

# Kommittédirektiv



Vissa tomträtts- och arrendefrågor

**Dir.**  
**2011:60**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2011

## Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga vissa tomträtts- och arrendefrågor.

I uppdraget ingår att

- föreslå enklare regler för hur tomträttsavgälder ska bestämmas,
- ta ställning till om en rätt för tomträttshavaren att friköpa fastigheten bör införas och föreslå hur villkor för friköp bör utformas,
- föreslå en möjlighet för parterna vid jordbruksarrende att knyta avgiften till resultatet i jordbruket eller till en eller flera resultatanknutna faktorer, samt
- undersöka hur reglerna om avgift för bostadsarrende tillämpas och föreslå de ändringar som kan behövas för att uppnå en rimlig avvägning mellan de intressen som gör sig gällande.

Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar som övervägandena ger anledning till.

Den del av uppdraget som avser tomträttsavgälder ska utredaren redovisa i ett delbetänkande senast den 31 oktober 2012. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 september 2013.

## Tomträttsinstitutet

### *Utveckling*

Tomträtten infördes år 1908 som en tidsbegränsad nyttjanderätt till fast egendom. Det rådde i stor utsträckning avtalsfrihet beträffande villkoren för upplåtelsen. Efter avtalstiden upphörde tomträtten och fastighetsägaren kunde därmed sälja marken eller använda den för något annat ändamål. Ett av syftena med tomträtten var att främja byggande av bostäder på det allmännas mark. Detta möjliggjordes genom att tomträttshavaren inte behövde förvärva marken men likväl gavs möjlighet att använda tomträtten som säkerhet för lån till exploateringskostnaderna.

År 1954 reformerades reglerna, bl.a. för att stärka tomtrettens värde som kreditobjekt. Tomträtten utformades som en nyttjanderätt som upplåts på i princip obestämd tid. Upplåtelsen skulle ske för ett visst ändamål och mot en årlig avgäld i pengar. Avgälden skulle vara oförändrad under vissa perioder med en möjlighet till omreglering inför varje ny avgäldsperiod. Sedan år 1968 är avgäldsperioderna minst 10 år.

Reglerna med den utformning som de fick vid dessa lagändringar gäller i huvudsak fortfarande. På grund av övergångsbestämmelser till lagändringarna gäller fortfarande äldre lagstiftning för vissa tomträtter.

Det finns i dag ungefär 64 500 tomträtter, varav 59 000 avser bostadsändamål.

### *Översikt av tomträttsreglerna*

Reglerna om tomträtt finns huvudsakligen i 13 kap. jordabalken (JB). Tomträtt får upplåtas i fastigheter som tillhör staten eller en kommun eller som annars ägs av det allmänna. Efter regeringens medgivande får tomträtt även upplåtas i en fastighet som tillhör en stiftelse. Tomträttsavtalet ska vara skriftligt. I avtalet ska anges ändamålet med upplåtelsen, avgäldsbeloppet och de närmare föreskrifter om fastighetens användning och bebyggelse som ska gälla.

Om parterna vid en avgäldsperiods slut inte kommer överens om nya avgäldsvillkor, får en talan om omprövning väckas vid

domstol. Under en löpande avgäldsperiod kan avgäldsbeloppet under vissa förutsättningar jämkas.

Tomträten kan upphöra vid utgången av vissa perioder, dock enbart efter uppsägning från fastighetsägarens sida. Den första perioden ska vara minst sextio år och varje påföljande period minst fyrtio år. Om upplåtelsen avser väsentligen annat ändamål än bostadsbebyggelse, kan kortare perioder avtalas, dock lägst tjugo år. Vidare får uppsägning ske enbart om det är av vikt för fastighetsägaren att fastigheten används för bebyggelse av annan art eller i övrigt på något annat sätt än tidigare. Tomträttshavaren har möjlighet att klandra uppsägningen vid domstol. Upphör tomträten på grund av uppsägning, är fastighetsägaren skyldig att lösa byggnader och annan egendom som utgör tillbehör till tomträten.

I 21 kap. JB finns regler om inskrivning av tomträtt.

Även om tomträten till sin natur är lös egendom, likställs den i många lagar med fast egendom samtidigt som tomträtts-havaren likställs med en fastighetsägare.

## **Tomträttsavgälder**

### *Den nuvarande ordningen för avgäldsbestämning*

Vid upplåtelse av tomträtt har parterna avtalsfrihet beträffande avgäldens storlek. När avgälden omprövas vid utgången av varje avgäldsperiod, ska den däremot bestämmas på grundval av det värde som marken har 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. Det har överlämnats till domstolarna att dra upp de riktlinjer som bör tillämpas vid värderingen. I förarbetena framhålls att prövningen får göras utifrån omständigheterna i varje särskilt fall. Vidare anförs att avgälden bör motsvara en skälig ränta på det uppskattade markvärdet. Tomträttsavgälderna för nyupplåtna tomträtter vid tiden för omprövningen anses kunna tjäna som vägledning (se Lagberedningens allmänna motivering i NJA II 1953 s. 371 f.).

Något förenklat beräknas tomträttsavgälden genom att det fastställs en ränta (avgäldsränta) på ett markvärde som har korrigerats med hänsyn till bl.a. vissa investeringar på marken som tomträttshavaren har gjort (avgäldsunderlag). Det förekommer olika metoder för att fastställa avgäldsräntan och avgäldsunderlaget. Högsta domstolen har i flera fall bestämt avgäldsräntan med utgångspunkt i den långsiktiga realräntan på den allmänna kapitalmarknaden, dvs. skillnaden mellan den nominella räntan och inflationen (se bl.a. rättsfallen NJA 1986 s. 272 och NJA 1990 s. 714).

#### *Problem med den nuvarande ordningen för avgäldsbestämning*

Det nuvarande systemet för hur tomträttsavgälden bestäms har kritiserats för att de långa avgäldsperioderna kan leda till att avgäldshöjningarna kommer i kraftiga språng för tomträttshavaren. Detta blir särskilt märkbart i fall av stora ökningar av markvärdet. Avgäldshöjningarna förstärks av den s.k. triangel-effekten, som innebär att det vid avgäldsregleringen beaktas en förväntad stegring av markvärdet under den kommande avgäldsperioden. Avgäldsräntan bestäms därför regelmässigt så att avgälden, trots att den är oförändrad under avgäldsperioden, blir högre i början och lägre mot slutet av avgäldsperioden än vad som annars hade varit befogat.

Avgälden för olika tomträtter omprövas vid skilda tidpunkter. Till följd av att avgäldsperioderna är långa kan därför stora skillnader i avgäld uppstå mellan tomträtter som i övrigt är likvärdiga.

Vidare saknas det en enhetlig metod för att fastställa avgäldsunderlaget och avgäldsräntan. Vid den prövning som ska göras i varje särskilt fall ligger det i sakens natur att en mängd olika omständigheter ska kunna beaktas. Det innebär att möjligheterna att i t.ex. rättspraxis ge mera generell vägledning för hur avgälden ska bestämmas med dagens regler är beskurna (jfr rättsfallet NJA 1986 s. 272).

Av domstolarnas avgöranden framgår att parterna med hänvisning till olika metoder och olika förutsättningar har ansett sig ha stöd för vitt skilda ståndpunkter. Under sådana omstän-

digheter blir domstolsprocesserna lätt långdragna och kostnadskrävande. Vidare tvingas domstolarna till svåra avvägningar, ofta rena skälighetsbedömningar. Konsekvenserna av de långa processerna kan bli avgäldshöjningar i efterhand och krav på dröjsmålsränta.

#### *Tidigare initiativ till förändring av avgäldsreglerna*

I sitt betänkande Tomträtt (SOU 1980:49) föreslog Tomträttskommittén en förenklad avgäldsbestämning. Förslaget ledde dock inte till lagstiftning. Därefter tillsattes 1988 års tomträttsutredning, som år 1990 överlämnade betänkandet Tomträttsavgäld (SOU 1990:23). Med betänkandet som grund beslutades år 1997 en lagrådsremiss om förenklade och enhetliga avgäldsregler. Mot bakgrund av Lagrådets synpunkter omarbetades förslaget, och en ny lagrådsremiss beslutades år 1998. I korthet innebar det förslaget att parterna även fortsättningsvis skulle ha avtalsfrihet beträffande avgälden den första avgäldsperioden, medan avgälden därefter skulle omregleras årligen om parterna inte hade avtalat om längre avgäldsperioder. För tomträtter för småhusändamål skulle avgälden motsvara en lagfäst avgäldsränta på ett avgäldsunderlag som skulle bestämmas utifrån markens taxeringsvärde. För sådana tomträtter skulle avgäldsreglerna vara tvingande för parterna. Ett enklare omregleringsförfarande föreslogs, så att en ny avgäld skulle bli gällande mot tomträttshavaren om denne inte invände mot avgälden inom viss tid. För tomträtter för annat ändamål än småhusbebyggelse – t.ex. tomträtter för flerbostadshus eller kommersiella ändamål – skulle avgälden motsvara en lagfäst avgäldsränta på ett avgäldsunderlag som skulle bestämmas med utgångspunkt i markens marknadsvärde. För dessa tomträtter skulle parterna kunna avtala om att avgäldsbestämningen skulle ske enligt andra kriterier än lagens.

Förslaget mötte kritik från Lagrådet bl.a. för att det ansågs svårt att förutsäga utfallet av regleringen. Förslaget kritiserades också av företrädare för tomträttshavarna. Försök har gjorts att fördjupa analysen av förslagets konsekvenser för enskilda

tomträttshavare, bl.a. när det gäller tomträtter upplåtna för flerbostadshus. Arbetet har dock inte lett till lagstiftning.

I ett flertal motioner i riksdagen har behovet av nya avgäldsregler påtalats. Civilutskottet har framhållit frågorna om avgäld som de mest centrala i en kommande översyn av tomt-rätten. Utskottet har också pekat på sambandet mellan avgäldsbestämningen och villkoren för tomträttshavarens friköp av fastigheterna (bet. 2008/09:CU31 s. 17).

Avgäldsbestämningen måste vidare ses i ljuset av regelverket inom EU om statligt stöd, särskilt den s.k. marknads-ekonomiska investerarprincipen.

### *Uppdraget om tomträttsavgälder*

Utredaren ska – med beaktande av tidigare förslag på området, bl.a. lagrådsremisserna åren 1997 och 1998, samt den kritik som har förts fram mot förslagen – föreslå en avgäldsbestämning som är så enkel som det går. 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 som möjligt.

Till stöd för sina överväganden ska utredaren undersöka hur de nuvarande avgäldsreglerna tillämpas.

Vidare ska utredaren

- särskilt överväga kortare avgäldsperioder och en knytning av ändringar av avgälden till något slag av index,
- i första hand eftersträva att ändringar av avgälden ska kunna ske utan att tomträttshavaren måste medverka aktivt annat än vid behov,
- ta ställning till
  - om den nya avgäldsbestämningen bör tillämpas även när en tomträtt upplåts, dvs. beträffande den första avgäldsperioden, och hur det i så fall bör ske, samt
  - i vilken utsträckning som de nya reglerna bör vara tvingande till förmån för tomträttshavaren, och
- eftersträva att den nya ordningen

- medför förutsägbara resultat för samtliga parter och därmed även trygghet i boendet för tomträtts-havaren,
- i ett brett perspektiv medför i huvudsak oförändrade avgäldsintäkter för fastighetsägarna och oförändrade kostnader för tomträttshavarna, allt jämfört med de genomsnittliga avgäldsnivåer som följer av tillämpningen av dagens avgäldssystem, samt
- inte äventyrar tomträttens kreditvärde.

Utredaren är oförhindrad att föreslå olika regler för avgäldsbestämningen för tomträtter med olika ändamål.

Den nya ordningen ska utformas med beaktande av bostads-sociala hänsyn. Utredaren ska 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 ordningen för avgäldsbestämningen.

### **Friköp av fastigheter med tomträtt**

#### *Möjligheten till friköp*

Enligt de regler som gällde före tomträttsreformen år 1954 upphör en tomträttsupplåtelse när avtalstiden löper ut. För tomträttshavaren kan det då bli fråga om att förvärva fastigheten. Enligt nuvarande lagstiftning förlängs tomträtten automatiskt efter vissa tidsperioder. Tomträttshavaren och fastighetsägaren kan dock komma överens om att tomträtten ska upphöra. Den kan också upphöra sedan tomträttshavaren har förvärvat fastigheten. Detta brukar kallas för friköp.

Fastighetsägaren har inte någon skyldighet att erbjuda tomträttshavaren friköp. Likväl sker ett stort antal friköp årligen, bl.a. i samband med förestående avgäldshöjningar eller höjningar av taxeringsvärdena. För en tomträttshavare kan det vara fördelaktigt att friköpa fastigheten jämfört med att betala framtida avgälder. För fastighetsägarna, vanligtvis kommunerna, medför friköpen bl.a. en minskad administration. Flera kommuner arbetar aktivt för att friköp ska komma till stånd.

Parterna har avtalsfrihet i fråga om villkoren för friköp. Det förekommer därför friköpspriser på olika nivåer. Två vanliga sätt att beräkna friköpspriset är att relatera det till marktaxeringsvärdet eller avgäldsunderlaget. Skilda slag av rabattsystem förekommer också. Olika modeller för beräkningen av friköpspris har varit föremål för domstolsprövning, bl.a. utifrån frågeställningen om prissättningen otillbörligt har gynnat tomt-rättshavarna (se bl.a. rättsfallet RÅ 1995 ref. 7).

En rätt för tomtträtthavaren att friköpa fastigheten skulle öka valfriheten i boendet. Detta måste vägas mot bl.a. kommunernas intresse av fortsatt ägande av marken. I flera motioner i riksdagen har det föreslagits att en rätt till friköp för tomtträtthavare ska införas. Motionerna har avslagits med hänvisning till bl.a. den pågående beredningen av en ny ordning för avgäldsbestämningen. Civilutskottet har även uttalat att det utgår ifrån att en översyn kommer att genomföras. Vidare har utskottet uttalat att frågan om friköp bör få en allsidig belysning, som bör omfatta dels om och under vilka förutsättningar som tomtträtthavare ska ges en rätt till friköp, dels om och hur köpeskillings storlek bör regleras (se bet. 2008/09:CU31 s. 17).

Frågan huruvida möjligheterna till friköp bör regleras i lag har övervägts beträffande andra nyttjanderätter till fast egendom än tomtträtt. Bedömningen har gjorts att någon friköpsrätt inte bör införas för bl.a. innehavare av s.k. historiska arrenden (prop. 1994/95:155 s. 50 f. och 2007/08:54 s. 65 f.).

Huruvida en rätt till friköp bör införas beträffande tomtträtt och vilka villkor som bör gälla för friköp kan inte bedömas fristående. De har samband med bl.a. de villkor som tillämpas när tomtträtter upplåts och det sätt på vilket tomtträttsavgälderna ska bestämmas i framtiden. Vidare måste regelverket inom EU om statligt stöd beaktas, särskilt beträffande prissättningen vid friköp.

#### *Uppdraget om friköp*

Utredaren ska ta ställning till om det bör införas en rätt för tomtträtthavaren att friköpa fastigheten samt under vilka förutsättningar som friköp i så fall ska kunna ske. Som ett alternativ



till en sådan rätt ska utredaren överväga möjligheten att införa enhetliga villkor, som tomträttshavare kan åberopa vid de friköp som förekommer.

Utredaren ska vidare, oavsett sitt ställningstagande i dessa frågor,

- utarbeta nödvändiga författningsförslag om villkoren för friköp, särskilt friköpspriset, såväl för det fall en rätt till friköp ska införas som för det fall enbart enhetliga villkor för förekommande friköp ska införas, och
- 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 utredaren sträva efter att friköpsmöjligheten i möjligaste mån blir ett fördelaktigt alternativ för såväl tomträttshavare som fastighetsägare. Utredaren ska även särskilt beakta

- de villkor som för närvarande tillämpas vid friköp,
- de villkor som tillämpas när tomträtter upplåts, samt
- de regler som för närvarande gäller för avgäldsbestämningen och utredningens förslag till nya avgäldsregler.

Utredaren är oförhindrad att göra olika ställningstaganden beroende på vem som är fastighetsägare och beroende på ändamålet med tomträttsupplåtelsen.

## **Jordbruks- och bostadsarrende**

### *Översikt av arrendereglerna*

Arrende är en nyttjanderätt till fast egendom mot vederlag. Allmänna regler om arrende infördes år 1908 och kompletterades efter hand med lagstiftning om särskilda arrendereformer. Reglerna reformerades och samlades därefter i JB. I 7 och 8 kap. JB finns bestämmelser som är gemensamma för olika arrendereformer, medan regler om jordbruks- och bostadsarrende finns i 9 respektive 10 kap. JB.

Jordbruksarrende är det fråga om när arrendeavtalet avser upplåtelse av jord till brukande. De olika formerna av jordbruksarrende brukar kallas gårdsarrende och sidoarrende. Gårdsarrende föreligger om arrendet omfattar arrendatorns bostad. Övriga jordbruksarrenden kallas sidoarrenden. Ett gårdsarrende för viss tid ska som huvudregel upplåtas på minst fem år, medan det inte finns någon minimitid för ett sidoarrende. Tidsbestämda jordbruksarrenden är bindande i högst 25 år.

Bostadsarrende är det fråga om när jord upplåts med arrende för något annat ändamål än jordbruk och arrendatorn har rätt att på arrendestället uppföra eller ha kvar bostadshus. Det krävs också att det inte är uppenbart att upplåtelsens huvudsakliga syfte är att tillgodose något annat ändamål än att bereda bostad åt arrendatorn och någon närstående till arrendatorn. Reglerna om bostadsarrende gäller även i tillämpliga delar när jord upplåts på arrende till en förening, som har till huvudsakligt ändamål att i sin tur upplåta bostadsarrende till sina medlemmar, t.ex. en kolonistugeförening. Upplåtelsestiden för ett tidsbestämt bostadsarrende ska som huvudregel vara minst fem år, och upplåtelsen är bindande i högst 50 år. Inom detaljplanelagt område är maximitiden dock 25 år.

Ett arrendeavtal ska vara skriftligt och innehålla samtliga avtalsvillkor. Avtalet kan i princip fås att upphöra under pågående arrendeperiod enbart om arrenderätten förverkas, t.ex. med anledning av att arrendavgiften inte har betalats. Vid periodens slut måste avtalet sägas upp för att upphöra att gälla. I annat fall förlängs det med automatik. Arrendatorn har som huvudregel rätt till förlängning av avtalet, vilket utgör en del av arrendatorns s.k. besittningsskydd. Parterna kan också inför en ny arrendeperiod begära att arrendevillkoren ändras, utan att avtalet sägs upp.

Särskilda begränsningar gäller i fråga om arrendatorns möjligheter att utan jordägarens samtycke överlåta arrenderätten.

### *Arrendeavgiften*

Gemensamt för jordbruks- och bostadsarrende är att det vid upplåtelse av arrende till en ny arrendator gäller avtalsfrihet i fråga om arrendeavgiftens storlek. Vid jordbruksarrende måste avgiften dock bestämmas i pengar. Avgiften ska betalas senast tre månader före varje arrendeårs utgång, om inte något annat har avtalats.

Vid förlängning av arrendeavtalet gäller särskilda regler för hur avgiften ska bestämmas. Utgångspunkten är att avgiften ska uppgå till ett skäligt belopp. Om parterna inte kan enas, har de möjlighet att låta arrendenämnden pröva vilken avgift som ska gälla. Avgiften ska då bestämmas så att den kan antas motsvara arrenderättens värde med hänsyn till arrendeavtalets innehåll och omständigheterna i övrigt. Vid jordbruksarrende ska hänsyn tas även till arrendeställets avkastningsförmåga. Arrendenämndens avgörande kan överklagas till domstol.

### **Avgift för jordbruksarrende**

#### *Begränsningar av möjligheten att bestämma vederlaget för arrendet*

Vid jordbruksarrende ska avgiften bestämmas i pengar. Om parterna träffar avtal i strid med detta, ska avgiften utgå med ett belopp som är skäligt med hänsyn främst till parternas avsikter och övriga förhållanden när avtalet ingicks. Denna begränsning av parternas avtalsfrihet infördes för vissa slag av jordbruksarrenden år 1944 och utsträcktes senare till att gälla samtliga jordbruksarrenden. Bakgrunden var de sociala förhållanden som rådde för arrendatorer inom jordbruket under första delen av 1900-talet. Avsikten var att komma till rätta med de olägenheter som var förknippade med arrendevederlag i form av t.ex. dagsverken och naturprodukter. Begränsningen var i grunden föranledd av intresset av att ge arrendatorerna en självständig ställning.

Att avgiften ska bestämmas i pengar innebär att det är förbjudet att avtala att vederlaget för arrenderätten till någon del

ska bestå i att arrendatorn utför arbete åt eller levererar jordbruksprodukter till jordägaren. Utgångspunkten är att avgiften ska vara bestämd till sin storlek. Däremot behöver den inte vara bestämd till samma belopp vid varje betalningstillfälle utan kan t.ex. höjas med ett förutbestämt belopp varje år. Vidare är indexreglering av avgiften i viss utsträckning möjlig. En förutsättning är dock att det är fråga om index i vedertagen mening. Även ett för ett visst ändamål konstruerat omräknings-system kan godtas som index, förutsatt att det utgör ett tillförlitligt underlag för omräkning av arrendeavgiften. Beräkningsgrunder som är knutna till enstaka produkter eller andra mera isolerade förhållanden är inte tillåtna (se prop. 1970:20 del A s. 408 och del B s. 1006 samt rättsfallet NJA 1949 s. 1). Det är i princip inte möjligt att knyta arrendeavgiften till det enskilda jordbrukets resultat.

*Behovet av att kunna bestämma arrendeavgiften utifrån jordbrukets resultat*

Utifrån dagens förutsättningar att driva jordbruk har både jordägare och arrendatorer kritiserat begränsningen att arrendeavgiften inte får bestämmas på grundval av jordbrukets resultat. Eftersom reglerna inte fullt ut medger att avgiften löpande anpassas till det ekonomiska utfallet i jordbruket, har det ansetts svårt för parterna att finna en lämplig avgiftsnivå för avtal som ska gälla under en längre tid.

Svårigheterna med att anpassa avgiften hänger delvis samman med att befintliga index inte i alla lägen leder till rättvisande resultat. Det har också visat sig svårt att konstruera lämpliga index för arrendeförhållanden. Lönsamheten i ett visst jordbruk är avhängig ett flertal faktorer, vars inverkan varierar över tid och inte är lätt att beräkna på förhand. Det rör sig om bl.a. kostnaderna för att driva jordbruket och prisvariationer på jordbruksprodukter. En bidragande orsak är den marknadsanpassning av jordbruksdriften som har skett genom avskaffandet av den tidigare prisregleringen av jordbruksprodukter. Till detta ska läggas betydelsen för resultatet i jordbruket av olika

EU-relaterade stödformer, vars förekomst och storlek är föremål för återkommande förändringar.

Avsaknaden av en möjlighet att avtala om en arrendeavgift som är variabel utifrån resultatanknutna faktorer kan leda till att parterna får svårt att överblicka konsekvenserna av ett långvarigt arrendeförhållande. Detta kan medföra att arrendeavtalet i stället ingås för kortare tid, vilket i sin tur minskar förutsättningarna för nödvändiga och långsiktiga investeringar i brukandet av marken.

Det är viktigt att parterna ges goda möjligheter att sluta ett arrendeavtal som motsvarar deras behov. Därigenom säkerställs att produktionsförutsättningarna för den arrenderade jorden tas till vara på ett ändamålsenligt sätt och att jordbruket bedrivs rationellt. Detta främjar även lönsamheten för både jordägare och arrendatorer.

Ändamålsenliga regler för jordbruksarrende motverkar också risken för att upplåtelseformen väljs bort till förmån för mindre beprövade avtalskonstruktioner. En utbredd användning av jordbruksarrende bidrar till stabilitet och rättssäkerhet när det gäller markupplåtelse för jordbruksändamål.

Samtidigt måste de grundläggande motiv som ligger bakom den nuvarande begränsningen beaktas. En risk med att knyta arrendeavgiften till jordbrukets resultat är att den i enskilda fall bestäms på ett sätt som blir betungande för arrendatorn, t.ex. utifrån svårförståeliga beräkningar som leder till oväntade resultat, eller att den på ett oskäligt sätt binder upp arrendatorn.

#### *Uppdraget om avgift för jordbruksarrende*

Utredaren ska föreslå en möjlighet för parterna att bestämma arrendeavgiften på ett ändamålsenligt sätt utifrån det enskilda arrendejordbrukets resultat eller en eller flera resultatanknutna faktorer.

Utredaren ska vid utformningen av förslaget överväga om det är motiverat med särskilda skyddsregler för arrendatorn, t.ex.

- om avgiftsvillkoren bör hänskjutas till arrendenämnden för godkännande, eller

- om det bör införas möjligheter – utöver vad som följer av allmänna avtalsrättsliga regler – att få avgiftsvillkorens skälighet prövad och att få till stånd en förändring av villkoren under en pågående avtalsperiod.

Till stöd för sina överväganden när det gäller behovet av skyddsregler ska utredaren undersöka om branschorganisationerna på jordbruksmarknaden är beredda att utveckla avtalsmodeller som tillgodoser båda parternas intressen i ett arrendeförhållande.

En utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att parternas möjlighet att bestämma en resultatanknuten arrendeavgift ska kunna tillämpas i förening med reglerna i övrigt om hur arrendeavgiften bestäms vid förlängning av arrendeavtal. Om det är nödvändigt, får utredaren föreslå justeringar av dessa regler.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå att ett arrende ska kunna betalas med andra vederlag än pengar.

### **Avgift för bostadsarrende**

#### *Avgiftsbestämningen vid förlängning av arrendeavtal*

Reglerna om hur arrendeavgiften ska bestämmas i en förlängningssituation utgör ett komplement till arrendatorns besittningsskydd. Utan en kontroll av villkoren för en förlängning kan besittningsskyddet urholkas genom t.ex. krav på alltför hög avgift i förhållande till vad som skulle ha avtalats vid en ny arrendeupplåtelse. Samtidigt bör jordägaren ha rätt till den ersättning för upplåtelsen som hade kunnat uppnås vid ett fritt val av arrendator (prop. 1968:19 s. 84 f.).

Reglerna om avgiftsbestämningen är allmänt hållna. Det har överlåtits till rättstillämpningen att dra upp närmare riktlinjer. En orsak till detta är att bostadsarrenden kan vara av mångskiftande karaktär och avse mark på vitt skilda ställen. I förarbetena framhålls att en viss vägledning när det gäller avgöranden i fråga om avgiften kan fås genom att utröna vad som kan anses utgöra ortens pris för jämförliga arrenden (en

s.k. ortsprisjämförelse). Om det inte finns något sådant jämförelsematerial, torde frågan få avgöras efter vad arrendatorer i allmänhet kan antas vara beredda att betala (prop. 1968:19 s. 86). I avsaknad av andra bedömningsgrunder kan det bli aktuellt för arrendenämnden och domstolarna att göra en skälighetsuppskattning av avgiften.

I olika sammanhang har det argumenterats för att avgiften bör avspegla en skälig ränta på markvärdet, likt vad som gäller i fråga om avgäld vid tomträttsupplåtelser (jfr t.ex. SOU 1966:26 s. 217). Markvärdet synes dock enbart undantagsvis ha beaktats av arrendenämnder och domstolar vid avgiftsbestämningen.

Möjligheten att skapa fasta riktlinjer för avgiftsbestämningen var tidigare begränsad av att arrendenämndernas beslut kunde klandras till ett flertal fastighetsdomstolar, som var sista instans i frågan. Sedan år 2006 kan dock arrendenämndernas avgöranden överklagas till hovrätt med Högsta domstolen som sista instans.

#### *Behovet av en översyn av avgiftsbestämningen*

Från olika håll, bl.a. i riksdagen, har behovet av en översyn av avgiftsreglerna påtalats (se bl.a. bet. 2009/10:CU10 och 2010/11:CU20). Det har då ifrågasatts om reglerna leder till avgiftsnivåer som står i överensstämmelse med de skäl som bär upp bostadsarrendeinstitutet. Jordägare och arrendatorer har kritiserat avgiftsnivåerna för att vara för låga respektive för höga. I det sammanhanget har jordägarnas krav på avkastning på marken ställts mot bostadssociala aspekter. Någon närmare undersökning av nivåerna eller deras konsekvenser har emellertid inte gjorts. Utan den överblick som en sådan undersökning skulle medföra är det inte möjligt att ta ställning till om det är motiverat att ändra regelverket.

Den huvudsakliga kritik som därutöver har förts fram mot avgiftsreglerna har sin bakgrund i att många arrendeavtal har slutits för lång tid. Samtidigt kan parterna ha bestämt avgiften lågt eller avtalat om en otillräcklig uppräknings under pågående arrendeperiod. I en förlängningssituation kan det då bli fråga om en betydande avgiftshöjning för att avgiften ska bli mark-

nadsmässig. Visserligen har i ett sådant fall den tidigare lägre avgiften gynnat arrendatorn. Risken för kraftiga höjningar utgör likväl en olägenhet i form av otrygghet i boendet.

Den omständigheten att reglerna för avgiftsbestämningen är allmänt hållna ger upphov till viss osäkerhet när avgiften ska omregleras. Systemet kan leda till att parterna – utifrån sina olika perspektiv – intar vitt skilda ståndpunkter. Samtidigt måste möjligheten till mer ingående och detaljerade regler vägas mot att reglerna bör kunna användas för helt olika arrendefall, där det bör finnas möjlighet att i bedömningen väga in individuella och varierande omständigheter. Vid avvägningen måste det också beaktas att det system för överprövning av arrendenämndernas avgöranden som gäller sedan år 2006 torde komma att bidra till att det i rättspraxis utarbetas ytterligare vägledning för avgiftsättningen (jfr prop. 2005/06:10 s. 45 f.). Eventuella förändringar av avgiftssystemet bör mot denna bakgrund så långt som möjligt göras inom ramen för den nuvarande ordningen för avgiftsbestämningen.

#### *Uppdraget om avgift för bostadsarrende*

Utredaren ska undersöka tillämpningen av de nuvarande avgiftsreglerna och de avgiftsnivåer som reglerna leder till. Mot bakgrund av undersökningen ska utredaren föreslå de eventuella förändringar som behövs för att avgiften vid en förlängning av arrendeavtalet ska avspegla en rimlig avvägning mellan de intressen som gör sig gällande. Avsikten är att avgifterna efter avtalsförlängning ska

- stå i överensstämmelse med de skäl som bär upp bostadsarrendeinstitutet och de nuvarande avgiftsreglerna, däribland bostadssociala hänsyn, samt
- vara allmänt godtagbara för parterna på arrendeområdet.

Utredaren ska vidare ta ställning till om det bör införas ett särskilt skydd mot alltför stora avgiftshöjningar i förlängningssituationer. Oavsett ställningstagandet i denna fråga ska utredaren föreslå sådana skyddsregler. Utöver andra tänkbara alternativ ska utredaren överväga



- en ordning som innebär att arrendeavgiften under pågående arrendeperiod ska vara föremål för uppräknning, t.ex. enligt något index, och
- en stegvis upptrappning av avgiften (jfr 12 kap. 55 § femte stycket JB).

Utredaren ska i fråga om skyddsreglerna även överväga

- om reglerna bör inverka på hur övriga villkor, särskilt arrendetiden, bestäms i en förlängningssituation, samt
- om reglerna bör vara tvingande till förmån för arrendatorerna och om avvikelser från reglerna i så fall ska kunna ske efter arrendenämndens godkännande.

En utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att den nuvarande ordningen för avgiftsbestämningen inte bör ändras i sina grunddrag.

### **Författningsförslag**

Utredaren ska utarbeta de författningsförslag som behövs. Om det ryms inom utredningsuppdraget i övrigt, ska utredaren också göra en språklig och redaktionell översyn av de regler i 13 och 21 kap. JB som berörs av utredningsarbetet eller som har ett nära samband med sådana regler. Någon förändring i sak ska inte göras i denna del.

Utredaren ska föreslå ett normgivningsbemyndigande i lag som möjliggör för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om den utbildning som bör krävas för behörighet att hålla syn vid jordbruksarrende.

Utredaren är oförhindrad att ta upp även andra frågor som är förknippade med en förenkling av systemet för tomträttsavgälder, en rätt till friköp eller en förändrad avgiftsbestämning vid arrende. Uppdraget omfattar dock inte skattefrågor.

### **Genomförande och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska allsidigt och grundligt belysa de kort- och långsiktiga konsekvenserna av det förslag för avgäldsbestämningen som utredaren lägger fram samt av de olika alternativ i fråga om friköp som utredaren överväger. Sådana konsekvenser kan finnas för bl.a. fastighetsägare, innehavare av tomträtter för olika ändamål och boende i flerbostadshus på tomträtter. På motsvarande sätt ska utredaren belysa konsekvenserna för jordägare, arrendatorer och andra berörda av de förslag om arrendavgift som utredaren lägger fram.

Utredaren ska föreslå finansiering i de delar som förslagen kan medföra ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna. Vidare ska konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen av förslagen om tomträtt redovisas. Utredaren ska även uppmärksamma om förslagen i den praktiska tillämpningen kan få olika effekter för kvinnor och män.

Synpunkter ska inhämtas från myndigheter, kommuner och enskilda som äger fastigheter upplåtna med tomträtt eller arrende samt från de organisationer som företräder fastighetsägarnas, tomträttshavarnas och arrendatorernas intressen. Även i övrigt ska synpunkter inhämtas från myndigheter och organisationer i den utsträckning som behövs.

Utredaren ska rådgöra med Fastighetstaxeringsutredningen (dir. 2011:13).

Utredaren ska i ett delbetänkande senast den 31 oktober 2012 redovisa uppdraget i den del som avser tomträttsavgälder. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 september 2013.

(Justitiedepartementet)