



Björn Bergebo, Hans Persson
Avdelningen för Mark och värdering
Telefon: 08-508 268 36, 08-508 270 57
bjorn.bergebo@stockholm.se
hans.e.persson@stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden 2013-02-07

Tomträttsavgäld och friköp. Remiss av betänkandet SOU 2012:71. KS dnr 001-1629-2012.

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av betänkandet SOU 2012:71 med detta tjänsteutlåtande.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Krister Schultz

Åsa Wigfeldt

Sammanfattning

Regeringen tillkallade i juni 2011 en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa tomträtts- och arrendefrågor. Tomträtts- och arrendeutredningen föreslår i sitt delbetänkande angående tomträttsfrågor förändringar av gällande regler för bestämmande av tomträttsavgäld. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Förslaget innebär i huvudsak följande:

- Avgälden ska motsvara en lagstadgad avgäldsränta om 2,75 % av ett avgäldsunderlag.
- Avgäldsunderlaget utgör för småhusfastigheter 50 % av marktaxeringsvärdet, för flerbostadshusfastigheter 40 % av markvärdet och för andra ändamål än

Bilaga 1: Utdrag ur kommittédirektiv (Dir. 2011:60).

Bilaga 2: Utredningens sammanfattning av betänkandet.

Bilaga 3: Exploateringskontorets synpunkter på särskilt yttrande av experten Tore Ljungkvist.

bostäder det fulla markvärdet.

- För småhustomträtter föreslås värderingsintervall på tre år.
- För flerbostadshustomträtter och andra tomträtter än småhus ska avgäldsunderlaget gälla under tio år (värderingsintervall).
- Avgäldsunderlaget får årligen omräknas med KPI.
- För tomträtter som inte är upplåtna för bostadsändamål ges möjlighet att avtala om längre värderingsintervall och annan omräkning.
- Förfarandereglerna ändras bl a genom att stämningstidpunkten flyttas närmare regleringstidpunkten, mål om avgäld ska kunna handläggas som dispositiva tvistemål, sk tyst accept för småhustomträtter m m.

Utredningen anser att det inte bör införas någon friköpsrätt för tomträttshavare då detta anses innebära en för stor inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Utredningen har dock ändå i enlighet med direktiven förslagit regler för friköp.

Kontoret motsätter sig att avgäldsrentan bestäms i lag. Om så ändå ska ske bör avgäldsrentan i enlighet med gällande praxis baseras på direktavkastningskravet för mark och inte understiga 3 %. Kontoret motsätter sig också att avgäldsunderlagen begränsas i förhållande till markens marknadsvärde. Stockholms stad kan inte ta ut maximala bostadsavgälder baserade på marknadsvärde eftersom detta skulle ge upphov till orimliga bostadsavgälder. Vår uppfattning är att systemet fungerar bra med marknadsvärdet som bas för avgäldsunderlaget, någon ytterligare begränsning av kommunernas möjlighet att fastställa avgäldsunderlag behövs inte.

Kontoret är i huvudsak positivt till förslagen rörande värderingsintervall, möjligheten till årlig omräkning och förfarandet vid avgäldsändring. När det gäller tomträtter för småhus anser kontoret att värderingsintervallen ska vara tio år.

Enligt stadens markanvisningspolicy har byggherren möjlighet att få mark för hyresrätter upplåten med tomträtt. Tomträtt är ofta en förutsättning för såväl byggherrar som staden att få ekonomi i hyresrättsprojekt och är därmed en förutsättning att få till stånd nybyggnation av hyresrätter och studentbostäder. Om regeringen beslutar i enlighet med utredningens förslag så kommer intresset att upplåta fastigheter med tomträtt för småhus och flerbostadshus vara näst intill obefintligt framdeles. Förslaget innebär således en risk att det inte kommer att byggas hyresrätter i Stockholm. Detta skulle innebära allvarliga hinder mot att uppfylla stadens bostadsbyggnadsmål.

För kommersiella fastigheter torde intresset av att upplåta marken med tomträtt minska påtagligt.

Kontoret delar utredningens uppfattning att någon friköpsrätt inte bör införas. Ett beslut om att göra friköpet tvingande till förmån för tomträttshavaren till ett schablonmässigt eller av annan än markägaren fastställt pris skulle kunna betyda ett upphörande av upplåtelseformen.

De förändringar som utredningen föreslår vad avser förfarandet skulle förbättra systemet i tillräcklig grad. Antalet processer skulle bli färre och administrationen kring avtalshantering minska. Något behov av att lagreglera avgäldsränta och avgäldsunderlag på det sätt som föreslås föreligger inte.

De föreslagna förändringarna i tomträttslagstiftningen innebär mycket stora konsekvenser för Stockholms stad. Det beror främst på sänkningen av avgäldsräntan och begränsningen av avgäldsunderlag för flerbostadshus. Det totala intäktsbortfallet beräknas till ca 170 miljoner kr per år om tio år när systemet slagit igenom fullt ut och jämfört med de intäkter Stockholm har per 2012. Nuvärdet av förlusterna beräknas till 3,0 miljarder kr. Nuvarande bostadsavgälder beslutades av kommunfullmäktige 2004 och kommer att bli föremål för en översyn under 2013. Därefter kommer förslagets negativa påverkan att bli ännu större. Förlusterna blir då totalt 215 miljoner kr per år med ett nuvärde om 3,8 miljarder kr.

Innehållsförteckning

1	Bakgrund.....	5
2	Remissbehandlingen	5
3	Tomträttsinstitutet	5
4	Betänkandet.....	6
4.1	Förslag angående tomträttsavgälder.....	6
4.2	Förslag angående friköp.....	8
4.3	EU-rättens statsstödsregler.....	9
4.4	Särskilda yttranden.....	10
5	Exploateringskontorets synpunkter.....	10
5.1	Förslag angående tomträttsavgälder.....	10
5.1.1	Avgäldsperioder, omräkning och värderingsintervall.....	10
5.1.2	Avgäldsrentan	11
5.1.3	Avgäldsunderlag för småhus.....	22
5.1.4	Avgäldsunderlag för flerbostadshus.....	23
5.1.5	Avgäldsunderlag för tomträtter för andra ändamål än bostäder.....	24
5.1.6	Förfarandet vid avgäldsregleringen.....	25
5.2	Friköp.....	26
5.3	EU-rättens statsstödsregler.....	27
5.4	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	28
5.4.1	Övergångsbestämmelser	28
5.5	Konsekvensanalys.....	28
5.5.1	Tomträtter för småhus	28
5.5.2	Tomträtter för flerbostadshus.....	29
5.5.3	Tomträtter för andra ändamål än bostäder	30
5.5.4	Totala ekonomiska konsekvenser för Stockholm	31
5.5.5	Övriga konsekvenser för Stockholms stad.....	32
5.5.6	Administrativa och samhällsekonomiska konsekvenser.....	32
5.6	Kontorets avslutande synpunkter	32

1 Bakgrund

Regeringen tillkallade i juni 2011 en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa tomträtts- och arrendefrågor. Utredningen har i huvudsak haft två uppdrag, dels att föreslå enklare regler för hur tomträttsavgälden ska bestämmas, dels att ta ställning till om en rätt för tomträttshavare att friköpa fastigheten bör införas och att föreslå hur villkor för friköp bör utformas. Förslaget ska vara så enkelt som möjligt och mer förutsägbart.

Utredaren ska eftersträva att den nya ordningen medför i huvudsak oförändrade avgäldsintäkter för fastighetsägarna och oförändrade kostnader för tomträtts-havarna, jämfört med de genomsnittliga avgäldsnivåer som följer av dagens avgäldssystem.

Direktiven anger att det är möjligt för utredningen att föreslå olika regler för avgäldsbestämning för tomträtter med olika ändamål. Vidare anges att den nya ordningen ska utformas med beaktande av bostadssociala hänsyn. Uppdraget har också omfattat att överväga behovet av 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. En närmare precisering av uppdragen finns i bilaga 1, ett utdrag ur kommittédirektiven (dir 2011:60).

Utredningen, som antagit namnet Tomträtts- och arrendeutredningen, överlämnade i oktober 2012 sitt delbetänkande Tomträttsavgäld och friköp, SOU 2012:71.

2 Remissbehandlingen

Regeringen har den 5 november 2012 remitterat betänkandet till 58 instanser, däribland Stockholms stad, för synpunkter senast den 1 februari 2013. Staden har fått anstånd med sitt svar till den 8 mars 2013. Kommunstyrelsen avser att behandla ärendet vid sitt sammanträde den 20 februari 2013.

3 Tomträttsinstitutet

Tomträtt är en form av nyttjanderätt som har funnits sedan 1907. Den infördes som ett komplement till äganderätten. Bestämmelserna om tomträtt finns i jordabalken. Den gällande lagstiftningen är huvudsakligen från 1953.

Tomträtter enligt gällande lagstiftning har ingen bestämd avtalstid utan löper tills vidare. Tomträttsavgälden är oförändrad under en viss tid (avgäldsperiod), vanligen tio år. Inför varje ny period kan båda parter begära ändring av villkoren, t ex ny avgäld. Avgälden ska enligt förarbetena till jordabalken motsvara en skälig

ränta på markens värde. Värdet på marken beror bl a på vad marken får användas till och var den ligger. För flerbostadshustomträtter har kommunfullmäktige beslutat om schablonmässiga avgälder bestämda i kr/kvm bruttoarea (BTA). För småhustomträtter beräknas avgälden med ledning av marktaxeringsvärdet. Avgälderna varierar i olika delar av staden beroende på att marken har olika värde. De bostadsavgälder staden tillämpar är låga, bl a för att undvika domstolstvister om huruvida avgälden är skälig. Vid ny upplåtelse av tomträtt kan parterna fritt avtala om avgäldens storlek. Avtal om avgäld för kommande avgäldsperiod måste tecknas senast ett år före regleringstidpunkten. Om man inte kommer överens frivilligt kan någon eller båda parterna väcka talan i domstol.

Tomträttshavaren är i vissa fall intresserad av att äga marken istället för att ha en tomträtt och vill köpa fastigheten av staden (friköp). När en sådan förfrågan inkommer utreds förutsättningarna för ett friköp av den aktuella fastigheten. Riktlinjerna för vilken mark staden kan sälja och hur den ska värderas finns i exploateringsnämndens försäljningspolicy.

Det finns idag ca 62 300 tomträtter i Sverige fördelade över 159 av landets kommuner. Av tomträtterna är drygt 49 100 avsedda för småhus, drygt 6 300 för flerbostadshus och 6 800 för andra ändamål såsom kontor och industri. Kommunernas samlade avgäldsintäkter uppgick år 2011 till ca 2,8 miljarder kr.

Stockholm hade per årsskiftet 2012/2013 12 029 tomträtter, varav ca 5 694 småhustomträtter, 3 956 flerbostadshustomträtter och 2 379 tomträtter för övriga ändamål. Den totala intäkten uppgick per 2012 till drygt 2 200 miljoner kr, varav ca 100 mnkr avser småhustomträtter, ca 1 102 miljoner kr avser flerbostadshustomträtter och ca 998 miljoner kr avser övriga tomträtter.

4 Betänkandet

Nedan redogörs i korthet för innehållet i betänkandet. Utredningens egna sammanfattning bifogas som bilaga 2. Hela betänkandet finns på <http://regeringen.se/sb/d/108/a/202664>.

4.1 Förslag angående tomträttsavgälder

Utredningen har tolkat sina direktiv så att översynen av reglerna för tomträttsavgälder i väsentliga avseenden ska utgå från de principer och grunddrag som kännetecknar det nuvarande regelverket och den praxis som har utvecklats i anslutning till detta. Utredningen föreslår att tomträttsavgäld i enlighet med gällande praxis bör bestämmas som produkten av ett avgäldsunderlag och en avgäldsrenta. Avgäldsunderlaget ska därvid stå i viss relation till markens värde.

I utredningen föreslås att avgäldsrentan i lag bestäms till 2,75 %, motsvarande en bedömd långsiktig realränta.

Avgäldsunderlagen föreslås för småhusfastigheter utgöra 50 % av marktaxeringsvärdet, för flerbostadshusfastigheter 40 % av markvärdet och för tomträtter upplåtna för andra ändamål än bostäder det fulla markvärdet. Med markvärde avses markens marknadsvärde i obebyggt skick vid avgäldsperiodens början. Avgäldsunderlagen för småhus- och flerbostadshusfastigheter har av utredningen anpassats så att de, med angiven avgäldsrenta om 2,75 %, kommer att innebära att det totala avgäldsuttaget för respektive tomträttskategori väsentligen kommer att motsvara dagens faktiska avgäldsuttag sett till hela landet.

Utredningen föreslår att *värderingsintervallen* ska vara tre år för småhustomträtter, motsvarande tiden mellan fastighetstaxeringar, och tio år för övriga tomträtter. Mellan värderingen och ingången av en ny *avgäldsperiod* ska avgäldsunderlaget kunna räknas om med förändringen av Statistiska centralbyråns konsumentprisindex. Avgäldsperioderna, d v s de perioder under vilka avgälden ska vara oförändrad, ska alltså vara ettåriga i stället för som idag minst tio år. Därmed undviks kraftiga språngvisa höjningar av avgälden och den s k triangeleffekten behöver inte beaktas i avgäldsrentan. Det ska inte vara möjligt att avtala om längre avgäldsperioder än ett år. För tomträtter som är upplåtna för annat än bostadsändamål ges möjlighet att avtala om längre värderingsintervall och annan omräkning.

För fastighet som upplåtits för både bostäder och lokaler ska ovanstående tillämpas på bostads- och lokaldelen var för sig.

De föreslagna avgäldsbestämmelserna ovan föreslås även gälla vid förnyade upplåtelser av tomträtter upplåtna enligt 1907 års tomträttslagstiftning.

Utredningen finner att en spärregel mot mycket kraftiga avgäldsökningar i och för sig vore önskvärd vad gäller småhus och flerbostadshus men att det inte är möjligt att konstruera en sådan regel som ger ett rimligt resultat.

Reglerna om avgäld för bostadstomträtter ska enligt utredningen vara tvingande i så måtto att det inte ska vara möjligt att träffa avtal om en avgäld som uppgår till ett högre belopp än vad som följer av lagens bestämmelser. I fråga om de tio första åren av en tomträttsupplåtelse ska dock råda full avtalsfrihet mellan parterna. Skälet till detta uppges vara att fastighetsägarna därigenom ges möjlighet att ta ut

en avgäld som ger dem tackning för de kostnader de har haft för markupplåtelsen. Avtalsfrihet de tio första åren gäller dock inte vid tomträttsupplåtelser som ersätter äldre upplåtelser enligt 1907 års lagstiftning.

En begäran om avgäldsändring ska lämnas till motparten tidigast sex månader och senast tre månader före ingången av den nya avgäldsperioden. Förutsatt att en sådan begäran lämnats finns möjlighet att väcka talan senast tre månader efter avgäldsperiodens början. I fråga om andra tomträtter än småhustomträtter ska det nya avgäldsbeloppet alltid bestämmas genom skriftlig överenskommelse eller dom. För småhustomträtter föreslås införande av en passivitetsregel som innebär att det av fastighetsägaren föreslagna beloppet ska gälla om tomträttshavaren inte invänder mot det inom tre månader.

Mål om tomträttsavgäld föreslås i fortsättningen handläggas som dispositiva tvistemål, d v s mål där parterna i huvudsak råder över processens omfattning. Detta ger domstolen möjlighet att tillämpa bestämmelser i rättegångsbalken avsedda att bidra till en effektiv domstolsprocess, t ex s k stupstocks förelägganden.

För tomträtter som är upplåtna för annat än bostadsändamål föreslår utredningen att avgäldstvister utöver av allmän domstol ska kunna avgöras genom ett skiljeförfarande. Detta förutsätter att parterna ingått ett s k skiljeavtal.

Vidare föreslås att ändringar av avgäld inte längre ska behöva skrivas in för att få verkan mot tredje man.

Nya lagbestämmelser enligt ovan föreslås träda i kraft den 1 juli 2014. För tomträtter upplåtna enligt gällande lagstiftning skulle bestämmelserna bli tillämpliga vid avgäldsperioder som inleds under andra halvåret 2015 och senare.

4.2 Förslag angående friköp

Utredningen föreslår att det inte bör införas någon friköpsrätt för tomträttshavare då detta anses innebära en för stor inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Först konstaterar utredningen att friköp inte är ovanliga. Den rätt till friköp mot fastighetsägarens vilja som utredningen haft att överväga benämns i betänkandet *rätt till inlösen av tomträttsfastighet*.

Om en sådan rätt ska införas bör den enligt utredningen gälla endast fastigheter som tillhör staten eller en kommun eller som annars är i allmän ägo och få utövas

först trettio år från det att tomträtten uppläts. En ytterligare förutsättning är att de villkor som enligt tomträttsavtalet gäller för fastighetens användning och bebyggelse i rimlig utsträckning kommer att gälla även efter det att fastigheten lösts in.

Talan om inlösen ska väckas vid mark- och miljödomstolen. Ersättningen ska bestämmas på samma sätt som avgäldsunderlag ovan, d v s för småhusfastigheter till 50 % av marktaxeringsvärdet, för flerbostadshusfastigheter till 40 % av markvärdet och för tomträtter upplåtna för andra ändamål än bostäder till det fulla markvärdet. Vid bedömning av marknadsvärdet ska hänsyn tas till de villkor som ska tillämpas i fråga om fastighetens användning efter det att den lösts in.

En lag om inlösen av tomträttsfastighet föreslås träda i kraft den 1 juli 2014. Rätten till inlösen ska dock inte kunna göras gällande förrän den vid ikraftträdandet löpande avgälsperioden löpt ut.

4.3 EU-rättens statsstödsregler

Utredningen konstaterar att EU-rättens bestämmelser om statsstöd måste beaktas vid utformningen av reglerna för avgäldsreglering och inlösen av tomträttsfastighet. Följande överväganden görs i betänkandet.

Statsstödsreglerna, som utöver för staten även gäller för kommuner och andra organ som administrerar stöd, tar sikte på stödåtgärder som gynnar vissa företag eller viss produktion. De har därför normalt inte bäring på tomträtter för småhus. I fråga om tomträtter av annat slag kan de däremot få betydelse eftersom innehavarna av tomträtter av det slaget ofta utövar en sådan ekonomisk verksamhet som enligt statsstödsreglerna konstituerar ett företag.

Vad gäller tomträtter som är upplåtna för annat än bostadsändamål anser utredningen att inslag av statsstöd dock kan uteslutas eftersom enligt utredningens förslag i betänkandet såväl tomträttsavgäld som friköpspris för sådana tomträtter ska grundas på markens fulla marknadsvärde.

Beträffande flerbostadshustomträtter är situationen en annan eftersom avgäldsunderlag och friköpspris för den kategorin av tomträtter i betänkandet föreslås begränsas i förhållande till markens marknadsvärde. En grundläggande fråga i sammanhanget är om detta innebär att de berörda tomträttshavarna får en ekonomisk fördel framför andra marknadsaktörer. Utredningen anser dock att det inte finns någon annan relevant jämförelsegrupp gentemot vilken tomträttshavarna kan anses ha ekonomisk fördel. Med hänsyn till detta och att de bestämmelser utred-

ningen föreslår behandlar alla tomträttshavare till flerbostadshus lika bedöms bestämmelserna vara förenliga med EU-rättens statsstödsregler. Utredningen understryker emellertid att frågan är svårbedömd.

4.4 Särskilda yttranden

Tre av utredningens experter har i särskilda yttranden framfört avvikande meningar i vissa delar enligt i huvudsak följande.

Per Henningsson, förbundsjurist vid Sveriges Kommuner och Landsting, anser att avgäldsrentan bör bestämmas till 3 % om den ska slås fast i lag. Vidare anser han att de föreslagna avgäldsunderlagen för småhus och flerbostadshus är för låga.

Tore Ljungkvist, tillförordnad chefsjurist vid Fastighetsägarna Stockholm, har uppfattningen att den i lag angivna avgäldsrentan bör vara 2 %. Kontoret har nedtecknat synpunkter på detta yttrande, vilka redovisas i bilaga 3 till tjänsteutlåtandet.

Lena Södersten, förbundsjurist vid Villaägarnas Riksförbund, menar att förslaget behöver kompletteras med en spärregel som skyddar enskilda tomträttshavare i tider av kraftig markvärdestegring och att en sådan regel bör kunna vara möjlig att konstruera. Hon menar också att det kan behövas ett skydd övergångsvis för det fall kommuner som idag tar ut lägre avgälder än de skulle kunna göra med utredningens förslag ändrar sina regler.

5 Exploateringskontorets synpunkter

5.1 Förslag angående tomträttsavgälder

5.1.1 Avgäldsperioder, omräkning och värderingsintervall

Kontoret är positivt till utredningens förslag vad gäller införandet av ettåriga avgäldsperioder med möjlighet till årlig omräkning. Vi godtar också förslaget i fråga om värderingsintervall för flerbostadshustomträtter och tomträtter för andra ändamål än bostäder. När det gäller tomträtter för småhus motsätter sig kontoret som framgår nedan att avgäldsunderlaget bestäms som en viss andel av marktaxeringsvärdet. Därmed finns inte någon anledning till att värderingsintervallen för denna kategori av tomträtter ska överensstämma med tiden mellan fastighetstaxeringar. Värderingsintervallen för småhustomträtter bör vara tio år i likhet med vad utredningen föreslår för de andra kategorierna av tomträtter och vad som normalt gäller idag.

Kontoret anser att en fråga som gäller flerbostadshustomträtter och tomträtter för andra ändamål än bostäder är oklar. Det gäller ändring av avgäld under löpande

värderingsintervall till följd av utökad byggrätt. För att ansluta till tillämpningen av gällande lag bör de nya bestämmelserna medge att ett tidigare bestämt avgäldsunderlag räknas upp med det aktuella värdet av den tillkommande byggrätten och att detta förhöjda avgäldsunderlag, med möjlighet till årlig indexjustering, ska gälla under resterande del av värderingsintervallet (eller till dess att byggrätten ånyo utökas om detta sker under samma intervall).

5.1.2 Avgäldsräntan

Utredningen föreslår att avgäldsräntan bestäms i lag. Kontoret motsätter sig detta. Räntan bör på samma sätt som idag prövas i varje enskilt fall enligt de principer som framgår av gällande praxis. Omprövning av avgäldsräntan bör dock kunna ske enbart i samband med omprövning av avgäldsunderlaget inför inledningen av ett nytt värderingsintervall.

Om avgäldsräntan ändå ska bestämmas i lag ska den i enlighet med gällande praxis inte understiga 3 %. Skälen för detta redovisas i följande redogörelse, som utgår från angivna avsnitt i betänkandet.

5.1.2.1 Gällande rätt (betänkandet avsnitt 6.5.1 och 2)

Utredningens redogörelse för gällande rättspraxis vad gäller avgäldsräntan är ofullständig och missledande.

Det är direktavkastningskravet på mark som ska läggas till grund för avgäldsräntan. Denna praxis grundlades i rättsfallet NJA 1975 s. 385 och bekräftades i rättsfallet 1986 s. 272. Principen har även bekräftats i senare rättsfall till vilka kontoret återkommer.

Att direktavkastningskravet ska läggas till grund för avgäldsräntan är självklart eftersom detta avkastningskrav styr prisbildningen på mark som i sin tur tillsammans med avgäldsräntan utgör grund för tomträttsavgälden.

I rättsfallet NJA 1975 s. 385 uttalade Högsta domstolen (HD) 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. Detta förräntningskrav motsvarar direktavkastningskravet på mark.

I rättsfallet 1986 s. 272, som i likhet med rättsfallet från 1975 gällde en kommersiell fastighet på Norrmalm i Stockholm, fanns en utredning om direktavkastningskravet för bebyggda fastigheter, den s k medelränteutredningen. I målet

framfördes ett antal allvarliga invändningar mot denna utredning, bl a att den inte gav något svar i fråga om förräntningskravet på enbart markkapitalet. Invändningarna medförde att HD fann det betänkligt att lägga medelranteutredningen till grund för beräkningen av avgäldsrentan. Trots de allvarliga invändningarna valde HD alltså att inte kategoriskt avvisa utredningen. HD fann dock anledning att istället undersöka om den långsiktiga realräntan på den allmänna kapitalmarknaden kunde läggas till grund för avgäldsrentan. HD ansåg att ett villkor för att denna metod (realräntemetoden) skulle gå att använda är att marken kan betraktas som realvärdesäker. Vidare var avgörande för metodens tillförlitlighet dels med vilken grad av säkerhet realräntans storlek kan fastställas, dels i vilken omfattning förhållandena på fastighetsmarknaden skiljer sig från förhållandena på de delmarknader varifrån realräntan hämtas.

En förutsättning för att direktavkastningskravet på mark ska kunna sättas lika med realräntan är att marken kan anses vara inte bara realvärdesäker utan även riskfri. Det är uppenbart att HD vid denna tidpunkt ansåg så vara fallet angående mark i Stockholms city. HD gjorde följande uttalande om kommersiell mark i Stockholms city. ”Sådan mark är inte bara realvärdesäker utan måste anses *höra till de säkraste investeringsobjekt som finns här i landet* (kontorets kursivering).” Med denna inställning kunde HD utgå från att förhållandena på fastighetsmarknaden överensstämde med förhållandena på de delmarknader varifrån realräntan hämtas och realräntan kunde förutsättas motsvara direktavkastningskravet på mark. Därmed kunde realräntan direkt läggas till grund för avgäldsrentan. I domen uttalade HD dock att i vissa fall kan imperfektioner, bl a risker förbundna med fastighetsinnehav, motivera större eller mindre tillägg till realräntan. HD uteslöt alltså inte att direktavkastningskravet kunde vara högre än den riskfria realräntan i en annan marknadssituation eller på en annan delmarknad.

Utvecklingen på fastighetsmarknaden härefter har visat att investeringar i fastigheter och mark är förenade med betydande risker. Betydande prisfall inträffade runt år 1990 och år 2000. Även i samband med finanskrisen år 2008 skedde det en värdenedgång. För denna volatilitet i värdeutvecklingen kräver marknaden kompensation i form av ett riskpåslag. Detta innebär att direktavkastningskravet på mark överstiger den riskfria realräntan och att man måste göra ett riskpåslag på den riskfria realräntan om denna ska läggas till grund för direktavkastningskravet på mark och därmed också avgäldsrentan.

Den slutsats kontoret drar av rättsfallet från 1986 är att det är uppenbart att medelranteutredningen hade lagts till grund för avgäldsrentan om det inte funnits allvarliga invändningar mot utredningen. Om det finns en godtagbar utredning om

direktavkastningskravet på mark ska alltså denna läggas till grund för avgälds-räntan. Realräntemetoden kan endast komma ifråga om sådan godtagbar utredning saknas. Den är således en andrahandsmetod. Att HD i rättsfallet från 1986 tillämpade realräntemetoden motsäger alltså inte på något sätt att HD:s syfte var att uppskatta direktavkastningskravet på mark. Detta framgår också av att HD, efter att ha funnit att det fanns fog för att i målet utgå från en realränta på den allmänna kapitalmarknaden i storleksordningen 3 %, uttalade följande i samband med att faktorn för s k triangeleffekt skulle bestämmas.

”Om *direktavkastningskravet för markkapitalet* i enlighet med det sagda uppskattas till 3 % blir avgäldsräntan,” ”På de skäl som anfördes i 1975 års rättsfall bör uppräknings ske av det förut angivna värdet för *direktavkastningskravet*.” (sid 313, kontorets kursivering)

Såvitt känt har realräntemetoden fram till domen den 31 januari 2012 av Svea hovrätt (numera Mark- och miljööverdomstolen) angående fastigheterna Trollhättan 29-33 på Norrmalm i Stockholm (Gallerian, mål nr F 5259-10 m fl) varit den enda metod som använts av domstolar vid avgäldsränteberäkning. Detta har gjorts i avsaknad av godtagbar utredning om direktavkastningskravet på mark, vilket bekräftas av domen rörande kv Trollhättan. Där uttalade hovrätten följande: ”Den skäligen ränta som söks ska motsvara den på marken belöpande avkastningen under den tid som tomträtten 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 målen om Trollhättan 29-33 fanns det material från fastighetsmarknaden till styrkande av att direktavkastningskravet på mark i Stockholms city är minst 3 %. Av materialet drog hovrätten slutsatsen att direktavkastningskravet för mark på den allmänna fastighetsmarknaden skäligen inte understiger 3 %. Hovrätten ansåg att denna slutsats gäller även långsiktigt.

Domen överklagades av tomträttshavaren till HD. Genom beslut den 29 juni i år har HD beslutat att inte meddela prövningstillstånd (mål nr T 922-12). Hovrättens avgörande står därmed fast.

I målen gjorde tomträttshavaren gällande att det är den riskfria realräntan som ska läggas till grund för avgäldsräntan. Utredningar av och förhör med de tre nationalekonomerna Villy Bergström, Olle Djerf och Joachim Landström åberopades till styrkande av att den långsiktiga realräntan i målen skulle bestämmas till 2,5 %. Till styrkande av detta åberopades också en av Riksbanken publicerad rapport i serien ”Ekonomiska kommentarer”, nr 5 2008, ”Realräntan i Sverige” upprättad

av Björn Lagervall. Rapporten avser korta reala ex anteräntor (nominella räntor minus förväntad inflation). I målen åberopades även ett e-postmeddelande från nationalekonomen Klas Eklund där det klargjordes att han trodde på en betydligt lägre realränta framöver.

I målen fanns alltså ett mycket stort bedömningsunderlag, med största sannolikhet det mest omfattande empiriska underlag avseende realräntan som redovisats i ett avgäldsmål. Dessutom var utredningarna utförda av välmeriterade ekonomer. Likväl valde Svea hovrätt att grunda avgäldsräntan på material om direktavkastningskravet på mark.

Att hovrätten utgick från direktavkastningskravet på mark som grund för avgäldsräntan berodde således inte på att utredningsmaterial avseende realräntan saknades eller var bristfälligt.

I överklagandet till HD åberopades dessutom bl a den rapport angående långsiktig kort realränta som Konjunkturinstitutet upprättade den 29 februari i år på uppdrag av Tomträtts- och arrendeutredningen.

Att realräntemetoden ska användas i första hand, vilket ibland hävdas, tillbakavisas alltså i domen. Att det i första hand är direktavkastningskravet för mark som ska läggas till grund för avgäldsräntan gäller oavsett omfattning av och kvalitet på utredningar om realräntan. Domen i målen om Trollhättan 29 – 33 visar tydligt att realräntemetoden är en andrahandsmetod.

Genom HD:s beslut att inte meddela prövningstillstånd har gällande rättspraxis enligt rättsfallen NJA 1975 s. 385 och 1986 s. 272 inte rubbats. Det är således direktavkastningskravet på mark som ska läggas till grund för avgäldsräntan.

Målen rörande kv Trollhättan är de enda avgäldsmål där en godtagbar utredning om direktavkastningskravet på mark prövats mot ett underlag avseende realräntan. De övriga avgäldsmål som avgjorts sedan 1986, där avgäldsräntan grundats på realräntemetoden, kan alltså inte ge vägledning i frågan om huruvida det är direktavkastningskravet på mark eller realräntan som avgäldsräntan ska grundas på.

Detta gäller även avgörandena av Hovrätten över Skåne och Blekinge under år 2011. I dessa mål prövades inte en godtagbar utredning om direktavkastningskravet på mark mot realräntan. Målen är likväl intressanta såtillvida att det underlag avseende den kortsiktiga realräntan som låg till grund för hovrättens domar i dessa mål – den ovannämnda av Riksbanken år 2008 publicerade rapporten ”Real-

räntan i Sverige” – även fanns med i målen angående Trollhättan 29-33. Som framgått tillmättes detta underlag inte någon betydelse i de senare målen. Uppläsningsvis har fastighetsägaren i två av målen som Hovrätten över Skåne och Blekinge avgjorde fått prövningstillstånd hos HD genom beslut den 4 juni i år (mål nr T 264-12 och T 265-12). I det tredje målet begärde inte fastighetsägaren prövningstillstånd.

Om utredning om direktavkastningskravet på mark saknas och avgäldsrentan därmed ska bestämmas med utgångspunkt i realrentan måste man göra ett riskpåslag på realrentan för att direktavkastningskravet på mark ska kunna bedömas. Förutom av rättsfallet från 1986 fås stöd för detta synsätt av rättsfallet NJA 1990 s. 714. Där uttalade HD följande i sin dom. ”Domstolarna har i detta mål tillämpat den i NJA 1986 s 272 och 1988 s 343 använda direkta metoden för beräkning av avgäldsrentan. Den metoden innebär att rentan på värdet av den upplåtta marken sätts lika med realrentan på den allmänna kapitalmarknaden; härvid bortses då från att tillägg till realrentan kan behöva göras på grund av olika slags risker förbundna med just den aktuella marken, s k imperfektioner.” I domslutet förklarade HD att avgäldsrentan skulle bestämmas med ledning av den långsiktiga realrentan på den allmänna kapitalmarknaden med ett tidsperspektiv på minst 30 år och återförvisade målet till Svea hovrätt. Hovrätten fann anledning att pröva om den långsiktiga realrentan i det aktuella fallet borde korrigeras för det fall att markens direktavkastning under en väsentlig del av upplåtelseiden kunde visas avvika från densamma. I målet förelåg dock ingen utredning angående direktavkastningskravet på mark och hovrätten fann inte visat om och i vad mån detta avkastningskrav för den aktuella fastighetstypen avvek från den långsiktiga realrentan. (Svea hovrätts dom den 5 juli 1991, DT 56).

Det kan vidare påpekas att HD vid sin beräkning av direktavkastningskravet på mark i rättsfallet NJA 1975 s 385 utgick från att det totala förräntningskravet på fastighetsmarknaden var en till två procentenheter högre än för statsobligationer med 15 års återstående löptid. I detta rättsfall bedömde alltså HD att förräntningskravet på mark var högre än för riskfria placeringar.

Det är alltså uppenbart att såväl HD, i rättsfallen från 1975, 1986 och 1990, som Svea hovrätt ansett att risk kan behöva beaktas vid bestämning av avgäldsrentan. Domstolarnas uppfattning har bekräftats i och med de avgjorda avgäldsmålen angående fastigheterna Trollhättan 29 – 33 eftersom direktavkastningskravet på mark inkluderar ett riskpåslag på realrentan.

För övrigt noteras följande angående gällande rätt.

På sid 118 i betänkandet nämns att Hovrätten över Skåne och Blekinge 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 % – ansett det vara skäligt att utgå från en långsiktig riskfri realränta om 2,5 %. Utredningen nämner inte att Riksbankens uttalanden avser en kort realränta, vilket anges i rapportens sammanfattande slutsats. Rapporten baseras på räntor avseende löptider från sju dagar till fem år med en tyngdpunkt i den nedre delen av detta intervall. Rapporten är alltså inte intressant i detta sammanhang eftersom här söks en långsiktig lång realränta med ett tidsperspektiv om minst 30 år.

Detta framgår av det ovan nämnda rättsfallet NJA 1990 s 714. Där hade Svea hovrätt i dom den 11 juli 1989 funnit att avgäldsräntan skulle bestämmas med utgångspunkt från den genomsnittliga realräntan på den allmänna kapitalmarknaden för de tioåriga avgäldsperioderna i dess helhet. HD meddelade prövningstillstånd i frågan om avgäldsräntan skulle bestämmas efter jämförelse med räntekraven på från risksynpunkt likvärdiga kapitalplaceringar för den ifrågavarande avgäldsperioden (10 år) eller med ledning av den långsiktiga realräntan på den allmänna kapitalmarknaden.

I domen uttalade HD att vid bedömning av det avkastningskrav som marknaden uppställer för alternativa, med tomträttsmarken alternativa placeringar måste jämförelse ske med sådana som görs på mycket lång sikt, om möjligt ungefär lika lång tid som en tomträttsupplåtelse kan antas vara. I enlighet härmed förklarade HD i domslutet att avgäldsräntan skulle bestämmas med ledning av den långsiktiga realräntan på den allmänna kapitalmarknaden med ett tidsperspektiv på minst 30 år.

När utredningen redogör för Svea hovrätts dom i januari 2012 rörande fastigheterna Trollhättan 29 – 33 nämns inte att slutsatsen att direktavkastningskravet skäligt inte understiger 3,0 % enligt hovrätten även gäller långsiktigt. Att utredning om direktavkastningskravet lades till grund för avgäldsräntan i denna dom innebar att det var den direkta metoden såsom den beskrivs i rättsfallet NJA 1975 s. 385 som tillämpades i det målet och inte, vilket anges i betänkandets avsnitt 2.3.2.1, den indirekta metoden. Där anges också att hovrätten uttalat sig om direktavkastningskravet för ”kontor”, vilket är felaktigt. Rätten uttalade sig om ”direktavkastningskravet på fastighetsmarknaden för tomtmark i aktuellt läge”.

5.1.2.2 Det behövs en tydligare och enklare reglering av avgäldsrentans storlek (betänkandet avsnitt 6.5.2)

Utredningens argument för att avvisa direktavkastningskravet på mark som grund för avgäldsrentan är inte hållbara.

I betänkandet anförs att det inte kan komma ifråga att hänvisa till marknadens avkastningskrav eftersom detta inte skulle leda till den eftersträlvade förenklingen. Det bortses då från att det inte är svårare att lagstadga om en skälig nivå för direktavkastningskravet på mark än om den riskfria realräntan. I och för sig medför en enhetlig nivå på direktavkastningskravet för hela landet att vissa kommuner får en allt för låg avkastning på sitt markkapital. Effekten av en enhetlig nivå på realräntan blir dock att alla kommuner får för låg avkastning på sitt markkapital. Detta beror på att det behövs ett riskpåslag på den riskfria realräntan i hela landet. Effekten blir större för vissa kommuner eftersom riskpremien är olika stor i olika delar av landet och att i vissa orter krävs ett påslag på den riskfria realräntan för bristande realvärdesäkerhet.

Om en enhetlig ränta tillämpas innebär detta alltså att det inte finns möjlighet att beakta exempelvis skild geografisk belägenhet eller speciella förhållanden för olika typer av fastigheter. Detta gäller oavsett om man väljer att grunda avgäldsrentan på direktavkastningskravet för mark eller den riskfria realräntan.

En enhetlig ränta som baseras på direktavkastningskravet på mark blir mer rättvisande eftersom den utgår från förhållandena på fastighetsmarknaden och därmed inkluderar de riskpåslag på den riskfria realräntan som görs på denna marknad.

5.1.2.3 Avgäldsrentan bör bestämmas med ledning av den långsiktiga realräntan (betänkandet avsnitt 6.5.3)

Utredningen tycker sig få stöd i 1988 års tomträttsutredning för att avgäldsrentan ska bestämmas med utgångspunkt i den riskfria realräntan och inte i direktavkastningskravet på mark. Utredningen ledde inte till något lagförslag.

Avgäldsrentan (exkl triangeleffekten) ska alltid motsvara direktavkastningskravet på mark. Om direktavkastningskravet bestäms med utgångspunkt i den riskfria realräntan är det nödvändigt att justera denna ränta för risk.

I 1988 års tomträttsutredning förutsattes liksom i rättsfallet NJA 1986 s. 272 att marken var realvärdesäker och riskfri. Som påtalats i avsnitt 5.1.2.1 ovan har denna utgångspunkt visat sig vara felaktig. Sedan år 1990 är det uppenbart att en in-

vestering i mark är förenad med betydande risker, inte minst i storstadsregioner. Slutsatserna i 1988 års tomträttsutredning är således inaktuella.

Som framgår ovan ger HD:s nämnda avgöranden stöd för att man ska göra ett riskpåslag på realräntan.

År 2008 lät staden utföra en beräkning av riskpremien på mark i Stockholms city utifrån 20 års data om totalavkastningen för sådan mark. Beräkningen, som utfördes av Jon Lekander Aberdeen Property Investors Holding AB, visade en riskpremie på 2,6 – 2,8 procentenheter.

Avgäldsräntan 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 (NJA 1990 s 714). Om man bortser för den omfördelning faktorn för triangeleffekt medför ska alltså den årliga direkta avkastningen av marken vara densamma oavsett om marken upplåts med tomträtt eller behålls (eller säljs med placering av köpeskillingen i annan tillgång med likvärdig avkastning). Om avgäldsräntan vid avgäldsregleringar grundas på ett avkastningskrav som understiger direktavkastningskravet på mark blir avkastningen vid tomträttsupplåtelse lägre än om marken behålls utan att upplåtas med tomträtt oavsett markens värdeutveckling. Detta strider mot utgångspunkten att avgäldsräntan ska motsvara den på marken belöpande avkastningen under den tid som tomträten förväntas bestå och innebär att en del av denna avkastning i stället tillförs tomträttshavaren.

5.1.2.4 Realräntans nivå (betänkandet avsnitt 6.5.4)

Om man likväl utgår från utredningens förslag om en riskfri realränta kan följande konstateras:

Den av utredningen föreslagna avgäldsräntan på 2,75 % är bedömd med utgångspunkt i ett av Konjunkturinstitutet (KI) angivet intervall om 2,4 – 3,0 % för den långsiktiga realräntan på en svensk statsobligation med 10 års löptid, se KI:s utlåtande den 16 maj 2012 i bilaga 3 till betänkandet. Någon justering med hänsyn till att KI bedömer att räntan på en 30-årig statsobligation är 0,2 – 0,4 procentenheter högre har inte gjorts. Så borde ha skett med hänsyn till HD:s uttalande om tidsperspektivet i det nämnda rättsfallet NJA 1990 s 714. Korrigerat med hänsyn till detta blir intervallet ovan 2,6 – 3,4 %.

Vidare har KI enligt vad som framgått beräknat realräntan ex post, d v s som skillnaden mellan nominell ränta och faktisk inflation. Som utredningen själv påpekar är det realräntan ex ante, d v s skillnaden mellan nominellt räntekrav och förväntad inflation, som är relevant i sammanhanget. Beträffande detta noteras att enligt KI har den genomsnittliga förväntade inflationen sedan 1980 varit 0,4 procentenheter lägre än den faktiska (3,7 mot 4,1 %, betänkandet sid 369 nederst). Korrigerat för detta blir intervallet ovan i stället 3,0 – 3,8 %.

Beträffande nivån för 10-åriga obligationer hade det varit riktigare att utgå från de uppgifter som finns i KI:s material om att det långsiktiga genomsnittet för realräntan beräknad från 10-åriga statsobligationer 1960-2011 är 2,8 %. Detta är en över lång tid utjämnad realränta ex post. Efter påslag för skillnaden mellan 10-åriga och 30-åriga obligationer om 0,2 – 0,4 % fås en ex postränta om 3,0 – 3,2 %. Efter justering till ex anteränta med skillnaden i faktisk och förväntad inflation om 0,4 procentenheter fås en ränta på 3,4 – 3,6 %.

Genom att endast utgå från det utredningsmaterial som finns i utredningen går det alltså att komma fram till betydligt högre avgäldsränta än vad utredningen föreslår.

Annat underlag ger stöd för en ännu högre ränta. SE-banken har gjort en beräkning av den långsiktiga ex anteräntan under perioden 1900 – 1995 och kommit fram till en över lång tid utjämnad nivå på drygt 4 % enligt artikel av nationalekonom Klas Eklund i tidskriften Ekonomisk Debatt nr 3 1995.

I de ovannämnda målen rörande kv Trollhättan grundade tingsrätten avgäldsräntan på den riskfria långsiktiga realräntan. Värt att notera är att tingsrätten med bl a beaktande av den globala tillväxttakten kom fram till en realränta om 3 %. Detta är det mest aktuella domstolsavgörandet som avser en bedömning av den långsiktiga riskfria realräntan.

5.1.2.5 *Hur bör avgäldsräntan förhålla sig till den långsiktiga realräntan (betänkandet avsnitt 6.5.6)*

Den av utredningen föreslagna avgäldsräntan på 2,75 % utgår från ovannämnda av KI angivna intervall om 2,4 – 3,0 % för den långsiktiga realräntan på en svensk statsobligation med tio års löptid.

I utredningen görs överväganden om huruvida direktavkastningskravet på den allmänna fastighetsmarknaden motiverar en avgäldsränta som ligger utanför det angivna intervallet. Därvid görs bedömningen att det inte går att säga att detta

avkastningskrav mera generellt och långsiktigt ligger på en högre nivå än den långsiktiga realräntan. Detta är en felaktig bedömning. I det material angående direktavkastningskravet för mark som Stockholms stad åberopade i nämnda mål angående fastigheterna Trollhättan 29 – 33 fanns bl a beräkningar av detta avkastningskrav för kommersiell mark i Stockholms city 1986 – 2006 baserade på direktavkastningskrav för bebyggda fastigheter med äganderätt, skillnader i avkastningskrav mellan äganderätter och tomträtter samt markvärdeandelar. Endast under tre år i slutet av 1980-talet understeg det beräknade avkastningskravet på mark 3 %, vilket sammanhänger med den extremt optimistiska syn med höga förväntningar om värdeutveckling som då rådde på fastighetsmarknaden. Normalt har nivån varit betydligt högre. Den genomsnittliga nivån på direktavkastningskravet för mark under hela undersökningsperioden var 4,0 %, vilket utgör en indikation på den långsiktiga nivån. Undersökningen visar att i direktavkastningskravet för mark ingår en riskpremie.

I sammanhanget kan nämnas att direktavkastningskravet på mark består av summan av komponenterna långsiktig riskfri realränta, riskpremie och förväntad real markvärdeutveckling med omvänt tecken.

Utredningen anför vidare att en omständighet som motiverar en avgäldsränta i den nedre delen av det nämnda intervallet är att KI uttalat att det finns en samvariation mellan markvärdeutveckling och inflation. Enligt kontoret kan markvärdena utjämnat över mycket lång tid förväntas utvecklas ungefär som inflationen. Korrelationen mellan markvärdeutveckling och inflation är dock låg. Sålunda är det snarare regel än undantag att den faktiska årliga markvärdeutvecklingen avviker från inflationen, både uppåt och nedåt. Det är främst osäkerhet kring denna volatilitet i förväntad real värdeutveckling, vilken man vet kommer finnas men som inte närmare går att förutsäga i förväg, som medför att marknaden inkluderar en riskpremie i sitt direktavkastningskrav. Enligt kontoret bör vad KI anför om samvariation mellan markvärdeutveckling och inflation inte beaktas.

5.1.2.6 Räntan bör anges i lag (betänkandet avsnitt 6.5.5)

Kontoret motsätter sig att det lagstadgas om avgäldsräntans nivå. Som framgår av avsnitt 5.1.2.1 finns det enligt gällande rättspraxis möjlighet att avgäldsräntan kan bli högre än 3 % (exkl triangeleffekt). Det är inte rimligt att markägarna förlorar denna möjlighet att få avgäldsräntan prövad.

Ett argument för att bestämma räntan i lag är att antalet avgäldsprocesser kan minskas. Sett över en längre tid är dock antalet domstolsförhandlingar som gäller avgäldsräntan mycket få. Det absoluta flertalet processer rör markvärdet. I de fall

avgäldsrentan har varit föremål för prövning skulle markvärdet ha prövats under alla omständigheter.

Kostnaden för varje enskild process om räntan kan vara avsevärd men är närmast försumbar i förhållande till den förlust Stockholms stad skulle lida om avgäldsrentan bestäms i lag i enlighet med utredarens förslag, se vidare under avsnitten 5.5.2 till 5.5.4 nedan.

Om avgäldsrentan bestäms i lag ska den baseras på direktavkastningskravet på mark. Om avgäldsrentan likväl grundas på den riskfria realräntan måste det göras ett riskpåslag på realräntan.

Utredningens förslag om en riskfri realränta om 2,75 % är klart influerat av dagens låga ränteläge. Att låsa räntan på denna nivå kan antas medföra att lagen behöver ändras inom en relativt snar framtid. Det förekommer nämligen perioder med såväl hög som låg realränta. Från i vart fall mitten av 1980-talet till slutet av 1990-talet låg realräntan på en hög nivå. Under 2000-talet har räntan legat på en låg nivå. Det kan antas att vi även i framtiden kommer att få perioder med varierande nivå på realräntan. Det kan noteras att i det förslag till proposition om ändrad tomträttslagstiftning som framlades i december 1998 föreslogs en real avgäldsrenta om 4 %, som var klart influerad av dåvarande höga nivå på realräntan.

För att avgäldsrentan ska kunna bli tillämplig under lång tid och inte behöva ändras på grund av mer kortsiktiga förändringar av räntenivån är det nödvändigt att den avser en över lång tid utjämnad nivå. Detta gäller oavsett om det är direktavkastningskravet på mark eller den riskfria realräntan – med eller utan justering för risk – som läggs till grund för avgäldsrentan.

Det direktavkastningskrav på mark om lägst 3 % som Svea hovrätt kom fram till i avgäldsmålen om kv Trollhättan avser en över lång tid utjämnad nivå. Detta följer av att det material som fanns i målen avsåg perioden från och med 1986 till och med 2006, d v s en 20 år lång tidsperiod som omfattar flera konjunkturcykler. Under denna period har fastighetsmarknaden genomgått flera upp- och nedgångsfaser. Att även hovrätten ansåg att nivån är en över lång tid utjämnad nivå framgår av domstolens uttalande att slutsatsen att direktavkastningskravet inte understiger 3 % gäller långsiktigt.

När det gäller en över lång tid utjämnad nivå på realräntan framgår av avsnitt 5.1.2.4 att nivån klart överstiger 3 %, även utan beaktande av riskpåslag.

Oavsett metod ska alltså en i lag stadgad ränta uppgå till minst 3 %.

5.1.3 Avgäldsunderlag för småhus (betänkandet avsnitt 6.6)

Utredningen föreslår att avgäldsunderlaget ska bestämmas till 50 % av marktaxeringsvärdet. Kontoret motsätter sig att avgäldsunderlaget begränsas i förhållande till markens marknadsvärde. Det finns inget behov av en sådan begränsning. Kontoret anser att nuvarande system fungerar bra. Få domstolsprocesser i Stockholm gäller avgäld för småhustomträtter. De mål som ändå uppkommer bedöms vara en följd av nuvarande regler, enligt vilka bl a talan om ändring av avgälden ska väckas ett år före den nya avgäldsperiodens inledning.

Som framgår av redogörelsen i betänkandets avsnitt 3.2 är det idag endast ett fåtal fastighetsägare som tar ut avgäldsränta på markens fulla marknadsvärde. Detta visar att kommunerna tar bostadssociala hänsyn och ansvar för att avgälderna inte blir orimligt höga. Hur avgäldsunderlaget förhåller sig till marknadsvärdet varierar dock mellan kommunerna och varje enskild kommun bör därför ha möjlighet att besluta om rimlig nivå på avgäldsunderlag och avgälder.

Förslaget att begränsa avgäldsunderlaget till 50 % av marktaxeringsvärdet medför att vissa kommuner får sänka avgäldsintäkter. Detta är inte godtagbart och kompenseras givetvis inte av att andra kommuner kan ta ut högre avgälder än i dag. Det som beskrivs som en möjlighet att ta ut högre avgälder än vad kommunerna gör i dag är för övrigt en begränsning i förhållande till gällande lagstiftning som medger att kommunerna baserar avgälden på ett fullt marknadsvärde.

Vidare anser kontoret att regeringens utredningar bör samordnas. Utredningen om Bostadstaxering - avveckling eller förenkling (SOU 2012:52) har under hösten 2012 varit föremål för remiss och det är därför i dagsläget inte helt klart vad som händer med taxeringsvärdena. Om avgäldsunderlaget för småhustomträtter kopplas till marktaxeringsvärdet måste hänsyn tas till att det i betänkandet om bostadstaxering föreslås att definitionen av tomtmark för småhus ändras på så sätt att värdet på tomtanläggningar inte ska beaktas vid bestämmandet av riktvärde. Marktaxeringsvärdena skulle därmed bli lägre. Den av utredningen beräknade kvotdelen på 50 % av marktaxeringsvärdet måste då höjas för att de nya avgälderna ska motsvara dagens faktiska avgäldsuttag.

Innan beslut kan fattas om hur stor kvotdelen av taxeringsvärdet ska vara måste det klarläggas huruvida det blir någon förändring av taxeringsreglerna vad gäller

värdet av tomtanläggningar. Vidare måste det utredas vilken inverkan på kvotdelen av taxeringsvärdet som en sådan eventuell förändring av taxeringsreglerna får. Tomtanläggningar har en relativt sett större betydelse för taxeringsvärdet i områden med låga värden vilket måste beaktas när kvotdelen bestäms.

Enligt kontorets erfarenhet är marktaxeringsvärden för småhus ibland uppenbart felaktiga. Det har förekommit att en självständig tomt klassificerats som ej avstyckningsbar och att värden beräknats utifrån fel VA-klass. Om marktaxeringsvärden läggs till grund för småhusavgälder måste finnas möjlighet för kommunen/markägaren att vid uppenbara fel antingen beräkna avgälden på ett korriberat värde eller ha möjlighet att begära omprövning av taxeringen. Fastighetsägaren saknar idag möjlighet att överklaga taxeringen för fastigheter upplåtna med tomträtt.

Enligt utredningsförslaget ska avgäldsunderlaget för en småhustomträtt grundas på det marktaxeringsvärde som har bestämts vid den allmänna eller förenklade fastighetstaxering som har skett närmast före det år då den nya avgäldsperioden inleds. Det innebär exempelvis att på en avgäldsperiod som börjar löpa den 1 januari 2016 ska marktaxeringsvärdet som bestäms vid den allmänna fastighetstaxeringen 2015 tillämpas. Som framgår av avsnitt 4.1 ovan ska enligt utredningsförslaget en begäran om avgäldsändring sändas till motparten senast tre månader före ingången av den nya avgäldsperioden, d v s i detta exempel senast den 30 september 2015. Tomträttshavaren har då kunskap om det nya taxeringsvärdet eftersom skatteverket ska skicka underrättelse om detta till denne senast den 30 juni taxeringsåret. En kommun är däremot hänvisad till taxeringsuppgifterna i fastighetsregistret. Där införs uppgifterna om de nya taxeringsvärdena först i januari året efter taxeringsåret enligt vad skatteverket uppgett. Det skulle alltså med nuvarande registerföring av taxeringsuppgifter inte vara praktiskt möjligt för kommuner att beräkna småhusavgälder enligt utredningens förslag för avgäldsperioder som inleds i början av år som infaller närmast efter taxeringsår. Denna fråga torde kräva närmare utredning.

5.1.4 Avgäldsunderlag för flerbostadshus (betänkandet avsnitt 7.6)

Utredaren föreslår att avgäldsunderlaget för flerbostadshus ska bestämmas till 40 % av markens marknadsvärde. Kontoret motsätter sig att avgäldsunderlaget för flerbostadshus begränsas i förhållande till marknadsvärdet av samma skäl som anförts beträffande småhustomträtterna. För övrigt är det inte möjligt för kommunerna att få ut en avgäld som baseras på 40 % av marknadsvärdet om denna nivå bestäms i lag.

Stockholms stad har ca 3 950 tomträttsfastigheter för flerbostadshus. Att göra individuella värderingar av dessa fastigheter skulle kräva mycket stora resurser. Vi har därför valt att göra schablonmässiga värderingar för ett antal värdeområden inom vilka värdenivån kan bedömas vara relativt enhetlig. Avgäldsnivåerna bestäms av kommunfullmäktige och gäller för ett antal år. Nuvarande nivåer bestämdes 2004 och vann laga kraft 2007.

För att ha en säkerhetsmarginal inför en eventuell domstolsprövning och därmed undvika domstolsprocesser är det nödvändigt att kommunerna tillämpar en lägre procentsats än de 40 % av marknadsvärdet som föreslås. All fastighetsvärdering är förknippad med en värderingsosäkerhet på i storleksordningen +/- 10%. Säkerhetsmarginalen måste vara större än den normala värderingsosäkerheten eftersom det finns en särskild osäkerhet om hur domstolen bedömer värderingsunderlaget. Vid individuell värdering är en rimlig säkerhetsmarginal 20 %. Vid en schablonmässig värdering måste säkerhetsmarginalen vara större. Hänsyn måste tas dels till att det finns en spridning i värdenivå inom respektive värdeområde, dels till att priserna kan falla under den period som avgäldsnivåerna förutsätts gälla. En rimlig säkerhetsmarginal kan vara ca 30 % av marknadsvärdet, vilket ger ett möjligt avgäldsunderlag om 28 % av samma värde.

5.1.5 Avgäldsunderlag för tomträtter för andra ändamål än bostäder

5.1.5.1 *Bör regleringen av avgäldens storlek vara tvingande eller dispositiv?* (betänkandet avsnitt 8.4)

Kontoret ställer sig positivt till förslaget om att parterna ska ha frihet att avtala om längre värderingsintervall och om andra modeller för indexering än de som lagen anger. Däremot ser kontoret inte något värde i att parterna ska ha möjlighet att inför nytt värderingsintervall komma överens om en annan avgäldsränta än den som anges i lagen. Det finns inte någon anledning för en tomträttshavare att godta en högre avgäldsränta än vad som följer av lagen.

5.1.5.2 *Blandade upplåtelser (betänkandet avsnitt 8.8)*

Enligt utredningen ska vid blandad användning avgäldsunderlag för bostadsdel och för del med annan användning bestämmas med hänsyn till byggrätten i kvadratmeter bruttoarea för respektive ändamål. Kontoret anser att innebörden av detta är oklar. Det är bättre att beräkna det totala markvärdet respektive avgäldsunderlaget för varje ändamål var för sig utifrån kvm byggrätt och markvärde, eftersom markvärdet per kvm byggrätt i regel skiljer sig åt mellan byggrätter för olika ändamål.

Den anvisade andrahandsmetoden är principiellt felaktig. Enligt denna ska värdet av respektive del av *tomträtten* läggas till grund för fördelningen. Det är värdet av respektive del av *marken* som är relevant i sammanhanget.

5.1.6 Förfarandet vid avgäldsregleringen

5.1.6.1 Underrättelse om avgäldsändring (*betänkandet avsnitt 9.1*)

Utredningens förslag innebär att en begäran om avgäldsändring ska sändas till tomträttshavaren varje år, även om den enbart grundas på en indexomräkning. För samtliga tomträtter, utom de småhustomträtter där tomträttshavarna inte framfört invändningar, ska dessutom årligen träffas skriftliga avtal. Om skriftliga avtal inte kan träffas ska talan väckas i domstol. Detta kommer att medföra ett mycket omfattande administrativt merarbete, speciellt för markägare som har ett stort antal tomträtter att administrera. Underrättelser om avgäldsändring bör dessutom skickas med rekommenderat brev, vilket innebär både ett merarbete och en merkostnad jämfört med idag.

Kontoret är positivt till den passivitetsregel som föreslås beträffande småhustomträtter. Den föreslagna tiden om tre månader som tomträttshavaren har på sig att komma med invändningar bedöms som onödigt lång och bör kunna kortas. Därmed skulle möjligheten öka för att faktureringen av tomträttsavgälden för den nya avgäldsperioden redan från början är korrekt.

Med hänvisning till vad som anförts ovan bör enligt kontorets mening denna passivitetsregel gälla även i fråga om övriga kategorier av tomträtter när den begärda avgäldsändringen enbart grundar sig på en omräkning med konsumentprisindex.

Kontoret är positivt till att talan om ändring av avgälden ska väckas i närmare anslutning till regleringstidpunkten, senast tre månader efter den nya avgäldsperiodens början. Det innebär ur värderingssynpunkt en väsentlig förbättring jämfört med idag då talan ska väckas senast ett år före periodens början. Detta bedöms vara det enskilt viktigaste av utredningens förslag för att minska antalet stämningar eftersom många av de stämningar som sker idag beror på att parterna har olika uppfattning om värdeutvecklingen mellan stämningstidpunkt och regleringstidpunkt.

5.1.6.2 Domstolens handläggning av avgäldsmål (*betänkandet avsnitt 9.2*)

Kontoret är positivt till förslaget att mål om avgäld ska handläggas som dispositiva tvistemål.

5.1.6.3 Användande av skiljeförfarande i avgäldstvister (betänkandet avsnitt 9.3)

Utredningen föreslår att det införs en möjlighet till skiljeförfarande i avgäldstvister. Kontoret motsätter sig utredningens förslag av följande skäl.

Kvaliteten på domarna i tingsrätt och hovrätt hänger samman med antalet mål som domstolarna handlägger. Om vissa avgäldstvister handläggs av skiljenämnd minskar antalet mål hos tingsrätt och hovrätt och i förlängningen kan kvaliteten på domarna sjunka.

Det finns möjlighet att inom ramen för en tingsrättsförhandling ha en förenklad process med begränsad uppsättning i domstolen. Detta har tillämpats av Stockholms tingsrätt i ett antal avgäldsmål där Stockholms stad varit part.

Skiljenämndens förhandlingar och beslut är inte offentliga, vilket kan begränsa prejudikateffekten. Det kan ifrågasättas om användande av skiljeförfarande är lämpligt med hänsyn till att kommunal verksamhet omfattas av offentlighetsprincipen.

En skiljenämnd kan få ny sammansättning vid varje skiljeförfarande vilket kan medföra att besluten inte blir enhetliga och att prejudikatsverkan därmed blir begränsad. Det kostar dessutom pengar att anlita en skiljenämnd. Detta kan minska viljan till förlikning eftersom parterna redan kan ha lagt ned betydande kostnader under förberedelsearbetet fram till nämndens avgörande förhandling.

5.1.6.4 Frågor om inskrivning och dödning (betänkandet avsnitt 10)

Kontoret är positivt till förslaget att avgäldsändringar inte behöver inskrivas hos inskrivningsmyndigheten för att gälla mot tredje man.

5.2 Friköp

(betänkandet avsnitt 11)

Utredningen anser inte att en friköpsrätt ska införas som innebär att markägaren inte kan säga nej till tomträttshavarens begäran om friköp. Kontoret delar utredningens uppfattning.

En tvingande friköpsrätt skulle, utöver att innebära en väsentlig inskränkning av det kommunala självstyret, strida mot egendomsskyddet i regeringsformen och, för andra tomträtter än småhus, EU:s statsstödsregler.

Staden har en försäljningspolicy som redovisar de överväganden som ligger till grund för ett beslut om en försäljning kan genomföras. Enligt policyn kan staden genomföra friköp i färdigutvecklade områden men bör vara återhållsam med friköp i utvecklingsområden. Friköp i utvecklingsområden kan ske om staden därigenom uppnår angelägna stadsbyggnadsmål vars värde överstiger den ekonomiska förlust som blir följden av en försäljning. Staden bör även vara återhållsam med att genomföra friköp i områden som ännu inte tagit till sig den värdestegring som uppstår ur bl a stadens investeringar i infrastruktur.

Om en friköpsrätt införs kommer stadens investeringskalkyler för olika typer av stora investeringar att bli osäkra. En förutsättning för att stora investeringar ska gå att genomföra är ofta att staden kan tillgodogöra sig allmän markvärdestegring i området och värdet av den kompletteringsbebyggelse inom befintliga tomträtter som följer av investeringen. Utredningen förslag innebär att tomträttshavaren ges en självklar rätt att friköpa sina tomträtter till ett lågt pris för att sedan själv tillgodogöra sig såväl allmän värdestegring som värdet av möjlig ytterligare byggrätt efter ett friköp. Detta kan minska en kommuns vilja och möjlighet att genomföra stora investeringar.

Ett beslut om att göra friköpet tvingande till förmån för tomträttshavaren skulle kunna betyda ett upphörande av upplåtelseformen.

Även om utredningen kommit till slutsatsen att en friköpsrätt inte bör införas har den i enlighet med sina direktiv redovisat förslag till regler för det fall en friköpsrätt ska införas. För det fall ett införande av dessa regler skulle övervägas anser kontoret på samma sätt som vad gäller avgäldsunderlagen att ersättningarna för mark för bostadstomträtter inte bör inskränkas i förhållande till marknadsvärdena. Kontoret vill också påpeka att vad som anförts angående marktaxeringsvärden i synpunkterna på förslaget om avgäldsunderlag för småhustomträtter i avsnitt 5.1.3 ovan, givetvis också är tillämpligt vid inlösen av tomträttsfastighet om ersättningarna ska knytas till marktaxeringsvärdet.

5.3 EU-rättens statsstödsregler

(betänkandet avsnitt 4)

Kontoret gör bedömningen att utredningens förslag angående såväl tomträtter för annat än bostadsändamål och tomträtter för flerbostadshus skulle kunna anses strida mot EU-rättens statsstödsregler. Båda kategorierna berörs av utredningens förslag om en avgäldsränta på 2,75 %. Eftersom denna ränta understiger marknadens direktavkastningskrav på mark (se kontorets synpunkter angående den föreslagna avgäldsräntan ovan) kommer tomträttshavare få en ekonomisk fördel fram-

för andra marknadsaktörer som innehar mark med äganderätt. Nämnas kan att redan idag gynnas innehavare av tomträtter eftersom även det direkta avkastningskrav om 3 % som enligt praxis ligger till grund för nuvarande avgäldsrenta understiger marknadens direktavkastningskrav på mark. Detta kommer bli till uttryck i övervärden i bebyggda tomträtter, då värdet av tomträtten är högre än byggnadsvärdet. Detta torde vara allmänt känt på fastighetsmarknaden.

För flerbostadshustomträtterna gäller, utöver den föreslagna låga avgäldsrentan, att både avgäldsunderlaget och friköpspriset av utredningen föreslås begränsas till endast 40 % av markens marknadsvärde. I utredningen motiveras ställningstagandet till att förslaget angående flerbostadshus inte strider mot statsstödsreglerna med att det inte finns någon annan relevant jämförelsegrupp gentemot vilken tomträtthavarna kan anses ha en ekonomisk fördel. Kontoret anser på sin sida att en jämförelse med ägare av flerbostadshus som innehar mark med äganderätt är högst relevant.

Eftersom frågan om statsstöd är svårbedömd bör den utredas närmare innan lagförslag utarbetas.

5.4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

5.4.1 Övergångsbestämmelser (betänkandet avsnitt 12.2)

Kontoret anser att i likhet med vad som är fallet enligt gällande lag bör råda avtalsfrihet de tio första åren efter en förnyad upplåtelse av tomträtt som ursprungligen upplåtits enligt lagstiftning som gällde före 1954.

5.5 Konsekvensanalys

5.5.1 Tomträtter för småhus (betänkandet avsnitt 13.2.1.1)

Utredningen jämför det möjliga avgäldsuttaget enligt lagförslaget med de avgälder som faktiskt tas ut idag. Detta är en missvisande jämförelse. Det möjliga uttaget enligt lagförslaget måste jämföras med de avgälder som skulle tas ut med nuvarande lag efter en översyn av de beslut som ligger till grund för dagens avgäldsnivåer.

Att tio av totalt 71 redovisade kommuner får sänkta avgäldsintäkter med mer än en miljon kr är inte godtagbart och kompenseras inte av att andra kommuner kan ta ut högre avgälder än vad de gör i dag. För övrigt är det som utredaren konstaterar så att åtskilliga kommuner hittills valt att ta ut en lägre avgäld än vad utredarens förslag medger. Om dessa kommuner inte höjer avgälden eller endast gör det

i måttlig omfattning kan lagförslaget resultera i totalt sett sänkta avgälder.

Utredningsförslaget vad avser småhusavgälder synes i hög grad bygga på Konjunkturinstitutets (KI:s) bedömning att markvärdet på lång sikt kommer att ha en ökningstakt på 3,2 – 3,8 % per år.

Kontoret anser att KI:s bedömningsunderlag är bristfälligt och inte kan läggas till grund för utredarens ställningstaganden och förslag. Bedömningen synes inte grundas på något empiriskt underlag utan på ett antal mycket osäkra antaganden om utvecklingen för hushållens inkomster och byggkostnader för småhus samt sambanden dem emellan.

5.5.2 Tomträtter för flerbostadshus (betänkandet avsnitt 13.2.1.2)

Utredningens schablonmässiga beräkningar utgår från att det är möjligt för markägaren att ta ut maximal avgäld enligt förslaget för alla sina flerbostadshustomträtter. Det är dock inte möjligt i Stockholm. Om förslaget införs kommer Stockholm att behöva sänka avgälderna i delar av staden. Detta intäktsbortfall måste kompenseras genom höjningar i andra delar av staden. Maximal avgäld utifrån förslaget ligger i Stockholm på uppemot 300 kr/kvm BTA. Den högsta avgäld staden tar ut vid reglering enligt gällande beslut är 143,50 kr/kvm BTA. En så kraftig höjning är inte rimlig, varför staden inte ens utan justering för värderingsosäkerhet och säkerhetsmarginal kommer att kunna kompensera sig för de sänkningar förslaget ger upphov till.

Som framgår av avsnitt 5.1.4 går det inte att basera avgälderna för flerbostadshus i Stockholm på 40 % av markens marknadsvärde till följd av behovet av säkerhetsmarginal. Kontoret har gjort beräkningar av konsekvenserna för Stockholms stad om avgälderna baseras på 28 % av marknadsvärdet. Vid en jämförelse med dagens utgående avgälder innebär förslaget att staden om tio år när förslaget har fått fullt genomslag förlorar ca 90 miljoner kr per år i dagens penningvärde i ett antal områden. Det riktiga är dock att jämföra med de avgäldsintäkter staden skulle kunna få efter ett tänkt nytt kommunfullmäktigebeslut. Nuvarande bostadsavgälder beslutades av kommunfullmäktige 2004 och kommer att bli föremål för en översyn under 2013. Om vi försiktigt förutsätter att nuvarande avgälder inför ett nytt beslut räknas om med KPI blir förlusten i dessa områden istället ca 135 miljoner kr per år om tio år. Med en real kalkylränta om 4,5 % (motsvarande kontorets uppfattning om direktavkastningskravet på mark) blir nuvärdet av förlusten ca 2,4 miljarder kr (ca 1,6 miljarder kr om man utgår från dagens avgäldsnivåer). Om kalkylräntan istället sätts till 2,75 % (motsvarande utredningens föreslagna

avgäldsränta) blir förlusten ca 4,2 miljarder kr (ca 2,8 miljarder kr om man utgår från dagens nivåer).

I och för sig medför förslaget, med avgäldsunderlag om 28 % av marknadsvärdet enligt ovan, en möjlighet att höja avgälderna i vissa områden. Denna möjlighet finns emellertid redan idag och kan alltså inte tillskrivas förslaget. Även om denna möjlighet beaktas ger förslaget upphov till en årlig förlust. Det kan konstateras att det då leder till en årlig förlust om tio år om ca 41 miljoner kr, med förutsättningen att nuvarande avgälder skulle räknas om med KPI. Nuvärdet av denna förlust uppgår till ca 0,7 miljarder kr vid en real kalkylränta om 4,5 % och till ca 1,3 miljarder kr vid en real kalkylränta om 2,75 %. De avgäldsökningar som då förutsätts skulle dock i vissa områden bli så kraftiga att de inte är politiskt möjliga att genomföra.

Om avgäldsunderlaget i stället bestäms till 40 % av marknadsvärdet, d v s utan något säkerhetsavdrag, blir resultatet sannolikt ett stort antal domstolsprocesser. Sådana processer kan förväntas resultera i avgäldsunderlag som ligger över 28 % av marknadsvärdet. Detta alternativ bedöms alltså ge ett något bättre ekonomiskt resultat för staden än en schablonvärdering med säkerhetsavdrag. Dock kommer detta att leda till många processer och ökade kostnader för såväl markägare som tomträtthavare. Detta strider mot själva syftet med lagändringarna.

5.5.3 Tomträtter för andra ändamål än bostäder (betänkandet avsnitt 13.2.1.3)

Med en avgäldsränta om 2,75 % istället för nuvarande reala avgäldsränta på 3 % blir de årliga förlusterna efter tio år i dagens penningvärde ca 80 miljoner kr per år. Nuvärdet av förlusterna uppgår till ca 1,4 miljarder kr vid en real kalkylränta om 4,5 % och till ca 2,5 miljarder kr vid en real kalkylränta om 2,75 %.

Om avgäldsräntan i praxis blir högre än 3 % blir förlusterna större än vad som framgår av beräkningarna ovan.

Utredaren anser att förslaget med en ränta om 2,75 % borde vara kostnadsneutralt med ett scenario där nuvarande lag inte ändras. Skälet är att en fortsatt tillämpning av nuvarande lagstiftning skulle medföra att avgäldsräntan anpassar sig till nivån 2,75 %, under förutsättning att bedömningen av realräntans nivå är riktig. Detta är en felaktig uppfattning. Av synpunkterna på avsnitt 6.5.1 i betänkandet framgår att det är direktavkastningskravet på mark som ska läggas till grund för realräntan. Av Svea hovrätts dom rörande kv Trollhättan följer att avgäldsräntan för över-skådlig tid inte kan bli lägre än 3 %. Däremot kan den bli högre än 3 %.

Inte ens om avgäldsrentan skulle baseras på den riskfria realrentan finns det anledning att tro att rentan skulle anpassas till nivån 2,75 %. Som framgår i avsnitt 5.1.2.4 ovan har utredningen underskattat nivån på den långsiktiga förväntade realrentan. Enligt kontorets bedömning ligger denna ränta på en nivå som överstiger 3 %.

Att det utifrån samma underlagsmaterial är möjligt att komma fram till så skilda slutsatser som utredningen och kontoret gjort visar att det finns en stor osäkerhet om realrentan. Om materialet skulle användas vid en domstolsprövning enligt gällande lagstiftning är därför enligt kontorets uppfattning troligast att den hittills gällande nivån på realrentan om 3 % fastställs.

Utredaren anser själv att utvecklingen av nuvarande praxis är utomordentligt svår att bedöma, inte minst med hänsyn till Svea hovrätts dom rörande kv Trollhättan. Vidare anser utredaren att om nuvarande praxis överhuvudtaget inte ger utrymme för en lägre avgäldsrenta än 3 % så leder förslaget med en ränta om 2,75 % till effekter som inte varit åsyftade. Då borde avgäldsrentan hellre sättas till 3 %.

Med utredningens inställning till nuvarande rättspraxis och med hänsyn till den osäkerhet som finns om realrentans storlek finns inte anledning att lagstifta om en räntesats och därmed föregripa de klargöranden av rättspraxis som utredningen synes se behov av. I vart fall finns inte anledning för utredningen att föreslå en lägre räntesats än de 3 % som har gällt sedan 1986.

För övrigt finner kontoret att det är inkonsekvent och anmärkningsvärt att utredningens överväganden rörande avgäldsrentan grundas på en förväntad sänkning av nivån vid tillämpning av gällande lag samtidigt som den begränsar avgäldsunderlagen för småhus och flerbostadshustomträtter med hänsyn till i princip dagens utgående avgälder trots att dessa i regel kan höjas väsentligt vid tillämpning av samma lag. Detta innebär att utredningen utgår från att rentan kan ändras men att avgäldsunderlaget ska förbli oförändrat.

5.5.4 Totala ekonomiska konsekvenser för Stockholm

De totala förluster för Stockholm stad som följer av förslaget bedöms efter tio år uppgå till ca 215 miljoner kr i dagens penningvärde. Detta motsvarar ett nuvärdesberäknat engångsbelopp om 3,8 miljarder kr vid en real kalkylränta om 4,5 %.

Förslaget ger så stora ekonomiska förluster att det enligt kontorets uppfattning strider mot utredningsdirektiven. Där anges att det ska eftersträvas att den nya ordningen i huvudsak medför oförändrade avgäldsintäkter respektive kostnader,

allt jämfört med de genomsnittliga avgäldsnivåer som följer av dagens avgäldssystem. Vidare bör som utredningen själv tolkat sina direktiv dess förslag i väsentliga avseenden utgå från de principer och grunddrag som kännetecknar det nuvarande regelverket och den praxis som har utvecklats i anslutning till detta. Att bortse från att det är direktavkastningskravet på mark som ska läggas till grund för avgäldsräntan är inte förenligt med detta.

Förslaget innebär att tomträttshavarna gynnas på kommunernas bekostnad. Detta strider också mot utredarens tolkning av utredningsdirektiven. Utredaren har inte sett det som sin uppgift att föreslå regler som skulle ändra tomträttsinstitutets ändamål och syften eller mera generellt stärka den ena partens ställning.

5.5.5 Övriga konsekvenser för Stockholms stad

Enligt stadens markanvisningspolicy har byggherren möjlighet att få mark för hyresrätter upplåten med tomträtt. Tomträtt är ofta en förutsättning för såväl byggherrar som staden att få ekonomi i hyresrättsprojekt och därmed en förutsättning att få till stånd nya hyresrätter och studentbostäder. Om regeringen beslutar i enlighet med utredningens förslag så kommer intresset att upplåta fastigheter med tomträtt för småhus och flerbostadshus vara näst intill obefintligt framdeles. Förslaget innebär således en risk att det inte kommer att byggas hyresrätter i Stockholm. Detta skulle innebära allvarliga hinder mot att uppfylla stadens bostadsbyggnadsmål.

5.5.6 Administrativa och samhällsekonomiska konsekvenser

5.5.6.1 Domstolarna (betänkandets avsnitt 13.2.3.3)

Då avgäldsmålen i det absoluta flertalet fall rör markvärdet bedöms en i lag bestämd avgäldsränta minska antalet mål i högst begränsad omfattning.

Som påtalats i avsnitt 5.5.2 ovan finns det risk att förslaget att bestämma avgäldssunderlaget som 40 % av marknadsvärdet leder till ett ökat antal avgäldstvister. Förslaget kan de alltså medföra ökade kostnader för domstolarna.

5.6 Kontorets avslutande synpunkter

Kontoret motsätter sig att avgäldsräntan bestäms i lag. Om så ändå ska ske ska avgäldsräntan i enlighet med gällande praxis baseras på direktavkastningskravet för mark och inte understiga 3 %. Kontoret motsätter sig också att avgäldssunderlagen begränsas i förhållande till marknadsvärdet. Stockholms stad tar inte ut maximala bostadsavgälder baserade på marknadsvärde eftersom detta i många fall skulle ge upphov till orimliga avgäldsnivåer. Vår uppfattning är att systemet i fungerar bra med marknadsvärdet som bas för avgäldssunderlaget, någon ytter-

ligare begränsning av kommunernas möjlighet att fastställa avgäldsunderlag behövs inte.

Kontoret är i huvudsak positivt till förslagen rörande värderingsintervall, möjligheten till årlig omräkning och förfarandet vid avgäldsändring. När det gäller tomträtter för småhus anser kontoret att värderingsintervallen ska vara tio år.

Någon friköpsrätt bör inte införas. Med en friköpsrätt förlorar staden möjligheten att tillgodogöra sig den markvärdestegring som är hänförlig till stora investeringar. Ett beslut om att göra friköpet tvingande till förmån för tomträttshavaren till ett lågt schablonmässigt eller av annan än markägaren fastställt pris skulle kunna betyda ett upphörande av upplåtelseformen.

Enligt stadens markanvisningspolicy har byggherren möjlighet att få mark för hyresrätter upplåten med tomträtt. Tomträtt är ofta en förutsättning för såväl byggherrar som staden att få ekonomi i hyresrättsprojekt och därmed en förutsättning att få till stånd nya hyresrätter och studentbostäder. Om regeringen beslutar i enlighet med utredningens förslag så kommer intresset att upplåta fastigheter med tomträtt för småhus och flerbostadshus vara näst intill obefintligt framdeles. Förslaget innebär således en risk att det inte kommer att byggas hyresrätter i Stockholm. Detta skulle innebära allvarliga hinder mot att uppfylla stadens bostadsbyggnadsmål.

En av utgångspunkterna är att eftersträva att den nya ordningen medför i huvudsak oförändrade avgäldsintäkter för fastighetsägarna och oförändrade kostnader för tomträttshavarna, jämfört med de genomsnittliga avgäldsnivåer som följer av dagens avgäldssystem. Utredningens schablonmässiga beräkningar utgår från att det är möjligt för markägaren att ta ut maximal avgäld enligt förslaget för alla sina flerbostadshustomträtter. Det är dock inte möjligt i Stockholm då det skulle ge upphov till orimliga höjningar. Förslaget uppfyller således inte förutsättningen i direktivet att det ska vara intäcks- och kostnadsneutralt jämfört med dagens system.

De ekonomiska effekterna av förslaget är omfattande, främst beroende på sänkningen av avgäldsräntan och begränsningen av avgäldsunderlag för flerbostadshus. Det totala intäktsbortfallet beräknas till ca 170 miljoner kr per år om tio år när systemet slagit igenom fullt ut och jämfört med de intäkter Stockholm har per 2012. Nuvärdet av förlusterna beräknas till 3,0 miljarder kr. Nuvarande bostadsavgälder beslutades av kommunfullmäktige 2004 och kommer att bli föremål för en översyn under 2013. Därefter kommer förslagets negativa



påverkan att bli ännu större. Förlusterna blir då totalt 215 miljoner kr per år med ett nuvärde om 3,8 miljarder kr.

De förändringar som utredningen förslår vad avser förfarandet skulle förbättra systemet i tillräcklig grad. Antalet processer skulle bli färre och administrationen kring avtalshantering minska. Något behov av att lagreglera avgäldsrenta och avgäldsunderlag på det sätt som föreslås föreligger inte.

Kontoret föreslår att exploateringsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av betänkandet SOU 2012:71 med detta tjänsteutlåtande.

Slut