kap. 24 § första stycket jordabalken.

Det finns emellertid också skäl som talar mot att tillämpa expropriationslagen och dess i flera avseenden indispositiva bestämmelser i ett mål av detta slag. Av särskild betydelse är att det inte finns några tredjemanshänsyn eller liknande omständigheter som ger anledning att förhindra parterna att disponera över rättegången. Det talar för att en rättegång om friköp bör följa rättegångsbalkens regler för dispositiva tvistemål. En sådan lösning innebär för övrigt att samma rättegångsbestämmelser kommer att gälla för mål om omprövning eller jämkning av tomträttsavgäld (se vårt förslag i avsnitt 9.2) som för mål om inlösen. Sammantaget är det därför vår bedömning att mål om inlösen bör handläggas som dispositiva tvistemål.

Vi har också särskilt övervägt frågan om hur rättegångskostnaderna ska fördelas i ett mål om inlösen. Den nyss nämnda hänvisningen i 13 kap. 24 § jordabalken avser endast 5 kap. expropriationslagen⁴² och i tomträttsmål gäller därför, i den mån inte annat anges i 13 kap. jordabalken, rättegångsbalkens bestämmelser om ersättning för rättegångskostnader. Huvudregeln i rättegångsbalken är, såvitt gäller dispositiva tvistemål, att förlorande part svarar för vinnande partens rättegångskostnader. Detta avviker från vad som gäller i bl.a. expropriationsmål, där huvudregeln i stället är att det, oavsett utgången i målet, är den exproprierande som ska ersätta motparten för rättegångskostnaden. Det förhållandet att inlösen avser ett tvångsförvärv kan synas tala för att man även i mål om inlösen borde lägga ett mera generellt kostnadsansvar på tomträtts-havaren. En sådan lösning framstår emellertid knappast som lämplig, i vart fall när det gäller mål om inlösen av småhustomträtter där förvärvaren (”den exproprierande”) typiskt sett är den svagare parten. Mot denna bakgrund ligger det närmare till hands att *antingen* låta rättegångsbalkens bestämmelser för dispositiva tvistemål gälla *eller* låta vardera parten bära sin rättegångskostnad, såväl i mark- och miljödomstolen som i mark- och miljööverdomstolen, i den mån inte annat följer av 18 kap. 6 § eller 8 § rättegångsbalken. Systematiska skäl talar närmast för det första av dessa alternativ. En sådan ordning torde också öka parternas benägenhet att göra process-ekonomiska överväganden, vilket är ägnat att minska de totala processkostnaderna. Vår slutsats är därför att rättegångsbalkens bestämmelser för dispositiva tvistemål bör gälla även i fråga om rättegångskostnaderna i mål om inlösen.

⁴² Se Westerlind och Beckman, Tomträtt – Kommentar till jordabalken 13 och 21 kap m.m., 1989, s. 158.

11.7.8.2 Äganderättens övergång

Vid expropriation finns det en möjlighet till förhandstillträde till den exproprierade fastigheten.⁴³ Mellan inlösen av tomträttsfastighet och expropriation föreligger dock den skillnaden att tomträtts-havaren – men inte den exproprierande – redan har tillgång till fastigheten när frågan om en äganderättsövergång uppkommer. Tomträtts-havaren har alltså inte av den anledningen något behov av förhandstillträde; han eller hon har redan en med äganderätt jämförbar rådighet över fastigheten.

Såsom tidigare har nämnts skulle det emellertid vara en fördel om den värdetidpunkt som ska gälla vid bestämmandet av ersättningen sammanfaller med äganderättens övergång. I och med att äganderätten övergår till tomträtts-havaren har denne också möjlighet att söka lagfart för fastigheten och att fullt ut förfoga över den. En expropriation är enligt huvudregeln fullbordad när samtliga frågor i saken slutligt har avgjorts och den exproprierande inom föreskriven tid har fullgjort vad som åligger honom i form av betalning av löseskilling och intrångsersättning samt anmälan om detta till länsstyrelse.⁴⁴ Vid kvalificerat förhandstillträde sker äganderättsövergången genom särskild anmälan om utnyttjande av förhandstillträdet.⁴⁵ Som jämförelse kan anges att äganderättsövergången vid en vanlig fastighetsöverlåtelse sker när köpekontraktet ingås.⁴⁶

I en process om inlösen kan man också tänka sig att fastighets-ägaren medger att inlösen sker eller att den frågan är enkel att avgöra men att parterna är oense om vilken ersättning som ska betalas. I en sådan situation är det naturligtvis en fördel med en process-ordning som medger att dessa frågor kan hanteras var för sig. Bestämmelserna om dispositiva tvistemål, som vi tidigare har föreslagit ska gälla när talan om inlösen förs, möjliggör en sådan ordning.⁴⁷

Därför föreslår vi att äganderätten till fastigheten ska övergå när frågan om inlösen som sådan har avgjorts slutligt, dvs. när den dom där domstolen tar ställning till denna fråga vinner laga kraft. Vid den tidpunkten bör också tomträtts-havarens skyldighet att betala avgäld upphöra.

⁴³ Se 5 kap. 17 § expropriationslagen.

⁴⁴ Se 6 kap. 9 § expropriationslagen.

⁴⁵ Se 6 kap. 10 § expropriationslagen.

⁴⁶ Se 4 kap. 1 § jordabalken.

⁴⁷ Se bestämmelserna om mellandom i 17 kap. 5 § rättegångsbalken.

11.7.8.3 Ränta

Den ovan förordade lösningen väcker frågan om fastighetsägaren ska ha rätt till ränta. Fastighetsägaren förlorar ju i och med äganderättsövergången rätten till avgäld och kommer först senare att kunna tillgodogöra sig ersättningen för fastigheten. Enligt vår mening framstår det som rimligt att fastighetsägaren erhåller ränta på ersättningen för den mellanliggande tidsperioden. Skyldigheten att betala avgäld bör alltså övergå i en skyldighet att betala ränta till dess att ersättningen betalas. I författningskommentaren återkommer vi till hur räntan ska beräknas.

11.7.8.4 Säkerhet

För att minimera risken för att fastighetsägaren inte får ut den ersättning för fastigheten som domstolen har fastställt eller kommer att fastställa bör tomträttsHAVAREN också vara skyldig att ställa säkerhet för den framtida betalningen av ersättningen. Att sådan säkerhet har ställts bör vara en förutsättning för att inlösen över huvud taget ska få ske. Frågan om säkerhetens art och storlek behandlas ytterligare i författningskommentaren.

11.7.8.5 Villkor för fastighetens användning och bebyggelse

En särskild fråga är hur villkor som har gällt i fråga om fastighetens användning och bebyggelse ska hanteras vid inlösen av tomträttsfastigheten. En tomträttsupplåtelse innefattar ibland villkor utöver själva tomträtten som innebär en rättighet för fastighetsägaren eller en skyldighet för tomträttsHAVAREN. Det kan röra sig om olika former av inskränkningar i eller villkor för användningen av fastigheten och för bebyggelsen på denna. En del – dock inte alla – sådana inskränkningar och villkor hade lika väl kunnat tas in i ett servituts- eller nyttjanderättsavtal eller kunnat tryggas genom en fastighetsbildningsåtgärd men parterna har av praktiska skäl tagit in dem i tomträttsavtalet.

Det torde ofta finnas ett allmänintresse av att inskränkningar och villkor av de angivna slagen kan göras gällande även efter det att fastigheten har inlösts. Vi har därför övervägt hur sådana inskränkningar och villkor för fastighetens användning skulle kunna tryggas. En generell bestämmelse om att inskränkningarna och villkoren ska

fortsätta att gälla framstår emellertid som direkt olämplig; den skulle innebära en helt ny rättsfigur i svensk fastighetsrätt och kunna få svåröverskådliga effekter. I stället bör regleringen utformas så att den ger parterna incitament att avtala om att de i tomt-rättsavtalet intagna inskränkningarna och villkoren ska tryggas genom sedvanliga fastighetsrättsliga institut, främst servitut, nyttjanderätt och naturvårdsavtal. En förutsättning för inlösen bör därför vara att de villkor som enligt tomt-rättsavtalet gäller för tomt-rättsfastighetens användning och bebyggelse i rimlig utsträckning kommer att gälla även efter det att fastigheten har lösts in. Vi återkommer även till denna fråga i författningskommentaren.

I den utsträckning i tomt-rättsavtalet intagna inskränkningar och villkor inte går att överföra till ett civilrättsligt avtal och inte heller kan tryggas genom en fastighetsbildningsåtgärd bör emellertid inskränkningarna eller villkoren upphöra att gälla.

11.7.8.6 Återgång och hävning

En annan fråga är vad som ska gälla om den ena eller båda parterna vill att en av domstol beslutad äganderättsövergång ska gå åter. Bör det finnas någon möjlighet till "återgång" eller "hävning" sedan domstolens dom vunnit laga kraft? Det är uppenbart att en sådan möjlighet skulle medföra åtskilliga komplikationer. En sådan sammanhänger med att tomträtten efter det att inlösen har skett – och i vart fall efter det att inskrivningen av tomträtten har dödat – får anses ha upphört att gälla. Skulle en återgång av äganderätten till den tidigare fastighetsägaren utan vidare innebära att tomträtten återuppstår? En annan komplikation sammanhänger med att äganderättsövergången medför att fastigheten och de byggnader och anläggningar som hör till tomträtten kommer i samma ägares hand. Som en följd därav övergår byggnaderna och anläggningarna till att vara tillbehör till fastigheten. Det framstår som mycket oklart vad effekten skulle bli om äganderättsövergången därefter skulle gå åter. Kommer de tidigare tillbehören till tomträtten att återgå till tomträtten? Vad bör gälla i fråga om avgäld för det fall att den vid tiden för äganderättsövergången löpande avgäldsperioden har löpt ut?

Såvitt vi kan bedöma torde emellertid behovet av att låta av domstol beslutade äganderättsövergångar av detta slag gå åter vara mycket litet. Den praktiskt mest intressanta situationen torde vara den då tomträttshavaren underlåter att betala den av domstolen

fastställda ersättningen. Den tidigare fastighetsägarens rätt till ersättning tryggas emellertid av den säkerhet som tomträttshavaren enligt vårt förslag ska ställa. Till detta kommer att principiella skäl talar för att en av domstol beslutad äganderättsövergång bör vara bestående (jfr vad som gäller i fråga om expropriation). Det bör alltså inte finnas någon laglig möjlighet att ”upphäva” en av domstol beslutad äganderättsövergång (här bortses från möjligheten att angripa domstolens dom genom extraordinära rättsmedel). Vill parterna att äganderätten ska återgå till den tidigare fastighetsägaren och att fastigheten återigen ska upplåtas med tomträtt, kan de ändå alltid träffa avtal om detta. Någon särskild lagregel om att de har denna möjlighet torde inte behövas.

I detta sammanhang kan det finnas anledning att även något beröra friköp som kommer till stånd enbart genom parternas avtal. Som vi tidigare har framhållit kan och bör sådana avtal träffas med tillämpning av befintliga bestämmelser i 4 kap. jordabalken och något särskilt lagstiftningsbehov synes inte föreligga. Vi har emellertid övervägt om det finns behov av att reglera just den situationen att ett köpeavtal av detta slag hävs enligt bestämmelserna i 4 kap. jordabalken eller går åter enligt allmänna civilrättsliga bestämmelser. Det kan ju synas rimligt att parterna i en sådan situation har möjlighet att återinträda i den tidigare tomträttsupplåtelsen, som om något uppehåll i upplåtelsen aldrig hade skett. Även i denna situation torde emellertid en sådan möjlighet ge upphov till komplikationer av det slag som vi har berört ovan, i synnerhet om inskrivningen av tomträtten under mellantiden har dödats. Det är inte heller givet att de problem som kan uppkomma i situationer av detta slag alltid bör lösas på ett och samma sätt.

Det är därför inte lämpligt att lagreglera frågan utan denna bör överlämnas till rättstillämpningen.

11.7.9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bedömning: Lagen om inlösen av tomträttsfastigheter bör kunna träda i kraft den 1 juli 2014.

Förslag: I fråga om tomträtter som har upplåtits före ikraftträdandet ska de nya bestämmelserna tillämpas först från utgången av den avgäldsperiod som löper vid ikraftträdandet.

Tomträtter som följer 1907 års lagstiftning ska inte omfattas av bestämmelserna om inlösen av tomträttsfastighet. Om en sådan tomträtt upphör men fastigheten då redan har upplåtits på nytt med tomträtt till samma tomträttsinnehavare, ska det dock anses som att även den tidigare upplåtelsen hade följt nuvarande tomträttsregler.

11.7.9.1 Ikraftträdande

Vi har i avsnitt 11.7.1 framhållit att utformningen av bestämmelserna om inlösen hänger nära samman med regleringen av tomträttsavgäld. De bestämmelser om inlösen som vi föreslår är utformade med beaktande av våra förslag om avgäldsreglering. Det är därmed naturligt att eventuella bestämmelser om inlösen träder i kraft samtidigt med ikraftträdandet av de nya bestämmelserna om avgäldsreglering. Vi föreslår därför att bestämmelserna om inlösen träder i kraft först den 1 juli 2014, se vidare avsnitt 12.1.

11.7.9.2 Övergångsbestämmelser

Tomträtter som följer den lagstiftning som gällde före år 1954, dvs. 1907 års lag, är tidsbegränsade till mellan 26 och 100 år. För närvarande finns omkring 1 800 sådana tomträtter. Vid upplåtelse-tidens slut upphör dessa tomträtter att gälla. Det finns, till skillnad från vad som är fallet enligt jordabalkens bestämmelser om tomträtt, inte någon skyldighet för fastighetsägaren att vid upplåtelse-tidens slut betala lösen för byggnad eller annat. Det gäller alltså helt andra förutsättningar för dessa tomträtter än för tomträtter som har upplåtits enligt nyare lagstiftning.

Som vi återkommer till i avsnitt 12.2 förordar vi att tomträtter som följer lagstiftningen före år 1954 inte ska omfattas av de nya bestämmelserna om avgäldsreglering. På motsvarande sätt talar

övervägande skäl för att dessa tomträtter inte heller bör omfattas av någon rätt till inlösen. Det förekommer dock att parterna i samband med att en sådan tomträtt upphör avtalar om en ny tomträttsupplåtelse, avseende samma fastighet. Den nya tomträttsupplåtelsen kommer då att följa jordabalkens bestämmelser. I en sådan situation bör givetvis den nya upplåtelsen vara förenad med en rätt till inlösen för tomträttshavaren.

Om en tomträtt som följer lagstiftningen före 1954 upphör och fastigheten i samband därmed upplåts på nytt med tomträtt till samma tomträttshavare, är det rimligt att tillämpa tidsgränserna för inlösen som om den nya tomträkten hade tillkommit redan vid tiden för den ursprungliga tomträttsupplåtelsen. Vi föreslår därför att, om parterna redan före den gamla tomträttsupplåtelsens upphörande har avtalat om att fastigheten på nytt ska upplåtas med tomträtt, så ska 30-årsfristen räknas från det att fastigheten ursprungligen upplåts med tomträtt. Det innebär i praktiken att en sådan ny tomträtt redan från upplåtelsen kommer att vara förenad med en rätt till inlösen för tomträttshavaren.

En annan fråga är om det bör finnas någon särskild tidsmässig begränsning i fråga om rätten till inlösen till ikraftträdandet av bestämmelserna om detta. Det kan inte uteslutas att det på en och samma gång kommer att påkallas inlösen från ett stort antal tomträttshavare, vilket kan medföra olägenheter för fastighetsägarna. Vi har mot den bakgrunden övervägt om rätten att lösa in vid lagens ikraftträdande befintliga tomträtter bör inträda först med viss fördröjning. Från tomträttshavarens perspektiv torde intresset av inlösen framför allt göra sig gällande inför kommande avgäldsreglering. Vid en avvägning mellan fastighetsägarnas och tomträtts-havarnas intressen framstår det därför som rimligt att föreskriva att rätten att påkalla inlösen ska inträda först i anslutning till utgången av den avgäldsperiod som löper vid tidpunkten för lagens ikraftträdande. Vi återkommer i författningskommentaren till den närmare utformningen av denna övergångsbestämmelse.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bedömning: De ändringar som föreslås i 13 kap. jordabalken bör kunna träda i kraft den 1 juli 2014.

Förslag: I fråga om tomträtter som upplåtits före ikraftträdandet ska de nya bestämmelserna börja tillämpas vid den första omregleringen som inträffar sex månader eller senare efter lagens ikraftträdande.

De upplåtelser på vilka den lagstiftning som gällde före år 1954 fortfarande tillämpas ska inte omfattas av de nya bestämmelserna.

Avtal om avgäldsperiodens längd och om ordningen för ändring av avgälden som har ingåtts före lagens ikraftträdande ska upphöra att gälla när de nya bestämmelserna blir tillämpliga på tomträttsupplåtelsen. Det ska dock stå parterna fritt att redan från lagens ikraftträdande utnyttja den avtalsfrihet det nya avgäldssystemet ger och på så sätt bestämma vad som ska gälla efter det att den vid lagens ikraftträdande löpande avgäldsperioden har gått till ända.

Om en fastighet har varit upplåten med tomträtt enligt den lagstiftning som gällde före år 1954 och parterna före upplåtelsetidens slut har avtalat att fastigheten omedelbart ska upplåtas på nytt med tomträtt till samma tomträttshavare, ska det i det nya tomträttsförhållandet inte råda sådan full avtalsfrihet under de första tio åren av upplåtelsen som annars ska gälla vid nyupplåtelse av tomträtt.

12.1 Ikraftträdande

Som vi har konstaterat i kapitel 5 är de nuvarande bestämmelserna om hur tomträttsavgäld ska bestämmas behäftade med flera problem. Bestämmelserna om tomträttsavgäld har också varit föremål för allmän debatt under lång tid och flera utredningar har gjorts. Någon ändring av regelverket har emellertid inte kommit till stånd.

Mot denna bakgrund är det angeläget att de föreslagna förändringarna av avgäldsregleringen träder i kraft utan onödigt dröjsmål. Det krävs emellertid viss tid för remissbehandling av betänkandet och för beredning inom Regeringskansliet. Sedan nya lagbestämmelser har utfärdats fordras det också viss tid för information till fastighetsägare och tomträttshavare om det nya regelverket. Med hänsyn härtill torde de nya bestämmelserna inte kunna träda i kraft förrän den 1 juli 2014.

12.2 Övergångsbestämmelser

De nya bestämmelserna om avgäldsreglering bör naturligtvis tillämpas på alla avtal om tomträttsupplåtelse som ingås efter lagens ikraftträdande. Vanligen ges ny lagstiftning på civilrättens område inte verkan på avtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande. Detta gäller dock inte generellt; så har t.ex. i vissa fall nya hyresregler gjorts tillämpliga även på hyresavtal som har ingåtts före de nya reglernas ikraftträdande. Goda skäl talar också för att de nya avgäldsreglerna bör gälla för samtliga tomträtter på vilka 1953 års lagstiftning eller jordabalkens tomträttsregler är tillämpliga. Antalet nya tomträttsupplåtelser har under lång tid varit få och befintliga tomträtter har i betydande omfattning friköpts. Av allt att döma har detta sin grund i de problem som den nuvarande ordningen för avgäldsreglering har medfört, problem som våra förslag åtminstone till viss del kan komma till rätta med. Om de nya bestämmelserna inte görs tillämpliga på befintliga tomträtter, kommer problemen att bestå för merparten av tomträtterna under överskådlig tid.

För omkring 1 800 tomträtter gäller fortfarande bestämmelserna i 1907 års lag. Vi har i bl.a. avsnitten 1.1 och 1.3.2 berört skillnaderna mellan 1907 års lag och nuvarande tomträttsregler samt hur tidigare övergångsbestämmelser har utformats. I detta sammanhang bör två grundläggande olikheter mellan regelverken betonas; upplåtelser som fortfarande följer 1907 års lag är, till skillnad från

övriga tomträtsupplåtelser, tidsbegränsade och parterna kan fritt avtala om avgäldsregleringen. Dessa äldre upplåtelser har vid genomförda lagändringar genomgående undantagits från nya bestämmelser, men med möjlighet för parterna att avtala om sådan ändring av upplåtelsen att den efter inskrivning av ändringsavtalet står i överensstämmelse med de nya reglerna. Motsvarande lösning har föreslagits i de lagstiftningsarbeten som har föregått denna utredning.¹

Med hänsyn till de grundläggande skillnader som föreligger mellan 1907 års lag och senare införda lagregler bör tomträtsupplåtelser som fortfarande omfattas av 1907 års lag undantas även från de bestämmelser som vi nu föreslår. I den utsträckning parterna i äldre tomträtsförhållanden har avtalat att 1953 års eller senare lagstiftning ska gälla för tomträten bör denna dock omfattas även av de nu föreslagna bestämmelserna.

De föreslagna förfarandereglererna förutsätter att en underrättelse om begärd ny avgäld skickas tidigast sex och senast tre månader före den nya avgäldsperiodens början. De nya reglerna bör därför lämpligen börja tillämpas på befintliga tomträter vid den första omreglering som äger rum sex månader eller senare efter lagens ikraftträdande.

I tidigare lagstiftningsarbete har också behandlats hanteringen av eventuella avtal som ingåtts före lagens ikraftträdande och som innebär att parterna har överenskommit om längre avgäldsperioder än vad lagen anger eller i övrigt kommit överens om ordningen för reglering av avgälden. Regeringen framhöll bl.a. följande i 1998 års lagrådsremiss.

Ofta torde sådana äldre klausuler helt ansluta till den lagstiftning som gällde vid tiden för tomträtsupplåtelsen. De utgör i själva verket endast en erinran om innehållet i gällande lagstiftning och har tillkommit utan att parterna har haft någon särskild tanke med det. När det gäller avtalsklausuler om ordningen för ändring av avgälden förhåller det sig sannolikt regelmässigt på det sättet, eftersom det enligt nuvarande och tidigare lagstiftning inte har varit möjligt att träffa från lagen avvikande avtal om ordningen för framtida avgäldsändring. Det kan ifrågasättas om sådana klausuler över huvud taget har någon rättslig verkan. Under alla förhållanden kan det knappast inge några betänkligheter att fränkänna detta slag av klausuler rättsverkan efter den nya lagens ikraftträdande.

Att genom lagstiftning fränkänna även avtalsvillkor som ger uttryck för en verklig partsvilja verkan är en mera ingripande åtgärd som inte

¹ Se tomträtskommitténs betänkande Tomträtt (SOU 1980:49) s. 187, 1988 års tomträtsutrednings betänkande Tomträtsavgäld (SOU 1990:23) s. 148, lagrådsremiss den 6 februari 1997, s. 46 och lagrådsremiss den 17 december 1998, s. 60.

bör komma till stånd utan att det finns starka skäl för det. Enligt regeringens mening utgör emellertid motiven bakom förevarande reform sådana starka skäl. Det bör härvid framhållas att de avtalsvillkor som det här är fråga om endast är sådana som reglerar avgäldsperiodens längd; tidigare lagstiftning har, som redan nämnts, inte gett utrymme för att träffa sådana avtal om framtida avgäldsändring som avviker från lagens regler. Sedan den löpande avgäldsperioden väl har löpt ut, kan en av lagstiftaren påtvingad omläggning från avtalets fleråriga till lagens ettåriga avgäldsperioder inte antas vare sig gynna eller missgynna någon av parterna i ekonomiskt hänseende. Det skulle tvärtom rubba balansen i avtalsförhållandet, ifall äldre avtalsvillkor om avgäldsperiodens längd, som har träffats mot bakgrund av de regler om ändring av avgäld som gällde vid avtalstidpunkten, fick bestå. Såsom Lagrådet påpekade² skulle det bl.a. leda till omotiverade skillnader i avgäld mellan olika tomträttshavare.³

Vi delar den bedömning som gjordes i den nämnda lagrådsremissen. För att den nya lagstiftningen ska få största möjliga genomslag även på äldre tomträttsförhållanden föreslår vi därför att sådana avtalsklausuler i befintliga tomträttsavtal som avser avtalsperiodens längd eller ordningen för ändring av avgäld och som har träffats före de nya bestämmelsernas ikraftträdande ska upphöra att gälla när bestämmelserna blir tillämpliga på tomträttsupplåtelsen. Det bör dock stå parterna fritt att redan från lagens ikraftträdande utnyttja den avtalsfrihet som ska gälla för vissa tomträtter enligt det nya avgäldssystemet (se avsnitt 8.4) och på så sätt bestämma vad som ska gälla efter att den vid lagens ikraftträdande löpande avgäldsperioden har gått till ända.

Enligt vårt förslag ska parterna, oavsett tomträttsändamål, ha full frihet att avtala om avgäldens storlek under de tio första åren av tomträttsupplåtelsen, se avsnitten 6.4, 7.4 och 8.4. Detta sammanhänger med fastighetsägarens behov av att kunna få ersättning för de initiala kostnader som kan vara förknippade med en nyupplåtelse av tomträtt. Som vi har nämnt tidigare förekommer det emellertid inte sådana kostnader i samband med att en äldre tomträtt upphör vid utgången av upplåtelseperioden och samtidigt upplåts på nytt till samma tomträttshavare. Följaktligen bör övergångsbestämmelserna innehålla en regel som undantar dessa tomträtter från den avtalsfrihet som ska gälla under de första tio åren av upplåtelsen.

² *Utredningens anm.* Lagrådets yttrande den 28 februari 1997 över lagrådsremiss den 6 februari 1997.

³ Se lagrådsremissen den 17 december 1998, s. 62.

Vi har också övervägt om det behövs en särskild bestämmelse som i fråga om befintliga tomträtter skapar en mjuk övergång till det nya avgäldssystemet. En sådan skulle kunna utformas på så sätt att avgälden som mest får stiga med en viss procentsats under de första åren som det nya avgäldssystemet tillämpas på tomträttsupplåtelsen. Exempelvis skulle avgälden tillåtas stiga med maximalt 100 procent den första avgäldsperioden och 150 procent den andra avgäldsperioden, för att under den tredje avgäldsperioden få fullt genomslag. Liknande s.k. trappregler förekommer redan i vissa kommuner (se närmare i avsnitt 3.2.5).

En dylik infasning framstår som naturlig i ett system där avgälden ligger fast under långa tidsperioder. I det föreslagna avgäldssystemet för småhustomträtter får en trappregel däremot begränsad effekt, eftersom värderingsintervallet är treårigt (vi bortser härvid från möjligheten till indexering av avgäldsunderlaget mellan de allmänna respektive förenklade fastighetstaxeringarna). När det gäller övriga tomträtter kommer avgälden inte heller att ligga fast under lika lång tid som tidigare, även om eventuella större justeringar av avgälden kan förväntas ske i samband med att en ny värdering genomförs, dvs. normalt vart tionde år. Av särskild betydelse i detta sammanhang är dock att ikraftträdandet av de nya bestämmelserna inte i någon egentlig mening avviker från vad som gäller vid omreglering enligt nuvarande bestämmelser; ikraftträdandet i sig torde nämligen knappast medför några språngvisa förändringar av avgälden som ändå inte skulle ha uppstått i samband med omreglering enligt nuvarande regelverk.

Härtill kommer att fastighetsägarna – som främst utgör kommuner och andra företrädare för det allmänna – får förutsättas på ett ansvarsfullt sätt ta hänsyn till hur de nya bestämmelserna slår i det enskilda fallet.

Sammantaget finns det därför inte tillräckliga skäl för att införa en bestämmelse som successivt fasar in befintliga tomträtter i det nya systemet.

13 Konsekvensanalys

13.1 Inledning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska vi redovisa vissa kostnadsberäkningar och lämna vissa konsekvensbeskrivningar.

I utredningsdirektiven har det särskilt framhållits att vi allsidigt och grundligt ska belysa de kort- och långsiktiga konsekvenserna av det förslag för avgäldsbestämning som vi lägger fram och av de olika alternativ i fråga om friköp som vi övervägt. Vidare ska finansiering föreslås i de delar som förslagen kan medföra ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna. Vi ska också uppmärksamma om förslagen i den praktiska tillämpningen kan få olika effekter för kvinnor och män.

Vårt uppdrag ifråga om tomträtter sönderfaller i två huvuddelar. Den ena avser förenklad ordning för bestämmandet av tomträttsavgäld och den andra friköp. Konsekvensanalysen följer denna uppdelning.

13.2 Tomträttsavgäld

Enligt utredningsdirektiven ska vi eftersträva att den nya ordningen i ett brett perspektiv medför i huvudsak oförändrade avgäldsintäkter för fastighetsägarna och oförändrade kostnader för tomt rättshavarna, allt jämfört med de genomsnittliga avgäldsnivåer som följer av tillämpningen av dagens avgäldssystem.

Vårt förslag innebär att avgäldsregleringen för samtliga tomt rättsändamål behåller sin nuvarande grundstruktur i så måtto att avgälden även i fortsättningen ska bestämmas som en avgäldsränta på ett avgäldsunderlag. Emellertid fastställs, till skillnad från nuvarande bestämmelser, avgäldräntan i lag. Den föreslås vara 2,75 pro-

cent för alla tomträtter. Vi föreslår också att avgäldsunderlaget för småhustomträtter ska knytas till tomträttsfastighetens marktaxeringsvärde. Avgäldsunderlaget för flerbostadstomträtter respektive tomträtter för annat än bostadsändamål ska liksom i dag beräknas efter en fri värdering av markens marknadsvärde. Härtill kommer att det i fråga om småhus- och flerbostadstomträtter införs en övre gräns för avgälden; avgäldsunderlaget för småhustomträtter får bestämmas till högst 50 procent av marktaxeringsvärdet och för flerbostadstomträtter till högst 40 procent av markens marknadsvärde.

Vi föreslår även att avgäldsperioderna ska vara ettåriga. Avgäldsunderlaget kommer dock att bedömas med längre intervall; värderingsintervallet för småhustomträtter kommer sålunda att vara treårigt, medan värderingsintervallet för flerbostadstomträtter och övriga tomträtter kommer att vara tioårigt, med möjlighet att för den senare kategorin av tomträtter avtala om längre intervall. De år som någon ny markvärdering inte sker ska avgäldsunderlaget kunna räknas om med förändringen av konsumentprisindex eller, såvitt gäller tomträtter för annat än bostadsändamål, genom annan indexering.

Härutöver föreslås nya förfarande- och rättegångsregler, vilka i korthet innebär följande. Nuvarande metoder för avgäldsreglering, överenskommelse och dom, kompletteras för småhustomträternas del med en ny metod. Denna innebär att den av fastighetsägaren begärda avgäldsändringen blir gällande, om begäran har utformats på visst sätt och tomträttshavaren inte invänder inom tre månader. Tomträttshavaren kommer dock att ha möjlighet att vid domstol begära rättelse av en på detta sätt fastställd avgäld som är högre än vad lagen medger. Härutöver tillåter vårt förslag, såvitt gäller tomträtter för annat än bostadsändamål, att avgälden bestäms genom skiljeförfarande. Den senaste tidpunkten för begäran om avgäldsändring – i dag ett år före den nya avgäldsperiodens början – kortas till tre månader och talan om omprövning av avgälden ska enligt förslaget väckas senast tre månader efter den nya avgäldsperiodens början. Mål om omprövning eller jämkning av avgäld ska handläggas som dispositiva tvistemål.

För att bedöma konsekvenserna av våra förslag har vi gett Statistiska centralbyrån i uppdrag att utföra vissa beräkningar när det gäller tomträttsavgälden för småhustomträtter och flerbostadstomträtter. Beräkningarna har legat till grund för våra förslag beträffande dessa tomträttsändamål, såvitt gäller nivån på avgäldsunderlaget (jfr avsnitten 6.6.2 och 7.6.3). Resultaten redovisas nedan,

där det också redovisas vilka antaganden som har gjorts vid beräkningarna.

13.2.1 Finansiella konsekvenser

Bedömning: Förslagen om nya modeller för avgäldsregleringen för småhus- och flerbostadstomträtter har utformats på så sätt att några finansiella konsekvenser inte ska uppstå vid den tänkta tidpunkten för lagändringens ikraftträdande. I jämförelse med nuvarande förhållanden innebär förslagen att fastighetsägarna – huvudsakligen kommunerna – kan ta ut en avgäld som överstiger dagens faktiska uttag med omkring 18 miljoner kronor såvitt gäller småhustomträtter och med 120 miljoner kronor såvitt gäller flerbostadstomträtter, sett över hela landet.

När det gäller tomträtter för *andra ändamål än bostäder*, kommer en tillämpning av förslagen att leda till att kommunerna inte kommer att kunna ta ut lika höga avgälder som de i dag vanligen tar ut. Minskningen av dessa avgäldsintäkter bedöms emellertid generellt sett inte vara större än den minskning som kan förväntas även vid en fortsatt tillämpning av de principer som ligger till grund för nuvarande avgäldsuttag.

13.2.1.1 Tomträtter för småhus

Av skäl som har redovisats i avsnitt 6.6.2 har vi i fråga om avgäldsnivån för småhustomträtter funnit att våra förslag bör utformas så att den totala avgälden i landet för denna grupp av tomträtter nära överensstämmer med dagens faktiska avgäldsuttag. Vi har alltså försökt att göra en beräkning av det nuvarande avgäldsuttaget och har sedan utformat den nya modellen så att den leder till ett i huvudsak lika stort avgäldsuttag. Det ska redan här sägas att den jämförelse som härvid har gjorts har den begränsningen att den grundas på *dagens* avgäldsuttag och på en uppräkningsindex med konsumentprisindex av 2009 års marktaxeringsvärden; vi förväntar oss att avgäldsuttaget – med den praxis som kommunerna i dag tillämpar – kommer att öka något innan de förslag som vi lämnar kan bli lag.

Tomträttsupplåtelse som följer lagstiftningen före år 1954 omfattas, av skäl som framgår i avsnitt 12.2, inte av våra förslag och

har därför inte beaktats vid undersökningen av förslagets konsekvenser.

För att underlätta de beräkningar som Statistiska centralbyrån har genomfört har vissa grundläggande antaganden och avgränsningar gjorts. På grund av detta har följande objekt uteslutits från undersökningen:

- Småhusfastigheter som inte har varit upplåtna med tomträtt såväl år 2001 som år 2010.
- Småhusfastigheter, upplåtna med tomträtt, som ingår i samma taxeringsenhet som andra fastigheter utan tomträtt. (I dessa fall går det inte att avgöra hur stor del av marktaxeringsvärdet för enheten som avser tomträten.)
- Fastigheter som har en annan typkod än i 200-serien eller som utöver typkod enligt den serien har typkod enligt 300-serien.¹
- Fastigheter som, bortsett från komplementbyggnader, har annat ändamål än bostadsändamål.
- Uppenbart felkodade fastigheter.
- Tomträtter vilkas innehavare inte är fysiska personer.

Sedan denna avgränsning har gjorts, återstår 44 960 småhustomträtter av de totalt cirka 49 000 som fanns registrerade vid tidpunkten för Statistiska centralbyråns beräkningar. Vid undersökningen har uppgift om avgälden för respektive tomträtt hämtats från fastighetsregistret. I undersökningen har det antagits att värderingsintervallet är treårigt och att samtliga tomträtter har upplåtits under år 2001. 2012 års marktaxeringsvärden har inte kunnat beaktas vid beräkningarna, utan beräkningen har avsett ett tänkt avgäldsuttaget år 2011 baserat på 2009 års marktaxeringsvärden. Omräkning för prisutvecklingen mellan åren 2009 och 2011 har, som nämnts ovan, skett med konsumentprisindex.

På grund av de antaganden som sålunda har gjorts innehåller resultaten av beräkningarna vissa felkällor. Till en början kan det konstateras att cirka 4 000 tomträtter inte ingår i undersökningen. Avgäldsförändringen beträffande dessa har därför inte kunnat beaktas. Antagandet om att upplåtelse tidpunkten är densamma för samtliga tomträtter leder också till att resultatet av beräkningarna

¹ Vid fastighetstaxeringen delas småhus in i olika kategorier med typkod i intervallet 200–299 ("200-serien") och flerbostadshus i intervallet 300–399 ("300-serien").

till viss del blir missvisande. I verkligheten kan upplåtelsepunkterna för de tomträtter som ingår i undersökningen antas fördela sig förhållandevis jämt över en tioårsperiod, även om enstaka tomträtter har längre avgäldsperiod än tio år. De förändrade avgäldsintäkter som beräkningarna visar kommer således inte att få fullt genomslag år 1. I verkligheten kan intäktsförändringen, om modellen tillämpas fullt ut i hela landet förväntas förändras successivt för att först under år 5 nå den nivå som beräkningarna visar.

Till detta kommer att fastighetsregistrets uppgifter om avgäld kan vara felaktiga. Av underhandskontakter som utredningen har haft med Lantmäteriet och de stickprov som Statistiska centralbyrån har gjort framgår att uppgifterna i fastighetsregistret är förhållandevis aktuella, men att det ändå förekommer inaktuella uppgifter. Även i övrigt kan det förekomma vissa fel i fastighetsregistret. Fel förekommer även i fastighetstaxeringsregistret. Slutligen innebär tillämpningen av 2009 års marktaxeringsvärden och omräkningen av dessa med konsumentprisindex fram till år 2011 att avgäldsunderlaget i verkligheten kan förväntas bli något högre om senare års marktaxeringsvärden används i stället.

Resultatet av beräkningarna redovisas per kommun i bilaga 5. Förslaget medför att avgäldsuttaget kommer att kunna öka något jämfört med dagens faktiska uttag, drygt 18 miljoner kronor per år eller cirka fem procent, sett över hela landet. Som har framgått tidigare förutsätter detta emellertid att modellen tillämpas på samtliga tomträtter och att avgälden omregleras under samma år. Åtskilliga kommuner har hittills valt att ta ut en avgäld som ligger på en lägre nivå än den som vårt förslag ger dem möjlighet till. Det finns anledning att anta att flera av dessa kommuner även i fortsättningen kommer att ligga kvar på en sådan lägre nivå. Mycket talar därför för att det totala faktiska avgäldsuttaget på landets småhus-tomträtter inte kommer att öka.

Sammantaget finns det alltså knappast anledning att räkna med några stora förändringar av avgäldsuttaget för småhustomträtter. I enskilda kommuner kan emellertid konsekvenserna bli mera påtagliga. Vårt förslag innebär ju för småhusens del att det i lagen anges ett tak för avgäldsuttaget och att kommunerna således är fria att ta ut en lägre avgäld men inte en högre. I ett kommunalt perspektiv är det därför av särskilt intresse att studera vilka kommuner som på grund av förslaget tvingas sänka sina avgälder och i vilken utsträckning detta blir nödvändigt. Beräkningarna visar att 10 av 71 redovisade kommuner måste minska det totala avgäldsuttaget avseende

småhustomträtter med en miljon kronor eller mer. Av dessa kommuner bör särskilt framhållas Västerås kommun som får en minskning av sina avgäldsintäkter från småhustomträtter med cirka 14 miljoner kronor samt Luleå och Eskilstuna kommuner som måste sänka avgäldsuttaget med omkring fem miljoner kronor vardera. Som tidigare nämnts kommer denna förändring inte att ske i ett slag utan, beroende på regleringstidpunkten för respektive tomt-rättsupplåtelse, fördelas över flera år. Endast tre kommuner kan öka det totala avgäldsuttaget med mer än en miljon kronor. Av dessa utmärker sig Stockholms och Göteborgs kommuner. Dessa kommer att kunna ta ut drygt 25 miljoner kronor respektive knappt 28 miljoner kronor mer än i dag. Huruvida de kommer att utnyttja denna möjlighet är naturligtvis svårt att bedöma men det kan noteras att båda kommunerna hittills har valt att ta ut lägre avgälder än de i och för sig torde ha varit berättigade till.²

Förslaget innebär att avgäldsregleringen i princip följer utvecklingen av marktaxeringsvärdet. En procentuell förändring av markvärdet vid allmän eller förenklad fastighetstaxering leder året efter till att avgälden tillåts öka eller måste sänkas i motsvarande mån. Den framtida utvecklingen av marktaxeringsvärdet – som i sig är svår att förutspå – blir således avgörande för de långsiktiga konsekvenserna av förslagen. Konjunkturinstitutet har dock bedömt att markvärdet på lång sikt kommer att ha en ökningstakt på mellan 3,2 och 3,8 procent per år, vilket kan ställas i relation till inflationsmålet om 2 procent per år. Förslaget innebär, som tidigare sagts, att ökningstakten får fullt genomslag vart tredje år. Däremellan påverkas avgälden av konsumentprisindex förändringar.

² Som jämförelse har även motsvarande beräkningar gjorts med andra avgäldsräntor och annat avgäldsunderlag. Beräkningarna redovisas kommunvis i bilaga 5. Sammanfattningsvis framgår att en avgäldsränta om 2 procent förutsätter att avgäldsunderlaget utgör 71 procent av marktaxeringsvärdet för att det totala avgäldsuttaget ska överstiga nuvarande uttag med 30 miljoner kronor. Vid en avgäldsränta om 3 respektive 2,6 procent behöver motsvarande andel av marktaxeringsvärdet sättas till 47 procent respektive 55 procent för att avgäldsuttaget ska överstiga nuvarande uttag med cirka 30 miljoner kronor. Om avgäldsräntan sätts till 2,6 procent och avgäldsunderlaget lika med marktaxeringsvärdet, skulle det finnas utrymme för att öka det totala avgäldsuttaget med knappt 350 miljoner kronor, dvs. en fördubbling.

13.2.1.2 Tomträtter för flerbostadshus

På samma sätt som i fråga om småhustomträtter har vi utformat våra förslag avseende flerbostadstomträtter så att det totala avgäldsuttaget i landet kommer att nära överensstämma med dagens faktiska avgäldsuttag för detta slag av tomträtter (se avsnitt 7.6.3). Vi har också föreslagit att flerbostadstomträtter som följer 1907 års lagstiftning inte ska omfattas av de nya bestämmelserna (se avsnitt 12.2). Dessa ingår därför inte i undersökningen.

Som tidigare nämnts har Statistiska centralbyrån även utfört beräkningar avseende flerbostadstomträtter. Ett antal antaganden och avgränsningar har därvid varit nödvändiga. Populationen flerbostadshus har bestämts på grundval av fastighetstaxeringsregistrets och fastighetsregistrets uppgifter för taxeringsenheter avseende hyreshusenheter som innehåller bostadsarea. Dessutom har följande objekt uteslutits från undersökningen:

- Hyreshusfastigheter, upplåttna med tomträtt, som ingår i samma taxeringsenhet som fastigheter utan tomträtt. (I dessa fall går det inte att avgöra hur stor del av marktaxeringsvärdet för enheten som avser tomträten.)
- Hyreshusfastigheter som inte finns med i såväl fastighetstaxeringsregistret som fastighetsregistret.

Avgränsningarna innebär att 4 255 tomträtter av totalt cirka 6 300 flerbostadstomträtter har ingått i undersökningen. För att beräkna avgälden har följande antaganden och beräkningar gjorts. Det senast fastställda markvärdet vid allmän eller förenklad fastighetstaxering (år 2010) har antagits motsvara 75 procent av markens marknadsvärde. Marktaxeringsvärdet har omräknats med hänsyn till prisutvecklingen fram till omprövningstidpunkten (år 2011). Därefter har marktaxeringsvärdet för bostadsdelen multiplicerats med 0,53³. I de fall flerbostadshuset innehåller lokaler, har den delen istället multiplicerat med 1,33.⁴ Prisutvecklingen har beräknats utifrån konsumentprisindex förändringar. Det sålunda beräknade avgäldsunderlaget har multiplicerats med avgäldsrentan 2,75 procent.

³ 53 procent av marktaxeringsvärdet motsvarar cirka 40 procent av ett ur marktaxeringsvärdet härlett markvärde ($0,75 \times 0,53 = 39,75$).

⁴ Andelen lokalyta i populationen är förhållandevis liten. Av det totala avgäldsunderlaget för hela populationen utgör bostadsdelens avgäldsunderlag cirka 90 procent. Så är fallet trots att lokaldelen har uppräknats med 1,33 och bostadsdelen reducerats med 0,53.

Felkällor av det slag som har redovisats beträffande småhus-tomträtter (se föregående avsnitt) kan förekomma även i fråga om tomträtter med flerbostadshus. Ytterligare en felkälla är att marktaxeringsvärdet i fråga om flerbostadsfastigheter har en sämre träffsäkerhet i förhållande till markens marknadsvärde än vad marktaxeringsvärdet för småhusfastigheter har (se avsnitt 7.6.1).

Resultatet av beräkningarna redovisas per kommun i bilaga 7. Sammantaget visar beräkningarna att vårt förslag avseende flerbostadstomträtter medför att avgäldsuttaget, sett över hela landet, tillåts öka med omkring 120 miljoner kronor eller cirka 15 procent jämfört med dagens uttag. Detta förutsätter att modellen tillämpas på samtliga tomträtter och att avgälden omregleras under samma år. I sammanhanget bör dock anmärkas att beräkningarna av nuvarande avgäldsuttag grundas på *dagens* avgäldsuttag och på en uppräkningsmodell med konsumentprisindex av 2010 års marktaxeringsvärden. Med den praxis som kommunerna tillämpar i dag torde därför det nuvarande avgäldsuttaget öka innan våra förslag kan bli lag; den faktiska skillnaden mellan avgäldsuttaget före och efter lagändringen torde därför bli mindre än 120 miljoner kronor.

Förslaget får olika effekter i olika kommuner, vilket givetvis sammanhänger med att skilda kommuner i dag tillämpar olika modeller för avgäldsberäkningen. Storstadskommunernas nuvarande modeller får avgörande betydelse för utfallet. Dessa kommuner är nämligen de helt dominerande bland de kommuner som upplåter flerbostadstomträtter. Stockholms kommun svarar ensamt för drygt 65 procent av det antal tomträttsupplåtelser som avser flerbostadshus och som ingår i undersökningen, medan Göteborgs kommun svarar för drygt 10 procent och Malmö kommun för drygt 3 procent. I synnerhet den modell som Stockholms kommun tillämpar vid bestämmandet av avgäld får därför mycket stort genomslag.

Vårt förslag till avgäldsmodell innebär även för flerbostadstomträtternas del att det i lagen anges ett tak för avgäldsuttaget och att kommunerna således kan välja att ta ut en lägre avgäld men inte en högre. I ett kommunalt perspektiv är det därför av särskilt intresse att studera vilka kommuner som på grund av förslaget tvingas sänka sitt avgäldsuttag och i vilken utsträckning detta kommer att bli nödvändigt. Enligt Statistiska centralbyråns beräkningar kommer fem av 55 redovisade kommuner att tvingas sänka sitt nuvarande avgäldsuttag med mer än en miljon kronor per år. Här kan särskilt nämnas Malmö kommun, som måste sänka avgäldsuttaget med knappt tolv miljoner kronor per år och Botkyrka kommun

som måste minska avgäldsuttaget med drygt fem miljoner kronor. Fem kommuner kan öka sitt avgäldsuttag med mer än en miljon kronor per år. Bland dessa märks framför allt Stockholms kommun som kommer att kunna ta ut ytterligare närmare 122 miljoner kronor och Göteborgs kommun som kommer att kunna ta ut drygt 16 miljoner kronor mer. Karlstads kommun kan höja sitt avgäldsuttag med fyra miljoner kronor per år.⁵

I bilaga 7 redovisas de finansiella konsekvenserna för kommunerna fördelat på hyres- respektive bostadsrättslägenheter. Sett över hela landet svarar bostadsrättslägenheterna för en möjlig höjning av avgäldsuttaget med cirka 69 miljoner kronor och hyreslägenheterna för resterande cirka 50 miljoner kronor.

På lång sikt får våra förslag avseende flerbostadstomträtter samma slag av konsekvenser som våra förslag avseende småhustomträtter. En förändring av markvärdet leder således till motsvarande förändring av avgälden. En skillnad är dock att det är markens marknadsvärde och inte marktaxeringsvärdet som styr avgäldsunderlaget, en annan att värderingscykeln är tioårig istället för treårig. Omräkningen med konsumentprisindex kommer därför att avse en längre period. Konjunkturinstitutets bedömning av den framtida markvärdeutvecklingen – att ökningstakten på lång sikt antas bli 3,2 till 3,8 procent per år – torde även ha bäring på markvärdet för flerbostadshus. Med hänsyn till inflationsmålet om 2 procent per år kan det alltså förväntas en real markvärdeutveckling på lång sikt.

13.2.1.3 Tomträtter för andra ändamål än bostäder

Förslaget innebär i korthet att avgäldsrentan sätts lägre än den vanliga har satts under de senaste decennierna. Avgäldsrentan sätts således till 2,75 procent istället för den sedan ett antal år vanligaste rentan om 3,25 eller 3,75 procent (varav en mindre del dock har

⁵ Som jämförelse har motsvarande beräkningar skett med andra avgäldsrentor och annat avgäldsunderlag. Beräkningarna redovisas kommunvis i bilaga 7. Sammanfattningsvis framgår att om avgäldsrenta sätts till 2,75 procent och avgäldsunderlaget till 52 procent av marktaxeringsvärdet, skulle detta ge utrymme för en ökning av det totala avgäldsunderlaget med 104 miljoner kronor. En avgäldsrenta om 2 procent förutsätter att avgäldsunderlaget utgör 73 procent av marktaxeringsvärdet för att det totala avgäldsuttaget ska överstiga nuvarande uttag med 97 miljoner kronor. Vid en avgäldsrenta om 3 procent respektive 2,6 procent behövs motsvarande andel av marktaxeringsvärdet sättas till cirka 47 procent respektive 55 procent för att det totala avgäldsuttaget ska överstiga nuvarande uttag med omkring 100 miljoner kronor. Om avgäldsrentan sätts till 2,6 procent och avgäldsunderlaget lika med marktaxeringsvärdet, skulle detta ge utrymme för en ökning av det totala avgäldsuttaget med drygt 756 miljoner kronor, dvs. i det närmaste en fördubbling.

utgjort en kompensation för den s.k. triangeleffekten, en kompensation som det med den föreslagna ordningen med årliga avgäldsändringar inte längre finns anledning att ge fastighetsägaren). Det kan därmed enkelt konstateras att en tillämpning av förslaget ger kommunerna lägre avgäldsintäkter än de har i dag.

Under år 2011 uppgick Stockholms kommuns avgäldsintäkter från denna typ av tomträtter till cirka 1,1 miljarder kronor. Detta kan ställas i relation till de samlade avgäldsintäkterna i landet för tomträtter av detta slag, intäkter som enligt till utredningen inkomna enkätsvar (se avsnitt 3.2.8) uppgår till cirka 1,3 miljarder kronor. Stockholms kommun har därför på utredningens förfrågan redovisat vilka effekterna blir på kommunens intäkter från tomträtter upplåtna för annat än bostadsändamål. Stockholms kommun har därvid jämfört utfallet av en avgäldsrenta om 2,6 procent med en förväntad utveckling av intäkterna enligt nuvarande avgäldsbestämmelser, med en antagen framtida avgäldsrenta om 3 procent. Vid en sådan jämförelse minskar Stockholms kommuns årliga avgäldsintäkter, uttryckt i dagens penningvärde, med 13 miljoner kronor. Efter år 2015 kommer de årliga avgäldsintäkterna att minska ytterligare så att de fr.o.m. år 2025 ligger på en cirka 125 miljoner kronor lägre nivå. Med vårt förslag om en avgäldsrenta om 2,75 procent (i stället för 2,6 procent) kommer den nu redovisade minskningen att bli betydligt mindre men fortfarande att vara avsevärd.

Enligt utredarens mening är dock en sådan jämförelse inte helt rättvisande. Under de sista 25 åren har den dominerande modellen för bestämmande av avgäld varit den s.k. realräntemetoden. Att domstolarna därvid har bestämt avgäldsrentan till tre procent (med tillägg för en kompensation för triangeleffekten) sammanhänger med att den långsiktiga realräntan under lång tid har antagits ligga på tre procent. Vi har emellertid funnit att den långa realräntan numera måste bedömas ligga på en något lägre nivå. Det är detta, jämte det minskade behovet av att kompensera för triangeleffekten, som har föranlett förslaget att avgäldsrentan ska vara 2,75 procent. Om bedömningen av realräntans nivå är riktig, borde emellertid även en fortsatt tillämpning av gällande rätt få de effekter som förslaget ger upphov till. Med detta synsätt borde därför ett förslag där avgäldsrentan är 2,75 procent vara i huvudsak kostnadsneutralt jämfört med ett scenario där lagen inte ändras.

Samtidigt finns det givetvis anledning att understryka att utvecklingen av nuvarande praxis är utomordentligt svår att bedöma, inte minst med hänsyn till att Svea hovrätt nyligen har valt att hålla

fast vid en högre avgäldsrenta med hänvisning till en bedömning av aktuella direktavkastningskrav. Om det skulle vara så – vilket utredaren för sin del inte anser – att de principer som ligger till grund för nuvarande praxis överhuvudtaget inte ger utrymme för en lägre avgäldsrenta än tre procent, leder förslaget om en avgäldsrenta på 2,75 procent till effekter som inte har varit åsyftade; avgäldsrentan borde då hellre sättas till tre procent.

13.2.1.4 Andra lagfarna ägare än kommuner

Vi har i avsnitt 1.3.3 nämnt att den lagfarna ägaren till ett begränsat antal tomträttsfastighet är någon annan än en kommun, bl.a. några statliga myndigheter samt enstaka stiftelser och bolag. Dessa innehav av tomträttsfastigheter torde emellertid i allmänhet vara av så marginell betydelse i förhållande till fastighetsägarens verksamhet i stort och till det samlade beståndet av tomträtter i landet att vi har bedömt att en närmare analys av konsekvenserna i dessa fall inte skulle vara meningsfull.

13.2.2 Konsekvenserna för tomträttshavare

Bedömning: För drygt 80 procent av innehavarna av småhus-tomträtter föranleder vårt förslag, jämfört med dagens avgäldsuttag, inte någon ändrad avgäld eller en ändrad avgäld med som mest +/- 5 000 kronor per år. I fråga om flerbostadstomträtter innebär förslaget, i förhållande till dagens avgäldsuttag, att drygt 70 procent av tomträtterna inte får någon ändrad avgäld eller en ändrad avgäld med som mest +/- 2 000 kronor per år och lägenhet.

I fråga om tomträtter för annat än bostadsändamål leder förslagen generellt sett inte till några kostnadsökningar för tomträttshavarna.

13.2.2.1 Tomträtter för småhus

På grundval av det material som Statistiska centralbyrån har tagit fram har vi gjort en bedömning av hur ökade respektive minskade kostnader för avgäld fördelar sig på individnivå sett i förhållande till hela populationen. Bedömningen av konsekvenserna grundas på samma antaganden och avgränsningar som har redovisats i avsnitt 13.2.1.

Diagram 13.1 Skillnaden mellan nuvarande och föreslaget avgäldsuttag för småhus, antal i förhållande till hela populationen

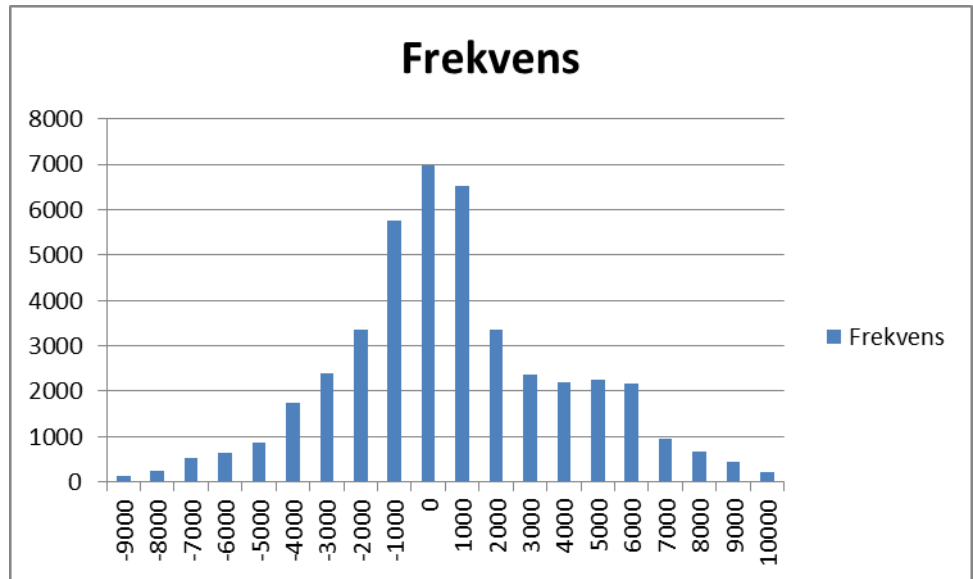
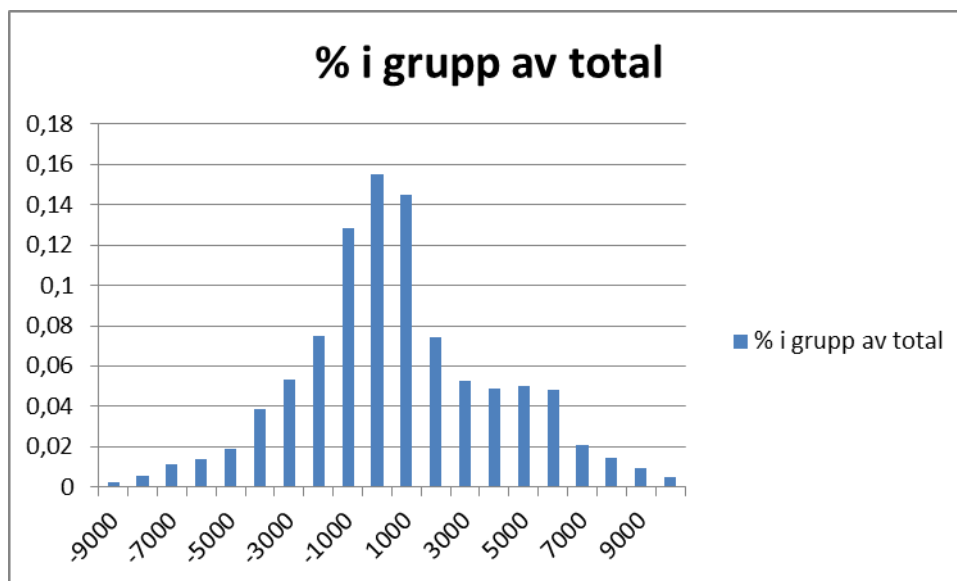


Diagram 13.2 Skillnaden mellan nuvarande och föreslaget avgäldsuttag för småhus, andel i procent i förhållande till hela populationen



Förslaget innebär i medeltal en ökad kostnad för avgäld med cirka 400 kronor per år och småhus. Medianvärdet är cirka -80 kronor per år. Av diagrammen 13.1 och 13.2 framgår att hälften av småhusen som ingår i undersökningen (dvs. cirka 22 500 tomträtter) inte får någon förändring av avgälden eller ändrad avgäld med som mest +/- 2 000 kronor per år. Drygt 80 procent av småhusen, eller cirka 37 000 tomträtter, får oförändrad avgäld eller en ändrad avgäld med som mest +/- 5 000 kronor per år. Se angående den närmare fördelningen i bilaga 8.

Det bör också framhållas att, eftersom förslaget innebär att endast 50 procent av marktaxeringsvärdet beaktas vid avgäldsberäkningen, kommer förändringar av marktaxeringsvärdet aldrig att få fullt genomslag på avgälden, i kronor räknat. Däremot leder en procentuell förändring av marktaxeringsvärdet till samma procentuella förändring av avgälden.

13.2.2.2 Tomträtter för flerbostadshus

På grundval av det material som Statistiska centralbyrån har tagit fram har det även gjorts en bedömning av hur ökade respektive minskade kostnader för avgäld för flerbostadstomträtter fördelar sig på individnivå sett i förhållande till hela populationen. Flerbostadstomträtterna skiljer sig mycket åt sinsemellan vad gäller storlek, antal lägenheter etc. och detta gör det givetvis svårare att göra rättvisande mätningar av förslagets effekter för enskilda tomtträtter. De undersökta tomtträtterna innehåller emellertid tillsammans något mer än 203 000 lägenheter och även om dessa naturligtvis skiljer sig åt väsentligt sinsemellan kan ett någorlunda jämförbart mått på konsekvenserna av förslagen erhållas om förändringen fördelas per lägenhet. Vid konsekvensberäkningen har därför gjorts en sådan fördelning. Bedömningen grundas i övrigt på samma antaganden och avgränsningar som har redovisats i avsnitt 13.2.1. Lokaldelen har dock uteslutits i detta sammanhang. Även de avgälder som egentligen belöper på lokalyta har alltså fördelats på lägenheterna. Även om histogrammen i viss mån blir missvisande p.g.a. de bakomliggande antagandena ger de ändå en bild av förslagets konsekvenser för tomtträttshavarna och, indirekt, i viss mån de boende.

Diagram 13.3 Skillnaden mellan nuvarande och föreslaget avgäldsuttag för flerbostadshus, antal i förhållande till hela populationen

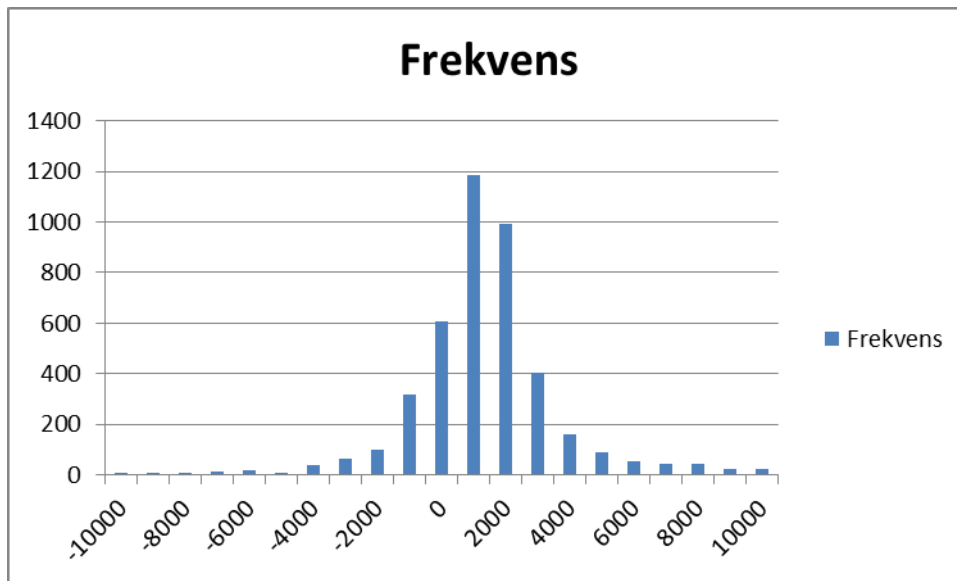
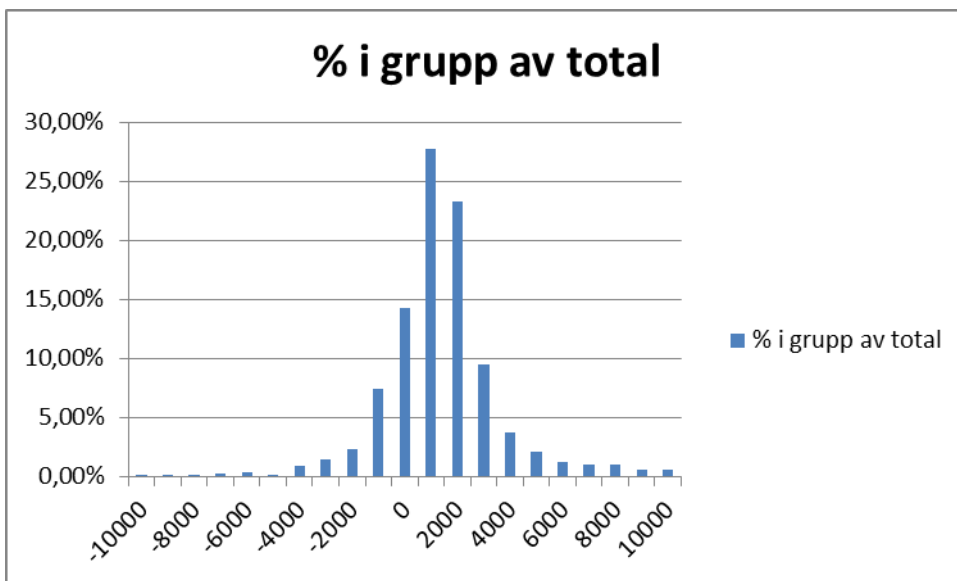


Diagram 13.4 Skillnaden mellan nuvarande och föreslaget avgäldsuttag för flerbostadshus, andel i procent i förhållande till hela populationen



Förslaget om ny avgäldsmodell för flerbostadshus innebär i medeltal en ökad kostnad för avgäld, utslaget per lägenhet, med cirka 1 000 kronor per år. Medianvärdet är cirka 800 kronor per år. Enligt diagrammen 13.3 och 13.4 får ungefär 40 procent av flerbostadshusen (cirka 1 800 av 4 255 tomträtter), utslaget per lägenhet i hela populationen, inte någon förändring av avgälden eller en ändrad avgäld med maximalt +/- 1 000 kronor per år. Över 70 procent av flerbostadshusen (cirka 3 100 tomträtter) får, utslaget per lägenhet i hela populationen, inte någon ändrad avgäld eller en ändrad avgäld med som mest +/- 2 000 kronor per år och lägenhet. Se angående den närmare fördelningen, bilaga 8.

Om hyres- respektive bostadsrättslägenheter betraktas var för sig, blir resultatet följande.

Diagram 13.5 Skillnaden mellan nuvarande och föreslaget avgäldsuttag för flerbostadshus med hyreslägenheter, antal i förhållande till hela populationen

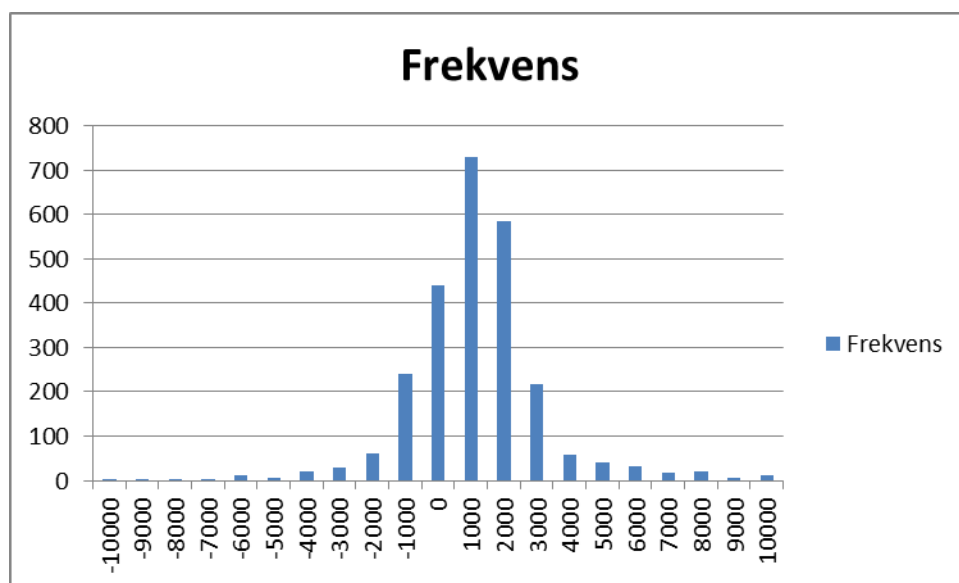
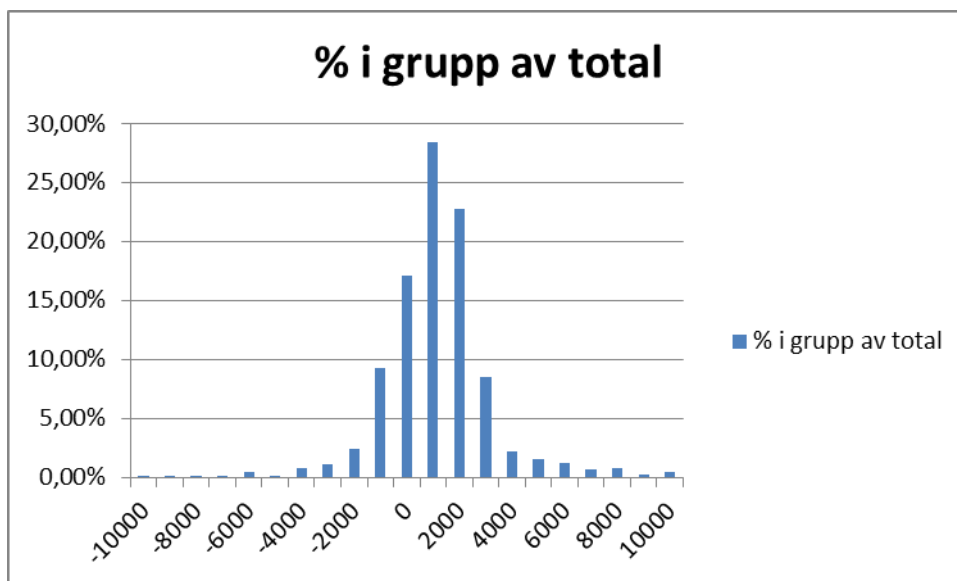


Diagram 13.6 Skillnaden mellan nuvarande och föreslaget avgäldsuttag för flerbostadshus med hyreslägenheter, andel i procent i förhållande till hela populationen



I medeltal innebär förslaget en möjlig höjning av avgälden för *hyreslägenheterna* i den undersökta gruppen med cirka 800 kronor per år och lägenhet. Medianvärdet är cirka 650 kronor per år. Av diagrammen 13.5 och 13.6 kan det utläsas att för omkring 45 procent av lägenheterna (ungefär 1 200 av 2 570 tomträtter med hyresrättslägenheter) innebär förslaget ingen förändring av avgälden eller en möjlig ändring om +/- 1 000 kronor per år. Avgälden är oförändrad eller ändras med som mest +/- 2 000 kronor per år för närmare 80 procent av lägenheterna (cirka 2 000 tomträtter). Se angående den närmare fördelningen i bilaga 8.

Diagram 13.7 Skillnaden mellan nuvarande och föreslaget avgäldsuttag för flerbostadshus med bostadsrättslägenheter, antal i förhållande till hela populationen

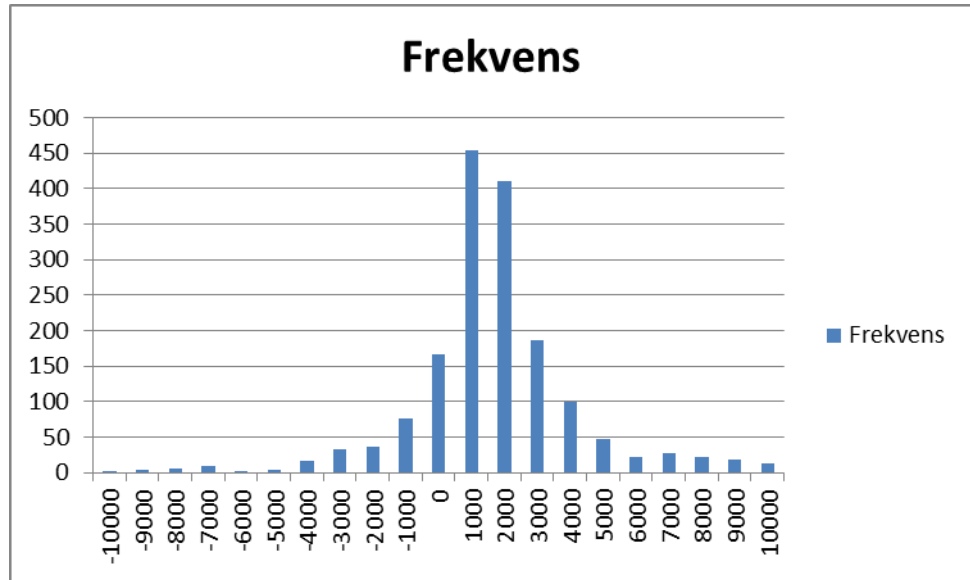
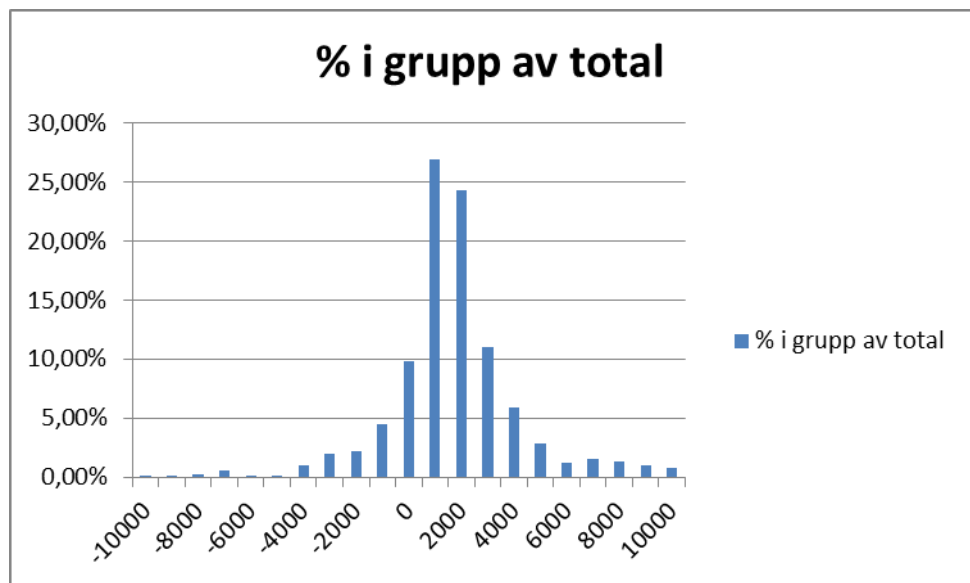


Diagram 13.8 Skillnaden mellan nuvarande och föreslaget avgäldsuttag för flerbostadshus med bostadsrättslägenheter, andel i procent i förhållande till hela populationen



För flerbostadshus med bostadsrättslägenheter blir förändringarna något större än för flerbostadshus med hyreslägenheter. Avgälden, utslagen per bostadsrättslägenhet, kan med vårt förslag höjas med i medeltal cirka 1 300 kronor per år och lägenhet, medianvärdet är cirka 1 050 kronor. Av diagrammen 13.7 och 13.8 kan det utläsas att för omkring 65 procent av lägenheterna (eller cirka 1 100 av 1 700 tomträtter) medföra förslagen en oförändrad avgäld eller en avgäldsändring med som mest +/- 2 000 kronor per år och lägenhet. Se, angående den närmare fördelningen, bilaga 8.

Det bör framhållas att eftersom endast 40 procent av markvärdet beaktas vid avgäldsberäkningen kommer förändringar av markvärdet aldrig att få fullt genomslag på avgälden, i kronor räknat. Däremot leder en procentuell förändring av markvärdet till samma procentuella förändring av avgälden. Vidare bör det beaktas att i förhållande till småhustomträtter får flerbostadstomträtter en långsammare anpassning av avgäldsunderlagets till marknadsvärdet, eftersom värdringsintervallet är treårigt för småhus och tioårigt för flerbostadshus. Härvidlag föreligger alltså en viss skillnad mellan olika former av bostadsupplåtelse.

13.2.2.3 Tomträtter för andra ändamål än bostäder

Förslaget om avgälden för tomträtter som har upplåtits för annat än bostadsändamål leder regelmässigt till lägre avgälder än de avgälder som i dag tas ut. Utredarens bedömning är emellertid att det är väsentligen kostnadsneutralt vid en jämförelse med den avgäld som kan antas komma att tas ut vid en fortsatt tillämpning av nuvarande reglering. Se i övrigt avsnitt 13.2.1.3.

13.2.3 Administrativa och samhällsekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslagen får inte några mätbara administrativa eller samhällsekonomiska konsekvenser för parterna. Domstolarna kan förväntas få ett minskat resursbehov motsvarande en årsarbetskraft. Förslagen kan förväntas minska statens avgiftsintäkter med omkring fyra miljoner kronor per år och medföra viss ökad kreditadministration för bankerna.

13.2.3.1 Fastighetsägarna

Förslagen innebär att avgäldsregleringen avseende småhustomträtter blir enklare och mer rationell. Genom att avgälden för småhustomträtterna kommer att omregleras enligt en lätt tillämpbar modell kan fastighetsägarnas – huvudsakligen kommunernas – arbete med framtagande av egna modeller, bedömningar av markvärde, avgäldsrenta etc. begränsas avsevärt. I och för sig innebär den årliga omräkningen med konsumentprisindex att avgälden för varje tomträtt måste hanteras varje år i stället för som hittills som mest vart tionde år. Förfarandet kring detta torde i hög utsträckning kunna ske med hjälp av automatiserade rutiner. I de kommuner som har ett förhållandevis stort antal tomträtter är dock handläggningen redan idag tämligen rationell.

Beträffande övriga tomträtter måste det även i fortsättningen göras markvärderingar. Behovet av återkommande bedömningar av avgäldsrentans nivå försvinner emellertid helt. Resurserna kan därmed koncentreras till utredningen och bedömningen av den markens värde. Till detta kommer att förslaget om att mål om omprövning av avgäld ska handläggas som dispositiva tvistemål torde leda till tidsvinster och till minskade processkostnader.

Förslaget minskar också avsevärt behovet av att låta skriva in nya avgälder i fastighetsregistret. Detta innebär en inte obetydlig administrativ lättnad för fastighetsägarna och en minskning av in-skrivningskostnaderna med omkring fyra miljoner kronor per år för hela kommunkollektivet, jfr avsnitt 13.2.3.4.

Mot bakgrund av att kommunernas handläggning av tomträtter synes skilja sig åt avsevärt, såväl i omfattning som i tillvägagångssätt, kan förslagen förväntas leda till påtagliga förändringar av proceduren i vissa kommuner medan den hos andra kommer att fortsätta som tidigare. Sammantaget torde förslagen inte få några mätbara ekonomiska konsekvenser för kommunkollektivet.

13.2.3.2 Tomträttshavarna

Förslagen får, såvitt gäller småhustomträtter, till följd att tomtträttshavarna inte behöver agera i avgäldsfrågan annat än om de vill ha till stånd en sänkning av avgälden eller den av fastighetsägaren begärda avgälden är alltför hög. Normalt torde därför dessa tomtträttshavares hantering av frågan om avgäld kunna bli mycket enkel

och begränsas till en kontroll av fastighetsägarens beräkning. Eftersom avgäldsändringar kommer att kunna ske varje år i stället för som f.n. vart tionde år, torde den förenklade hanteringen emellertid sammantaget inte leda till någon tidsvinst eller kostnadsbesparing. Däremot blir avgäldsregleringen mer förutsägbar.

När det gäller övriga tomträtter kommer det fortfarande att vara nödvändigt att fastställa den nya avgälden genom överenskommelse eller dom. I ett begränsat antal fall kommer dock avgälden även att kunna fastställas genom skiljeförfarande. Det kommer i fortsättningen inte att vara nödvändigt att överväga avgäldsrentans nivå eller eventuell kompensation för den s.k. triangeleffekten, vilket är ägnat att minska tidsåtgången och utredningskostnaderna. Även för tomträttshavarna kan förslaget att mål om omprövning av avgäld ska handläggas som dispositiva tvistemål ha betydande fördelar.

13.2.3.3 Domstolarna

På senare år har antalet mål om omprövning av avgäld varit förhållandevis få. De senaste tolv åren har i genomsnitt 250 tomt-rättsmål inkommit och 280 avgjorts per år i underrätt. Av de inkomna målen har cirka 25 procent haft långa omloppstider och varit mycket arbetskrävande.

Våra förslag kan förväntas leda till att antalet inkomna mål minskar tack vare att reglerna blir mera konkreta och att det därmed finns mindre att tvista om. En grov uppskattning är att antalet inkomna mål minskar med 20 till 30 procent och därför, efter en övergångsperiod, bör ligga på cirka 190 mål per år. Det kan härvid noteras att snittkostnaden för ett fastighetsmål år 2011 enligt Domstolsverket var ca 41 000 kr.

Större delen av antalet inkomna mål förlikas, uppskattningsvis 75 procent. Förslaget att rättegången ska vara dispositiv i kombination med att oskadlighetsprövningen avskaffas medför att processen i högre grad kan avse väsentligheter. Förlikta mål kan också enkelt avskrivas alternativt stadfästas i dom, utan föregående oskadlighetsprövning. Detta kan antas minska arbetstiden avseende förlikta mål med fem timmar per mål eller, lågt räknat, med 600 timmar per år ($160 \times 0,75 \times 5$).

Resterande 25 procent av antalet inkomna mål per år kan förväntas leda till huvudförhandling och dom. Den kortare tiden för väckande av talan leder till att målen kan avgöras snabbare och mera

koncentrerat. Detta, tillsammans med det förhållandet att målen blir dispositiva kan förväntas korta omloppstiden med cirka nio månader per mål. Arbetstiden bör också kunna minska åtminstone i samma utsträckning som beträffande förlikta mål, dvs. med cirka 600 timmar per år.

Sammantaget innebär förslagen ett minskat resursbehov i domstolarna dömande verksamhet med uppskattningsvis en årsarbetskraft.

Som tidigare har framhållits (se avsnitt 6.6.1.3) delar vi den bedömning som gjordes av 1988 års tomträttsutredning, nämligen att det med hänsyn till de förhållandevis strikta och enhetliga regler som gäller för taxeringen av småhusenheter inte torde finnas anledning att räkna med annat än en helt marginell ökning av antalet överklaganden i fastighetstaxeringsärenden.

13.2.3.4 Övriga

Lantmäteriet handlägger 15 000–20 000 tomträttsärenden per år. Av dessa avser 10 000–12 000 ärenden om inskrivning av ändrad avgäld. Detta motsvarar cirka en procent av Lantmäteriets totala ärendemängd. Avgifterna för inskrivning av avgäldsändring, 375 kr per inskrivning, ger full kostnadstäckning och går direkt till statskassan. Vårt förslag innebär att inskrivning av avgäldsändring inte kommer att krävas för att ändringen ska få rättsverkan mot tredje man. Det kan därför förväntas att inskrivning av avgäldsändring i princip kommer att upphöra, vilket leder till en minskning av statens avgiftsintäkter om 3 750 000–4 500 000 kronor per år.

Lantmäteriet har bedömt att förslagen med nuvarande organisation inte eller endast marginellt kommer att leda till kostnadsbesparingar för myndigheten. Inskrivning sker nämligen vid sju orter i landet. Den ärendemängd som är hänförlig till inskrivning av tomträttsavgäld är därmed så liten vid respektive ort att förslaget inte ger några minskade kostnader.

Enligt Lantmäteriet kan dock förslagen leda till vissa effektivitetsvinster, eftersom de leder till färre ärenden, vilket i sin tur kan bidra till kortare handläggningstider för andra ärendetyper.

Svenska Bankföreningen har förklarat att förslagen leder till viss ökad kreditadministration men att detta bedöms vara acceptabelt.

13.3 Friköp

Vi har i avsnitt 11.5 bedömt att den nuvarande möjligheten för fastighetsägare och tomträttshavare att avtala om friköp inte bör kompletteras med någon friköpsrätt för tomträttshavaren. Skälen till detta är att en friköpsrätt till *enskilt ägda tomträttsfastigheter* skulle strida mot egendomsskyddet i regeringsformen. När det gäller *allmänt ägda tomträttsfastigheter* har vi inte ansett skälen för en friköpsrätt väga tillräckligt tungt för att motivera den begränsning av den kommunala självstyrelsen som en friköpsrätt skulle innebära i fråga om kommunalt ägda fastigheter.

Vi har emellertid, i enlighet med utredningsdirektiven, lämnat ett förslag till hur regler om friköpsrätt skulle kunna utformas. Förslaget innebär i korthet att samtliga former av tomträtter som ägs av det allmänna ska kunna lösas in av tomträttshavaren när 30 år av upplåtelseiden har förflutit. Talan om inlösen ska väckas vid mark- och miljödomstolen som har att besluta om inlösen ska ske och, i så fall, vilken ersättning som ska betalas för fastigheten. Ersättningen ska motsvara respektive tomträtts avgäldsunderlag, vilket enligt huvudregeln ska beräknas utifrån förhållandena vid tidpunkten för väckande av talan om inlösen. Detta innebär att ersättningen för småhustomträtter ska grundas på det markvärde som har fastställts vid den allmänna eller förenklade fastighetstaxering som har ägt rum närmast före det år då talan om inlösen väcks, reducerat till hälften och omräknat på visst sätt med förändringen av konsumentprisindex till och med månaden närmast före talans väckande. För övriga tomträtter ska ersättningen i stället grundas på marknadsvärdet på marken vid tidpunkten för talans väckande. Beträffande flerbostadstomträtter ska dock det sålunda framräknade värdet reduceras på samma sätt som vid avgäldsregleringen, dvs. till 40 procent av markvärdet.

I det följande lämnar vi en beskrivning av de konsekvenser som vi bedömer att ett genomförande av det nu beskrivna förslaget skulle få.

13.3.1 Finansiella konsekvenser

Bedömning: Kommunerna torde generellt sett ha möjlighet att förränta sitt kapital lika bra om det är placerat på den allmänna kapitalmarknaden som om det är bundet i en tomträttsfastighet. Förslagen medför därmed inte några negativa finansiella konsekvenser för kommunerna.

Av de förslag som vi lämnar angående inlösen av tomträttsfastigheter torde endast bestämmelserna om ersättning vid inlösen kunna få några egentliga finansiella konsekvenser. I avsnitt 11.7.7.3 har vi redovisat våra överväganden beträffande inlösenersättning. Som framgår där har vår utgångspunkt varit att utforma bestämmelserna så att alternativen fortsatt tomträttsupplåtelse och inlösen är ekonomiskt likvärdiga. Vi har därför föreslagit att ersättningen vid inlösen ska motsvara det avgäldsunderlag som gäller för tomträtten.

För att alternativen fortsatt tomträttsupplåtelse och inlösen ska vara ekonomiskt likvärdiga, måste dock erhållen inlösenersättning kunna förräntas i samma utsträckning som avgäldsunderlaget kan förräntas, dvs. med 2,75 procent. Till detta kommer att markens värdeökning på lång sikt kan förväntas ligga mellan 3,2 och 3,8 procent och inflation på 2 procent. Fastighetsägaren måste alltså även kunna kompensera sig för en real markvärdeökning om 1,2 till 1,8 procent som avgäldsunderlaget kan förväntas öka med vid fortsatt tomträttsupplåtelse.

Kommunernas upplåningsränta är idag cirka 1,84 procent för ett lån med tre månaders löptid.⁶ För längre löptider än något år stiger lånekostnaden så att den för en löptid på sju år är 2,79 procent, för tio år 3,18 procent och för 20 år 3,4 procent. Upplåningsräntan för längre löptider än något år motsvarar alltså i princip den föreslagna avgäldsrentan eller överstiger denna. Däremot kompenserar den inte fullt ut för den förväntade långsiktiga markvärdeökningen.

Om man ser till kommunalsektorns målsättning för kapitalförvaltningen på lång sikt torde ett avkastningskrav om 4,5 till 5 procent vara normalt. Därvid kan det dock vara nödvändigt med ett visst risktagande vid kapitalplaceringen.

Det sagda talar för att kommunerna i vart fall inte kommer att få sämre avkastning på sitt kapital om det placeras på den allmänna

⁶ Avser uppgifter om kommunernas upplåningskostnader per den 1 oktober 2012 hos Kommuninvest, som har en marknadsandel om 46 procent av hela kommunsektorns utestående låneskuld.

kapitalmarknaden än om det är bundet i en fastighet som är upplåten med tomträtt. Detta beror dock givetvis på hur kommunen väljer att förvalta inlösenersättningen.

13.3.2 Administrativa och samhällsekonomiska konsekvenser

Bedömning: Ett genomförande av förslaget om inlösen av tomrättsfastigheter kommer sannolikt inte att på sikt leda till några administrativa eller samhällsekonomiska konsekvenser. Under en några år lång övergångsperiod, kan dock domstolarnas kostnader antas öka med två miljoner kronor per år.

Förslaget innebär att det uppkommer en ny måltyp vid domstolarna. Detta kommer att ge upphov till kostnader både för parterna och för domstolarna. Storleken av dessa kostnader är svåra att bedöma. Sannolikt kommer dock antalet mål om inlösen av tomrättsfastighet att vara ganska begränsat. I den mån mål om inlösen ändå kommer att förekomma blir tvistefrågorna i mångt och mycket desamma som i mål om omprövning av avgäld. I kommersiella sammanhang kan detta förväntas leda till ganska omfattande rättegångar med höga kostnader för parter och det allmänna som följd. I mål om inlösen som avser småhustomträter torde å andra sidan kostnaderna i det enskilda målet vanligen bli begränsade. Efter en övergångsperiod torde antalet inkomna mål inte nämnvärt påverkas av de nya bestämmelserna. Under de första åren efter lagens ikraftträdande kan dock antalet tomträttsmål antas öka med uppskattningsvis 50 mål per år. Snittkostnaden för ett fastighetsmål under år 2011 var cirka 41 000 kr. Detta ger en ökad kostnad för domstolarna med två miljoner kronor per år under en övergångsperiod.

För parterna är naturligtvis en domstolsprocess förenad med vissa kostnader. Dessa kostnader är svåra att uppskatta; de beror på målets natur och på hur parten för sin talan. Den enskilde tomrättshavaren väljer under alla förhållanden själv om han eller hon vill väcka talan och därmed utsätta sig för risken för att stå för egna och motpartens rättegångskostnader. Den valmöjligheten har inte fastighetsägaren; denne kan dock minimera sina risker genom kloka processekonomiska överväganden.

13.4 Övriga konsekvenser

Bedömning: Om de föreslagna bestämmelserna om friköp införs, begränsas den kommunala självstyrelsen. I övrigt medför förslagen inte några övriga konsekvenser av det slag som omnämns i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Införandet av en rätt till inlösen av tomträttsfastigheter skulle innebära en förhållandevis betydande begränsning i den kommunala självstyrelsen, se närmare om vår bedömning i det avseendet avsnitten 11.4.2 och 11.5.1.

Enligt direktiven ska vi särskilt uppmärksamma om våra förslag i den praktiska tillämpningen kan få olika effekter för kvinnor och män. Några sådana konsekvenser har vi inte kunnat finna. Vi har inte heller i övrigt funnit att våra förslag leder till några andra konsekvenser som enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska redovisas.

Det kan härvid särskilt framhållas att våra överväganden beträffande ersättning vid inlösen vilar på en bedömning av vad som är förenligt med EU-rätten, se närmare avsnitten 4.4 och 11.7.1.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i jordabalken (nya bestämmelser om avgäld)

Förslagen till nya bestämmelser om tomträttsavgäld föranleder betydande ändringar i 13 kap. jordabalken. Utöver de ändringar i sak som vi har behandlat i allmänmotiven innehåller lagförslaget också vissa språkliga och redaktionella ändringar i det kapitlet. Där har också införts mellanrubriker i syfte att öka överskådligheten. I dessa delar är dock, i den utsträckning inte annat sägs i det följande, ingen ändring i sak avsedd.

Tillkomsten av ett betydande antal nya paragrafer i 13 kap. har föranlett en omnumrering av de hittillsvarande 12–26 §§ i kapitlet. Följande tabell illustrerar hur kapitlets hittillsvarande paragrafindelning förhåller sig till förslagets.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
1 §	1 §
2 §	2 §
3 §	3 §
4 §	4 §
5 §	5 §
6 §	6 §
7 §	7 §
8 §	8 §
9 §	9 §
10 §	10 §
11 §	11–19 §§
12 §	20 §
13 §	21 §
14 §	22 §
15 §	23 §
16 §	24 §
17 §	25 §
18 §	26 §
19 §	27 §
20 §	28 §
21 §	29 §
22 §	30 §
23 §	31 §
24 §	32 och 33 §§
25 §	(i förordning)
26 §	34 §

De ändringar som görs i 13 kap. påverkar endast i ett fall annan lagtext, nämligen 21 kap. 5 § jordabalken.

13 kap.

Allmänna bestämmelser

1 § Nyttjanderätt till fastighet under obestämd tid kan för visst ändamål mot årlig avgäld i pengar upplåtas som tomträtt enligt detta kapitel.

I tomträtt får upplåtas panträtt och annan nyttjanderätt än tomträtt samt servitut och rätt till elektrisk kraft. Till förmån för tomträtt får upplåtas servitut.

Avtalsvillkor som avviker från bestämmelser i detta kapitel är utan verkan, om inte något annat anges särskilt.

I 1 § har införts ett nytt *tredje stycke*. Den nya bestämmelsen ger uttryck för den i kapitlet hittills outtalade utgångspunkten att avtalsvillkor som avviker från en bestämmelse i kapitlet är utan verkan, om inte något annat anges särskilt.

Genom det nya stycket klargörs att följande bestämmelser i kapitlet, i dess föreslagna nya lydelse, är tvingande och således inte kan frångås genom avtal mellan parterna: 1–3 §§, 5–9 §§, 21 §, 24 §, 26–34 §§. Även bestämmelserna om avgäld i 10–19 §§ är som utgångspunkt tvingande. I vissa avseenden har dock parterna möjlighet att träffa överenskommelse som avviker från lagens bestämmelser, se 10 § andra stycket, 11 § andra och tredje styckena och 15 § tredje stycket. Av 4, 20, 22, 23 och 25 §§ framgår att paragraferna innehåller såväl tvingande som dispositiva bestämmelser.

4 § I upplåtelsehandlingen *ska* anges ändamålet med upplåtelsen och det belopp varmed avgälden *ska* utgå till dess annat *bestäms*. Handlingen *ska* dessutom innehålla de närmare *villkor* rörande fastighetens användning och bebyggelse samt de bestämmelser i övrigt som *ska* gälla i fråga om tomträthen.

Om det vid tiden för upplåtelsen finns särskilda byggnadsbestämmelser rörande fastigheten i en detaljplan eller annan planföreskrift, anses de ingå i upplåtelsen, om inte annat avtalats.

För att markera att det är villkoren rörande fastighetens användning och bebyggelse i upplåtelsehandlingen som avses och inte myndighetsföreskrifter har ordet ”föreskrifter” i *första stycket* ersatts av ”villkor”. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Paragrafen har även genomgått mindre redaktionella ändringar. I *andra stycket* har därvid ”i en detaljplan eller eljest” bytts ut mot ”i

en detaljplan eller annan planföreskrift”; någon ändring i sak är inte avsedd.

Avgäldsperioder

10 § *Avgälden ska utgå med oförändrat belopp under bestämda perioder om ett år (avgäldsperioder). Den första perioden ska räknas från upplåtelsen eller från den senare dag som har angetts i upplåtelseavtalet.*

Om inte annat har avtalats, förfaller avgälden till betalning vid avgäldsperiodens början.

Förslaget bygger, liksom gällande rätt, på principen om att avgäldens storlek ska vara en och densamma under en viss tidsperiod, den s.k. avgäldsperioden. Paragrafen, som har sin närmaste motsvarighet i nuvarande 10 §, innehåller bestämmelser om avgäldsperiodernas längd samt om vid vilken tidpunkt avgälden förfaller till betalning. Utredningens överväganden finns i avsnitten 6.3, 7.3 och 8.3.

Genom *första stycket* första meningen ändras avgäldsperiodens längd från hittills minst tio år till generellt ett år. Den nuvarande möjligheten att avtala om längre avgäldsperioder än vad som anges i lagen återfinns inte i förslaget. Ettåriga avgäldsperioder gäller således för samtliga tomträtter (om än med möjlighet för var och en av parterna att inför den nya avgäldsperioden avstå från att begära att avgälden omregleras).

Nuvarande ordning med långa avgäldsperioder har lett till att hänsyn har tagits till den för perioden beräknade avkastningsökningen genom en uppräkningsenligt den s.k. triangeleffekten (jfr NJA 1975 s. 385). Genom att avgäldsperioderna enligt förslaget alltid ska vara ett år långa kommer avgälden att kunna följa förändringarna i markvärdet på ett bättre sätt än tidigare och avgälden kan därför bestämmas utan beaktande av triangeleffekten.

I likhet med vad som gäller i dag innebär förslaget att den första avgäldsperioden ska räknas från dagen för upplåtelsen. Parterna har dock, liksom i dag, möjlighet att i upplåtelseavtalet avtala att den första avgäldsperioden – och därmed också tomträttshavarens skyldighet att betala avgäld – ska löpa först från en senare, i upplåtelseavtalet angiven dag. Denna möjlighet är, liksom hittills, inte avsedd att användas annat än för att göra de mindre jämkningar, vad gäller den första avgäldsperiodens inledning, som påkallas av praktiska hänsyn (se prop. 1953:177 s. 73).

Begreppet ”avgäldsperiod” ska inte förväxlas med värderingsintervall. *Avgäldsperioden* utgör den tidsperiod under vilken avgälden ska betalas med oförändrat belopp och den utgör alltid ett år. Därutöver kommer det i det föreslagna systemet att löpa fleråriga *värderingsintervall*. Det beror på att systemet förutsätter återkommande omvärderingar av marken (se närmare 12, 14 och 15 §§). I fråga om småhustomträtter är värderingsintervallet som regel tre år. För samtliga övriga tomträtter är värderingsintervallet tio år (se närmare 14 och 15 §§). För tomträtter, upplåtna för annat än bostadsändamål, kan parterna komma överens om längre intervall (se närmare 15 §). Varje värderingsintervall omfattar alltså normalt tre eller tio avgäldsperioder men för var och en av dessa perioder kan avgälden komma att variera.

I *andra stycket* anges när avgälden förfaller till betalning. Bestämmelsen innebär att betalning ska erläggas när den avgäldsperiod som avgälden hänför sig till börjar, dvs. i förskott. Inleds avgäldsperioden den 1 oktober 2015, ska således avgälden, för hela den kommande avgäldsperioden, betalas senast den 30 september 2015. Parterna har dock möjlighet att avtala om att avgälden ska betalas vid annan tidpunkt än den som anges i lagen, t.ex. kvartalsvis i förskott. Vad gäller skyldighet att utge ränta kan hänvisas till NJA 2002 s. 261.

Avgäldens storlek

11 § *Avgälden ska motsvara en ränta (avgäldsränta) om 2,75 procent på ett underlag (avgäldsunderlag), beräknat enligt 12–16 §§.*

Parterna får komma överens om att avgälden för en eller flera avgäldsperioder ska bestämmas på annat sätt än det som följer av första stycket. I fråga om tomträtter som avses i 12 och 14 §§ får dock den överenskomna avgälden för tiden efter de första tio åren av tomträttsupplåtelsen inte överstiga den avgäld som följer av första stycket.

En överenskommelse enligt andra stycket ska vara skriftlig. Om den avser tiden efter de första tio åren av tomträttsupplåtelsen, får den avse enbart den följande avgäldsperioden eller en avgäldsperiod som redan har inletts. I fråga om tomträtter som avses i 15 § får den dock alltid avse perioder om tio år eller de längre perioder som parterna har kommit överens om enligt 15 § tredje stycket.

Fastighetsägaren får alltid avstå från att ta ut den avgäld som lagen medger.

Paragrafen anger huvuddragen i systemet för avgäldsbestämning. Utredningens överväganden finns i avsnitten 6.2, 6.4, 6.5, 7.2, 7.4, 7.5, 8.2, 8.4 och 8.5.

Första stycket

I första stycket fastslås den grundläggande principen att avgälden bestäms som en ränta (avgäldsränta) på ett beräkningsunderlag (avgäldsunderlag). Härigenom lagfästs den praxis som har utbildats på grundval av äldre förarbetsuttalanden (SOU 1952:28 s. 84).

Det fastslås vidare att avgäldsräntan uppgår till 2,75 procent och att avgäldsunderlaget ska beräknas på det sätt som framgår av 12–16 §§. Av 1 § framgår att lagens utgångspunkt är att bestämmelserna om avgäldens nivå, liksom bestämmelserna om hur avgälden ska fastställas, är tvingande och att parterna kan avtala sig bort från lagens regler enbart i den utsträckning som lagen uttryckligen anger. Av andra stycket i förevarande paragraf framgår att det just i fråga om avgäldens storlek finns betydande möjligheter för parterna att träffa avtal som avviker från lagens bestämmelser om avgälden. Härtill kommer – såsom fjärde stycket erinrar om – att fastighetsägaren alltid kan avstå från att ta ut hela den avgäld som han är berättigad till.

Den i paragrafen intagna hänvisningen till 12–16 §§ får till följd att avgäldsunderlaget ska beräknas på olika sätt, beroende på vilket slag av tomträtt som det är fråga om. Om ändamålet med tomträttsupplåtelsen är småhusbebyggelse, ska 12 och 13 §§ tillämpas. Är ändamålet flerbostadsbebyggelse, ska i stället 14 § tillämpas. Om tomträttsupplåtelsen avser annat än bostadsändamål, gäller i stället 15 §. I 16 § finns bestämmelser om vad som gäller vid s.k. blandade upplåtelser. Avgörande för vilka paragrafer som ska tillämpas är härvid vad som framgår av upplåtelseavtalet om ändamålet. Ändamålet med en tomträttsupplåtelse kan emellertid ändras genom avtal mellan parterna, t.ex. från att avse flerbostadsbebyggelse till att avse kontor. Det ligger i sakens natur att om det träffas ett sådant avtal om ändring av ändamålet, så ska avgäldsunderlaget senast fr.o.m. följande avgäldsperiod bestämmas enligt vad som gäller för upplåtelser av det nya slaget. Det innebär att om det nya ändamålet enligt parternas avtal är kontor så är det i fortsättningen – senast fr.o.m. nästa avgäldsperiod – bestämmelserna i 15 § som avgör hur avgäldsunderlaget ska beräknas. Det gäller även

om parterna har utnyttjat möjligheten att avtala om avgälden för en längre period än en avgäldsperiod (se närmare tredje stycket samt 15 §); i vilken utsträckning ett sådant avtal fortfarande kan göras gällande beror på om det regelverk som hädanefter ska tillämpas på tomträtten medger avtal av det slaget.

Andra stycket

Andra stycket ger parterna viss avtalsfrihet ifråga om avgäldens storlek. Bestämmelserna om detta anknyter till de enskilda avgäldsperioderna. Enligt första meningen får parterna sålunda komma överens om att avgälden för en eller flera bestämda avgäldsperioder ska bestämmas på annat sätt än som följer av 12–16 §§.

När det gäller tomträtter, upplåtna för annat än bostadsändamål, har parterna möjlighet att för respektive avgäldsperiod inom värderingsintervallet eller för hela värderingsintervallet (se kommentaren till 10 §) bestämma avgälden till i princip vilket högre eller lägre belopp som helst. De kan t.ex. bestämma att avgälden ska uppgå till ett i överenskommelsen preciserat belopp. De kan även träffa överenskommelse om att avgäldsrentan ska vara högre eller lägre än lagen anger eller att avgäldsunderlaget ska beräknas på annat sätt. De kan även överenskomma att avgälden ska räknas fram enligt andra principer än lagens principer om avgäldsrenta och avgäldsunderlag.

Också när det gäller tomträtter, upplåtna för bostadsändamål, ger lagen parterna betydande möjligheter att avvika från lagens regler, t.ex. genom en överenskommelse om en annan avgäldsrenta, ett annat avgäldsunderlag eller helt enkelt en annan avgäld än den som följer av lagens regler. I ett viktigt avseende är emellertid parternas avtalsfrihet för detta slag av tomträtter mera begränsad. För tomträtter avsedda för småhus (12 §) eller flerbostadshus (14 §) gäller sålunda en övre gräns, ett ”tak”, för avgäldsuttaget. Den överenskomna avgälden får m.a.o. inte överstiga det belopp till vilket avgälden skulle ha uppgått om den hade beräknats enligt lagens regler. En överenskommelse som leder till en högre avgäld än den som kan räknas fram med hjälp av lagens regler kan alltså inte göras gällande mer än upp till den nivå som följer av lagens regler.

”Takregeln” gäller dock inte under de första tio åren, dvs. de tio första avgäldsperioderna, av tomträttsupplåtelsen. Det innebär att parterna i upplåtelseavtalet eller i ett senare avtal kan träffa överens-

kommelse som leder till en högre avgäld än den som följer av lagens regler, fastän en sådan överenskommelse efter utgången av de första tio åren av tomträtsupplåtelsen inte ger fastighetsägaren rätt till högre avgäld än vad lagens regler föranleder.

Tredje stycket

Tredje stycket innehåller en praktiskt betydelsefull begränsning i parternas möjligheter att genom överenskommelse avvika från lagens regler. En sådan överenskommelse får, som huvudregel, avse endast den följande avgäldsperioden eller en avgäldsperiod som redan har inletts. Uttrycket ”den följande avgäldsperioden” syftar på den vid överenskommelsetillfället närmast följande avgäldsperioden. Det är alltså möjligt att under avgäldsperioden 10 träffa en överenskommelse avseende avgäldsperioden 11 och att, sedan avgäldsperioden 11 har inletts, överenskomma om avgälden för avgäldsperiod 11 och 12.

Det har emellertid ansetts att en sådan regel inte är ändamålsenlig i alla lägen. När det gäller tomträtter, upplåtna för annat än bostadsändamål, finns inget konsumentskyddsintresse att beakta. Förslaget ger därför parterna i ett sådant tomträtsavtal en generell möjlighet att träffa överenskommelser om framtida avgäld för de närmaste tio avgäldsperioderna/åren, motsvarande det värderingsintervall som gäller för sådana tomträtter (jfr 15 §). Om parterna, såsom 15 § tredje stycket medger, har överenskommit om längre värderingsintervall, får en överenskommelse om framtida avgäld avse även en sådan längre period. Det kan då vara naturligt att överenskomma om att avgälden flera avgäldsperioder/år i sträck ska uppgå till ett och samma belopp eller att bestämma olika belopp för vart och ett av åren. Förslaget är emellertid inte avsett att hindra att parterna överenskommer om att avgälden ska fluktuera på grundval av någon i överenskommelsen angiven faktor.

I fråga om tomträtter, upplåtna för bostadsändamål, är undantaget från den ovan angivna huvudregeln mera begränsat och avser endast de första tio åren av tomträtsupplåtelsen, dvs. den period då parterna enligt förslaget ska ha full avtalsfrihet rörande avgäldens nivå (se andra stycket). Detta ger parterna möjlighet att i samband med upplåtelseavtalet komma överens om avgäldsvillkoren för de första tio avgäldsperioderna av upplåtelsen (år 1–10), villkor som sedan inte behöver omprövas förrän inför år 11. Däremot är det

inte möjligt att vid upplåtelse tillfället träffa överenskommelse om avgäldsperioden 11 och följande.

För tydlighets skull anges det i tredje stycket även att en överenskommelse om att avgälden ska avvika från lagens bestämmelser ska vara skriftlig.

Fjärde stycket

För tydlighets skull anges det i fjärde stycket att fastighetsägaren alltid kan avstå från att ta ut hela den avgäld som lagen medger. Detta förutsätter givetvis ingen skriftlig överenskommelse av det slag som anges i tredje stycket. Om fastighetsägaren är berättigad till en avgäldsökning men nöjer sig med den avgäld som hittills har utgått, behöver han inte heller skicka någon underrättelse enligt 17 §. En sådan underrättelse måste däremot skickas om fastighetsägaren vill förbehålla sig en del av, fastän inte hela, den avgäldsökning som han är berättigad till. Ett praktiskt tillvägagångssätt i den situationen torde vara att fastighetsägaren utformar sin underrättelse om avgäld för den kommande avgäldsperioden på så sätt att det av denna klart framgår att den begärda avgälden är lägre än vad som följer av lagen och att det tydligt anges hur den begärda respektive lagenliga avgälden skiljer sig åt.

Avgäldsunderlaget för småhustomträtter

12 § Om tomträttsupplåtelsen avser bostadsändamål och gäller en fastighet som är taxerad som småhusenhet, utgör avgäldsunderlaget 50 procent av det markvärde som har bestämts vid den allmänna eller förenklade fastighetstaxering som har skett närmast före det år då den nya avgäldsperioden inleds.

Om något sådant markvärde som avses i första stycket inte har bestämts för fastigheten, utgör avgäldsunderlaget i stället 50 procent av ett markvärde beräknat enligt fastighetstaxeringslagens (1979:1152) bestämmelser om bestämmande av taxeringsvärde.

För varje ny avgäldsperiod ska avgäldsunderlaget enligt första eller andra stycket räknas om med förändringen av Statistiska centralbyråns konsumentprisindex från ingången av det år då den i första stycket angivna allmänna eller förenklade fastighetstaxeringen skedde till och med den sjunde hela kalendermånaden närmast före den nya avgäldsperiodens början.

I paragrafen anges hur avgäldsunderlaget för småhustomträtter ska beräknas. Utredningens överväganden finns i avsnitt 6.6.

För att en tomträtt ska falla in under paragrafens bestämmelser krävs för det första att tomträttsupplåtelsen har skett för bostadsändamål. Detta kan utläsas av upplåtelseavtalet eller, i förekommande fall, ett mellan fastighetsägare och tomträttshavare träffat ändringsavtal. Vidare krävs att den upplåtna fastigheten är taxerad som småhusenhet. Huruvida så är fallet framgår av Skatteverkets beslut om fastighetstaxering och av fastighetsregistret. Om tomträttsupplåtelsen avser småhusändamål men fastigheten inte är taxerad som småhusenhet, ska i stället 14 § tillämpas.

Första stycket

I fråga om småhustomträtter är grunden för avgäldsunderlaget det markvärde som har fastställts vid den allmänna eller förenklade fastighetstaxering (marktaxeringsvärdet) som har skett närmast före det år då den nya avgäldsperioden inleds. Markvärden som har fastställts vid särskild fastighetstaxering ska däremot inte beaktas. För den händelse att något marktaxeringsvärde inte har fastställts ska i stället bestämmelserna i andra stycket tillämpas.

Intervallen för allmänna respektive förenklade fastighetstaxeringar är sex år. Dessa taxeringar sker enligt ett schema som medför att en allmän eller förenklad fastighetstaxering görs vart tredje år. Ett nytt marktaxeringsvärde – och därmed en ny värdering av marken – finns således tillgängligt vart tredje år. Värderingsintervallet beträffande småhus är således treårigt. Det bör noteras att ett nytt marktaxeringsvärde får verkan på avgälden först med viss fördröjning. Av bestämmelsen följer sålunda att ett år 2015 fastställt marktaxeringsvärde ska tillämpas först på avgäldsperioder som börjar löpa den 1 januari 2016 eller senare.

Av första stycket framgår också att avgäldsunderlaget utgör 50 procent av marktaxeringsvärdet. För att bestämma avgäldsunderlaget multipliceras därför det relevanta marktaxeringsvärdet med 0,5. Det värde som därvid framkommer ska sedan, såsom framgår av tredje stycket, indexomräknas på visst sätt.

Andra stycket

Bestämmelsen i andra stycket är tillämplig när det inte har bestämts något markvärde vid fastighetstaxeringen. Den innebär att man i dessa fall ska räkna fram ett "fiktivt marktaxeringsvärde". Beräkningen kan göras relativt enkelt på grundval av taxeringsenhetsindelningen, riktvärdeområden etc. och med tillämpning av fastighetstaxeringslagens bestämmelser om bestämmande av markvärde. Bland annat tillhandahåller Skatteverket ett web-baserat verktyg för beräkning av taxeringsvärde. På detta sätt kan bestämningen av avgäldsunderlaget för dessa småhustomträtter ske på i stort sett samma sätt som för övriga småhustomträtter. Sedan det fiktiva marktaxeringsvärdet har beräknats, ska detta, i likhet med vad som i övrigt gäller i fråga om småhustomträtter, multipliceras med 50 procent.

De fiktiva marktaxeringsvärdena ska beräknas enligt samma treårs-cykel som i övrigt gäller för småhustomträtter. Det innebär att värderingscykeln även för aktuella tomträtter blir treårig. Beräkningen ska inriktas på att få fram det marktaxeringsvärde som – om fastigheten hade taxerats på vanligt sätt – skulle ha lagts till grund för bestämmandet av avgäldsunderlaget. Vid beräkningen av avgälden för en avgäldsperiod som inleds i januari 2015 ska det fiktiva marktaxeringsvärdet således avse år 2012, eftersom det var detta år som den senaste allmänna eller förenklade marktaxeringen skedde.

Tredje stycket

Av tredje stycket framgår att det belopp som ligger till grund för avgäldsunderlaget – 50 procent av marktaxeringsvärdet respektive 50 procent av ett särskilt framräknat fiktivt marktaxeringsvärde – ska indexomräknas i enlighet med förändringen av konsumentprisindex. Konsumentprisindex har valts som index, eftersom det är en del av den officiella statistiken i landet och ett välkänt, stabilt och i kompensations-sammanhang vanligt förekommande index. Konsumentprisindex fastställs och publiceras månadsvis med maximalt en halv månads eftersläpning.

Indexeringen sker genom att det enligt första eller andra stycket framräknade beloppet räknas om med förändringen av konsumentprisindex från ingången av det år då den senaste allmänna eller förenklade fastighetstaxeringen skedde till och med den sjunde hela

kalendermånaden före den nya avgäldsperiodens början. Ett exempel kan illustrera tillvägagångssättet. Förenklad fastighetstaxering sker år 2012. Det marktaxeringsvärde som bestäms gäller retroaktivt från den 1 januari 2012. Om vi antar att avgäldsperioden börjar den 1 november 2015, ska avgäldsunderlaget räknas om med förändringen av konsumentprisindex från den 1 januari 2012 till och med den sjunde kalendermånaden före den nya avgäldsperiodens början, dvs. konsumentprisindex för januari 2012 jämförs med motsvarande index för april 2015. Löper avgäldsperioden från någon annan dag i november 2015, t.ex. från den 13 november 2015, ska indexomräkning ändå bara ske fram till och med april 2015 (jfr lagtextens lydelse ”den sjunde *hela* kalendermånaden...”). Bestämmelsen ska tillämpas på motsvarande sätt om avgäldsunderlaget bestäms med hjälp av ett fiktivt marktaxeringsvärde enligt andra stycket. I så fall ska det först räknas fram ett fiktivt marktaxeringsvärde för år 2012. Detta ska sedan indexomräknas i enlighet med förändringen av konsumentprisindex från och med januari 2012 till och med april 2015.

För att beräkna den kvot med vilken avgäldsunderlaget i det angivna exemplet ska räknas om divideras konsumentprisindex för april 2015 med konsumentprisindex för januari 2012. Det slutliga avgäldsunderlaget beräknas därefter genom att $(0,5 \times \text{marktaxeringsvärdet})$ multipliceras med den nyss nämnda kvotdelen.

Bestämmelsen kan åskådliggöras med följande exempel där en ny avgäldsperiod antas börja löpa den 1 november 2015. Det blir då marktaxeringsvärdet för år 2012 som ska tillämpas vid omregleringen per den 1 november 2015. Marktaxeringsvärdet ska multipliceras med 0,5. Produkten av denna beräkning ska sedan omräknas med hänsyn till konsumentprisindex förändring från och med januari 2012 till och med april 2015, dvs. konsumentprisindex för januari 2012 ställs i relation till konsumentprisindex för april 2015. Vid omreglering år 2016 tillämpas det år 2015 fastställda marktaxeringsvärdet och omräkningsfaktor 0,5. Det sålunda framräknade avgäldsunderlaget indexomräknas med konsumentprisindex förändring från den 1 januari 2015 till och med april 2016. År 2017 och 2018 sker endast indexomräkning varvid konsumentprisindex förändring från och med januari 2015 till och med april 2017 respektive april 2018 ska beaktas. Först vid omregleringen den 1 november 2019 ska det år 2018 fastställda marktaxeringsvärdet tillämpas. Även detta värde ska omräknas med omräkningsfaktorn 0,5. Indexom-

räkning ska sedan ske med hänsyn till konsumentprisindex förändring från och med januari 2018 till och med april 2019.

13 § Om det markvärde som avses i 12 § första stycket ändras efter omprövning eller överklagande av taxeringsbeslut, ska avgälden räknas om i enlighet med ändringen. Om avgälden höjs, ska tomträtthavaren betala det tillkommande beloppet till fastighetsägaren. Om avgälden sänks, ska fastighetsägaren betala tillbaka till tomträtthavaren vad denne har betalat för mycket.

På belopp som ska betalas enligt första stycket ska ränta betalas som om beloppet hade förfallit till betalning samtidigt med den förut beräknade avgälden. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden innan beslutet om ändring av det tidigare taxeringsbeslutet vann laga kraft och enligt 6 § samma lag för tiden därefter.

I paragrafen regleras den situationen att det fastställda marktaxeringsvärdet ändras i efterhand. Utredningens överväganden finns i avsnitt 6.6.1.

Första stycket

Tomträtthavaren ska senast den 30 juni under taxeringsåret underlägga om innehållet i grundläggande beslut om fastighetstaxering, vilket inbegriper marktaxeringsvärde (se 20 kap. 5 a § jfr med 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen). Beslutet kan omprövas om tomträtthavaren begär det eller om det annars finns skäl för det (se 20 kap. 7–20 §§ fastighetstaxeringslagen). Före utgången av det femte året efter taxeringsåret kan beslutet överklagas (se 21 kap. 1–7 §§ fastighetstaxeringslagen). Marktaxeringsvärdet blir således inte definitivt förrän lång tid efter det att beslutet fattades och värdet har börjat tillämpas vid avgäldsregleringen.

Så länge en fråga om omprövning eller överklagande inte är slutligt avgjord får det ursprungliga beslutet om marktaxering läggas till grund för avgäldsregleringen. Om en omprövning eller ett överklagande leder till en ändring av marktaxeringsvärdet och den ändrade taxeringen vinner laga kraft, ska emellertid – enligt första stycket i denna paragraf – avgäldsunderlaget räknas om i enlighet med ändringen. Omräkning ska ske för hela den tidsperiod för vilken det felaktiga marktaxeringsvärdet har använts som grund för beräkningen av avgäld.

Innebär omräkningen att avgälden blir högre, ska tomträtthavaren betala det överskjutande beloppet till fastighetsägaren. I

motsatt situation är det i stället fastighetsägaren som ska återbetala till tomträttshavaren vad denne har betalat för mycket.

Skulle parterna inte komma överens om den omräkning som ska ske p.g.a. ett beslut om omprövning eller en dom om ändring av taxeringsbeslut, får tvisten lösas enligt gängse regler om dispositiva tvistemål.

Andra stycket

På det belopp som tomträttshavaren eller fastighetsägaren ska betala enligt andra stycket ska ränta utgå. Räntan ska avse tiden från den dag då avgälden för den aktuella avgäldsperioden förföll till betalning (beträffande förfallotidpunkt, se 10 § andra stycket). Om betalning faktiskt skedde en annan dag, är alltså irrelevant. Räntan ska beräknas som avkastningsränta för tiden fram till det att beslutet om det nya avgäldsunderlaget vann laga kraft och som dröjsmålsränta för tiden därefter (jfr 27 § andra stycket).

Avgäldsunderlaget för flerbostadstomträtter

14 § Om tomträttsupplåtelsen avser bostadsändamål men inte gäller en fastighet som är taxerad som småhusenhet, utgör avgäldsunderlaget 40 procent av markens marknadsvärde vid ingången av det intervall som anges i tredje stycket.

Markens marknadsvärde ska bestämmas med hänsyn till det värde marken har i obebyggt skick. Vid bedömningen av marknadsvärdet ska hänsyn tas till ändamålet med upplåtelsen och de närmare villkor som gäller för fastighetens användning och bebyggelse.

Ett avgäldsunderlag enligt första stycket ska tillämpas under ett intervall av tio avgäldsperioder. För var och en av de senare nio avgäldsperioderna under intervallet ska det räknas om med förändringen av Statistiska centralbyråns konsumentprisindex från intervallets början till med den sjunde hela kalendermånaden före den nya avgäldsperiodens början.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, reglerar avgäldsunderlaget för tomträtter avsedda för flerbostadshus. Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.6.

Första stycket

Paragrafen är tillämplig på alla tomträtter som är upplåtna för bostadsändamål, utom de som är taxerade som småhusenheter. Det är således fråga om tomträttsupplåtelser som helt eller delvis avser flerbostadshus. Avgäldsunderlaget ska i dessa fall grundas på en marknadsvärdering av marken, företagen med tio års intervall och enligt de principer som anges i andra stycket. För den första avgäldsperioden ska avgäldsunderlaget utgöra 40 procent av det därvid konstaterade markvärdet. Såsom framgår av tredje stycket ska avgäldsunderlaget för de följande nio avgäldsperioderna räknas om med hänsyn till konsumentprisindex förändringar.

Andra stycket

Nuvarande regler om värdering i samband med fastställande av expropriationsersättning (se 4 kap. expropriationslagen [1972:719]) och värdering i samband med fastighetstaxering (se 5 kap. fastighetstaxeringslagen) bör, liksom hittills, vara vägledande vid markvärdering enligt 13 kap. jordabalken (jfr t.ex. NJA 1976 s. 562 och 1988 s. 343). Det kan därför bli aktuellt att värdera marken såväl enligt den s.k. ortsprismetoden som enligt avkastningsmetoden. Marknadsvärdet ska bestämmas till det värde som marken skulle ha haft i obebyggt skick vid tidpunkten för avgäldsändringen, dvs. vid den tidpunkt då den nya avgäldsperioden börjar. Marken får dock förutsättas vara iordningställd för byggande så att det inte behövs några extraordinära grundläggningsåtgärder. Om fastigheten är ansluten till kommunalt vatten- och avloppsnät, ska enligt vedertagna principer värdet av detta räknas in i värdet på marken. Där emot ska man inte beakta värdet av andra åtgärder på marken än sådana som har krävts för att marken ska försättas i byggbart skick. Ytterligare investeringar i marken som tomträttshavaren har stått för, såsom trädgårdsanläggningar, ska alltså inte räknas in i marknadsvärdet.

Vid bedömningen av marknadsvärdet ska, på samma sätt som i dag, beaktas sådana bestämmelser som kan gälla för markens användning och bebyggelse (jfr t.ex. NJA 1975 s. 385 och NJA 1976 s. 562). Det är här i första hand fråga om rådande planbestämmelser. Eftersom förekomsten av sådana bestämmelser bara är en av de omständigheter som ska beaktas vid värderingen har det dock

inte ansetts lämpligt att särskilt ange dessa i paragrafen. Hänsyn ska också tas till om tomträttsavtalet innefattar inskränkningar och villkor i fråga om fastighetens användning. Det kan vara fråga om sådana inskränkningar som följer av vad tomträttsavtalet säger om ändamålet med upplåtelsen men även handla om andra i avtalet intagna villkor. Detta innebär inte någon ändring av gällande rätt. Vägledning kan därför fortfarande hämtas från äldre förarbeten. Särskilt kan nämnas följande förarbetsuttalande i anslutning till nuvarande 11 § andra stycket.

Såsom framgår av 4 § andra stycket äro de vid upplåtelsen gällande byggnadsbestämmelserna likställda med avtalsbestämmelser. Självfallet kan fastighetsägaren icke ensidigt avstå från en enligt upplåtelsen gällande inskränkning i tomträttshavarens befogenheter och därigenom påtvinga denne högre avgäld än som eljest skolat utgå. Vid avgäldsreglering får alltså hänsyn icke tagas till en genom stadsplaneändring medgiven ökning av byggnadsrätten i förhållande till vad i upplåtelsen föreskrivs, förrän upplåtelsens innehåll genom överenskommelse anpassats till den nya stadsplanen. Att däremot sådan ändring i byggnadsbestämmelserna, som minskat tomträttens värde, alltid skall beaktas vid avgäldsreglering är uppenbart; tomträttshavaren är ju skyldig att iakttaga en dylik inskränkning oberoende av vad avtalet innehåller.¹

Den belastning på fastigheten som själva tomträtten utgör får – till skillnad från tomträttens värde för tomträttshavaren – inte beaktas vid värderingen (jfr NJA 2002 s. 45).

Även om det är markvärdet som ska bedömas är parterna oförhindrade att komma överens om att tillämpa schabloniserade modeller för framtagande av markvärdet. Lagtexten är således inte avsedd att hindra parterna från att komma överens om att t.ex. marktaxeringsvärdet ska utgöra en utgångspunkt för beräkningen av markvärdet.

Förslaget syftar alltså inte till någon ändring i gällande rätt vad gäller de faktorer som ska beaktas vid markvärderingen. Den föreslagna lagtexten överensstämmer därför också i denna del i allt väsentligt med den hittillsvarande. För att tydliggöra att hänsyn härvid ska tas till de villkor som parterna har avtalat om används uttrycket ”villkor” med motsvarande innebörd som i 4 §.

Paragrafen reglerar inte vem som ska utföra värderingen. Det ligger i sakens natur att envar av parterna kan anlita en extern värderare eller själv göra en värdering. Parterna kan naturligtvis också gemensamt anlita en utomstående person.

¹ Se SOU 1952:28 s. 84.

Tredje stycket

Det markvärde som tas fram vid värderingen ska tillämpas i tio år, dvs. under tio avgäldsperioder. Värderingsintervallet kommer därmed att vara tio år. I fråga om avgäldsperiod 1 (dvs. år 1 i värderingsintervallet) utgör avgäldsunderlaget – i enlighet med vad som sägs i första stycket – 0,4 x markvärdet. För var och en av de nio avgäldsperioderna därefter (dvs. åren 2–10 i värderingsintervallet) ska detta värde sedan räknas om med förändringen av konsumentprisindex från och med den kalendermånad som tioårsperioden börjar till och med den sjunde hela kalendermånaden före den nya avgäldsperiodens början.

Ett exempel kan illustrera tillvägagångssättet. Om den första avgäldsperioden efter värderingen börjar den 21 juni 2015, ska det avgäldsunderlag som har räknats fram för den första avgäldsperioden (markvärdet per den 21 juni 2015 x 0,4) för envar av de följande nio avgäldsperioderna (fr.o.m. den 21 juni 2016 etc.) räknas om med hjälp av konsumentprisindex. För den avgäldsperiod som inleds den 21 juni 2016 ska det ursprungliga avgäldsunderlaget räknas om med konsumentprisindex förändring för perioden från och med juni 2015 (dvs. månaden då tioårsperioden börjar) till och med november 2015 (dvs. den sjunde hela kalendermånaden närmast före den nya avgäldsperiodens början). Konsumentprisindex förändring beräknas därvid genom att konsumentprisindex för november 2015 divideras med konsumentprisindex för juni 2015.

Avgäldsunderlaget för tomträtter avsedda för annat än bostadsbebyggelse

15 § Om tomträttsupplåtelsen avser annat än bostadsändamål, är avgäldsunderlaget lika med markens marknadsvärde, beräknat enligt 14 § andra stycket, vid ingången av det intervall som anges i andra stycket.

Ett avgäldsunderlag enligt första stycket ska tillämpas under ett intervall av tio avgäldsperioder. För var och en av de senare nio avgäldsperioderna under intervallet ska det räknas om med förändringen av Statistiska centralbyråns konsumentprisindex från intervallets början till och med den sjunde hela kalendermånaden före den nya avgäldsperiodens början.

Parterna får skriftligen överenskomma att det intervall som anges i andra stycket ska omfatta mer än tio avgäldsperioder eller att omräkningen av avgäldsunderlaget ska ske på annat sätt än vad som anges i andra stycket.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, innehåller bestämmelser om beräkningen av avgäldsunderlaget för tomträtter avsedda för annat än bostadsändamål. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.6.

Första stycket

Avgäldsunderlaget för tomträtter för andra ändamål än bostäder ska, i likhet med vad som föreslås gälla för flerbostadstomträtter, grundas på markens marknadsvärde. Någon reduktion av marknadsvärdet ska dock inte göras, utan markens marknadsvärde ska beaktas fullt ut. Markvärdet ska räknas fram enligt de principer som anges i 14 § andra stycket, se närmare kommentaren till den bestämmelsen.

Andra stycket

Värdering ska ske vart tionde år. I fråga om den första avgäldsperioden under detta värderingsintervall ska avgäldsunderlaget överensstämma med markens marknadsvärde. För de följande nio avgäldsperioderna ska det ursprungliga avgäldsunderlaget räknas om på det sätt som anges i 14 § tredje stycket. Vad gäller denna omräkning kan hänvisas till kommentaren till 14 § tredje stycket.

Tredje stycket

Lagens regler om hur avgälden ska beräknas är, som huvudregel, tvingande. Av paragrafens tredje stycke framgår emellertid att parterna har vissa möjligheter att träffa avtal om förutsättningarna för avgäldsregleringen på lång sikt. Parternas möjligheter att avtala om andra kriterier för avgäldsregleringen är dock begränsade till värderingsintervallen och indexeringen. Avtal i dessa frågor kan träffas såväl i samband med tomträttsupplåtelsen som senare. Det är däremot inte möjligt att avtala om annan längd på avgäldsperioderna än ett år.

Av paragrafen följer till att börja med att parterna kan avtala om längre intervall för värdering av markens marknadsvärde än tio år. Någon bortre gräns för värderingsintervallens längd har det inte ansetts finnas något behov av.

Parterna kan också komma överens om att den årliga omräkningen av avgäldsunderlaget ska ske på annat sätt än vad som följer av andra stycket. En sådan överenskommelse får utformas på vilket sätt som helst. Det är t.ex. möjligt att avtala om att indexomräkningen ska ske enligt annat index eller att olika indexomräkningar ska ske för olika år. Det är också möjligt att avtala om att någon indexering överhuvudtaget inte ska ske.

För tydlighets skull anges det i tredje stycket att en överenskommelse enligt den bestämmelsen ska vara skriftlig.

Såsom framgår av 11 § ger även den paragrafen parterna vissa möjligheter att träffa avtal om att avgälden ska bestämmas på annat sätt än vad som följer av lagens regler. De möjligheter som 11 och 15 §§ ger i detta hänseende kan också kombineras. Det är alltså möjligt att enligt 15 § tredje stycket avtala om att värderingsintervallen ska omfatta 20 avgäldsperioder/år och att dessutom, med stöd av 11 § andra och tredje styckena, inför respektive sådant värderingsintervall avtala om att det under intervallet ska tillämpas andra grunder för avgäldsregleringen än vad som följer av lagen. På så vis kan parterna lång tid i förväg överenskomma om i förhållande till lagen avvikande avgäld för en framtida avgäldsperiod. En förutsättning är dock att det av överenskommelsen går att utläsa vilken avgäld som ska betalas.

Avgäldsunderlaget vid blandade upplåtelse

16 § Om tomträttsupplåtelsen avser både bostadsändamål och annat ändamål, ska avgäldsunderlaget för bostadsdelen beräknas enligt 14 § och avgäldsunderlaget för den andra delen enligt 15 §. Storleken av respektive del ska bestämmas med hänsyn till byggrätten i kvadratmeter bruttoarea (BTA) för respektive ändamål vid den nya avgäldsperiodens början eller, om detta inte är möjligt, med hänsyn till värdet av respektive del.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, anger hur avgäldsunderlaget ska beräknas då ändamålet med tomträttsupplåtelsen är både bostadsbebyggelse och annat. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.8.

Flerbostadstomträtter är ofta upplåtna både för bostadsändamål och för annat ändamål. Upplåtelseavtalet kan i ett sådant fall medge att det i ett bostadshus även inryms lokaler för kontor, butik, hotell, restaurang eller liknande verksamhet. Det kan också förekomma att en tomträttsupplåtelse avser både bostadsändamål – i

form av småhusbebyggelse – och annat ändamål än bostäder, även om detta torde vara ovanligt. Enligt förevarande bestämmelse ska avgäldsunderlaget för bostadsdelen i sådana fall beräknas enligt vad som gäller för tomträtter som enbart avser flerbostadshus (se 14 §). Avgäldsunderlaget för den del som avser annat ändamål ska bestämmas enligt vad som gäller för tomträtter avsedda för annat än bostäder (se 15 §). Som en följd av detta ska avgäldsunderlaget för bostadsdelen, men inte den andra delen, reduceras till 40 procent (jfr 14 § första stycket). Bestämmelsen innebär vidare att parterna, vad gäller denna andra del, kan komma överens om delvis andra former för avgäldsregleringen än vad lagen anger (se 15 § tredje stycket) och dessutom ingå skiljeavtal beträffande framtida tvist om ändring av avgälden (se vidare 19 §).

I paragrafen anges också hur markvärdet ska fördelas på bostadsdelen respektive den andra delen. Fördelningen ska i första hand ske med hänsyn till byggrätten i kvadratmeter bruttoarea (BTA) för respektive ändamål. Uppgift om detta kan hämtas från fastighetstaxeringen; ett beslut om fastighetstaxering innehåller sålunda uppgifter om den byggrätt för bostäder respektive lokaler som fastighetstaxeringen har grundats på. Uppgifterna finns även redovisade i fastighetsregistrets taxeringsuppgiftsdel.

Vilken byggrätt som ska läggas till grund för beräkning av tomt-rättsavgälden kan i och för sig vara föremål för olika uppfattningar. Vid bedömningen av vilken byggrätt som ska tillämpas är, på samma sätt som enligt nuvarande ordning, utgångspunkten att markvärdet konstitueras av det tillåtna utnyttjande som ger det högsta värdet. Bruttoarean beräknas enligt Svensk Standard, f.n. nr SS 21054. Vidare bör den byggrätt som detaljplanen och tomträttsavtalet medger vid regleringstidpunkten, dvs. vid den nya avgäldsperiodens början, vara avgörande (se t.ex. Svea hovrätts dom den 22 december 1994 i mål T 1090-93 och den 4 november 2011 i mål T 523-03).

Om en fördelning utifrån byggrätten inte är möjlig, får avgälden i stället baseras på hur värdet av tomträtten (dvs. dess marknadsvärde) fördelar sig på de olika delarna av upplåtelsen. Om tomträttens totala värde fördelar sig med tre fjärdedelar på bostadsdelen och en fjärdedel på den övriga delen, ska alltså tre fjärdedelar av tomträtten anses hänförlig till bostadsdelen och en fjärdedel till den övriga delen. Detta medför i sin tur att avgäldsunderlaget för bostadsdelen utgör tre fjärdedelar av markens totala marknadsvärde, multiplicerat med faktorn 0,4, medan avgäldsunderlaget för den övriga delen utgör en fjärdedel av markens totala marknadsvärde.

Förfarandet vid ändring av avgäld

17 § Den part som vill att avgälden ska ändras ska skriftligen underrätta motparten om detta tidigast sex månader och senast tre månader före inledningen av den tidsperiod som den nya avgälden avser.

Underrättelsen ska innehålla uppgift om den begärda nya avgälden. I fråga om tomträtter som avses i 12 § första stycket ska en underrättelse till tomträttshavaren dessutom innehålla en upplysning om vad tomträttshavaren ska göra enligt 18 § om han eller hon vill invända mot den begärda avgälden. En sådan underrättelse ska också innehålla upplysningar om hur den begärda avgälden har beräknats, däribland uppgift om

- 1. det markvärde enligt 12 § första stycket som ligger till grund för beräkningen av avgäldsunderlaget,*
- 2. hur stor del av markvärdet som har beaktats,*
- 3. den tidsperiod för vilken omräkning har skett enligt 12 § tredje stycket,*
- 4. förändringen av Statistiska centralbyråns konsumentprisindex under denna tid, och*
- 5. avgäldsräntan.*

Tomträttshavaren ska anses underrättad enligt första stycket när ett meddelande med det innehåll som anges där har sänts till hans eller hennes postadress på den upplåtta fastigheten. Om tomträttshavaren har angett en annan adress, ska han eller hon i stället anses underrättad när underrättelsen har skickats till den adressen. Fastighetsägaren ska anses underrättad när meddelandet har sänts till fastighetsägarens postadress.

En part som inte gör vad som krävs enligt första och andra styckena förlorar sin rätt till ändring av avgälden för den nya avgäldsperioden.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, innehåller tillsammans med 18 och 19 §§ bestämmelser om förfarandet för ändring av avgälden. I denna paragraf finns bestämmelser om hur motparten ska underrättas i samband med en begäran om ny avgäld samt om följderna av brister i detta avseende. Utredningens överväganden finns i avsnitt 9.1.2–9.1.4.

Första stycket

En nödvändig förutsättning för att avgälden ska ändras för den följande avgäldsperioden är att den som vill ha till stånd en sådan ändring underrättar motparten om detta. Det gäller även om avgälden endast ska ändras i enlighet med förändringen av konsumentprisindex. För att minska risken för missförstånd och begränsa de bevisvårigheter som annars kan uppstå anges i första stycket att underrättelsen ska vara skriftlig. Det utesluter i sig inte att underrättelsen lämnas på elektronisk väg. Om underrättelsen lämnas i sedvanlig pappersform, är det tillräckligt att den tillställs motparten

med vanlig post. Den behöver alltså inte skickas med rekommenderat brev eller liknande och den behöver inte heller delges (se vidare kommentaren till tredje stycket).

Vad underrättelsen ska innehålla framgår av andra stycket. Det anges även inom vilken tidsperiod underrättelsen ska skickas. Utgångspunkten för denna tidsperiod är den nya avgäldsperiodens början; underrättelsen ska skickas tidigast sex och senast tre månader dessförinnan. Om t.ex. den nya avgäldsperioden börjar den 14 augusti 2015, ska underrättelsen således lämnas tidigast den 13 februari 2015 och senast den 13 maj 2015. Närmare bestämmelser om hur beräkningen av fristerna ska ske finns i lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid.

Det förhållandet att underrättelsen får skickas tidigast sex månader före den nya avgäldsperiodens början innebär att det inte är möjligt att låta en underrättelse omfatta flera avgäldsperioder.

Grundar sig begäran om ändring av avgälden på en indexering enligt konsumentprisindex, kan underrättelsen normalt inte sändas tidigare än omkring fem och en halv månad före den nya avgäldsperiodens början. Detta beror på att konsumentprisindex för den sjunde hela kalendermånaden före den nya avgäldsperiodens början fastställs med några veckors fördröjning efter kalendermånadens utgång.

Bristar i fråga om underrättelsens innehåll och tidsfristerna får till följd att underrättelsen är utan verkan (se fjärde stycket).

Andra stycket

I andra stycket anges vad en underrättelse ska innehålla. Detta är beroende av vilken typ av tomträtt det är fråga om.

I *första meningen* anges att underrättelser om avgäldsändring ska innehålla uppgift om den avgäld som begärs för den kommande avgäldsperioden. Detta gäller oavsett vilket slag av tomträtt underrättelsen avser. I *andra och tredje meningarna* finns ytterligare krav. Dessa gäller endast underrättelse som avser småhustomträtter. Det sammanhänger med att fastighetsägarens begäran om högre avgäld i dessa fall blir bindande om tomträttshavaren inte uttryckligen invänder mot den begärda avgälden, se 18 §. Tomträttshavaren ska därför upplysas om hur han eller hon kan göra en sådan invändning. Dessutom måste underrättelsen i dessa fall innehålla detaljerade uppgifter om hur den begärda avgälden har räknats

fram. Av underrättelsen ska alltså framgå det senaste marktaxeringsvärdet från allmän eller förenklad fastighetstaxering, vilket belopp som har använts som avgäldsunderlag, avgäldsräntan samt, vid indexering, förändringen av konsumentprisindex med uppgift om det tidsintervall som förändringen har baserats på. Avsikten är att tomträttshavaren på grundval av den lämnade informationen enkelt ska kunna kontrollera att fastighetsägarens krav ligger inom ramen för vad lagen medger.

Tredje stycket

Tredje stycket innehåller en bestämmelse om när en underrättelse ska anses ha lämnats. Så är fallet när underrättelsen har skickats till motpartens adress. Fastighetsägarens underrättelse till tomträttshavaren ska därvid anses ha lämnats, när underrättelsen har skickats till tomträttshavarens postadress, under förutsättning att den upplåtta fastigheten är belägen på den adressen. Har tomträttshavaren meddelat fastighetsägaren att underrättelsen ska skickas honom eller henne på annan postadress, ska i stället denna adress användas. Tomträttshavarens underrättelse till fastighetsägaren ska sändas till fastighetsägarens postadress.

Det bör understrykas att de angivna bestämmelserna utgör en form av bevislätnadsregler; den som visar att han eller hon har avsänt underrättelsen till den i paragrafen angivna adressen, ska anses ha underrättat motparten. Bestämmelserna utesluter emellertid inte att underrättelse sker på annat sätt, t.ex. med användande av e-post. I så fall måste emellertid den som har skickat underrättelsen visa att denna har kommit motparten till handa.

Fjärde stycket

För att inskräpa vikten av att en underrättelse med begäran om avgäldsändring i alla delar utformas och översänds enligt lagens föreskrifter har det i fjärde stycket tagits in en bestämmelse om följderna av att kraven i paragrafens första och andra stycken inte efterlevs. Den innebär att brister i fråga om underrättelsens innehåll och tidpunkten för underrättelsen får till följd att rätten till ändring av avgälden går förlorad för den nya avgäldsperioden. Den som har försuttit sin rätt till ändring av avgälden får således avvakta

till dess tiden för att sända en underrättelse om begäran om avgäldsändring för nästa avgäldsperiod är inne.

En följd av detta är också att när tiden för att begära avgäldsändring har löpt ut kan en part, som själv inte har begärt avgäldsändring i tid, inte påkalla avgäldsändring till sin förmån med hänvisning till att avgäldsfrågan ändå ska prövas med anledning av en begäran från motparten. Om fastighetsägaren har begärt att avgälden ska höjas medan tomträttshavaren har förhållit sig passiv under den tid då begäran om avgäldsändring ska framställas, kan tomträttshavaren således inte i det efterföljande förfarandet påkalla att avgälden ska sänkas. Däremot kan han eller hon givetvis göra gällande att avgälden ska förbli oförändrad eller att den inte ska höjas så mycket som fastighetsägaren har begärt.

Förfarandereglererna i paragrafen är inte avsedda att förhindra att fastighetsägaren i vissa fall samordnar underrättelse och fakturering. När det gäller småhustomträtter, för vilka avgälden grundas på marktaxeringsvärdet, får det anses acceptabelt att underrättelse och fakturering beträffande avgälden för den kommande avgäldsperioden sker i ett och samma dokument. Detsamma gäller om parterna med stöd av 11 § tredje stycket har kommit överens om avgälden för ett helt värderingsintervall. I övriga fall – där avgäldens storlek beror på mera svårbedömbara faktorer – framstår ett sådant förfarande däremot som mindre lämpligt.

18 § I fråga om tomträtter som avses i 12 § första stycket gäller den avgäld som har angetts i underrättelsen till tomträttshavaren, om inte tomträtts-havaren skriftligen invänder mot beloppet inom tre månader från underrättelsen. Om tomträtts-havaren gör en sådan invändning eller om det är tomträtts-havaren som har begärt ändring av avgälden, bestäms den nya avgälden i stället enligt 19 §.

Om den avgäld som blir gällande enligt första stycket överstiger vad fastighetsägaren enligt 12 § första och tredje stycket är berättigad att ta ut, ska fastighetsägaren på talan av tomträtts-havaren förpliktas att återbetala vad som har betalats för mycket (rättelse av avgäld). På det belopp som ska återbetalas ska utgå ränta. Räntan ska beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från det att tomträtts-havaren betalade avgälden till dess rätten beslutade om återbetalning och enligt 6 § samma lag för tiden därefter.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, anges en förenklad metod för ändring av avgälden för småhustomträtter. Utredningens överväganden finns i avsnitt 9.1.4.

Första stycket

I dag finns det två metoder för ändring av avgälden, överenskommelse och dom. Dessa behandlas i förslaget i 19 §. I förevarande paragraf tillhandahålls en ny metod för ändring av avgälden avseende småhustomträtter. Metoden, som enbart är tillämplig när det är fastighetsägaren som begär ändring, innebär att avgälden ändras om underrättelsen har utformats och skickats enligt bestämmelserna i 17 § och tomträttshavaren inte invänder mot den begärda avgälden.

Bestämmelserna om detta innebär att en tomträttshavare som anser att den begärda avgälden är felaktig aktivt måste invända mot denna. I annat fall blir han eller hon bunden av avgälden, låt vara med möjlighet att få rättelse genom det i andra stycket angivna förfarandet, och kan krävas på hela detta belopp. Tomträttshavaren har därför ett visst ansvar för att kontrollera att de uppgifter och beräkningar som fastighetsägaren har tagit in i underrättelsen är riktiga.

Invändningen måste vara skriftlig och göras inom tre månader från det att underrättelsen skickades. I detta ligger att en skriftlig invändning ska ha kommit fastighetsägaren tillhanda inom tre månader från tidpunkten för fastighetsägarens underrättelse till tomträttshavaren (vad gäller frågan om när denna underrättelse ska anses ha skett, se kommentaren till 17 § tredje stycket). Det räcker alltså inte att invändningen postas inom fristen. Tomträttshavarens tid att överväga begäran om ändring är därför i praktiken något kortare än tre månader.

Om tomträttshavaren invänder mot den begärda avgälden, bestäms den nya avgälden genom överenskommelse eller dom. Därvid ska bestämmelserna i 19 § tillämpas, vilket bl.a. innebär att en fastighetsägare som vidhåller sitt krav på avgäldshöjning antingen måste få tomträttshavaren med på en skriftlig överenskommelse om detta eller väcka talan vid domstol.

Framställer tomträttshavaren invändningen alltför sent, är invändningen utan verkan. En fråga om att underrättelse enligt 17 § inte har skett eller att en invändning enligt 18 § första stycket inte har skett i rätt tid får i sista hand prövas av domstol i en process angående fordran.

Den nya metoden är, som nyss har nämnts, endast tillämplig när det är fastighetsägaren som begär ändring av avgälden. Fastighetsägaren kan således inte genom passivitet bli bunden av tomträttshavarens begäran om avgäldsändring. I de fallen gäller alltså att

ändring av avgälden kan ske endast genom överenskommelse eller dom.

Om avgälden för den kommande avgäldsperioden inte ändras på det sätt som anges i första stycket och inte heller genom skriftlig överenskommelse eller dom (jfr 19 §), ska avgälden för nästa avgäldsperiod uppgå till samma belopp som tidigare. Detta torde vara så självklart att det inte har ansetts nödvändigt att behålla den nuvarande uttryckliga bestämmelse om detta i 11 § tredje stycket.

Andra stycket

Om en tomträtthavare har blivit bunden av en felaktig avgäld p.g.a. passivitet, har han eller hon ändå möjlighet att få rättelse. Det får förutsättas att fastighetsägaren normalt frivilligt går med på detta. Om så inte är fallet, måste tomträtthavaren väcka talan vid mark- och miljödomstolen. Fastighetsägaren ska då förpliktas att betala tillbaka mellanskillnaden mellan å ena sidan det belopp som tomträtthavaren har betalat och å andra sidan den avgäld som tidigare har utgått. Om fastighetsägaren enligt 12 § första och tredje styckena är berättigad till en högre avgäld än tidigare, har han dock alltid rätt att tillgodoräkna sig denna högre avgäld. På beloppet ska betalas ränta.

Någon tidsfrist för en sådan talan har inte angetts. Preskriptionslagens (1981:130) bestämmelser är därmed tillämpliga och tomträtthavarens fordran på återbetalning preskriberas tio år efter det att den oriktiga avgälden erlades.

En talan enligt andra stycket benämns *rättelse av avgäld* och följer rättegångsbalkens bestämmelser om dispositiva tvistemål, se 32 § första stycket.

19 § I fråga om tomträtter som avses i 12 § andra stycket och 14 – 16 §§ bestäms den nya avgälden genom skriftlig överenskommelse eller dom. I fråga om tomträtter som avses i 15 § får den nya avgälden även bestämmas genom skiljedom.

Om parterna inte kan enas om den nya avgälden, ska talan om ändring av avgälden väckas senast tre månader efter den nya avgäldsperiodens början. En part som inte gör detta förlorar sin rätt till ändring av avgälden för den nya avgäldsperioden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ändring av avgälden genom överenskommelse eller dom. Den överensstämmer delvis med nuvarande 11 § första och andra styckena. Utredningens överväganden finns i avsnitt 9.1.4, 9.1.5 och 9.3.

Första stycket

I första stycket anges de metoder för avgäldsändring som gäller utöver den i 18 § angivna; skriftlig överenskommelse och dom. Detta överensstämmer med gällande rätt.

För tomträtter som är upplåtna för annat än bostadsändamål har det införts ytterligare en metod för att fastställa den nya avgälden, skiljeförfarande. Ett skiljeförfarande förutsätter att parterna har ingått ett skiljeavtal, på vilket lagen (1999:116) om skiljeförfarande är tillämpligt. Det bör noteras att om avgäldsregleringen i det enskilda fallet omfattas av ett skiljeavtal ska en part som vill påkalla ett sådant förfarande begära skiljedom enligt 19 § lagen om skiljeförfarande inom den frist som gäller för väckande av talan vid domstol (se 45 § lagen om skiljeförfarande).

Det bör noteras att i fråga om tomträtter som avses i 15 § har parterna möjlighet att på förhand komma överens om avgälden för ett helt värderingsintervall. I den mån en sådan överenskommelse är så specifik att man inför en ny avgäldsperiod utan vidare kan utläsa storleken av avgälden för den nya avgäldsperioden krävs det givetvis inte någon ny överenskommelse. Den underrättelse som enligt 18 § måste tillställas motparten tjänar i så fall endast som en erinran om den redan genom den tidigare överenskommelsen fastställda avgälden.

Andra stycket

I andra stycket anges tidsfristen för att väcka talan om ändring av avgälden samt följderna av att talan inte väcks i rätt tid. Kan parterna inte nå en överenskommelse, ska talan väckas senast tre månader efter den nya avgäldsperiodens början. Om avgäldsperioden inleds den 15 juni 2015, ska talan således väckas senast den 15 september det året. Närmare bestämmelser om hur tremånadersfristens utgång ska bestämmas finns i lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid.

Av naturliga skäl är det den som vill få till stånd en ändring av avgälden som måste väcka talan om detta. Den som försummar att väcka talan i rätt tid förlorar sin rätt till ändring av avgälden för den nya avgäldsperioden. Det innebär också att om ena parten har väckt talan om att avgälden ska höjas, kan den andra parten inte få frågan om en sänkning av avgälden prövad utan att själv väcka talan inom den angivna talefristen.

Av 32 § första stycket följer att rättegångsbalkens bestämmelser om s.k. dispositiva tvistemål ska tillämpas i mål om ändring av avgäld.

25 § Upphör tomträtten på grund av uppsägning, är fastighetsägaren *skyldig* att lösa byggnad och annan egendom som utgör tillbehör till tomt-rätten. Lösesumman *ska* motsvara egendomens värde vid tomträttens upphörande under antagande av att tomträtten alltjämt skulle bestå med samma ändamål och i övrigt oförändrade *villkor om* fastighetens användning och bebyggelse.

Har kostnad som *inte har* varit nödvändig *lagts ner* på tomträtten efter uppsägningen, får värdeökning som uppkommit därigenom *inte tas* i beräkning vid bestämmande av lösesumman.

Uppläts tomträtt väsentligen för annat ändamål än bostadsbebyggelse, får parterna *komma överens om* att *fastighetsägaren inte* alls eller endast i begränsad omfattning *ska vara skyldig* att lösa egendomen.

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 17 §. På samma sätt som i 4 § har ordet "föreskrifter" ersatts av "villkor", se kommentaren till den paragrafen. Någon ändring i sak är inte avsedd. I övrigt har vissa redaktionella ändringar skett.

26 § När fastighetsägaren är skyldig att lösa egendom, *ska* talan om lösesumman väckas inom ett år efter det att uppsägningen antecknades i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Om tomträtthavaren har klandrat uppsägningen enligt 24 §, får talan om lösesumman i stället väckas inom ett år efter det att domen i målet om klander vann laga kraft. Om tiden inte iakttas, förfaller uppsägningen. Talan får väckas av såväl fastighetsägaren som tomträtthavaren.

Sedan domen om lösesumman har vunnit laga kraft, *ska* lösesumman inom en månad deponeras hos länsstyrelsen. Lösesumman behöver dock inte deponeras tidigare än en månad före den dag till vilken uppsägningen har ägt rum. Om lösesumman inte deponeras inom föreskriven tid, *ska* länsstyrelsen efter ansökan ta ut beloppet som om betalningsskyldighet hade ålagts genom domen. När lösesumman har deponerats, *ska* länsstyrelsen genast anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Medel som har deponerats *ska* genast sättas in i bank eller kreditmarknadsföretag mot ränta.

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 18 §. Med anledning av omnumreringen av kapitlets paragrafer har hänvisningen i första stycket till 16 § ändrats till att gälla 24 §.

27 § När den genom uppsägningen bestämda tillträdesdagen är inne och lösesumman *deponerats* enligt 26 §, upphör tomträtten med däri upplåtna rättigheter och blir inskrivningar i denna utan verkan. Innan *deposition* har skett, får tillträde *inte* äga rum utan tomträtthavarens medgivande.

Har tomträtten frånträts på den genom uppsägningen bestämda tillträdesdagen men *har* lösesumman då ännu *inte deponerats*, är fastighetsägaren skyldig att betala ränta till tomträtthavaren. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från tillträdesdagen till dess nedsättning *ska* ske och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 19 §. Med anledning av den ändrade paragrafnumreringen i kapitlet har hänvisningen till 18 § i första stycket ändrats till 26 §. Därutöver har en rent redaktionell ändring gjorts.

Ändringsavtal

29 § Har fastighetsägaren och tomträtthavaren sedan tomträtten upplåtits slutit avtal om utvidgning eller inskränkning av det område tomträtten avser eller om ändring av ändamålet med tomträtten eller av de villkor som i övrigt gäller angående tomträttens utövning eller i fråga varom överenskommelse är tillåten enligt 20, 22, 23 eller 25 §, gäller ändringsavtalet mot den som har rättighet i tomträtten endast om inskrivning av avtalet är beviljad eller ansökan därom förklarad vilande i avvaktan på att annat hinder än som avses i 21 kap. 5 § andra stycket undanröjes. Angår avtalet utvidgning eller inskränkning av det område tomträtten avser, är avtalet för sin giltighet beroende av att fastighetsbildning kommer till stånd i enlighet med avtalet.

Vad som sägs i första stycket gäller även

1. överenskommelser enligt 15 § tredje stycket, och
2. överenskommelser enligt 19 § första stycket, om överenskommelsen gäller en sådan tomträtt som avses i 15 § och innebär att avgälden ska avvika från vad som sägs i denna balk eller från en tidigare inskriven överenskommelse.

Angående avtal som avses i första stycket gäller i övrigt bestämmelserna i detta kapitel om upplåtelse av tomträtt i tillämpliga delar.

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 21 §.

På grund av den ändrade paragrafnumreringen i kapitlet har de nuvarande hänvisningarna i första stycket till 12, 14, 15 och 17 §§ ändrats till att avse 20, 22, 23 och 25 §§. Ordet ”föreskrifter” har ersatts av ”villkor”, se kommentaren till 4 §. Några ändringar i sak är inte avsedda.

Vidare har det införts ett nytt *andra stycke*, som delvis ersätter den nuvarande hänvisningen till 11 §. Utredningens överväganden i denna del finns i avsnitt 10.2. Förslaget i denna del innebär att ändringsavtal enligt 15 § tredje stycket – dvs. avtal om längre värderingsintervall än tio år eller om att den årliga omräkningen av avgäldsunderlaget ska ske på annat sätt än vad som anges i 15 § andra stycket – ska skrivas in för att gälla mot tredje man (punkten 1). Detsamma gäller, enligt punkten 2, överenskommelser om ändrad avgäld som avser sådana tomträtter som sägs i 15 §; detta gäller dock endast om överenskommelsen innebär att avgälden ska avvika från vad som annars följer av lagen eller från ett tidigare inskrivet avtal om hur avgälden ska bestämmas (jfr 11 §). Motsatsvis följer – i enlighet med allmänna principer – att andra överenskommelser angående avgälden utan vidare gäller mot tredje man.

Rättegångsbestämmelser

31 § Mål om omprövning, rättelse eller jämkning av avgäld, klander av uppsägning eller bestämmande av lösesumma *prövas* av mark- och miljödomstol.

Paragrafen motsvarar, med smärre redaktionella ändringar, nuvarande 23 §. Ett tillägg har gjorts som klargör att även den nya form av domstolsprövning som avses i 18 § andra stycket, rättelse av avgäld, ska prövas av mark- och miljödomstolen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 9.1.4.

32 § I mål om omprövning, rättelse eller jämkning av avgäld ska vad som är föreskrivet om rättegången i dispositiva tvistemål tillämpas.

I fråga om rättegången i mål om ogiltighet av uppsägning eller bestämmande av lösesumma ska expropriationslagen (1972:719) tillämpas. Bestämmelserna om utredningsbeslut ska dock tillämpas endast i den utsträckning målet avser bestämmande av lösesumma. Om en tvist rör en fråga som kan få betydelse för innehavare av panträtt eller inskriven rättighet, är domstolen inte bunden av parts yrkande eller medgivande.

Paragrafen motsvaras närmast av nuvarande 24 § första stycket. I paragrafen finns vissa bestämmelser för handläggningen av mål om omprövning av avgäld, rättelse av avgäld, jämkning av avgäld, ogiltighet av uppsägning och bestämmande av lösesumma. I korthet har bestämmelserna ändrats på så sätt att mål om omprövning eller jämkning av avgäld i fortsättningen ska handläggas som dispositiva tvistemål. Detsamma gäller den nya måltypen rättelse av avgäld. Bestämmelserna om rättegångskostnader i nuvarande 24 § andra stycket har tagits in i en ny paragraf, 33 §.

Utredningens överväganden i denna del finns i avsnitt 9.2.

Första stycket

I mål vid mark- och miljödomstolen, i vilka domstolen är första instans, tillämpas vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol, om inte annat föreskrivs i lagen om mark- och miljödomstolar eller i annan lag (se 4 kap. 1 § lagen [2010:921] om mark- och miljödomstolar). Sådana från lagen om mark- och miljödomstolar avvikande bestämmelser finns i den nuvarande 24 §. Dessa bestämmelser finns i förslaget i väsentliga delar i andra stycket av förevarande paragraf och i den nya 33 §, och är oförändrade i sak. För-

slaget innebär däremot en ny reglering i fråga om rättegången i mål om omprövning eller jämkning av avgäld. Dessa mål har hittills ansetts vara indispositiva. I första stycket klargörs att mål om omprövning eller jämkning av avgäld i fortsättningen ska handläggas enligt vad som är föreskrivet om dispositiva tvistemål. Rätten är alltså bunden av parts yrkande eller medgivande och har inte någon skyldighet att bevaka tredje mans, t.ex. kredithavares, intressen.

Förändringen medför bl.a. att domstolen har större möjligheter att påskynda processen genom användandet av s.k. stupstocks-föreläggande vid försumlig processföring eller vid avslutad förberedelse, se 42 kap. 15 och 15 a §§ rättegångsbalken. Parterna kan därmed föreläggas att slutligt ange sin talan eller underrättas om att förberedelsen vid viss tid är avslutad. Det medför att parterna efter en av domstolen angiven tidpunkt får återropa nya omständigheter eller ny bevisning endast under vissa förutsättningar. Att målen ska handläggas som dispositiva tvistemål innebär vidare att parterna kan ingå förlikning som, om parterna begär det, kan stadfästas i dom. Den ändrade lydelsen klargör dessutom att bestämmelserna i rättegångsbalken om rättegångskostnader gäller i mål om omprövning och jämkning av avgäld. Detta innebär dock inte någon ändring i förhållande till vad som tidigare har ansetts gälla (jfr SOU 1952:28 s. 96).

Vad som nu har sagts gäller även i mål om rättelse av avgäld.

I NJA 1984 s. 777 fann Högsta domstolen att rätten i mål om omprövning av tomträttsavgäld är skyldig att självmant beakta den tid som anges i nuvarande 11 § andra stycket. Förslaget är inte avsett att innebära någon ändring i detta hänseende.

Andra stycket

I andra stycket anges att bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) ska tillämpas på övriga måltyper, dvs. talan om ogiltighet av uppsägning och bestämmande av lösesumma. Uttrycket ”i tillämpliga delar” har strukits men någon ändring i sak är inte avsedd. Äldre förarbetsuttalanden om tillämpligheten av expropriationslagen finns i prop. 1972:109 s. 416 och SOU 1952:28 s. 96.

I andra stycket anges även, på i sak samma sätt som i nuvarande 24 § första stycket andra meningen, att bestämmelserna om utredningsbeslut enligt expropriationslagen endast ska tillämpas i mål avseende bestämmande av lösesumma.

Tredje meningen motsvarar nuvarande 24 § första stycket tredje meningen. Eftersom mål om omprövning och jämkning av avgäld enligt förslaget ska handläggas som dispositiva tvistemål, kommer dock bestämmelsen inte längre att vara tillämplig på dessa måltyper.

I den nuvarande 25 § finns bestämmelser om att domstolen ska underrätta inskrivningsmyndigheten när talan om omprövning eller jämkning av avgäld eller om klander av uppsägning har väckts samt när rättens slutliga avgörande i en sådan fråga har vunnit laga kraft. Det har ansetts att sådana frågor inte bör regleras i lag. Motsvarande bestämmelser tas i stället in i en ny förordning.

33 § I mål om bestämmande av lösesumma ska fastighetsägaren svara för sina och tomträttsbavarens rättegångskostnader vid mark- och miljödomstolen, om inte annat föranleds av 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken. Om tomt- rättshavaren har åberopat utredning i strid med utredningsbeslut som mark- och miljödomstolen har meddelat, ska dock kostnaden för sådan utredning ersättas endast om utredningen har haft betydelse för utgången i målet.

I högre rätt ska fastighetsägaren alltid svara för sina egna kostnader och för kostnader som åsamkas motparten genom att fastighetsägaren har fullföljt talan. I övrigt ska 18 kap. rättegångsbalken tillämpas. Vad som nu har sagts gäller inte om annat föranleds av 18 kap. 6 och 8 §§ samma balk.

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 24 § andra stycket men har omarbetats redaktionellt.

21 kap.

5 § Ansökan om inskrivning av avtal om sådan ändring i tomträttens innehåll som avses i 13 kap. 29 § får göras av fastighetsägaren eller tomträtts-havaren sedan tomträtten inskrivits. Om sådan inskrivning gäller i tillämp-liga delar 2–4 §§ med följande avvikelser.

Är inteckning förut beviljad eller sökt i tomträtten eller är inskrivning av nyttjanderätt, servitut eller rätt till elektrisk kraft förut beviljad eller sökt i denna eller söks sådan inskrivning samma dag, får ansökan om inskrivning av avtal som avses i första stycket bifallas endast om rättig-hetshavaren medgett inskrivning av ändringsavtalet eller detta är väsentligen utan betydelse för rättighetshavarens säkerhet. Om fastigheten eller tomt-rätten har utmätts, belagts med kvarstad eller tagits i förvar eller tagits i anspråk genom betalningssäkring och ett ärende angående anteckning om åtgärden har tagits upp senast på den inskrivningsdag då inskrivning söks, gäller vad som sagts nu om rättighetshavaren även utmätningssökanden eller den för vars anspråk kvarstad eller förvar eller betalningssäkring ägt rum.

Bestämmelserna i andra stycket gäller inte i fråga om ansökan om inskrivning av avtal som endast avser ändring av avgälden.

Är avtal som avses i första stycket beroende av att fastighetsbildning äger rum, får ansökan bifallas endast om nämnda åtgärd kommit till stånd.

I avvaktan på att hinder som anges i andra eller fjärde stycket undanröjs ska ansökan förklaras vilande.

På grund av den ändrade paragrafnumreringen i 13 kap. har hän-visningen i *första stycket* till 13 kap. 21 § ändrats till att avse 13 kap. 29 § jordabalken.

Ett nytt *tredje* stycke har tillagts av innebörd att bestämmelserna i andra stycket om s.k. oskadlighetsprövning inte gäller vid inskrivning av avtal som endast avser ändring av avgäld. Härmed avses dels avtal enligt 13 kap. 11 §, dels avtal enligt 13 kap. 15 § tredje stycket. Utredningens överväganden i den delen finns i avsnitt 10.2.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

2. Lagen gäller inte i fråga om tomträtt som har upplåtits före ikraftträdandet av lagen (1953:415) angående ändring i lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom, om inte parterna har avtalat att 1953 års lag ska gälla för tomträten.

3. På tomträtter som har upplåtits före ikraftträdandet ska de nya bestämmelserna tillämpas först när avgälden ska bestämmas för den första avgäldsperiod som börjar löpa efter den 31 december 2014 och för vilken det vid lagens ikraftträdande varken har träffats avtal om avgäldens storlek eller väckts talan om omprövning av avgälden.

4. I fråga om avgäldsperioder som börjar löpa efter den 31 december 2014 gäller inte sådana avtal om avgäldsperiodens längd eller om ordningen för ändring av avgäld som har ingåtts före lagens ikraftträdande.

Första stycket gäller inte avgäldsperioder för vilka enligt punkten 3 äldre bestämmelser ska tillämpas.

5. Trots vad som sägs i punkten 3 får ett avtal enligt 13 kap. 15 § tredje stycket ingås omedelbart efter lagens ikraftträdande. Avtalet får dock verkan först när avgälden enligt punkten 3 ska bestämmas enligt de nya bestämmelserna.

6. Om en tomträtt som omfattas av lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom i dess lydelse vid utgången av år 1953 har upphört på grund av att upplåtelse tiden har löpt ut och parterna redan då har träffat avtal om att fastigheten på nytt ska upplåtas med tomträtt till samma tomträttshavare, gäller vad som sägs i 13 kap. 11 § andra stycket andra meningen även under de första tio åren av den nya upplåtelsen.

Punkten 2

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.2.

De nya bestämmelserna gäller inte tomträtter som omfattas av den lagstiftning som gällde före ikraftträdandet av 1953 års lag, dvs. vid utgången av år 1953. Den lagstiftningen (lagen den 14 juni 1907 [nr 36 s. 1] om nyttjanderätt till fast egendom) innehåller nämligen inte någon bestämmelse om ändring av avgälden.

I ett tomträttsförhållande enligt 1907 års lag kan parterna emellertid, enligt övergångsbestämmelserna till 1953 års lag, avtala om att den nya lagen ska gälla för tomträten. I därefter genomförda ändringar av tomträttsbestämmelserna har det angetts att äldre lag fortfarande ska tillämpas i fråga om tomträtter som har upplåtits före lagens ikraftträdande (se t.ex. SFS 1967:869 och 34 § lagen [1970:995] om införande av nya jordabalken); detta gäller dock inte om tomträten genom avtal mellan parterna har kommit att

omfattas av 1953 års lag eller dess efterföljare (numera 13 kap. jordabalken).

Om parterna har avtalat om att en tomträtt enligt 1907 års lag ska omfattas av 1953 års lag – eller dess senare motsvarigheter – ska tomträtten därför i förevarande hänseende behandlas som om den hade tillkommit efter ikraftträdandet av 1953 års lag. Detsamma gäller om parterna ingår ett sådant avtal efter den 30 juni 2014.

Punkten 3

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.2

Punkten 3 reglerar lagens tillämplighet på tomträtter som har upplåtits före lagens ikraftträdande.

Av punkten följer att de nya bestämmelserna om avgäld inte ska tillämpas på avgäldsperioder som löper vid ikraftträdandet eller som börjar löpa fram till utgången av december 2014. För dessa avgäldsperioder gäller i stället äldre bestämmelser om avgäldsperioder, avgäldens storlek och förfarandet vid omreglering. Om det vid ikraftträdandet den 1 juli 2014 löper en tioårig avgäldsperiod och denna löper ut först den 31 december 2019, ska lagens bestämmelser således börja tillämpas först när avgälden för avgäldsperioden den 1 januari 2020 – den 31 december 2020 ska bestämmas. Och om en vid ikraftträdandet löpande tioåriga avgäldsperioden går ut redan den 30 november 2014 – och således före utgången av december 2014 – inleds en ny tioårig avgäldsperiod, vilken också den omfattas av äldre bestämmelser. I det fallet kommer därför de nya bestämmelserna att bli tillämpliga först för tiden fr.o.m. den 1 december 2024.

Ytterligare en förutsättning för att de nya bestämmelserna ska bli tillämpliga när den löpande avgäldsperioden har gått till ända är att parterna vid lagens ikraftträdande ännu inte har träffat avtal om avgäld för den följande avgäldsperioden. Om så har skett, ska de nya bestämmelserna – inklusive bestämmelserna om avgäldsperiodens längd – tillämpas först när den avgäldsperiod som avtalet gäller har gått ut. Anledning till detta är att överenskommelser enligt 13 kap. 11 § i dess nuvarande lydelse inte får träffas senare än ett år före utgången av den löpande avgäldsperioden. Vid lagens ikraftträdande torde i flera fall sådana överenskommelser redan ha ingåtts för avgäldsperioder som börjar löpa efter den 31 december 2014. Innebörden av övergångsbestämmelsen är att sådana överens-

kommelser inte berörs av de nya bestämmelserna. Den överenskomna avgälden gäller då för hela den kommande avgäldsperioden.

Talan om ändring av avgälden ska enligt nuvarande bestämmelser väckas under det näst sista året av den löpande avgäldsperioden. Vid lagens ikraftträdande kan det därför redan ha väckts en sådan talan beträffande en avgäldsperiod som börjar löpa efter den 31 december 2014. Inte heller i de fallen ska de nya bestämmelserna tillämpas på den kommande avgäldsperioden utan först på den därpå följande.

I den utsträckning äldre bestämmelser är tillämpliga gäller även äldre avtal om avgäldsperiodens längd fram till den avtalade avgäldsperiodens utgång.

Punkten 4

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.2.

Bestämmelsen i första stycket innebär att ett tidigare träffat avtal om avgäldsperiodens längd eller om ordningen för ändring av avgäld inte gäller för avgäldsperioder som börjar löpa efter den 31 december 2014. De nya bestämmelserna blir i stället tillämpliga. I den mån det finns förutsättningar för detta kan parterna efter lagens ikraftträdande träffa ett nytt avtal (jfr punkten 5).

Andra stycket får betydelse i den situationen då en ny avgäldsperiod inleds efter den 31 december 2014 men äldre bestämmelser om avgäldens storlek ändå ska tillämpas, därför att parterna redan före ikraftträdandet har träffat en överenskommelse om avgälden eller ena parten väckt talan om omprövning. I dessa fall behåller äldre avtal om avgäldsperiodens längd och om ordningen för ändring av avgäld den verkan de hade vid tidpunkten för ikraftträdandet fram till och med utgången av den nya avgäldsperioden.

Punkten 5

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.2

Förevarande övergångsbestämmelse innehåller ett undantag från huvudregeln i punkten 3 att de nya bestämmelserna ska tillämpas tidigast ifråga om avgäldsperioder som börjar löpa efter den 31 december 2014.

Bestämmelsen innebär att avtal enligt 13 kap. 15 § tredje stycket kan ingås redan från lagens ikraftträdande. Om tomträttsupplåtelsen avser något annat än bostadsändamål, kan parterna således redan när lagen har trätt i kraft ingå avtal om avgäldsperiodernas längd och om indexering. Avtalet kan dock inte börja tillämpas förrän vid den tidpunkt som anges i punkten 3.

Punkten 6

Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.2.

Enligt 13 kap. 11 § råder det full avtalsfrihet angående avgäldens storlek under de första tio åren av en tomträttsupplåtelse. Därefter får, såvitt gäller tomträtter för bostadsändamål (se 13 kap. 12 och 14 §§), avgälden inte bestämmas till ett högre belopp än det som följer av lagens bestämmelser. Genom denna inledande avtalsfrihet kan fastighetsägaren tillförsäkra sig ersättning för de initiala kostnader som kan vara förknippade med en ny upplåtelse av tomträtt. Sådana initiala kostnader uppkommer emellertid inte när parterna i samband med upphörandet av ett tomträttsavtal som omfattas av 1907 års lag kommer överens om att fastigheten ska nyupplåtas till samma tomträttshavare. I den situationen har fastighetsägaren därför inget behov av att kunna ta ut en högre avgäld. Det har föranlett bestämmelsen i punkten 6.

Bestämmelsen innebär att möjligheten att för de första tio åren av upplåtelsen avtala om en högre avgäld än lagen annars medger inte gäller i den situationen att nyupplåtelsen avser en fastighet som omedelbart dessförinnan har varit upplåten till samma tomträttshavare enligt 1907 års lag.

14.2 Förslaget till lag om inlösen av tomträttsfastigheter

Utredningen lägger i enlighet med sina direktiv fram ett förslag till bestämmelser om friköpsrätt för tomträttshavare, i förslaget betecknat som en rätt till *inlösen av tomträttsfastighet*. Mot bakgrund av att utredningen själv anser att sådana bestämmelser inte bör införas har bestämmelserna i betänkandet placerats i en särskild lag. Skulle bestämmelserna införas, kan det finnas anledning att i stället infoga dem i 13 kap. jordabalken. I så fall kan vissa ytterligare förtydliganden i lagtexten behöva göras för att undvika sammanblandning mellan denna typ av inlösen och inlösen enligt 13 kap. 25 § jordabalken (nuvarande 13 kap. 17 §). Även rättegångsbestämmelserna i 5 § i förslaget till lag om inlösen av tomträttsfastighet och 13 kap. 31 och 32 §§ jordabalken behöver därvid justeras.

Vad som avses med inlösen av tomträttsfastighet

1 § Med inlösen av tomträttsfastighet avses i denna lag en av domstol beslutad övergång av äganderätten till en tomträttsfastighet från fastighetsägaren till tomträttshavaren. En tomträttshavare har rätt till sådan inlösen på de villkor som anges i denna lag.

Beträffande sådana tomträtter som väsentligen är upplåtna för bostadsändamål kan tomträttshavaren inte med bindande verkan avstå från rätten till inlösen.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.7.

I paragrafens *första stycke* definieras inlösen som en av domstol beslutad övergång av äganderätten till en tomträttsfastighet från den tidigare fastighetsägaren till tomträttshavaren. Där sägs också att en tomträttshavare har rätt till sådan inlösen på de i lagen angivna villkoren.

Om de förutsättningar som anges i lagen är uppfyllda, kan alltså en sådan äganderättsövergång genomdrivas även mot fastighetsägarens vilja. I så måtto har inlösen karaktär av tvångsförvärv av fastigheten.

Det bör framhållas att parterna är oförhindrade att träffa överenskommelse om att tomträttshavaren ska förvärva fastigheten enligt vad som allmänt gäller för köp av fast egendom, dvs. enligt 4 kap. jordabalken. Bestämmelserna i denna lag är inte tillämpliga när parterna träffar ett sådant avtal. Det innebär t.ex. att ett enligt 4 kap. jordabalken träffat avtal om att tomträttshavaren ska köpa

fastigheten till ett högre pris än det som följer av 7 § är fullt giltigt. Om tomträttshavaren inte är beredd att betala detta högre pris, kan han eller hon emellertid – i stället för att köpa fastigheten genom köpeavtal – begära inlösen och kan då återropa ersättningsbestämmelsen i 7 §.

Av *andra stycket* framgår att innehavaren av en tomträtt som väsentligen är upplåten för bostadsändamål inte med bindande verkan kan avstå från sin rätt till inlösen, dvs. rätten att hos domstol påkalla en äganderättsövergång enligt 2–9 §§. Ett dylikt avtalsvillkor är sålunda ogiltigt.

Vilka fastigheter som får lösas in

2 § Bestämmelserna i denna lag gäller endast sådana tomträttsfastigheter som tillhör staten eller en kommun eller som annars är i allmän ägo.

Inlösen får endast avse en fastighet i dess helhet.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.5 och 11.7.6.

I paragrafens *första stycke* anges vilka tomträttsfastigheter som omfattas av bestämmelserna om inlösen. Inlösen kan sålunda i princip ske av tomträttsfastigheter som ägs av staten eller en kommun eller som annars är i allmän ägo. Denna avgränsning överensstämmer med vad som enligt 13 kap. 2 § jordabalken gäller om vem som får upplåta tomträtt. I praktiken innebär detta att lagen är tillämplig på det stora flertalet tomträtter. Ett fåtal tomträttsfastigheter tillhör stiftelser och andra enskilda rättssubjekt. Dessa fastigheter omfattas alltså inte av rätten till inlösen.

Det finns inte någon entydig definition av begreppet *i allmän ägo*. I utredningens uppdrag har det inte heller ingått att definiera detta. Hur begreppet ska tolkas får därför överlämnas till rättstillämpningen. Klart är dock att s.k. prästlönefastigheter numera inte kan anses vara i allmän ägo.

Det är fastighetens karaktär vid den tidpunkt då talan om inlösen väcks (se 5 §) som avgör om det föreligger en rätt till inlösen. Om tomträtten har upplåtits av något sådant rättssubjekt som avses i 13 kap. 2 § första stycket jordabalken men fastigheten därefter har överlåtits till ett enskilt rättssubjekt, t.ex. ett bolag, omfattas alltså fastigheten inte av rätten till inlösen. Det gäller även om bolaget helt eller delvis ägs av staten eller en kommun.

Av *andra stycket* följer att inlösen måste avse en fastighet i dess helhet. Inlösen kan alltså inte avse endast ett begränsat område av

fastigheten. Inte heller kan inlösen avse en ideell andel av fastigheten på det sättet att den tidigare fastighetsägaren behåller äganderätten till exempelvis hälften av fastigheten. Och om det finns flera tomträttshavare – såsom är fallet då t.ex. två makar innehar en tomträtt med hälften var – måste dessa utöva sin rätt till inlösen gemensamt och samtidigt; de förvärvar därvid en så stor andel av fastigheten som svarar mot deras andel i tomträdden.

Avsikten är att bedömningen av nu angivna förhållanden ska göras i så nära anslutning till tidpunkten för äganderättens övergång som möjligt. Enligt 8 § övergår äganderätten till tomträttshavaren när rättsens beslut om sådan övergång vinner laga kraft. Hänsyn kan emellertid inte tas till andra förhållanden än sådana som är kända under målets handläggning vid domstolen. Fastighetens beskaffenhet får därför bedömas med hänsyn till förhållandena vid tidpunkten för rättsens avgörande.

Genom bestämmelsen upprätthålls de principer som kommer till uttryck i 13 kap. 2 § andra stycket, 9 § och 29 § (den sista paragrafen hittills betecknad 13 kap. 21 §).

Förutsättningar för inlösen

3 § Tomträttshavaren har endast rätt till inlösen, om

- 1. det har gått trettio år sedan fastigheten senast uppläts med tomträtt, och*
- 2. de villkor som enligt parternas avtal gäller för tomträttsfastighetens användning och bebyggelse i rimlig utsträckning kommer att gälla även efter det att fastigheten har lösts in.*

I 3 § anges vissa förutsättningar för att rätten till inlösen ska få göras gällande. Dessa har behandlats i avsnitten 11.7.5 och 11.7.8.

Innebörden i punkten 1 är att det ska ha förflutit minst trettio år innan tomträttshavaren kan göra rätten till inlösen gällande. Tiden ska räknas från det att fastigheten senast uppläts med tomträtt, dvs. från den tidpunkt då avtal om upplåtelse ingicks. Tomträttsupplåtelsen måste också ha löpt utan avbrott i minst trettio år. Om en tomträttsupplåtelse av en eller annan anledning upphör och fastigheten därefter på nytt uppläts med tomträtt, ska tidsfristen räknas från den senare upplåtelsepunkten (jfr dock punkten 3 i övergångsbestämmelserna).

Att rätten till inlösen kan göras gällande först efter trettio år hindrar emellertid inte att talan om inlösen enligt 5 § väcks tidigare. Eftersom processen är dispositiv (se 5 §), ska domstolen pröva

frågan om tillräcklig tid har förflutit sedan tomträttsupplåtelsen först efter invändning från fastighetsägaren. Om det görs en sådan invändning – och den har fog för sig – ska talan ogillas.

Av punkten 2 följer att inlösen förutsätter att de villkor som enligt parternas avtal gäller i fråga om fastighetens användning och bebyggelse i rimlig utsträckning kommer att gälla även efter det att fastigheten har lösts in. Med ”parternas avtal” avses här avtalet om tomträttsupplåtelse jämte senare träffade avtal om ändring i detta. Utgångspunkten är att de villkor och inskränkningar som finns intagna i dessa avtal ska gälla även i fortsättningen, dock endast ”i rimlig utsträckning”. Det sista rekvisitet har tillkommit främst med hänsyn till att det inte alltid är rättsligt möjligt att med verkan mot tredje man trygga villkoren och inskränkningarna på annat sätt. Finns det sådana rättsliga möjligheter – om villkoren eller inskränkningarna t.ex. kan tryggas genom nyttjanderättsavtal, servitutsavtal eller naturvårdsavtal eller genom någon fastighetsregleringsåtgärd – har fastighetsägaren rätt att kräva att dessa möjligheter utnyttjas. Villkoren eller inskränkningarna bör tryggas genom åtgärder som binder även en förvärvare i ett senare led. Om tomträttshavaren inte är beredd att medverka till åtgärder av detta slag, får han eller hon finna sig i att inte kunna lösa in fastigheten; talan om inlösen ska då ogillas. Är villkoren eller inskränkningarna av sådant särskilt slag att de över huvud taget inte kan tryggas på något annat sätt, utgör punkten 2 däremot inte hinder mot inlösen. Inlösen bör också kunna ske, om skälet till att villkoren och inskränkningarna inte har kunnat tryggas är att fastighetsägaren har vägrat att medverka till avtalslösningar eller dylikt eller har ställt orimliga villkor för detta. Detsamma gäller om det är uppenbart att de aktuella villkoren och inskränkningarna inte längre har något praktiskt värde för fastighetsägaren.

Även punkten 2 är dispositiv och utgör hinder mot inlösen först om fastighetsägaren gör invändning i denna del.

4 § Om fastighetsägaren har sagt upp tomträttsavtalet enligt 13 kap. 23 § jordabalken, har tomträttshavaren inte rätt till inlösen.

Paragrafen innehåller ett undantag från rätten till inlösen. Utredningens överväganden i denna del finns i avsnitt 11.7.5.

Bestämmelsen innebär att tomträttshavaren inte har rätt till inlösen om fastighetsägaren, vid den tidpunkt då frågan om inlösen

avgörs enligt 6 § första stycket 1, har sagt upp tomträttsavtalet till upphörande. Det är tillräckligt att uppsägning har skett i rätt tid för att detta ska utgöra hinder mot inlösen. Om det senare visar sig att de materiella förutsättningarna för uppsägningen inte är uppfyllda, kan uppsägningen förklaras ogiltig, se 13 kap. 24 § jordabalken. Tomträttshavaren kan då göra gällande rätten till inlösen, om övriga förutsättningar för detta är uppfyllda.

Förfarandet vid inlösen

5 § En tomträttshavare som vill lösa in tomträttsfastigheten ska väcka talan om detta vid mark- och miljödomstol.

En talan enligt första stycket ska handläggas enligt vad som är föreskrivet om rättegången i dispositiva tvistemål.

Paragrafen innehåll bestämmelser om förfarandet vid inlösen av tomträttsfastighet. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.7.8.

Det får antas att en tomträttshavare som vill köpa tomträttsfastigheten i första hand vänder sig till fastighetsägaren för en diskussion om förutsättningarna och villkoren för ett sådant köp. Paragrafens *första stycke* aktualiseras i den situationen att parterna inte kan enas om ett sedvanligt köpeavtal och tomträttshavaren därför vill ha till stånd en äganderättsövergång enligt denna lags bestämmelser. Det är då tomträttshavaren som måste agera. Det sker genom att han eller hon väcker talan om inlösen av tomträttsfastigheten. Detta ska ske vid mark- och miljödomstol.

Av *andra stycket* följer att rättegången ska handläggas enligt vad som gäller om rättegången i dispositiva tvistemål (jfr kommentaren till 13 kap. 32 § jordabalken).

Rättens avgörande

6 § Om rätten finner att det finns förutsättningar för inlösen, ska den

1. besluta att äganderätten till fastigheten ska övergå till tomträttshavaren, och

2. förplikta tomträttshavaren att betala ersättning till fastighetsägaren enligt 7 §.

På yrkande av fastighetsägaren ska tomträttshavaren ställa säkerhet för den ersättning som han eller hon ska betala. Om ett sådant yrkande har framställts, får rätten inte besluta enligt första stycket förrän betryggande säkerhet har ställts.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad rättens avgörande ska innehålla samt ett processuellt villkor för att rätten ska kunna besluta om inlösen. Frågorna har berörts i avsnitt 11.7.8.

Första stycket

Rätten ska pröva om de i lagen angivna förutsättningarna för inlösen föreligger. Om rätten finner att detta är fallet, ska den besluta att äganderätten till fastigheten ska övergå till tomträtts-havaren (se punkten 1). Den ska också bestämma vilken ersättning som tomträtts-havaren enligt 7 § ska betala till den tidigare fastig-hetsägaren (se punkten 2).

Eftersom bestämmelserna om dispositiva tvistemål är tillämpliga på mål om inlösen, är det inte nödvändigt att behandla båda de frågor som rätten ska ta ställning till (frågan om äganderättens övergång och frågan om ersättningen) i ett sammanhang. Det är således möjligt att behandla den första frågan genom mellandom och först senare ta ställning den senare frågan. Vid inlösen som avser småhus-tomträtter torde det mest praktiska nästan alltid vara att behandla båda frågorna tillsammans, eftersom ersättningsfrågan inte torde kräva någon omfattande utredning. Vid inlösen som avser andra slag av tomträtter kan däremot ersättningsfrågan ibland förväntas föranleda större tidsåtgång. I sådana fall kan det finnas anledning att, på parts begäran, behandla frågan om äganderättens övergång för sig.

Ingenting hindrar att parterna under rättegången kommer överens om att tomträtts-havaren ska få köpa fastigheten och de närmare villkoren för detta. Parterna kan då välja att antingen ingå ett sedvanligt avtal om köp av fastigheten och återkalla målet vid domstolen eller begära att rätten stadfäster deras överenskommelse i dom.

Andra stycket

Av andra stycket framgår att fastighetsägaren kan påkalla att tomt-rätts-havaren ställer säkerhet för den ersättning som ska betalas. Framställs det ett yrkande om sådan säkerhet, får rätten inte – var-ken genom mellandom eller genom slutligt avgörande i målet – besluta om inlösen förrän säkerhet har ställts.

Säkerheten ska vara betryggande. Vad gäller arten av säkerhet kan det finnas anledning att tillämpa vad som sägs i 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Bedömningen av om den erbjudna säkerheten är betryggande måste göras med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. den erbjudna säkerhetens art och den tid som kan förväntas förflyta innan ersättningen kommer att betalas.

Eftersom förfarandet är dispositivt, behöver rätten inte pröva den erbjudna säkerheten om denna har godtagits av fastighetsägaren.

Ersättningen till fastighetsägaren

7 § För en sådan tomträttsfastighet som avses i 13 kap. 12 § första stycket jordabalken ska ersättningen bestämmas till 50 procent av det markvärde som har bestämts vid den allmänna eller förenklade fastighetstaxering som har skett närmast före det år då talan om inlösen väcktes. I fall som avses i 13 kap. 12 § andra stycket jordabalken ska ersättningen i stället bestämmas till 50 procent av det markvärde som kan beräknas enligt fastighetstaxeringslagens (1979:1152) bestämmelser om bestämmande av taxeringsvärde. Markvärdet ska omräknas med förändringen av Statistiska centralbyråns konsumentprisindex från ingången av det år då den i första meningen angivna allmänna eller förenklade fastighetstaxeringen skedde till och med kalendermånaden närmast före den månad då talan om inlösen väcktes.

För andra tomträttsfastigheter än sådana som avses i första stycket ska ersättningen motsvara markens marknadsvärde i obebyggt skick vid den tidpunkt då talan om inlösen väcktes. Vid bedömningen av marknadsvärdet ska hänsyn tas till de närmare villkor som ska tillämpas i fråga om fastighetens användning och bebyggelse efter det att fastigheten har lösts in. I fråga om tomträtter som avses i 13 kap. 14 § jordabalken ska dock marknadsvärdet reduceras på samma sätt som där anges beträffande avgäldsunderlaget.

I paragrafen regleras ersättningen vid inlösen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.7.7.

Första stycket

I första stycket anges vilken ersättning som ska betalas vid inlösen som avser småhustomträtter. Beräkningen av ersättningen anknyter till sättet för beräkning av avgäldsunderlaget för småhustomträtter, jfr kommentaren till 13 kap. 12 § jordabalken. Ersättningen ska alltså som huvudregel bestämmas med utgångspunkt i det marktaxeringsvärde som har bestämts närmast före det år då talan om inlösen väcktes. Finns det inte något sådant marktaxeringsvärde,

ska utgångspunkten i stället vara det fiktiva marktaxeringsvärde som kan beräknas genom en tillämpning av fastighetstaxeringslagens bestämmelser. Beräkningen ska då ske med utgångspunkt från förhållandena då den senaste allmänna eller förenklade fastighetstaxeringen för detta slag av fastigheter skedde.

Det bör noteras att det marktaxeringsvärde som ska ligga till grund för ersättningen är det som har fastställts ”före det år då talan om inlösen väcktes”. Det innebär att ett markvärde som har fastställts vid den förenklade fastighetstaxeringen år 2015 inte kan läggas till grund för ersättningen förrän vid en talan om inlösen som väcks efter den 31 december 2015.

Det framtagna markvärdet ska multipliceras med faktorn 0,5 samt räknas om i enlighet med konsumentprisindex förändringar. Omräkningen ska ske med hänsyn till förändringen av konsumentprisindex mellan ingången av det år som det tillämpliga markvärdet hänför sig till och den kalendermånaden som infaller närmast före den månad då talan om inlösen väcktes. Följande exempel kan illustrera tillvägagångssättet. Talan om inlösen väcks den 15 augusti 2014. Ett markvärde har fastställts för fastigheten vid den förenklade fastighetstaxeringen år 2012. Markvärdet gäller därmed från den 1 januari 2012. Konsumentprisindex förändring fastställs månadsvis, varför konsumentprisindex för januari 2012 ska jämföras med konsumentprisindex för juli 2014, som utgör den närmaste kalendermånaden före den då talan väcktes. Om talan i stället väcks den 5 december 2015, kommer sannolikt ett nytt marktaxeringsvärde att ha fastställts för fastigheten under år 2015. Bestämmelsen är emellertid utformad så att ett marktaxeringsvärde som har fastställts för ett visst år inte ska tillämpas förrän året därefter. Även i detta senare fall ska därför marktaxeringsvärdet för år 2012 tillämpas och omräkningen ska därvid ske på så sätt att konsumentprisindex för januari 2012 jämförs med konsumentprisindex för november 2015.

Andra stycket

I andra stycket regleras ersättningen vid inlösen som avser andra tomträtter än sådana som avses i första stycket. Bestämmelserna i detta stycke ska alltså framförallt tillämpas på tomträtter avsedda för flerbostadshus eller för andra ändamål än bostäder.

Ersättningen ska bestämmas med utgångspunkt i det värde som har tagits fram vid en fri värdering av marken. I lagen anvisas inte någon särskild metod för värderingen. Däremot sägs att värderingen ska avse markens marknadsvärde i obebyggt skick samt att hänsyn ska tas till de närmare villkor som ska tillämpas i fråga om fastighetens användning och bebyggelse efter det att fastigheten har lösts in. Förutsättningarna för själva värderingen är alltså i princip desamma som vid värdering för bestämmande av avgäldsunderlag enligt 13 kap. 14 och 15 §§ jordabalken. Avsikten är att vedertagna metoder för fastighetsvärdering ska tillämpas, se närmare om detta i kommentaren till nu nämnda paragrafer. En naturlig följd av att fastigheten löses in är dock att man vid värderingen av marken inte ska ta hänsyn till ändamålet med upplåtelsen. I stället ska endast sådana villkor som ska tillämpas i fråga om fastighetens användning och bebyggelse *efter* det att fastigheten har lösts in beaktas. Det kan nämligen tänkas att det under den tid som fastigheten har varit upplåten med tomträtt har funnits värdepåverkande villkor i användningen av fastigheten och att ett eller flera av dessa upphör att gälla i och med att inlösen sker. I sådant fall ska markens värde givetvis bedömas utan hänsyn till denna begränsning.

Värderingen ska avse värdet vid den tidpunkt då talan om inlösen väcktes.

Tredje meningen i andra stycket innehåller den betydelsefulla kompletteringen av första ledet att det markvärde som har beräknats för flerbostadshus ska reduceras på det sätt som anges i 13 kap. 14 § jordabalken. Markvärdet ska således multipliceras med 0,4.

Äganderättens övergång

8 § När rättens avgörande enligt 6 § första stycket 1 vinner laga kraft, övergår äganderätten till fastigheten till tomträttshavaren.

Tomträttshavarens skyldighet att betala avgäld för tomträtten består intill den tidpunkt som anges i första stycket. Tomträttshavaren har rätt att få tillbaka erlagd avgäld som belöper på tiden därefter.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.7.8.

I paragrafens *första stycke* klargörs att äganderätten till fastigheten övergår när rättens beslut om äganderättsövergång vinner laga kraft. Det gäller även om den frågan har avgjorts genom mellandom och något avgörande i frågan om ersättning m.m. ännu inte har meddelats.

För tydlighets skull har det i *andra stycket* tagits in en erinran om att tomträttshavarens skyldighet att betala tomträttsavgäld består fram till tidpunkten för äganderättens övergång. Där klargörs också att, om tomträttshavaren har betalat avgäld för tiden efter det att beslutet om äganderättens övergång har vunnit laga kraft, så har han eller hon rätt att få tillbaka den överskjutande delen.

Ränta

9 § Tomträttshavaren ska betala ränta på ersättningen till fastighetsägaren från den tidpunkt som anges i 8 § första stycket till dess betalning sker. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden intill tre månader efter det att rättens avgörande enligt 6 § första stycket 2 vinner laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

Paragrafen behandlar tomträttshavarens skyldighet att betala ränta på ersättningen för fastigheten. Frågan har behandlats i avsnitt 11.7.8.

Innebörden i paragrafen är att avkastningsränta (jfr 5 § räntelagen) ska utgå från den tidpunkt då rättens beslut i frågan om äganderättens övergång vinner laga kraft till den tidpunkt som infaller tre månader efter det att rättens beslut i frågan om ersättning m.m. vann laga kraft. För tiden därefter till dess ersättningen betalas ska dröjsmålsränta (jfr 6 § räntelagen) utgå. Om rätten i en och samma dom beslutar både om äganderättens övergång och om ersättning och domen inte överklagas i någon del, kommer avkastningsränta att utgå från den tidpunkt då rättens beslut vinner laga kraft och tre månader framåt. Därefter löper i stället dröjsmålsränta. Om frågan om äganderättens övergång avgörs först och ersättningsfrågan vid en senare tidpunkt, löper avkastningsränta från den tidpunkt då rättens beslut i den första frågan vinner laga kraft intill tre månader efter det att rättens beslut i den senare frågan vinner laga kraft. Därefter, till dess betalning sker, löper i stället dröjsmålsränta.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

De nya bestämmelserna ska dock tillämpas först från utgången av den avgäldsperiod som löper vid ikraftträdandet.

2. Lagen gäller inte i fråga om tomträtt som har upplåtits före ikraftträdandet av lagen (1953:415) angående ändring i lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom, om inte parterna har avtalat att 1953 års lag ska gälla för tomträten.

3. Om en tomträtt som omfattas av lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom i dess lydelse vid utgången av år 1953 har uppbörts på grund av att upplåtelseperioden har gått ut och parterna redan då har träffat avtal om att fastigheten på nytt ska upplåtas med tomträtt till samma tomträttshavare, har tomträttshavaren rätt till inlösen utan hinder av vad som sägs i 3 § 1.

Punkten 1

Lagen bedöms kunna träda i kraft den 1 juli 2014.

Av andra stycket i förevarande punkt framgår att rätten till inlösen inte kan göras gällande förrän den vid ikraftträdandet löpande avgäldsperioden har löpt ut. Frågan har behandlats i avsnitt 11.7.9. Bestämmelsen kan illustreras med följande exempel.

Avtal om upplåtelse av tomträtt träffades den 1 januari 1978. Avgäldsperioderna har varit tioåriga och den första inleddes den 1 februari 1978. Vid lagens ikraftträdande har det gått 36 år sedan tomträttsupplåtelsen och den i 3 § angivna 30-årsgränsen är därmed uppnådd. Den avgäldsperiod som löper vid ikraftträdandet går emellertid ut först vid utgången av januari 2018. Rätten till inlösen kan därför göras gällande först från och med den 1 februari 2018.

Punkten 2

Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.7.9.

Innebörden i bestämmelsen är att den i lagen angivna rätten till inlösen inte gäller tomträtter som omfattas av den lag som gällde före ikraftträdandet av 1953 års ändringar i dittills gällande tomt-
rättslagstiftning (nedan 1907 års lag), dvs. den 1 januari 1954. Enligt övergångsbestämmelserna till 1953 års lag kan parterna i ett tomträttsavtal enligt 1907 års lag avtala om att den nya lagen ska gälla för tomträten. I därefter genomförda ändringar av tomt-
rättslagstiftningen har det angetts att äldre lag fortfarande ska tillämpas

i fråga om tomträtter som har upplåtits före lagens ikraftträdande (se t.ex. SFS 1967:869 och 34 § lagen [1970:995] om införande av nya jordabalken) men att detta inte gäller om parterna har avtalat om att tomträtten ska omfattas av 1953 års lag.

Om parterna har avtalat om att en tomträtt enligt 1907 års lag ska omfattas av 1953 års lag, ska tomträtten i detta sammanhang behandlas som om den hade tillkommit efter ikraftträdandet av 1953 års lag. Detsamma gäller om parterna ingår ett sådant avtal efter den 30 juni 2014.

Punkten 3

Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.7.9.

Av punkten 2 framgår att bestämmelserna om inlösen inte ska omfatta tomträttsupplåtelser som omfattas av den lagstiftning som gällde före år 1954. Dessa tomträtter är tidsbestämda och upphör när upplåtelse tiden har gått ut. Det är då möjligt att på nytt träffa avtal om upplåtelse av tomträtt. Den nya upplåtelsen kommer då att omfattas av såväl 13 kap. jordabalken som denna lag. Av lagens 3 § 1 följer att rätten till inlösen kan göras gällande först när det har förflutit 30 år från den nya upplåtelsen. Förevarande bestämmelse innehåller emellertid ett undantag från den angivna bestämmelsen.

Bestämmelsen är tillämplig om fastigheten tidigare har varit upplåten med tomträtt enligt 1907 års lag och denna tomträtt sedan har upphört därför att upplåtelse tiden har gått ut. Om parterna vid upplåtelse tidens slut redan har träffat avtal om att fastigheten på nytt ska upplåtas med tomträtt med samma tomträttshavare, är 3 § 1 inte tillämplig på den nya tomträttsupplåtelsen. Det innebär att tomträttshavaren har rätt att begära inlösen utan att behöva avvakta 30-årsgränsen.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Per Henningsson

Utredningen har gjort ett förtjänstfullt arbete och presenterat ett väl genomarbetat förslag som jag i huvudsak ställer mig bakom. Jag delar utredningens bedömning om behovet av ett förenklat avgäldssystem. Jag har dock vissa synpunkter på utformningen av förslaget och även på vilka konsekvenser förslaget skulle få för kommunernas intäkter från tomträttsupplåtelse.

Avgäldsrentan bör bestämmas till 3 procent

Jag menar att den föreslagna avgäldsrentan om 2,75 procent är för låg. Om avgäldsrentan ska slås fast i lag saknas det skäl att frånga den räntenivå som sedan lång tid varit praxis. Eftersom tillägg för triangel-effekten inte behövs när avgälden kan omprövas årligen, bör räntan därför bestämmas till 3 procent.

Utredningens ränteförslag baserar sig på Konjunkturinstitutets bedömningar av den långsiktiga realräntan. Jag menar dock att realräntan inte bör vara utgångspunkten för att bestämma den framtida avgäldsrentan. Utgångspunkten bör istället tas i direktavkastningskravet på mark och i den sedan lång tid fast etablerade praxisen avseende räntenivån (nivån 3 procent har gällt sedan rättsfallet NJA 1986 s. 272). I en nyligen avkunnad dom (Svea hovrätts dom 2012-01-31 i mål nr F 5259-10 m.fl.) valde hovrätten att hålla fast vid en avgäldsrenta om 3,25 procent, vilket motsvarar en avgäldsrenta om 3 procent utan tillägg för triangeleffekt. I domskälen redogör hovrätten för gällande praxis avseende avgäldsrentan och skriver sedan:

... En slutsats av detta är att avgäldsrentan bör präglas av en betydande stabilitet och att det slutligen är fråga om en skälighetsbedömning. Anledning att frånga en procentsats som kommit att bli praxis finns enligt hovrättens mening, enbart om bedömningen av ny avgäldsrenta

kan göras med betydande säkerhet eller om avgäldsrentan kan bedömas avvika stort från den praxis som tidigare gällt.

Den skäligen ränta som söks ska motsvara den på marknaden belöpande avkastningen under den tid som tomträten förväntas bestå. Det är i brist på tillförlitlig utredning om denna avkastning som det i praxis har tillämpats en långsiktig realränta på den allmänna kapitalmarknaden under 30 år framåt utan beaktande av risktagande.

I målet fanns omfattande utredning om realräntan men även en utredning om direktavkastningskravet på mark i centrala Stockholm. Hovrätten kom fram till att direktavkastningskravet för mark på den allmänna fastighetsmarknaden visserligen inte kunde fastställas med säkerhet men gjorde ändå bedömningen att det skäligen inte understiger 3,0 procent, vare sig vid regleringstidpunkten eller långsiktigt. Hovrätten menade därför att det saknades skäl att frångå den praxis som finns för avgäldsrentans bestämmande och storlek. Sedan Högsta domstolen vägrat prövningstillstånd har domen vunnit laga kraft.

Även om den långsiktiga realräntan används för att bestämma den framtida avgäldsrentan framstår 3 procent som en lämplig nivå. Enligt den av Högsta domstolen tillämpade realräntemetoden ska ledning sökas av den långsiktiga realräntan på den allmänna kapitalmarknaden med ett tidsperspektiv på minst 30 år. Konjunkturinstitutet anger att ett rimligt intervall för den långsiktiga realräntan på en svensk statsobligation med 10 års löptid är 2,4–3,0 procent samt att skillnaden mellan räntorna på en 30- och en 10-årig statsobligation är 0,2–0,4 procent. En avgäldsrenta på 2,75 procent ligger således lågt även om man använder den långsiktiga realräntan som underlag för att bestämma den avgäldsrenta som ska slås fast i lagen.

Slutligen bör det framhållas att enligt våra utredningsdirektiv ska vi lämna förslag som i stort leder till oförändrade intäkter för fastighetsägarna och oförändrade kostnader för tomträtthavarna. Den praxis som ligger till grund för kommunernas nuvarande tomträttsintäkter (och som åtminstone för Stockholms stads del bekräftats genom Svea hovrätts avgörande) utgår från en årlig avgäldsrenta om 3 procent. När det gäller tomträtter för andra ändamål än bostäder innebär en sänkning av denna räntesats en omedelbar påverkan kommunernas avgäldsintäkter.

Stockholms stad har på förfrågan från utredningen redovisat vilka effekterna blir på kommunens intäkter från tomträtter upplåtna för andra ändamål än bostäder om avgäldsrentan skulle bestämmas till 2,6 procent istället för nuvarande 3 procent. Stadens beräkningar visar att de årliga intäkterna i dagens penningvärde minskar med

13 miljoner kronor år 2015 och därefter ytterligare så att de fr.o.m. 2025 ligger på en ca 125 miljoner kronor lägre nivå. Nuvärdet av förlusterna för all framtid uppgår, beroende på vilken kalkylränta man räknar med, till mellan 2,2 och 4,2 miljarder kronor. Med utredningens nuvarande förslag på 2,75 procent istället för 2,6 procent blir minskningen betydligt mindre men fortfarande avsevärd. I utredningens konsekvensanalys 13.2.1.3 anges att stadens jämförelse inte är helt rättvisande eftersom domstolarna framöver torde anpassa sig till en lägre nivå på realräntan. Jag menar dock att för Stockholms del innebär Svea hovrätts dom att nuvarande praxis ligger fast för överskådlig tid.

Även övriga kommuner i landet kan med stöd av det utredningsmaterial som Stockholms stad åberopade i processen, göra gällande att direktavkastningskravet på mark uppgår till minst 3 procent. Vad som torde krävas för att dessa kommuner ska kunna hävda en avgäldsrenta (exklusive påslag för triangeleffekt) om 3 procent är att de kan visa det uppenbara; att direktavkastningskravet för byggda fastigheter i respektive kommun är samma som eller högre än i Stockholms city.

En avgäldsnivå på 2,75 procent skulle alltså innebära en dramatisk minskning av kommunernas intäkter i strid med vad utredningsdirektiven anger.

Avgäldsunderlaget för bostadstomträtter bör höjas

Den andel av marktaxeringsvärdet respektive marknadsvärdet som föreslås användas för att bestämma avgäldsunderlaget för småhus och flerbostadshus är för lågt. De föreslagna värdena (50 procent av marktaxeringsvärdet respektive 40 procent av marknadsvärdet) är framräknade för att, i enlighet med utredningsdirektiven, i stort ge oförändrade intäkter för fastighetsägarna och oförändrade kostnader för tomträtthavarna. Eftersom Stockholm och Göteborg står för en så stor del av intäkterna från bostadstomträtter får deras nuvarande avgäldsnivåer mycket stor påverkan på beräkningarna. Båda dessa kommuner har för närvarande valt att ta ut avsevärt lägre avgälder än vad praxis medgivit. Detta får (som beskrivits i konsekvensutredningen 13.2.1.1 och 13.2.1.2) till följd att flera kommuner tvingas minska sina avgäldsuttag med 1 miljon kronor per år eller mer samtidigt som Stockholm och Göteborg är oförhindrade att öka sina avgäldsuttag med 147 respektive 44 miljoner kronor per år.

Så som våra direktiv är utformade är en viss omfördelning inom kommunkollektivet nödvändig för att kunna införa ett generellt system för hela landet. Den omfördelning som utredningsförslaget skulle leda till är dock inte rimlig, framförallt inte då den föreslagna modellen inte fullt ut löser problemen med stora avgäldsökningar när markvärdena ökar kraftigt i attraktiva områden.

Det är inte heller troligt att Stockholm och Göteborg skulle höja sina avgälder i sådan utsträckning som den föreslagna modellen i och för sig medger. Möjligheten till en sådan höjning och till och med en ännu större höjning finns ju redan med dagens regelverk och har inte utnyttjats. Den föreslagna modellen skulle alltså även vad gäller tomträtter för bostadsändamål sannolikt innebära en minskning av kommunernas intäkter i strid med vad utredningsdirektiven anger.

Hur mycket avgäldsunderlaget för bostadstomträtter bör höjas är naturligtvis avhängigt av vilken avgäldsrenta som väljs.

Särskilt yttrande av experten Tore Ljungkvist

Jag är i huvudsak positiv till utredningens förslag. När det gäller avgäldsrentans storlek har jag dock en avvikande uppfattning.

Ett av syftena med tomträttsinstitutet är att värdestegring på mark som upplåts som tomträtt ska tillfalla det allmänna. Det innebär att kommunen under tomträttsavtalets giltighetstid via tomträttsavgälden ska tillföras den del av fastighetens avkastning som är hänförlig till marken.

Reglerna i jordabalken har inte gett parterna några anvisningar om hur avgälden ska beräknas annat än att den ska vara skälig. Rättsutvecklingen har därför framför allt skett genom domstolsavgöranden.

Högsta domstolen framhöll i rättsfallet NJA 1975 s. 385 att det ankommer på domstolarna att bestämma den avgäld som den finner vara skälig. I det målet hade kommunen hävdat att det av kommunen fordrade beloppet skulle godtas om det inte bedömdes oskäligt. Enligt Högsta domstolen saknade detta påstående fog. Detta är ett viktigt konstaterande. Högsta domstolen tillade dessutom att uppgiften att bestämma storleken på avgäldsrentan i princip är liktydig med att söka svaret på frågan vilket krav på omedelbar förräntning av det investerade kapitalet som en tänkt köpare av marken i avröjt skick vid den aktuella tidpunkten ska antas ha räknat med.

Hur beräkningen skulle ske tydliggjordes i ett senare rättsfall, NJA 1986 s. 272. Högsta domstolen tillämpade i sin dom den s.k. *realräntemetoden*. Metoden byggde på ett utredningsförslag från tomträttskommittén. Realräntemetoden innebär att avgäldsrentan motsvarar realräntan, dvs. i princip den ränta som återstår sedan inflationseffekten räknats bort. För att realräntemetoden ska vara användbar fordras dock, uttalade Högsta domstolen, att det kan förutsättas att marken är realvärdesäker.

I rättsfallet NJA 1990 s. 714, tillämpades realräntemetoden. Högsta domstolen tog sin utgångspunkt i det som man bedömde som de grundläggande bestämmelserna för tomträttsinstitutet, nämligen de begränsade möjligheterna till uppsägning, avsaknaden av hävningsrätt, de långa avgäldsperioderna och att skälig andel av markvärdestegringen ska tillföras tomträttsupplåtaren. Med hänsyn till dessa förhållanden fann domstolen att avgäldsrentan ska bestämmas med ett tidsperspektiv om minst 30 år.

För tomträtter med 10-åriga avgäldsperioder har den normala avgäldsrentan under perioden 1991–2006 varit 3,5 eller, ännu van-

ligare, 3,75 procent. Det innefattar då även en uppräknig enligt triangeleffekten. Därefter har avgäldsrentan satts lägre och synes numera generellt ligga på 3,25 procent och i vissa fall på 3,5 procent, inklusive triangeleffekten. I de fall domstolen har prövat avgäldsrentan har den pendlat mellan 3,5 och 3,75 procent med triangeleffekten inräknad. Under 2000-talet har 3,5 procent blivit vanligare. Under senare delen av 2010-talet har det förekommit att rentan satts ned till 3,25 procent, även detta med triangeleffekten inräknad. I några avgöranden från år 2011 har rentan satts ännu lägre.

I april 2011 avgjorde Hovrätten för Skåne och Blekinge en tvist som enbart avsåg frågan om avgäldsrentans storlek beträffande ett flertal småhustomträtter med 20-årig avgäldsperiod (mål T 620-09). Hovrätten bedömde att prövningsobjektet var realvärdesäkert. Angående realrentan hänförde sig hovrätten till ett uttalande av Riksbanken om att ett normalt långsiktigt värde på realrentan i Sverige verkade vara kring 2 procent (Riksbanken, Realrentan i Sverige, Ekonomiska kommentarer, nr 5, 2008). Med hänsyn till den osäkerhet som får anses känneteckna realräntebedömningar ansåg hovrätten att det var skäligt att utgå från en långsiktig riskfri realränta om 2,5 procent vid bestämmande av avgälderna i fråga. Med hänsyn till triangeleffekten bestämdes avgäldsrentan till 2,85 procent.

I två avgöranden i december 2011 tog Hovrätten över Skåne och Blekinge ställning till en fråga om avgäldsrentans nivå. Båda fallen avsåg tomträtter med 10-åriga avgäldsperioder. Med hänvisning till hovrättens avgörande från april 2011 bedömdes realrentan till 2,5 procent, vilket med hänsyn till triangeleffekten gav en avgäldsrenta på 2,7 procent.

Såvitt jag kan bedöma finns det inte något som talar för att realrentan i dessa fall har bestämts eller ska bestämmas med utgångspunkt i avkastningen på en alternativ placering av ersättningen för marken efter en försäljning av marken.

Konjunkturinstitutet skriver i sitt yttrande till utredningen den 29 februari 2012 under rubriken slutsats.

Konjunkturinstitutet bedömer att den långsiktiga korta realrentan ligger på 2 procent. Till stöd för denna bedömning anförs historiska genomsnitt av räntenivåer, BNP-tillväxt samt framåtblickande bedömningar av den ekonomiska utvecklingen.

Konjunkturinstitutet anvisade också en metod för att bestämma avgäldsrentan fortlöpande: långa genomsnitt på differensen mellan en tremånaders statsskuldväxel och KPI-inflationen.

I sitt andra yttrande (16 maj 2012) skriver Konjunkturinstitutet:

Utan att ta avstånd från slutsatserna i den tidigare utredningen har Konjunkturinstitutet åtagit sig att bidra med synpunkter på den långa realräntan i ett långsiktigt perspektiv

Detta måste tolkas så att Konjunkturinstitutet bekräftar sin tidigare uppfattning, att den korta realräntan ligger på 2 procent. Att räntan på längre obligationslån är högre sammanhänger med att man då tillför en riskpremie. Det finns inget stöd i rättspraxis eller doktrin för att en sådan riskpremie ska läggas ovanpå realräntan när en tomt-rättsavgäld ska bestämmas. Istället har domstolarna, som ovan nämnts, lagt den riskfria realräntan till grund för sin bedömning.

Risken för förluster på markägande i Sveriges tre största städer, där de flesta tomträtter finns, måste bedömas som extremt liten.

Tomträttsutredningens bedömningar kompliceras av direktivens krav på i huvudsak oförändrade avgäldsintäkter för fastighetsägarna och oförändrade kostnader för tomträttshavarna, allt jämfört med de genomsnittliga avgäldsnivåer som följer av tillämpningen av dagens avgäldssystem.

Den sjunkande realräntan kommer till uttryck i flera domar under senare tid. I praktiken innebär detta att kommunerna är och har varit överkompenserade under relativt lång tid. Det har gjorts försök från tomträttshavarsidan att förmä Högsta domstolen att ta upp vägledande fall för en förnyad prövning av avgäldsräntan utifrån det material som går att få fram i dag, men hittills utan framgång. Enligt min bedömning är det sannolikt att Högsta domstolen, om tillfälle gavs, skulle sänka realräntan jämfört med äldre praxis.

Mot denna bakgrund kan det inte accepteras att de för höga räntevåerna också läggs till grund för en lagstiftning med hänvisning till uttalandet i direktiven om oförändrade avgäldsintäkter. Det skulle ställa tomträttshavarna i en sämre situation än vad de skulle haft utan lagstiftning om avgäldsräntan.

Jag anser därför att den i lag fastställda avgäldsräntan, som ska grundas på den långsiktiga realräntan, bör utgå från Konjunkturinstitutets bedömning och fastställas till 2 procent.

Särskilt yttrande av experten Lena Södersten

Villaägarnas Riksförbund (Villaägarna) ser positivt på utredningens förslag till tak för avgälderna. Det föreslagna taket kommer att öka förutsägbarheten och vara ett bra skydd för många familjer, men det behöver kompletteras med en spärregel som skyddar enskilda tomträttshavare i tider av kraftig markvärdestegring.

Utredningen har, som framgår av avsnitt 6.7, haft ambitionen att komplettera taket med en spärregel och har övervägt flera alternativ, bl.a. en spärregel som har koppling till konsumentprisindex utveckling. Som framgår av betänkandet har det varit svårt att kalibrera en sådan regel.

Villaägarna har därför föreslagit en spärregel som innebär att avgälden inte får höjas mer än vad som motsvaras av den genomsnittliga markvärdestegringen från t.ex. år 2000 till omregleringspunkten. Tanken är att spärregeln relateras till en i förväg fixerad tidpunkt och beräknas med ledning av den enskilda tomträttens marktaxeringsvärde för det året.

Med en sådan spärregel bromsas avgäldshöjningarna under perioder av kraftig markvärdestegring. Däremot tillåts avgälderna öka snabbare än vad ökningstakten mellan två taxeringstillfällen innebär under perioder då prisutvecklingen inte är så hög, oförändrad eller avtagande.

Till skillnad från spärregler som innehåller en koppling till konsumentprisindex ger vår spärregel fastighetsägaren en garanterad långsiktig koppling till marknadsvärdet. Svagheten i vårt förslag är att bromsen/spärregeln möjligen kan bli för svag i tider av kraftig markvärdeutveckling, men en sådan spärregel är ändå bättre än ingen spärregel alls eftersom den i vart fall sprider ut höjningen över ett antal år.

Det argument som anförs mot (även vår) spärregel är att den kommer att slå till vid flertalet omregleringar. Så blir det sannolikt i tider av kraftig markvärdestegring, men den effekten kan lindras med en golvregel. Dessutom måste den "olägenheten" vägas mot intresset att kunna skydda enskilda tomträttshavare som har inrättat sin ekonomi efter dagens förhållanden och som i värsta fall kan tvingas flytta p.g.a. höjda tomträttsavgälder.

Oavsett hur man konstruerar en spärregel är det rimligt att den kompletteras med en golvregel. Villaägarna har ingen invändning mot de förslag som diskuterats i utredningen.

Det kan också behövas ett skydd övergångsvis för det fall kommuner som idag tar ut lägre avgälder än de skulle kunna göra med det nya taket ändrar sina regler. En sådan situation skulle kunna uppstå i Stockholm och Göteborg och få stora konsekvenser för enskilda familjer eftersom markvärdena är så höga i storstäderna. Det kan också behövas ett skydd för tomträtthavare med förhållandevis låg avgäld som, för att deras tomträtt inte omreglerats på länge, drabbas av stora kostnadsökningar trots taket.