

# Tomträtt ur ekonomisk och politisk synpunkt

Kravet på indragning av oförtjänt markvärdestegring har ända sedan Henry George 1879 utgav *Progress and Poverty* visat en vördnadsvärd men knappast lysande tradition. Från att först ha omfattat krav på marksocialisering, begränsades det till krav på indragning av markens värdestegring genom en konfiskatorisk beskattning. En sådan har övervägts i en rad länder, men i Europa endast införts i Danmark där den ånyo avskaffats.

Problemet ligger främst i värderingen. Antingen kan man ha en summarisk värdering som i förslaget om värdestegrings-skatt å fastigheter (SOU 1942: 39), vilket byggde på fastighetstaxeringen. Men då får man för att ej kränka enskild rätt arbeta med så stora säkerhetsmarginaler att skatten ger relativt litet. Eller kan man företa en noggrannare värdering som markvärdeutredningen (SOU 1957: 43), vilken föreslog samma förfarande som vid expropriation. Men då blir administrationskostnaderna orimligt höga. Redan markvärdeutredningen riktade därför uppmärksamheten på tomträttsinstitutet, kortare tomträtt, som en ersättning för en värdestegrings-skatt.

Under senare år har tomträtt blivit ak-

tuell genom att ett stort antal tomträttsavgälder skall omregleras. Från kommuner och fastighetsägarföreningar har framförts skiftande synpunkter. Dessa tyder på en osäkerhet, som är naturlig med hänsyn till bristande vägledning av lagstiftning och praxis. Härtill kommer nyligen framförda krav på allmän marksocialisering, vilka i realiteten skulle innebära att mark överfördes till kommunerna och i regel uppläts mot tomträtt.

Även om man talar om en oförtjänt värdestegring, är det den tomtranta som ger upphov till denna man vill träffa. Tomtrantan kan summariskt definieras som den avkastning marken ger vid optimal bebyggelse. En verklig värdestegrings-skatt, till skillnad mot en skatt å försäljningsvinster, avses träffa denna genom att lägga en årlig avgift på värdestegringen. Vid tomträtt är syftet at markens avkastning skall tillfalla kommunen, så att tomträttskontraktet ej har något ekonomiskt värde för tomträttsshavaren. Den värdestegring man vill träffa är dock delvis av annat slag än den som gett upphov till doktrinen om indragning av oförtjänt markvärdestegring.

Det ges ofta uppgifter om enstaka fall av stark markvärdestegring, men några mera generella siffror är det svårt att ge. De stundom citerade uppgifterna angående ökningen av det totala markvärdet vid fastighetstaxeringen — så steg det taxerade markvärdet 1965—75 från 25 till 75 miljarder kr — ger en överdriven bild av markvärdestegringen, då detta delvis beror på övergången från jordbruksfastighet till annan fastighet. Användes jordbruksmark för bebyggelse, eller blir ett torp en sommarstuga, påföres fastigheten markvärde. Även om

*CARSTEN WELINDER är jur och fil dr och professor em i finansrätt vid Lunds universitet. Han har bl a arbetat med markvärdefrågor: sakkunnig i 1954 års markvärdeutredning och senare hörd som expert i högsta domstolen.*

uppgifterna för Stockholm ej är exakta, är de likväl av intresse, då de omfattar 43 procent av alla tomträtter. I stort sett har värdestegringen 1963—73 varit 8—10 procent per år vid mark för småhus, industri och cityverksamhet — för den senare har variationerna dock varit mycket stora. För flerfamiljshus är takten 5 procent eller mindre (Stockholms kommun [1975] sid 231 f). Konsumentprisindex har stigit med 5,1 procent. Av intresse är den starka värdestegringen för villatomter. Även om vi blott räknar med 8 procent per år, ger detta mer än en fördubbling på tio år samt en realvärdestegring med 30 procent. Då en anpassning av hyrorna till dem i allmännyttiga bostadsföretag, som ofta går med förlust, ej är särdeles förmånliga för fastighetsägarna, är det osäkert om man i framtiden kan räkna med nämnvärd realmarkvärdestegring vid hyresfastigheter, särskilt som dessa är föga uppskattade av hyresgästerna.

### Tomträttens ekonomi

Hittills har tomträttsinstitutet utnyttjats i relativt ringa omfattning. Den senaste uppgiften är från ingången av år 1968, då det i hela Sverige fanns 49 687 tomträtter, varav 43,4 procent i Stockholm och 12,4 procent i Göteborg. En så stor stad som Helsingborg har endast upplåtit ett fåtal tomträtter. Till ingången av 1974 hade i Stockholm antalet vuxit från 21 512 till 26 032. År 1973 uppgick de totala avgälderna i Stockholm till 102 milj kr. De motsvarar blott 5 procent å det investerade kapitalet och 2 procent å markens nuvärde (Stockholms kommun [1975], s 212 f).

Även å andra orter torde resultatet i regel ha varit dåligt. En orsak härtill är att den första upplåtelsen ofta skett på billiga villkor och att man först efter 1953 års lagändring fick möjlighet att införa avgiftsreglering i kontraktet. Då man först efter 1967 kunde upplåta bostadstomter på blott 10 år — tidigare var det minst 20 år — har avgiftshöjningar i större omfattning blivit aktuella endast under senare år. Det hittillsvarande dåliga resultatet av tomträtt äger därför ej större beviskraft.

Tomträtten har även andra uppgifter

än att hindra oförtjänt värdestegring. Av bostadssociala skäl kan man upplåta mark mot låg avgäld. Ifråga om villor kan detta dock medföra att den förste innehavaren överlåter tomträttsfastigheten med vinst. Större möjlighet att nå en bostadssocial effekt har man vid flerfamiljshus. Genom att bygga allmännyttiga bostadsföretag på tomträttsmark kan kommunen få lägre bruksvärde och därigenom lägre hyror även i övriga fastigheter. Ett väsentligt motiv för upplåtelse mot tomträtt är att detta ger kommunen större möjlighet att förfoga över marken än vid avstående från äganderätten till denna.

Ett skäl till att många kommuner likväl tvekat inför tomträtt är att man ansett den vara ekonomiskt riskabel. Man har fruktat att det av politiska skäl skulle bli svårt att höja avgälden eller att detta skulle kräva dyrbara processer. Ju mer övertygad man blir om en fortsatt stark penningvärdeförsämring, desto mer kan man dock lita på en i varje fall nominell värdestegring. Ett viktigare skäl torde ha varit att kommunernas likviditet och kreditmöjligheter varit sådana att de föredragit att sälja inköpt mark för att kunna köpa ny än att binda kapital på lång sikt. År 1965 har kommunerna dock fått rätt att uppta underställningsfria tomträttslån. Dessa är amorteringsfria under 10 år, varefter de skall amorteras på 30 år under vilka man kan anta att avgälden höjes.

Uppenbart är att vill man i större omfattning indra markvärdestegring räcker det ej att kommunen övertar och upplåter obebyggd mark mot tomträtt, den måste även överta bebyggd sådan. Vill den ej bli ägare till ett enormt antal byggnader, får den enbart överta marken och upplåta denna med förtur till den gamle ägaren, varvid expropriationsersättningen i första hand får användas till att lösa dennes inteckningar. Givetvis är ett sådant program minst sagt politiskt brännbart, och här skall blott några synpunkter läggas på förutsättningarna för detsamma.

Sannolikt kommer de dramatiska värdestegringar i städernas centrum, som först tilldrog sig uppmärksamhet, på grund av bilismen att spela mindre roll än tidigare. Å andra sidan har antalet

tänkbara fall av värdestegring ökas genom att omfatta allt flera villatomter. Detta har givit frågan om indragning av markvärdestegring en annan politisk aspekt än tidigare. Att den starka markvärdestegringen i t ex affärskvarter i princip borde tillkomma det allmänna vågar numera knappast någon bestrida. Däremot kan man anta att villaägarna, vilkas politiska makt förklarar deras gynnsamma beskattning, skulle åberopa bostadssociala skäl mot en värdeindragning. Kan man ej finna ett enklare administrativt förfarande än det nuvarande skulle dessutom övertagande och värdering av 100 000-tals villatomter och deras upplåtelse mot avgälder, vilka kunde höjas med 10 års mellanrum, i praktiken bli så gott som omöjligt. Självfallet skulle även ägare av föreningslägenheter och hyresfastigheter göra invändningar. Vid flerfamiljshus har markvärdestegringen som nämnts varit relativt ringa. Industriföretag kan säga att de ej har någon nytta av en värdestegring förrän de säljer marken. Oavsett hur man i princip ställer sig till marksocialisering, är frågan om värdeindragning alltså mest aktuell för kommersiella fastigheters — främst kontorsbyggnader — del och är därmed i huvudsak begränsad till ett mindre antal kommuner.

I den mån värdestegringen endast motsvarar penningvärdeförsämringen, blir den politiska värderingen en annan än vid en real värdestegring. Det kan ifrågasättas i vad mån det är ett politiskt intresse för kommunen att överta byggd mark och upplåta denna mot tomtträtt i syfte att åt sig förbehålla en värdestegring, som ej beror på kommunala anläggningar eller tätortens för kommunen kostnadskrävande tillväxt, utan blott på en illa skött penningpolitik. Den vinst kommunen erhåller är den som under en inflation tillkommer varje låntagare som placerar det lånade kapitalet i värdesäkra tillgångar.

Förutsättningen för en sådan vinst liksom överhuvudtaget för en lönande värdeindragning är att den kommande avkastningsökningen ej är diskonterad i priset. För att kommunen härvid skall vara fördelaktigare ställd än andra markköpare, skall den kunna erhålla mark på särskilt förmånliga villkor.

## Markexpropriation

Närmast till hands ligger givetvis för kommunen att förvärva mark genom köp. Möjligheten härtill ökas genom rätten till förköp enligt 1967 års lag. Det skall vara fråga om sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Enligt 1972 års expropriationslag 2: 1 kan sådan mark även exproprieras — är det fråga om mark inom tätbebyggt område skärps dock kraven, då det med hänsyn till bebyggelsen eller övrigt skall vara angeläget att kommunen får rådighet över marken. Ytterligare tvenne expropriationsfall är av intresse i detta sammanhang.

Enligt samma lagrum får expropriation ske i syfte att i kommunens ägo överföra mark för upplåtelse med tomtträtt. Ifråga om mark i tätbebyggt område gäller nyssnämnda villkor. Även om något villkor ej uppställs för glesbebyggd mark, får denna dock ej exproprieras utan annat skäl än att erhålla en värdestegring, då detta skulle överskrida den kommunala kompetensen.

I 2: 11 stadgas rätt till s k värdestegringsexpropriation. Har kommun inom ett område utfört byggnads- eller anläggningsarbete inom visst område som kan motivera expropriation, får den exproprieras fastighet i områdets närhet som kan förväntas få väsentligt ökat värde på grund av anläggningen ifråga. Denna möjlighet ersätter delvis den stundom föreslagna möjligheten att uppbära ett bettermentsbidrag. Härtill kommer den mera begränsade möjligheten att uppta gatemarks- och gatubyggnadskostnadsersättning enligt 1947 års byggnadslag 56—69 §§.

I 4: 2 stadgas också att har den anläggning, för vars skull expropriationen skett, ökat marknadsvärdet å den exproprierade fastigheten skall värdeökningen ej ingå i ersättningen. Detsamma gäller enligt 4: 3 om värdeökning under senaste 10 år, om det ej utretts att denna beror på annat än förväntning om ändrat användningssätt, med andra ord att marken blir planlagd eller får användas till högi stället för låghusbebyggelse, den s k presumptionsregeln. Värdestegring på

grund av penningvärdeförsämring skall däremot ej frånräknas ersättningen.

Medan avsevärda, om ock ej obegränsade, möjligheter finns att exproprieras glesbebyggd mark, är alltså möjligheterna starkt begränsade vid tätbebyggd. En mera allmän indragning av värdestegring skulle kräva att även den senare finge exproprieras utan de begränsningar som nu gäller. Att som nu sker ej ge ersättning för värdestegring på grund av planändring kan motiveras med de kostnader gatanläggningar m m förorsakar kommunen. Att bortse från en värdestegring, som redan inträffat på grund av inflation, vore däremot en ren konfiskation.

### Bestämning av avgälden

En bestämning av avgäldens storlek aktualiseras såväl vid den första upplåtelsen som vid en omreglering. Det förra fallet är av mindre intresse i detta sammanhang. Även om 1974 års beslut, att bostadslån i regel blott skall ges om kommunen upplåtit marken, ger denna en viss monopolställning, är det likväl frågan om en marknadsprisbildning. De, som reflekterar på tomträtt, tvekar givetvis inför ett avtal som förefaller gynnsamt för kommunen — i varje fall om ej dennas fördel väntas ligga i en mera avlägsen framtid. En fördel har kommunen dock i att den på ovannämnda sätt kan överta mark under marknadspriset.

Vid värdestegringsexpropriation och omreglering av ett löpande kontrakt begränsas däremot kommunens möjlighet att ta en avgäld endast av ett synnerligen svårtolkat lagrum. Då det rättsliga läget är detsamma i båda fallen, behandlar vi här blott det senare som i praktiken förekommer ojämförligt oftast.

Omregleringar har under senare år blivit aktuella i ett stora antal fall vilka lett till kostsamma processer med skiftande utgång. Så småningom har några kommit upp i högsta domstolen (HD), medan andra avvaktat prejudikat från denna. HD:s praxis har på så sätt fått en sådan

ekonomisk och politisk betydelse att det kan vara motiverat att här beröra den. Det rättsliga underlaget är mycket bristfälligt. I jordabalken 13: 11 stadgas blott att omprövning skall ske på grundval av markens värde. Har man vid föreskrift härom varit medveten om det problem detta inneburit, har man ej visat detta på annat sätt än genom att i motiven tala om en skälig ränta (lagberedningens förslag till ny lagstiftning om tomträtt m m, SOU 1952: 23, s 83).

HD:s utgångspunkt i Dt 1975: 22, där värderingen hänförs till oktober 1968, har varit att avgälden skall motsvara markens avkastning. Att direkt bestämma denna genom att kalkylera utifrån en antagen optimal bebyggelse har HD dock ej vågat sig på. Ej heller har HD haft mycken vägledning av en jämförelse med avkastningen å aktieplaceringar, då såväl dessa som kapitalplaceringar i mark är av varierande slag. I stället har HD utgått från att marknadsvärdet, vilket till all lycka i dessa fall varit ostridigt, utgjort kapitalvärdet av den förväntade avkastningen.

Hade man helt enkelt kunnat utgå från att marknadsvärdet bestämmas genom att den omedelbara avkastningen kapitaliseras efter en vid fastighetsköp tillämplad kalkylränta, hade avgälden varit given blott man känt marknadsvärdet. Svårigheten ligger i att köparna räknar med stigande framtida avkastning och därför nöjer sig med en lägre omedelbar räntesats å marknadsvärdet. Det tillskott detta på så sätt erhåller, benämner HD förväntningsvärde.

HD måste alltså göra antaganden om de på fastighetsmarknaden dominerande förväntningarna om den framtida avkastningen samt om den räntefot efter vilken dessa diskonteras. Avkastningen, som utfaller vid årets början, har antagits årligen stiga med 5 procent. Köparnas blickfält är dock begränsat till 30 år, varefter avkastningen blir konstant. Kalkylräntan har på grund av den sämre likviditeten satts 1,5 procent över räntan å långa statsobligationer. Marknadsvärdet erhålles på så sätt genom följande formel (ej redovisad i utslagen) där T står för avkastningen under första året, K för det kända marknadsvärdet medan kalkylräntan uppgår till 7,5 procent:

$$K = \left\{ \frac{1,05^{30} - 1}{1,075^{30} - 1} + \frac{1,05^{30}}{0,075 \cdot 1,075^{30}} \right\} \times T$$

$$K = 28,35 T$$

$$T = 0,0353 K$$

Den procentuella tomträntan är alltså = 3,53. Att utslaget anger 3,47 procent beror på felräkning.

Detta är dock blott tomträntan under första året. Då den årligen stiger med 5 procent medan avgälden är bunden på 10 år, måste den senare motsvara den genomsnittliga tomträntan. HD har där förhöjt avgäldsrentan till 4,25 procent. Beräkningsmetoden anges ej men framgår av följande ekvation, där x anger avgäldsrentan.

$$X = 3,47 \frac{\frac{1,05^{10} - 1}{1,075^{10} - 1}}{\frac{1,05}{1,075} - 1} : \frac{1,075^{10} - 1}{1,075^{10} - 1} = 4,23$$

Den procentuella tomträntan får alltså multipliceras med kvoten mellan tomträntans nuvärde och nuvärdet av en under 10 år utgående fast avgäld, motsvarande tomträtten under första året. Den får på så sätt höjas med 22 procent. Tänker man sig avgälden senarelagd eller uppdelad, blir höjningen än större.

Endast själva metoden kan vara prejudicerande, medan samtliga siffror är beroende av tidpunkt, ort och slag av fastigheter — det är i detta fall fråga om en välbelägen kontorsfastighet i Stockholm. Att märka är att HD ej gör en prognos för den framtida utvecklingen utan gör antaganden om de förväntningar som bestämmer prisbildningen på mark; fakta som möjligen kan bestämmas genom en undersökning. Har så ej skett, är de alla osäkra. Så kan nämnas att Svea hovrätt i samma mål räknade med blott 20 års blickfält och 6 procents ränta. Vid bostadsfastigheter bör kalkylräntan påverkas av räntesubvention och vid villor även av gynnsam beskattning — faktorer som ej ingår i T. Däremot har köparnas kalkylränta ej direkt att göra med kommunens räntekostnader. Då det närmast är fastighetsägarens toppkapital, som är en illikvid placering,

förefaller 1,5 procents räntehöjning på hela köpeskillingen vara väl mycket. Dessutom anger formeln det högsta pris köparna är villiga att betala, och det kan råda en köparnas marknad varför priset är lägre. Det T som erhålles är den av köparna antagna omedelbara avkastningen. Dessa antas alltså äga en direkt kännedom om denna som HD ej anser sig kunna erhålla, utom via en omväg över antaganden om marknadsprisbildningen.

Svea hovrätt har i ett utslag av den 14 nov 1975 ej känt sig bunden av HD utan alternativt utgått från att parterna var eniga om att den årliga markvärdestegringen var 5 procent. Att ett faktum är ostridigt i en civilprocess är viktigt, men ej prejudicerande. Genom att räkna med ständig värdestegring och 8 procents kalkylränta använde hovrätten implicit följande formel:

$$K = T \frac{1}{1 - \frac{1,05}{1,08}} \quad T = 0,028 K$$

Stödd på lagens ord tar hovrätten ej hänsyn till att avgälden bindes på 10 år. I så fall erhåller kommunen ej hela avkastningen. Kalkylräntan har främst hänfört sig till ränteläget 1 juli 1974, varvid hänsyn ej tagits till den i jämförelse med obligationer sämre likviditeten. Genom att även använda HD:s första formel, erhåller hovrätten som en kompromiss en avgäldsprocent = 3,3 procent. Att räkna med en oändlig värdestegring leder dock till ett orimligt resultat. Enklast synes detta om vi antar att värdestegringen är lika stor som kalkylräntan. K blir i så fall oändligt stort. Då hovrättens utslag på ej mindre än tre punkter avviker från HD:s — mycket ovanligt — lär det ej stå sig.

## Reformförslag

Som målen var upplagda, var HD:s metod den riktiga — huruvida de gjorda antagandena om blickfält etc var de mest realistiska skall ej diskuteras här. Men det är uppenbart att de tusentals omregleringar som nu är aktuella inte kan avgöras genom processer av detta slag.

Finns någon enklare metod? Guy Arvidsson har föreslagit tre möjligheter (Arvidsson [1975]): en är att söka summariskt beräkna den avkastning, som kan erhållas på marken vid optimal bebyggelse, och därifrån dra yad som belöper på fastighetskapitalet. Som nämnts har HD ej ansett detta praktiskt möjligt i ett individuellt fall. Vid mera generella uppskattningar vore det kanske en utväg. En annan möjlighet är att indexreglera avgälden. HD har ej godtagit detta, eftersom avgälden vid den första upplåtelsen ej motsvarat markens avkastning — Arvidsson [1975] utgår från att kommunen vid denna tar ut maximal avgäld. Slutligen kan man utgå från den reala räntan, beräknad med markens saluvärde som index. Väntas tex markägarens upplåningsränta bli 8 och markvärdestegringen 4 procent, skall avgälden utgå med 4 procent av markvärdet. Detta är dock ytterligt ofördelaktigt för kommunen.

Antag att låneräntan och värdestegringen båda motsvarar 8 procent. Kommunen erhåller då ej någon avgäld. Under följande år kan läget bli detsamma. Vid ett reallån hade borgenären i stället fått sitt kapital ökat med 8 procent, men kommunen kan tidigast om 60 år återfå marken om den löser byggnaden, och har då fått betala värdestegringen genom lägre ränta. Om någon värdeindragning är alltså ej fråga.

Kommunförbundet har föreslagit en norm för avgiften, främst bestämt av kommunernas räntekostnader, som en-

dast finge överskridas efter domstolsprövning. Någon hänsyn till att vid omregleringar marknadsvärdet kan innehålla ett förväntningsvärde göres alltså ej.

Den enda rimliga möjligheten synes vara att någon kompetent myndighet efter diskussion med kommuner och fastighetsägareföreningar gäve summariska riktlinjer för vilken procent av marknadsvärdet avgälden skulle utgöra. Dessa, som för att ta hänsyn till eventuellt förväntningsvärde finge anpassas efter belägenhet och slag av fastighet, skulle endast kunna frångås av domstol om särskilda skäl förelåg. Marknadsvärdet finge i första hand bestämmas efter taxeringsvärdet, som skall utgöra 75 procent av detta, men ju större del av marken som lades under tomträtt, desto mindre vägledning gäve försäljningar. Förslaget är alltså lätt att kritisera, men de som föreslagit tomträtt som ett sätt att indra markvärdestegring, har inte dragit lärdom av de bedrövliga erfarenheterna av försök att införa en värdestegringsskatt.

#### Referenser

- Arvidsson, G., [1975], "Om tomträttsavgäld", *Ekonomisk Debatt*, nr 6  
SOU 1942: 39, *Betänkande med förslag till förordning om värdestegringsskatt å fastighet*  
SOU 1957: 43, *Indragning av oförtjänt jordvärdestegring*  
*Tomträttsutredningen 1974—75*, [1975], bihang, Stockholms kommun  
Welinder, C., [1975], "Tomträttsavgäld i HD — en kort diskussion", *Svensk Juristtidning*, nr 9