

Tomträttsavgäld och friköp

Delbetänkande av Tomträtts- och arrendentredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:71

Sammanfattning

Inledning

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

Bakgrund

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

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

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

¹ Dir 2011:60, se bilaga 1.

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

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

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

Tomträttsavgäld

En ny modell för avgäldsregleringen

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

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

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

Avgälden – produkten av ett avgäldsunderlag och en avgäldsränta

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

Avgäldsperioder och värderingsintervall

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

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

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

Avgäldsrentan

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

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

Avgäldsunderlaget

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

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

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

nämnt ska det konstaterade markvärdet kunna omprövas med tioårsintervall.

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

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

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

Särskilda skyddsregler?

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

Tvingande eller dispositiv reglering?

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

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

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

Förfarandet

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

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

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

påkalla skiljeförfarande inom tre månader efter den nya avgäldsperiodens början.

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

Inskrivning

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

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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

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

Konsekvenser

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

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

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

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

Friköp

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

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

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

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

Inlösen av tomträttsfastighet – en reglering av en friköpsrätt

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

Förutsättningarna för inlösen

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

Ersättningen till fastighetsägaren

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

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

Förfarandet

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

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

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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

Konsekvenser

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