



PM 2013:26 RI (Dnr 001-1629/2012)

Tomträttsavgäld och friköp (SOU 2012:71)

Remiss från Justitiedepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Tomträttsavgäld och friköp” (SOU 2012:71) hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Regeringen beslutade den 22 juni 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa tomträtts- och arrendefrågor. Utredningen, Tomträtts- och arrendeutredningen, har i huvudsak haft två uppdrag; dels att föreslå enklare regler för hur tomträttsavgäld ska bestämmas, dels att ta ställning till om en rätt för tomträttshavaren att friköpa fastigheten bör införas samt föreslå hur villkor för friköp bör utformas. En ny modell för avgäldsreglering föreslås som utgår från principerna och grunddragen i dagens regelverk, vilket bland annat innebär att avgäldsutvecklingen kommer att vara beroende av markvärdeutvecklingen. Förslaget innebär vidare att avgäldsunderlaget ska stå i visst förhållande till markens värde. Vidare har utredningen bedömt att dagens möjlighet att avtala om friköp inte ska kompletteras med någon rätt för tomträttshavaren att förvärva fastigheten mot fastighetsägarens vilja.

Utredningen finns att läsa i sin helhet på regeringens hemsida:

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/20/26/64/3fd0a8a1.pdf>

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och exploateringsnämnden.

Stadsledningskontoret anser att det inte finns något behov av utredningens förslag om att utgå från marktaxeringsvärdet. Kontoret konstaterar även att avgäldsunderlaget inte bör begränsas i lag eller avgäldsräntan fastställas i lag.

Exploateringsnämnden anser att avgäldsräntan inte bör bestämmas i lag. Nämnden motsätter sig också att avgäldsunderlagen begränsas i förhållande till marknadsvärdet.

Mina synpunkter

Tomträttsinstitutet är en av grundpelarna i Stockholms arbete med att bygga bostäder. De byggföretag som bygger hyresrätter och studentbostäder får som regel den mark de bygger på upplåten med tomträtt. Även kommersiella fastigheter i attraktiva

lägen, där staden inte vill avhända sig rådigheten, upplåts med tomträtt, något som skapar stabilitet och förutsägbarhet för alla parter.

Stockholms stads, genom exploateringsnämndens, beräkningar av utredningens nya förslag visar att staden år 2025 (då föreslagna förändringar kan förväntas ha fått fullt genomslag) förlorar cirka 170 miljoner kronor per år räknat i dagens penningvärde. Denna effekt av utredningens förslag strider mot utredningsdirektiven angående i huvudsak neutrala effekter på avgäldsintäkterna. Utredningens förslag skulle således få förödande konsekvenser för stadens ekonomi avseende intäkter från tomträttsavgälder. Beslutar regeringen i enlighet med utredningens förslag vad gäller avgälderna för tomträtt så kommer intresset för att upplåta fastigheter med tomträtt för småhus och flerbostadshus vara näst intill obefintligt. Då tomträtt är en förutsättning för fastighetsägarna och staden för att få ekonomi i hyresrättprojekten och därmed en förutsättning att få till stånd nybyggnation av hyresrätter och studentbostäder, innebär förslaget att det finns risk att det inte kommer att byggas hyresrätter i Stockholm. En sådan konsekvens kan innebära allvarliga hinder mot att uppfylla stadens bostadsbyggnadsmål, något som vore mycket olyckligt. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets och exploateringsnämndens utlåtanden.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Tomträttsavgäld och friköp (SOU 2012:71)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 13 januari 2013

STEN NORDIN

Bilagor

1. Tomträttsavgäld och friköp (SOU 2012:71), sammanfattning
2. Exploateringskontorets synpunkter på särskilt yttrande av experten Tore Ljungkvist

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Ann-Margarethe Livh (V) enligt följande.

Vi delar i stort sätt exploateringskontorets och stadsledningskontorets synpunkter som svar på remissen. Stockholm och övriga kommuner ska ha möjligheter att driva en självständig bostadspolitik. Det finns ingen anledning för staten att låsa underlaget för avgälder till fasta procentsatser. I ett läge där staten tagit sin hand från bostadspolitiken är det viktigt att kommunerna har alla möjligheter att bedriva en social bostadspolitik och inte underkastas statliga begränsningar.

I frågan om s.k. friköp kan man reflektera över och titta på den Norska friköpsregeln. Där har man helt andra traditioner gällande upplåtelseform av mark som kanske inte är helt jämförbart med det svenska tomträttsinstitutet men tåls trots detta att titta på. I de norska regler

har man tvingande friköpsregler (Festeloven) lite beroende på hur "festerettsavtalet" ser ut. En äldre förekommande upplåtelseform i Norge är "upplåtelse för evig tid" med ofta en låg, mycket, fördelaktig festeavgift för festaren. Den kan lösas för 30 x festeavgiften oavsett storlek eller värdet på fastigheten. Kortare avtalsperioder genererar olika pris för friköp. Bland annat en regel om 40 % av marknadsvärdet. Detta att jmf med utredningens förslag om friköp.

ÄRENDET

Tomträtts- och arrendeutredningen har i uppdrag att utreda vissa tomträtts- och arrendefrågor. I ett delbetänkande redovisar utredningen överväganden och förslag angående tomträttsavgäld och friköp av tomträttsfastigheter.

Tomträtt utgör en särskild form av nyttjanderätt till fast egendom och idag finns enligt utredningen cirka 62 300 tomträtter i Sverige. Av dessa är cirka 49 100 avsedda för småhusbebyggelse, 6 300 för flerbostadsbebyggelse och 6 800 upplåtna för annat ändamål, till exempel kontor eller industri. Övervägande antalet fastigheter som är upplåtna med tomträtt ägs av kommunerna och kommunernas samlade avgäldsintäkter uppgick år 2011 till cirka 2,8 miljarder kronor. Tomträtter kan grovt indelas i tre kategorier; småhustomträtter, flerbostadstomträtter och tomträtter för andra ändamål än bostäder.

Av utredningen anges att nuvarande bestämmelser om tomträttsavgäld sedan länge ansetts förenade med problem. Bland annat exemplifieras att reglerna ger utrymme för flera olika sätt att beräkna avgälden och ibland nödvändiggör komplicerade beräkningar. Vidare anförs att dagens avgäldsbestämning sker med tioåriga eller längre intervall vilket kan leda till kraftiga avgäldsökningar vid ingången av en ny avgäldsperiod. Detta har enligt utredningen medfört att parterna och domstolarna belastas av svårösliga, tidsödande och kostnadskrävande tvister om tomträttsavgäldens storlek samt att reglerna ibland uppfattas som orättvisa och obilliga, bland annat till följd av avgäldens koppling till markvärdet, vilken i tider av kraftig markvärdesökning medför att avgälderna kan öka påtagligt.

En fastighetsägare och en tomträttshavare kan överenskomma om att tomträttshavaren ska få köpa fastigheten. Nuvarande lagstiftning ger inte tomträttshavaren någon rätt att förvärva fastigheten mot fastighetsägarens vilja, det vill säga det som ibland brukar kallas en ”friköpsrätt”. I utredningsuppdraget har ingått att ta ställning till om det bör införas en sådan rätt och under vilka förutsättningar som det i så fall ska kunna ske. I direktivet anges att oavsett ställningstagande om friköp så ska utredningen utarbeta nödvändiga författningsförslag om villkoren för friköp och friköpspriset.

Tomträttsavgäld

En ny modell för avgäldsreglering föreslås som utgår från principerna och grunddragen i dagens regelverk, vilket bland annat innebär att avgäldsutvecklingen kommer att vara beroende av markvärdeutvecklingen. Utredningen har föreslagit en modell för reglering som i sina huvuddrag är gemensam för alla tre slagen av tomträtter. I några viktiga avseenden har dock utredningen, föreslagit att skilda slag av tomträtter bör regleras på olika sätt.

Enligt nuvarande bestämmelser ska avgälden vara densamma under en längre period om minst tio år, en så kallad avgäldsperiod. Utredningen föreslår att avgälden fortsättningsvis ska justeras varje år. Syftet är att undvika sprängvisa avgäldshöjningar vid ingången av en ny avgäldsperiod och att undvika beräkningstekniska komplikationer vid bestämning av avgälden.

Förslaget innebär vidare att avgäldsunderlaget ska stå i visst förhållande till markens värde. Detta förutsätter något slag av återkommande markvärdering. Förslaget bygger på att denna värdering inte ska behöva göras inför varje avgäldsperiod utan först med längre intervall. För småhustomträtternas del föreslås värderingsintervallen

vara treåriga, för övriga tomträtter föreslås tioåriga värderingsintervall, med möjlighet för parterna att i vissa fall avtala om längre intervall.

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

Utredningen föreslår att avgäldsrentan i lag anges till 2,75 procent. Den räntenivån ska enligt förslaget gälla för samtliga tomträttskategorier. Utredningen har bedömt att det är rimligt att utgå från den långsiktiga realräntan. Konjunkturinstitutet har på utredningens uppdrag gjort en bedömning av realräntans nivå och funnit att den långsiktiga korta realräntan ligger på drygt 2 procent, medan den långsiktiga långa realräntan ligger i spannet 2,4 till 3,0 procent.

För bestämmande av avgäldsunderlaget föreslår utredningen skilda regler för respektive slag av tomträtter. För tomträtter avseende småhus föreslås att avgäldsunderlaget ska bestämmas med utgångspunkt i det marktaxeringsvärde som fastställts vid den allmänna eller förenklade fastighetstaxeringen eftersom detta värde relativt väl anses återspegla markens verkliga värde. När det gäller övriga tomträtter, det vill säga flerbostadstomträtter och tomträtter för annat ändamål än bostäder, föreslås att avgäldsunderlaget i stället ska bestämmas med ledning av en fri värdering, inriktad på att ta fram markens marknadsvärde. Vid bedömningen av markvärdet ska, på samma sätt som i dag, hänsyn tas till ändamålet med upplåtelsen och de närmare villkor som ska tillämpas i fråga om fastighetens användning och bebyggelse.

Eftersom utredningens direktiv stipulerat att det nya förslaget ska medföra i huvudsak oförändrade avgäldsintäkter för fastighetsägarna och oförändrade kostnader för tomträttshavarna har utredningen kommit fram till att avgäldsunderlaget för småhustomträtter och flerbostadstomträtter ska uppgå endast till en viss kvotdel av det konstaterade markvärdet. Utredaren föreslår att avgäldsunderlaget för småhustomträtter ska motsvara 50 procent av tomträttsfastighetens marktaxeringsvärde och att avgäldsunderlaget för flerbostadstomträtter ska motsvara 40 procent av markens marknadsvärde. Med ledning av beräkningar som utförts av Statistiska centralbyrån på utredningens uppdrag har bedömning gjorts att dessa förslag, när den nya regleringen träder i kraft, kommer att innebära att det totala avgäldsuttaget för respektive tomträttskategori väsentligen kommer att motsvara dagens faktiska avgäldsuttag.

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

I enlighet med direktiven har behovet av ett särskilt skydd mot avgäldshöjningar i händelse av kraftiga markvärdestegringar utretts. Utredningen bedömer att en ”spärrregel” vore önskvärd men har inte kommit fram till något konkret resultat.

Utredningens förslag är att avgäldsbestämmelserna för småhustomträtter ska vara tvingande, vilket innebär att inför varje enskild avgäldsperiod ska parterna kunna avtala om att avgälden ska bestämmas på annat sätt än vad lagen anger, men ett sådant avtal får inte innebära att avgälden blir högre än vad som följer av lagen. Dock gäller full avtalsfrihet mellan parterna de första tio åren. För övriga tomträtter föreslås en i väsentliga delar tvingande reglering, men inför varje period kan parterna komma överens om en reglering på annat sätt än vad som följer av lagen med en möjlighet att träffa avtal om hur avgälden ska bestämmas för hela det förestående värderingsintervallet.

Vidare har utredningen föreslagit bestämmelser om förfarandet och inskrivning. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Friköp

Utredningen har bedömt att dagens möjlighet att avtala om friköp inte ska kompletteras med någon rätt för tomträttshavaren att förvärva fastigheten mot fastighetsägarens vilja. Skälen är att en sådan bestämmelse skulle strida mot egendoms-skyddet i regeringsformen för enskilt ägda tomträttsfastigheter och även innebär en begräsning i den kommunala självstyrelsen för tomträttsfastigheter i allmän (kommunal) ägo. Utredningen har vidare bedömt att det inte heller ska införas enhetliga friköpsregler att tillämpa i händelse av avtalade friköp. Däremot har utredningen i enlighet med utredningsdirektiven redovisat ett förslag till regler om friköp, vilken i utredningen benämns som inlösen av tomträttsfastighet, som i stort sett innebär att:

- Tomträttshavaren ska kunna påkalla inlösen när det har förflutit trettio år sedan fastigheten först uppläts med tomträtt.
- Fastighetsägaren ska ha rätt till ersättning som motsvarar respektive tomträtts avgäldsunderlag. För småhustomträtter innebär detta att ersättningen ska motsvara 50 procent av det marktaxeringsvärde som har fastställts vid den allmänna eller förenklade fastighetstaxeringen.
- Vid inlösen av andra tomträtter ska ersättningen bestämmas med utgångspunkt i markens marknadsvärde vid den tidpunkt då talan om inlösen väcks vid domstol.
- Ersättningen för fastigheter som är upplåtna med tomträtt för annat ändamål än bostäder ska motsvara markens marknadsvärde, medan ersättningen för fastigheter som är upplåtna med tomträtt för flerbostadsändamål ska bestämmas till 40 procent av marknadsvärdet.

Om lagstiftaren anser att det bör införas en lag om inlösen av tomträttsfastigheter, bedömer utredningen att denna kan träda i kraft den 1 juli 2014. De nya bestämmelserna bör dock inte tillämpas förrän vid utgången av den avgäldsperiod som löper vid ikraftträdandet. Bestämmelserna bör över huvud taget inte tillämpas på tomträtter som fortfarande omfattas av den lagstiftning som gällde före år 1954.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och exploateringsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 januari 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Nuvarande lagstiftning kring tomträttsinstitutet går tillbaka till 1907 års nyttjanderättslag som trädde i kraft den 1 januari 1908 då tomträttsinstitutet infördes. Bestämmelserna om tomträtt har därefter ändrats i sak huvudsakligen vid två tillfällen, den 1 januari 1954 och den 1 januari 1968.

Stadsledningskontoret konstaterar därmed att lagstiftningen är gammal och det torde finnas ett behov av att uppdatera och modernisera lagen. Stadsledningskontoret delar dock inte de skäl som utredningen motiverar föreslagna ändringar med. Bland annat att nuvarande bestämmelser anses vara förenade med problem och att dessa innebär att domstolar belastas av svårlösliga, tidsödande och kostnadskrävande tvister om tomträttsavgäldens storlek. Av mark- och miljödomstolen i Nacka att döma finns det inte särskilt många aktiva tomträttsmål och merparten av dessa rör kommersiella tomträtter. En stor del av tomträttsprocesserna görs dessutom upp i godo mellan parterna.

Stadsledningskontoret anser inte att de bakomliggande skälen till utredningens problem-beskrivning av nuvarande lagstiftning tydligt framgår eller motiveras tillräckligt. Det finns inte heller något i utredningen som talar för att det föreslagna systemet för småhus med koppling till marktaxeringsvärdet inte skulle leda till ett ökat antal överklaganden av taxeringsvärden.

Stadsledningskontoret konstaterar, sett över en längre tid, att antalet tvister som gäller avgäldsrentan är få. Flertalet processer rör istället markvärdet för kommersiella tomträtter. Det kan noteras att de kommersiella tomträtterna endast utgör cirka tio procent av samtliga tomträtter.

Vidare anser stadsledningskontoret att det är angeläget att regeringens utredningar samordnas. Utredningen om Bostadstaxering - avveckling eller förenkling har under hösten 2012 varit föremål för remiss och det är därför i dagsläget inte helt klart vad som händer med taxeringsvärdena. Bland annat framgår av betänkandet om bostadstaxering att definitionen av tomtmark för småhus föreslås ändras på så sätt att värdet på tomtanläggning inte skall beaktas vid bestämmande av riktvärde.

Stadsledningskontorets synpunkter angående utredningens förslag och slutsatser kring tomträttsavgäld

Av utredningsdirektiven framgår att det nya förslaget ska medföra i huvudsak oförändrade avgäldsintäkter för fastighetsägarna och oförändrade kostnader för tomträtthavarna. Stadsledningskontorets bedömning är att utredningens förslag inte uppfyller dessa kriterier. Stadens, genom exploateringsnämndens, beräkningar visar att med det nya förslaget så förlo- rar staden år 2025 (då föreslagna förändringar kan förväntas ha fått fullt genomslag) cirka 170 miljoner kronor per år räknat i dagens penningvärde. Nuvärdet av beräknade förluster har bedömts till cirka tre miljarder kronor per år vid en real kalkylränta om 4,5 procent och cirka 5,3 miljarder kronor per år vid en real kalkylränta om 2,75 procent. Uppdelat på de olika tomträttskategorierna fördelas de 170 miljoner kronorna enligt följande: flerbostads- hus: cirka 90 miljoner kronor och tomträtter för andra ändamål än bostäder cirka 80 miljoner kronor.

Det ska också beaktas att Stockholms stad i dagsläget baserar avgälden för flerbostadshus utifrån ett kommunfullmäktigebeslut år 2004, vilket är nästan tio år sedan. En jämförelse av det nya förslaget mot ett uppräknat kommunfullmäktigebeslut om reviderade/uppräknade avgälder skulle innebära ytterligare minskade intäkter för Stockholms stad med 45 miljoner kronor år 2025.

Stadsledningskontoret motsätter sig förslaget om att utgå från marktaxeringsvärdet och att avgäldsunderlaget överhuvudtaget begränsas i lag. Det finns inget behov av en sådan begränsning. Stadsledningskontoret anser liksom exploateringsnämnden att nuvarande sy- stem fungerar bra. Idag är det endast ett fåtal fastighetsägare som tar ut avgäldsrenta på mar- kens fulla marknadsvärde. Detta visar att kommunerna tar bostadssociala hänsyn och ansvar för att avgälderna inte blir orimligt höga. Hur avgäldsunderlaget förhåller sig till marknads- värdet varierar dock mellan kommunerna och varje enskild kommun bör därför ha möjlighet att besluta om rimlig nivå på avgäldsunderlag och avgälder.

Stadsledningskontoret motsätter sig, såväl ur ett juridiskt som ur ett kommunalekono- miskt perspektiv, att avgäldsrentan fastställs i lag. Om exempelvis ränteläget helt kastats om, krävs en ändring i lag för att anpassa eller justera räntenivån. Detta kan vara en relativt sett lång process vilket kan få såväl individuella som kommunalekonomiska konsekvenser. Stadsledningskontoret anser därför inte att avgäldsrentan ska fastställas i lag men om så ändå sker är det av största vikt att denna fastställs till **rätt** nivå. Det måste göras noggranna utred- ningar avseende det ekonomiska utfallet innan procentsatsen fastslås. Stadsledningskontoret anser att det finns anledning att ifrågasätta utredningens förslag till räntenivå vilken framstår mer som en skälighetsavvägning mellan partsintressen än ett resultat av erforderlig utred- ning. Mycket talar för att ytterligare utredning behövs för att kunna bestämma en långsiktigt hållbar avgäldsrenta.

Utredningen förslag att fastställa avgäldsrentan till 2,75 procent kan, enligt stadsledningskontorets uppfattning, anses strida mot EU-rättens statsstödsregler. Såväl tomträtter för annat än bostadsändamål och tomträtter för flerbostadshus berörs av utredningens förslag om en avgäldsrenta på 2,75 procent. Om denna ränta understiger marknadens direktavkastningskrav på mark, vilket är såväl stadsledningskontorets som exploateringsnämndens bedömning, bland annat utifrån Svea hovrätts dom 2012-01-31 angående fastigheterna Trollhättan 29-33 (mål nr F 5259-10 m fl) där hovrätten drog slutsatsen att direktavkastningskravet för mark på den allmänna fastighetsmarknaden skäligen inte understiger tre procent, kommer tomträttshavare få en ekonomisk fördel framför andra marknadsaktörer som innehar mark med äganderätt.

Svea hovrätts avgörande i målet angående Trollhättan 29-33 innebar att det var den direkta metoden, såsom beskrivs i rättsfallet NJA 1975 sidan 385 som tillämpades i målet, det vill säga att direktavkastningskravet på mark ska ligga till grund för avgäldsrentan. Genom HD:s beslut att inte meddela prövningstillstånd avseende domen om Trollhättan 29-32, har gällande rättspraxis inte ändrats och det är därmed direktavkastningskravet på mark som ska ligga till grund för avgäldsrentan.

Stadsledningskontoret motsätter sig att avgäldsunderlaget överhuvudtaget begränsas i lag, då det inte kan anses finnas behov av en sådan begränsning. Som framgår av utredarens redogörelse i avsnitt 3.2 är det idag endast ett fåtal fastighetsägare som tar ut avgäldsrenta på markens fulla marknadsvärde, vilket visar att kommunerna redan med nuvarande tomt-rättslagstiftning tar 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 för småhustomträtter till 50 procent av tomt-rättsfastighetens marktaxeringsvärde och att avgäldsunderlaget för flerbostadstomträtter ska motsvara 40 procent av markens marknadsvärde medför att vissa kommuner får sänkta avgäldsintäkter. Detta är enligt stadsledningskontorets mening inte godtagbart och kompenseras 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 innebär också en begränsning i förhållande till gällande lagstiftning som medger att kommunerna baserar avgälden på ett fullt marknadsvärde. För övrigt är det inte möjligt för kommunerna att få ut en avgäld som baseras på 40 procent av marknadsvärdet om denna bestäms i lag. För att undvika avgäldsprocesser, anger exploateringsnämnden, att det är nödvändigt att kommunerna tillämpar en lägre procentsats än de 40 procent av marknadsvärdet som föreslås för flerbostadshus-tomträtter. En rimlig säkerhetsmarginal är 30 procent vilket ger ett möjligt avgäldsunderlag om 28 procent av marknadsvärdet. För det fall kommunerna tar ut så mycket i avgäld som lagen skulle medge skulle detta ge upphov till fler processer om markvärdet än vad vi har med gällande system med en inbyggd säkerhetsmarginal.

Exploateringsnämnden har gjort preliminära beräkningar av konsekvenserna för Stockholms stad av att avgälderna baseras på 28 procent av marknadsvärdet. Vid en jämförelse med dagens utgående avgälder innebär förslaget att staden om tio år förlorar cirka 90 miljoner kronor per år i dagens penningvärde i ett antal områden.

Det är dock nödvändigt att utredaren tar i beaktande att kommunerna måste ha en säkerhetsmarginal när den lagstadgade procentsatsen skall bestämmas, eftersom kommunerna annars riskerar ett ökat antal domstolsprocesser samt de ökade kostnader som detta innebär.

Resonemanget om att i lag bestämma hur stor andel av marktaxeringsvärdet som ska utgöra avgäldsunderlaget samt att begränsa uttag av markvärdestegring, innebär enligt stadsledningskontorets mening en begränsning av egendomsskyddet och det kommunala självstyret. Vidare kan resonemanget kring en eventuell skydds-, eller spärregel innebära detsamma. Utredningen har dock inte lämnat något förslag kring detta varför stadsledningskontoret anser att det är svårt att lämna några konkreta synpunkter.

Vad gäller avgäldsperiodernas längd, med möjligheten till årlig omräkning, och förfarandet vid avgäldsändring instämmer kontoret dock i princip med utredningens förslag. Likaså

godtas förslaget i fråga om värderingsintervall för flerbostadshustomrätter och tomrätter för andra ändamål än bostäder. När det gäller tomrätter för småhus anser kontoret att värderingsintervallen ska vara tio år.

Stadsledningskontoret anser att det finns positiva fördelar med förslaget vad gäller uppsägningsreglerna. Det framstår som ändamålsenligt att part inte behöver väcka talan förrän senast tre månader efter den nya avgäldsperiodens början. För att möjliggöra enklare processer är det även positivt att tomrättsmål ska kunna handläggas som dispositiva tvistemål.

Stadsledningskontorets synpunkter angående utredningens förslag och slutsatser kring friköp av tomrätter

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att dagens möjlighet att avtala om friköp **inte** ska kompletteras med en rätt för tomrättshavaren att förvärva fastigheten mot fastighetsägarens vilja.

Stadsledningskontorets uppfattning är att ett beslut som skulle innebära en tvingande friköpsrätt strider mot egendomsskyddet i regeringsformen, EUs statsstödsregler om stöd till företag samt innebär en väsentlig inskränkning i det kommunala självstyret. Konkret kan en sådan regel innebära att kommunen tvingas sälja i vikande marknader, det vill säga när det som är som mest gynnsamt för tomrättshavaren. Även om försäljning sker när det som är som mest gynnsamt för kommunen så innebär utredningens förslag om lagreglering att försäljning av tomrättsfastigheter ska (för småhustomrätter och flerbostadstomrätter) ske till ett lägre pris än vad som är marknadsmässigt. Även om utredningen har dragit slutsatsen att inte föreslå en tvingande friköpsrätt så har det ändå ingått i uppdraget att redovisa ett förslag till regler om friköp, vilken i utredningen benämns inlösen av tomrättsfastighet. Stadsledningskontoret avstyrker utredningens förslag till regler i sin helhet med hänvisning till ovanstående.

Stadsledningskontoret konstaterar slutligen att om regeringen beslutar i enlighet med utredningens förslag vad gäller avgälderna för tomrätt så kommer intresset att framgent upplåta fastigheter med tomrätt för småhus och flerbostadshus vara näst intill obefintligt. För kommersiella fastigheter torde intresset av att upplåta marken med tomrätt minska påtagligt. Ett beslut om att göra friköpet tvingande till förmån för tomrättshavaren skulle kunna betyda ett upphörande av upplåtelseformen.

Stockholms stads markanvisningspolicy, antagen i exploateringsnämnden 2010, anger att ”marken för hyresrättslägenheter kan säljas till marknadsvärde eller upplåtas med tomrätt enligt de riktlinjer som kommunfullmäktige beslutar”. Då tomrätt är en förutsättning för fastighetsägarna och staden att få ekonomi i hyresrättprojekten och därmed en förutsättning att få till stånd nybyggnation av hyresrätter och studentbostäder, innebär förslaget att det finns risk att det inte kommer att byggas hyresrätter i Stockholm. En sådan konsekvens kan innebära allvarliga hinder mot att uppfylla stadens bostadsbyggnadsmål.

Utöver vad som anförts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande instämmer stadsledningskontoret helt i exploateringsnämndens yttrande i samma fråga.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen av ”Tomrättsavgäld och friköp (SOU 2012:71)” anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 7 februari 2013 att besluta enligt kontorets förslag.

Särskilt uttalade gjordes av vice ordföranden Maria Östberg Svanelind m.fl. (S) enligt följande:

Tjänsteutlåtandet pekar på ett övertygande sätt ut svagheterna i utredningens olika förslag.

På ett övergripande plan är det också orimligt att staten ska ta ifrån Stockholm ett av de viktigaste instrumenten för att bedriva en aktiv bostadspolitik genom att på oklara grunder låsa avgäldsunderlaget till fasta procentsatser, lika i hela landet. När staten inte längre tar sin del av ansvaret för bostadsförsörjningen bör man avstå från att skapa ytterligare svårigheter för de kommuner som fortfarande har ambitioner att stimulera bostadsproduktion.

Särskilt uttalande gjordes av Ann-Margarethe Livh enligt följande:

Stockholm och övriga kommuner ska ha möjlighet att driva en självständig bostadspolitik. Det finns ingen som helst anledning för staten att låsa underlaget för avgälder till fasta procentsatser. I ett läge där staten tagit sin hand från bostadspolitiken är det viktigt att kommunerna har alla möjligheter att bedriva en social bostadspolitik och inte underkastas statliga begränsningar.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 18 januari 2013 har i huvudsak följande lydelse.

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 tomträttsinnehavare 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 avgäldssintäkter för fastighetsägarna och oförändrade kostnader för tomträttsinnehavarna, 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 flerbostadshus-

tomträtter 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.

Tomträtthavaren 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, dvs 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 täckning 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 stupstocksförelägganden.

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 avgälspe-

rioden 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 inne-havarna 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 avgälds-underlag 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 tomträtts-havarna får en ekonomisk fördel framför andra marknadsaktörer. Utredningen anser dock att det inte finns någon annan relevant jämförelsegrupp gentemot vilken tomträtts-havarna kan anses ha ekonomisk fördel. Med hänsyn till detta och att de bestämmelser utredningen föreslår behandlar alla tomträtts-havare 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 avgälds-räntan 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 avgälds-räntan bör vara 2 %. Kontoret har ned-tecknat 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 tomträtts-havare i tider av kraftig mark-värdestegring 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 marktaxerings-värdet. Därmed finns inte någon anledning till att värderingsintervallen för denna kategori av tomträtter ska överensstämja 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 ökad 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 medelränteutredningen till grund för beräkningen av avgäldsräntan. 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 avgäldsräntan. 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 avgäldsräntan. 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 avgäldsräntan.

Den slutsats kontoret drar av rättsfallet från 1986 är att det är uppenbart att medelränteutredningen hade lagts till grund för avgäldsräntan 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 avgäldsräntan. 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 uppräkningsmetoden 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 skäliga ränta som söks ska motsvara den på marken belöpan 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 tomträttsinnehavaren 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 tomträttsinnehavaren 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 avgäldsrentan på material om direktavkastningskravet på mark.

Att hovrätten utgick från direktavkastningskravet på mark som grund för avgäldsrentan 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 avgäldsrentan 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 avgäldsrentan.

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 avgäldsrentan grundats på realräntemetoden, kan alltså inte ge vägledning i frågan om huruvida det är direktavkastningskravet på mark eller realräntan som avgäldsrentan 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 ”Realräntan i Sverige” – även fanns med i målen angående Trollhättan 29-33. Som framgått tillmättes detta underlag inte någon betydelse i de senare målen. Upplysningsvis 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 realräntan måste man göra ett riskpåslag på realräntan 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 räntan på värdet av den upplåtna marken sätts lika med realräntan på den allmänna kapitalmarknaden; härvid bortses då från att tillägg till realräntan 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 realräntan 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 realräntan i det aktuella fallet borde korrigeras för det fall att markens

direktavkastning under en väsentlig del av upplåtelse tiden 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 realräntan. (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 realräntan.

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 löp-tider 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 avgälds-perioden (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 tomt-rättsupplåtelse kan antas vara. I enlighet härmed förklarade HD i domslutet att avgäldsräntan skulle bestämmas med ledning av den lång-siktiga 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 skäligen 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 avgäldsräntans storlek (betänkandet avsnitt 6.5.2)

Utredningens argument för att avvisa direktavkastningskravet på mark som grund för avgäldsräntan 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 avgäldsräntan 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 Avgäldsräntan bör bestämmas med ledning av den långsiktiga realräntan (betänkandet avsnitt 6.5.3)

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

Avgäldsräntan (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 investering 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 Lekan-der 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 anfört 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 avgäldsrentans nivå. Som framgår av avsnitt 5.1.2.1 finns det enligt gällande rättspraxis möjlighet att avgäldsrentan kan bli högre än 3 % (exkl. triangeleffekt). Det är inte rimligt att markägarna förlorar denna möjlighet att få avgäldsrentan 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 avgäldsrentan 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 avgäldsrenta 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 sänkta 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 korrigerat värde eller ha möjlighet att begära omprövning av taxeringen. Fastighetsägaren saknar idag möjlighet att överklaga taxeringen för fastigheter upplåtna med tomtträtt.

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, dvs 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 tomtträttsfastigheter för flerbostadshus. Att göra individuel-

la 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 tomträtthavare 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 tomträtthavaren varje år, även om den enbart grundas på en indexomräkning. För samtliga tomträtter, utom de småhustomträtter där tomträtthavarna 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 tomträtthavaren 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 passivitets-

regel 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 prejudikatseffekten. 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 småhus-tomträtter i avsnitt 5.1.3 ovan, givetvis också är tillämpligt vid inlösen av tomträttsfastighet om ersättningen 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 avgäldsrenta på 2,75 %. Eftersom denna ränta understiger marknadens direktavkastningskrav på mark (se kontorets synpunkter angående den föreslagna avgäldsrentan ovan) kommer tomträttshavare få en ekonomisk fördel framför 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 bl.a. till uttryck i övervärdet i bebyggda tomträtter, d v s värdet av tomträtten är högre än byggnadsvärdet. Detta torde vara allmänt känt på fastighetsmarknaden.

För flerbostadshustomrätterna 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 tomträttshavarna kan anses ha en ekonomisk fördel. Kontoret anser å 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 bostads-avgälder 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 tomträttshavare. Detta strider mot själva syftet med lagändringarna.

5.5.3 Tomträtter för andra ändamål än bostäder

(betänkandet avsnitt 13.2.1.3)

Med en avgäldsrenta om 2,75 % istället för nuvarande reala avgäldsrenta 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 kalkylrenta om 4,5 % och till ca 2,5 miljarder kr vid en real kalkylrenta om 2,75 %.

Om avgäldsrentan 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 avgäldsrentan 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 avgäldsrentan för överskådlig tid inte kan bli lägre än 3 %. Däremot kan den bli högre än 3 %.

Inte ens om avgäldsrentan skulle baseras på den riskfria realräntan finns det anledning att tro att räntan skulle anpassas till nivån 2,75 %. Som framgår i avsnitt 5.1.2.4 ovan har utredningen underskattat nivån på den långsiktiga förväntade realräntan. 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 realräntan. Om materialet skulle användas vid en domstolsprövning enligt gällande lagstiftning är därför enligt kontorets uppfattning troligast att den hittills gällande nivån på realräntan 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 realräntans 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 räntan 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 kalkylrenta 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 avgäldsrentan 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 avgäldsrenta minska antalet mål i högst begränsad omfattning.

Som påtalats i avsnitt 5.5.2 ovan finns det risk att förslaget att bestämma avgäldsunderlaget 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 avgäldsrentan bestäms i lag. Om så ändå ska ske ska 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 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 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.

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 tomträtthavarna, 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 flerbostadshustomrätter. 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 avgäldsränta och avgäldsunderlag på det sätt som föreslås föreligger inte.

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