STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1966: 23

Justitiedepartementet

MARKFRÅGAN

I

BETÄNKANDE AV

1963 ÅRS MARKVÄRDEKOMMITTÉ

Stockholm 1966

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1966

Kronologisk förteckning

1. Svensk ekonomi 1966—1970. Esselte. 294 s. Fi.
2. Export och import 1966—1970. Bilaga 1. Esselte. 92 s. Fi.
3. Yrkesutbildningen. Håkan Ohlssons boktryckeri, Lund. 586 s. E.
4. Ny myntserie. Beckman. 87 s. Fi.
5. Internationellt fredsforskningsinstitut i Sverige. Norstedt & Söner. 61 s. U.
6. Förenklad statsbidragsgivning till hälso- och sjukvården. Håkan Ohlssons boktryckeri, Lund. 157 s. S.
7. Utsökningsrätt IV. Esselte. 147 s. Ju.
8. Tillgången på arbetskraft 1960—1980. Bilaga 2. Esselte. 67 s. Fi.
9. Omsorger om psykiskt utvecklingshämmade. Esselte. 187 s. S.
10. Handelns arbetskrafts- och investeringsbehov fram till 1970. Esselte. 82 s. Fi.
11. Tygförvaltningens centrala organisation. Svenska Reproduktions AB. 164 s. Fö.
12. Renbetesmarkerna. Svenska Reproduktions AB. 273 s. + 1 kartbilaga. Jo.
13. Utvecklingstendenser inom undervisning, hälso- och sjukvård samt socialvård 1966—1970. Bilaga 6. Esselte. 51 s. Fi.
14. Hyreslagstiftning. Utkommer senare.
15. Undersökning angående hyressplittringen. Utkommer senare.
16. Ny folkbokföringsförordning m.m. Esselte. 241 s. Fi.
17. Arbetspromemorior i författningsfrågan. Esselte. 94 s. Ju.
18. Strategi i väst och öst. Esselte. 174 s. Fö.
19. Statliga betänkanden 1961—1965. Kihlström. 170 s. Fi.
20. Decentralisering av naturalisationsärenden m. m. Norstedt & Söner. 50 s. Ju.
21. Oljebranschen. Esselte. 71 s. Fi.
22. Lagstiftning mot radiostörningar. Esselte. 91 s. H.
23. Markfrågan I. Norstedt & Söner. 330 s. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1966:23

Justitiedepartementet

MARKFRÅGAN

I

BETÄNKANDE AV

1963 ÅRS MARKVÄRDEKOMMITTÉ

KUNGL. BOKTRYCKERIET P. A. NORSTEDT & SÖNER

STOCKHOLM 1966

Innehåll

Del I

Del II

Till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet

Genom beslut den 28 juni 1963 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla sakkunniga för att utreda frågan om åtgärder i syfte att, annorledes än genom expropriation, motverka prisstegring på mark och förhindra oförtjänta värdestegringsvinster.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade chefen för justitiedepartementet såsom sakkunniga regeringsrådet Sten Walberg, ordförande, ledamöterna av riksdagens andra kammare, ombudsmannen Tore Bengtsson och numera överlantmätaren Mac P. Hamrin, ledamöterna av riksdagens första kammare lantbrukaren Herbert Hermansson och jur. kand. Yngve Holmberg, numera direktören Inge Hörlén samt ledamoten av riksdagens första kammare, redaktören Göran Karlsson. Sedan Bengtsson den 23 november 1964 avlidit, tillkallade chefen för justitiedepartementet den 29 december samma år ledamoten av riksdagens första kammare, trävaruhandlaren Erik Wärnberg såsom sakkunnig.

De sakkunniga har antagit benämningen 1963 års markvärdekommitté.

Att såsom experter biträda kommittén förordnades den 14 november 1963 direktören Gunnar Leo, f. d. fastighetsdirektören Torsten Ljungberger, numera rättschefen Erik Reuterswärd och försäkringsdirektören Joachim Wallmark, den 28 november 1963 förste länsassessorn Arne Steneborn, den 27 december 1963 numera advokaten Carl Bertil Follin, den 29 februari 1964 advokaten Frank Hallis Wallin och den 26 november 1964 numera kanslirådet Bertil Edlund.

Att vara sekreterare åt kommittén förordnades den 6 september 1963 numera hovrättsrådet Inge Lekman och såsom biträdande sekreterare förordnades den 29 februari 1964 numera t. f. byrådirektören Carl-Gustav Carlsson. Steneborn har tillika tjänstgjort inom kommitténs sekretariat. Sekreterargöromålen har i huvudsak varit så fördelade, att Lekman svarat för avfattningen av avdelningarna I—V jämte sammanfattning och remissyttranden, medan Steneborn medverkat vid utarbetandet av avdelning VI.

Markvärdekommittén har nu slutfört sitt uppdrag och får härmed som resultat av sitt arbete vördsamt överlämna betänkandet Markfrågan del I och II. Del I upptager kommitténs överväganden och förslag jämte avgivna reservationer och del II resultaten av statistiska och andra utredningar, som företagits på kommitténs initiativ.

Beträffande utredningsarbetets uppläggning, till kommittén överlämnade handlingar och framställningar samt rörande avgivna remissyttranden hänvisas till avdelning I i del I av betänkandet.

Stockholm den 14 april 1966.

Sten Walberg

Mac P. Hamrin ***Herbert Hermansson*** ***Yngve Holmberg***

Inge Hörlén ***Göran Karlsson*** ***Erik Wärnberg***

Inge Lekman

Carl-Gustav Carlsson

SAMMANFATTNING

Sammanfattning

I flertalet länder med påtaglig industriell expansion har markfrågan sedan lång tid tillbaka haft stor politisk betydelse. Debatten i denna fråga har sin grund i att mark ofta stiger i värde på grund av insatser från samhällets sida eller till följd av samhällsutvecklingen i stort. Vissa markägare har i sådana fall kunnat tillgodoräkna sig en värdestegring som de själva inte åstadkommit genom kapital eller arbete. För medborgarna innebär en sådan värdestegring direkta och indirekta utgiftshöjningar, direkta i form av ökade bostadskostnader och indirekta genom höjda priser på nyttigheter av olika slag och höjda skatter och avgifter till det allmänna.

I vårt land har markfrågan alltsedan början av detta århundrade tilldragit sig ett betydande — om än med hänsyn till konjunkturförhållandena växlande — intresse. Åtskilliga utredningar har framlagt förslag både inom skattelagstiftningens och civilrättens områden. Utmärkande för dessa förslag har varit att man trott sig kunna lösa markfrågan i dess helhet s. a. s. i ett slag genom en enda starkt ingripande reform och att denna i första hand åsyftat indragning till det allmänna av hela eller en mycket stor del av markvärdestegringen. Förslagen har mötts av en hel del kritik. Denna har dock endast undantagsvis gällt grundtanken, att markvärdestegringen utgör ett samhällsproblem som kräver särskilda åtgärder. Däremot har starka invändningar riktats emot den tekniska utformningen av föreslagna åtgärder. Framförallt har dessa ansetts otillfredsställande från rättssäkerhets- och rättvisesynpunkt. Inget av dessa förslag till enhetliga lösningar av markfrågan har lett till lagstiftning.

Markfrågan har emellertid vunnit beaktande i samband med reformer inom nyttjanderättens, expropriationsrättens och byggnadslagstiftningens områden och har även tillmätts vikt vid utformningen av reglerna för den statliga bostadslångivningen. Någon avgörande betydelse för prisutvecklingen i stort har nämnda reformer dock icke haft, och en sådan effekt har f. ö. inte heller varit avsedd.

På grundval av relativt omfattande statistiska undersökningar och utredningar av annan art fastslås i betänkandet, att en betydande värdestegring under de senaste decennierna förekommit beträffande mark inom expanderande områden. Särskilt markerad har värdestegringen varit i fråga om dels obebyggd och glesbebyggd mark, som kunnat användas för bostads- eller fritidsbebyggelse, och dels bebyggd mark i städer och andra tätorter, när bebyggelsen blivit saneringsmogen. Åtskil-

ligt tyder enligt undersökningsresultaten på att prishöjningarna på de flesta håll varit särskilt kraftiga under 1960-talet. Undersökningarna har å andra sidan också visat, att markvärdestegringen i huvudsak är begränsad till mark av förut antydda slag. Mark som icke kan väntas bli föremål för ett intensivare utnyttjande inom en relativt nära framtid har sålunda icke visat någon påtaglig värdestegring jämfört med prisutvecklingen i stort.

Rörande behovet av ett samhällsingripande fastslår kommittén, att det inte längre råder några nämnvärda åsiktsmotsättningar. Man är i den allmänna diskussionen väl medveten om att markvärdestegringen väsentligen är en effekt av samhällets utveckling samt att prisuppgången på mark orsakar beaktansvärda utgiftsökningar både för den enskilde och för samhället. Mot denna bakgrund är det naturligt, att samhället griper in med erforderliga åtgärder. Frågar man sig varför samhället skall ingripa beträffande prisutvecklingen på mark, medan priserna på andra varor i det stora hela får utvecklas fritt, är svaret enligt kommittén, att markpriserna inom vissa områden stigit exceptionellt mycket jämfört med andra priser. Ägare av för samhällsutvecklingen nödvändig mark behöver för närvarande sällan räkna med någon utbudskonkurrens och har alltså något av en monopolställning. Statsmakterna har på andra samhällsområden genom olika åtgärder sökt förhindra, att monopolförhållanden skall bestämma prisutvecklingen, och det är uppenbart, att åtgärder i samma syfte är befogade också när det gäller mark.

Som förut nämnts har mark, som kan komma i fråga för ny eller intensivare bebyggelse, under de senaste decennierna och särskilt under de sista åren undergått betydande värdestegring. Tillgängliga prognoser rörande befolkningens tillväxt och omflyttning från landsbygd till tätort samt beträffande det ekonomiska framåtskridandet i vårt land talar för att efterfrågan på mark för bebyggelse i åtskilliga delar av landet också i fortsättningen kan komma att stiga betydligt. En sådan ökning av markefterfrågan väntas resultera i ytterligare prishöjning i fråga om eftertraktad mark, om icke lämpliga åtgärder vidtages från samhällets sida för att dämpa prisutvecklingen.

Beträffande valet av åtgärder är kommitténs grundsyn följande.

Erfarenheterna av tidigare försök i vårt land att lösa markfrågan genom att draga in all eller en stor del av markvärdestegringen till det allmänna har i huvudsak varit negativa. Detsamma är förhållandet i åtskilliga andra länder. Kommittén har därför sökt angripa problemen från delvis nya utgångspunkter. Huvudsyftet bör, enligt kommittén, inte längre vara att försöka draga in oförtjänt markvärdestegring till det allmänna. I stället bör man inrikta sig på att gå till roten med det onda och försöka hejda eller åtminstone dämpa markprisstegringen. Önskemålet att

draga in oförtjänt markvärdestegring till det allmänna bör också tillgodoses men inte på sådant sätt, att man kommer i konflikt med huvudsyftet att minska markprisernas stegring. Från dessa utgångspunkter har kommittén funnit, att en samverkan mellan flera var för sig mindre genomgripande reformer kan väntas ge ett godtagbart resultat.

Kommittén anser sålunda, att en fortsatt exceptionell prisstegring på sådan mark, som behövs för bebyggelse, inte nödvändigtvis måste betraktas som en oundviklig följd av samhällsutvecklingen. Trenden i den nuvarande prisutvecklingen bör kunna brytas, om balansen mellan tillgång och efterfrågan på bebyggelsemark förbättras. Kommittén har därför försökt finna metoder att öka utbudet och minska konkurrensen i fråga om sådan mark. De olika förslagen uppbäres väsentligen av detta rent markpolitiska syfte.

I vårt land är samhällsplanering och bostadsförsörjning numera i betydande grad en kommunal angelägenhet. För att kommunerna skall kunna genomföra sina uppgifter på dessa områden har de i gällande rätt utrustats med vittgående befogenheter såväl i kommunallagarna som byggnadslagen och expropriationslagen. Nyligen har dessutom genomförts en reform, som är avsedd att på det finansiella planet förstärka kommunernas möjligheter att föra en aktiv markpolitik. Mot denna bakgrund har det tett sig naturligt, att de prisdämpande åtgärder, som föreslås, till stor del tar sikte på att öka kommunernas möjligheter att fullfölja en sådan markpolitik.

Det mest genomgripande förslaget med detta syfte är, att kommunerna skall få förköpsrätt till fastigheter inom sina områden och på så sätt få vidgade möjligheter att på ett tidigt stadium förvärva mark som behövs för samhällsutvecklingen. Härjämte föreslås ändringar i avgäldssystemet i fråga om tomträtt, avsedda att ge kommunerna möjlighet att i ökad utsträckning utnyttja de fördelar, som är förknippade med denna upplåtelseform.

Kommittén har vidare verkställt en översyn av de skatteregler som gäller vinster på mark och annan fast egendom. Reglerna om realisationsvinstskatt och om skatt på jordstyckningsrörelse föreslås ändrade så, att de främjar ett tidigt utbud av mark i stället för att — som f. n. ofta är fallet — hämma utbudet. För att ett ökat utbud skall få avsedd markpolitisk effekt, har det också ansetts nödvändigt med regler som medför, att markförvärv inte — såsom för närvarande — framstår som en skattemässigt favoriserad form för enskild kapitalplacering. Skatteförslagen innebär både lindringar och skärpningar. De senare avser i huvudsak enbart större markvinster och har kunnat utformas så, att i vart fall en del av dessa vinster indrages till det allmänna.

Vid avvägningen av de olika reformerna har kommittén försökt undvika att göra djupgående ändringar i den enskildes förhållanden. Om för-

slagen genomföres, torde de inte heller komma att medföra tvära kastningar i fastighetsvärden och andra marknadsförhållanden. Avsikten är i stället att de föreslagna reformerna på längre sikt skall verksamt dämpa prisutvecklingen.

De olika förslagen innebär följande.

Kommunal förköpsrätt

Kommun föreslås få förköpsrätt till fast egendom inom sitt område. Förköpsrätten innebär, att kommunen, när en fastighet säljes, träder i köparens ställe och förvärvar egendomen av säljaren på de villkor, som avtalats mellan honom och köparen.

Förfarandet skall enligt förslaget anordnas så, att säljare eller köpare av fast egendom inom tre månader från köpet skall anmäla detta för kommunens styrelse. Försummas anmälan blir köpet ogillt. Denna påföljd inträder dock inte, om lagfart sökes inom tre månader från fånget.

Kommunen har i sin tur tre månader på sig från det anmälan inkommit att besluta om förköpsrätt skall utövas eller ej. Inom denna frist åligger det kommunen dels att underrätta säljare och köpare om sitt beslut i förköpsfrågan och dels att, om förköpsrätt skall utövas, väcka talan mot köparen vid allmän domstol. Försummar kommunen att anhängiggöra talan inom tremånadersfristen, går förköpsrätten förlorad. Självfallet behövs inte något domstolsförfarande, om kommunen kan träffa en frivillig uppgörelse med köparen. Det förutsättes, att sådana överenskommelser skall bli vanliga och att rättsligt förfarande sålunda i allmänhet icke skall behöva komma i fråga.

Förslaget upptar också en hembudsregel. En fastighetsägare kan sålunda erbjuda kommunen att förvärva fastigheten. Avböjes sådant hembud eller besvaras det icke inom tre månader, är kommunen förhindrad att utöva förköpsrätt under två år från hembudet, då fastigheten säljes på samma eller för säljaren gynnsammare villkor än dem som gällde för hembudet.

En kommun som önskar tillämpa förköpsrätt inom sitt område måste i oktober månad året före det kalenderår, då förköpsrätt första gången skall utövas, underrätta inskrivningsdomaren och på annat lämpligt sätt bekantgöra sitt beslut att införa förköpsrätt. Det skall sålunda stå varje kommun fritt att själv avgöra, om förköpslagstiftningen skall tillämpas inom kommunens område. Vidare skall kommunen, om den så finner lämpligt, kunna begränsa tillämpningen till viss del eller vissa delar av dess område. Det förutsättes i förslaget, att det skall vara fråga om större delar av kommunområdet och inte om enstaka fastigheter eller kvarter.

I vissa fall skall förköpsrätten inte få utövas. I första hand gäller detta köp mellan nära anförvanter. Vidare skall gälla som en allmän regel, att för-

köp ej får förekomma, då det med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller till villkoren för eller omständigheterna vid köpet framstår såsom obilligt att förköpsrätt utövas. I sistnämnda fall skall den rättsliga prövningen ske i den för kommunalbesvär stadgade ordningen. Det kan här bl. a. vara fråga om subventionerade förvärv, t. ex. försäljning från ett företag till en anställd eller till en idrottsförening eller dylikt.

Köp på exekutiv auktion skall heller inte kunna rubbas genom kommunalt förköp. Detsamma skall gälla kronans eller landstingskommuns förvärv. Kronans fastighetsförsäljningar föreslås däremot falla under den kommunala förköpsrätten. I betänkandet förutsättes, att sådana försäljningar framdeles skall ske i samförstånd med kommunen, så att förköpsrätten i praktiken inte skall behöva användas.

Kommun föreslås vidare kunna utöva sin förköpsrätt till förmån för annan kommun eller landstingskommun.

När jordförvärvslagen och förköpslagen blir tillämpliga på samma fång, kommer kommunens behandling av förköpsfrågan före lantbruksnämndens prövning av frågan om förvärvstillstånd. Först sedan det blivit avgjort, att förköpsrätt inte skall utövas, kopplas lantbruksnämnden in på fallet. Motsvarande regler föreslås när ett köp faller in under bestämmelserna i 1916 års lag om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag.

Byte av fast egendom blir, när det gäller kommunal förköpsrätt, likställt med köp.

Förköpsrätten berör endast i ringa mån säljarens intressen. Han har ju genom försäljningen visat sin vilja att sälja fastigheten till det pris, som kommunen vid utövandet av förköpsrätt får betala. Köparen däremot går miste om ett planerat förvärv. Avsikten är, att han skall hållas skadeslös för sina utgifter i samband med köpet.

Tomträtt

Tillämpning av tomträtt har hittills ställt stora krav på kommunernas ekonomi. En viss förbättring har härvidlag genomförts år 1965 efter förslag av markpolitiska utredningen. Kommunerna har sålunda fått särskilda lånemöjligheter och dessutom bättre amorteringsvillkor än tidigare.

Delvis i samma syfte föreslås nu, att kommunerna vid upplåtelse av tomträtt skall få ta ut ett fast belopp av tomträttshavaren. Det fasta beloppet får inte överstiga hälften av markens värde vid tiden för upplåtelsen. Ett liknande system har redan — ehuru det inte stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning — tillämpats i några kommuner. Syftet har då varit att bereda kommunerna täckning för exploateringskostnaderna. Kommitténs förslag har samma ändamål.

Det fasta beloppet skall tillgodoräknas tomträttshavaren vid bestämman-

de av storleken av den årliga avgälden. Fast belopp skall återbetalas till tomträttshavaren, om tomträtten upphör.

Den årliga avgälden kan enligt gällande rätt regleras efter vissa perioder, som skall vara minst tjugo år vid upplåtelse för bostadsbebyggelse och tio år vid annan tomträttsupplåtelse.

Kommittén föreslår, att avgäldsreglering alltid skall kunna få ske efter tio år. Även detta förslag är avsett att förbättra de finansiella förutsättningarna för tomträttsupplåtelser.

Realisationsvinstskatt

Det är en allmän erfarenhet att de nuvarande reglerna om beskattning av realisationsvinster hämmar utbudet av fastigheter. Att sådana vinster blir skattefria, om den sålda fastigheten innehafts tio år eller mera, och att vinster av försäljningar efter kortare innehavstid blir jämförelsevis hårt beskattade har lett till att man försöker undvika att sälja fastigheter som man ägt kortare tid än tio år. Möjligheten att göra stora skattefria vinster, om man kan binda kapital i mark under tio år, har vidare gjort mark till ett eftertraktat placeringsobjekt och har därigenom varit ägnad att skärpa konkurrensen och driva upp priserna.

För att beskattningen inte på detta sätt skall motverka de markpolitiska strävandena utan tvärtom så långt möjligt stödja dessa föreslår kommittén en omläggning av realisationsvinstreglerna. Kommittén har därvid även beaktat intresset av att ge det allmänna del av de stora markvinsterna men har å andra sidan inte ansett påkallat att beskatta små och måttliga vinster på egna hem, hyreshus, vanliga jordbruk och industrifastigheter, vinster som ofta endast är uttryck för penningvärdets förändringar.

Kommittén föreslår i huvudsak följande ändringar.

Vinst vid avyttring av fast egendom skall i princip alltid vara underkastad skatteplikt, oavsett innehavstidens längd. För korttidsinnehav — där fastighet ägts mindre än två år — bibehålles i stort sett full skatteplikt.

Vid alla andra fastighetsförsäljningar blir 60 procent av vinsten beskattad som inkomst. Vinsten är skillnaden mellan inköpspris och försäljningspris, sedan inköpspriset ökats för varje år som fastigheten innehafts med ett belopp motsvarande dels sex procent av inköpspriset och dels 2 000 kronor. Tillägg till inköpspriset får givetvis också göras för nybyggnads- och förbättringskostnader. Har sådana kostnader något år uppgått till 5 000 kronor eller mera, skall tillägget om sex procent också få tillämpas på sådant belopp. De sextio procenten beräknas på det vinstbelopp som därefter återstår.

Systemet torde enklast illustreras av följande exempel.

En fastighet köptes år 1960 för 100 000 kronor. År 1970 förbättras den för 10 000 kronor. Fastigheten säljes härefter år 1980 för 300 000 kronor. Till inköpspriset, 100 000 kronor, och förbättringskostnaden, 10 000 kronor, läg-

ges, dels 6 procent om året under 20 år av inköpspriset (120 000 kronor), dels 2 000 kronor om året under 20 år (40 000 kronor), och dels slutligen 6 procent om året under 10 år av förbättringskostnaden (6 000 kronor). Tilläggens summa uppgår alltså till 166 000 kronor. Vinsten utgör sålunda 24 000 kronor. Skatteplikten omfattar 60 procent av detta belopp d. v. s. 14 400 kronor. Sistnämnda belopp skall inflyta såsom skattepliktig inkomst i den skattskyldiges självdeklaration. Skatten torde komma att röra sig om mellan 7 000 och 11 000 kronor.

I Tablå I nedan anges de belopp, för vilka en egendom kan säljas efter 5, 10, 15 och 20 års innehav utan att någon skatt behöver erläggas. Härvid förutsättes, liksom i Tablå II nedan, att nybyggnad eller förbättring ej skett.

Tablå I

Inköpspris kr	Skattefri försäljning kan ske till nedan angivna belopp efter innehav under			
	5 år	10 år	15 år	20 år
20 000	36 000	52 000	68 000	84 000
40 000	62 000	84 000	106 000	128 000
60 000	88 000	116 000	144 000	172 000
80 000	114 000	148 000	182 000	216 000
100 000	140 000	180 000	220 000	260 000
150 000	205 000	260 000	315 000	370 000
200 000	270 000	340 000	410 000	480 000
250 000	335 000	420 000	505 000	590 000
300 000	400 000	500 000	600 000	700 000
400 000	530 000	660 000	790 000	920 000
500 000	660 000	820 000	980 000	1 140 000

Av tablån torde framgå, att praktiskt taget alla normala vinster på egna hem, hyreshus, jordbruk och industrifastigheter går helt fria från skatt, förutsatt att egendomen innehafts under några år. Detta innebär en betydande lindring i förhållande till gällande regler. Enligt dessa beskattas alla vinster, helt eller delvis, som uppkommer när fastigheter säljes under de tio första årens innehav. Därmed löses också det gamla problemet, hur man skall kunna åstadkomma skattefrihet för egnahemsägare, jordbrukare och företagare som, ofta av nödtvång, säljer sin fastighet för att skaffa sig en ny. Sådana transaktioner blir i fortsättningen som regel skattefria. Att man härigenom även vinner fördelar från arbetsmarknads- och lokaliseringssynpunkt ligger i öppen dag.

I fråga om långsiktiga markaffärer, som nu ger stora skattefria vinster, innebär förslaget däremot en betydande skärpning. Härvidlag har kommittén dock måst gå fram med försiktighet. Man skulle eljest riskera att motverka reformens huvudsyfte att öka utbudet och dämpa markprisstegringen. Hur de föreslagna skattereglerna verkar på sådana mark-

affärer framgår nedan av Tablå II. Skattesatsen har antagits utgöra 75 procent av det skattepliktiga beloppet.

Tablå II

Inköpspris	Försäljningspris efter 10 år	Nominell vinst	Skattepliktigt belopp	Skatt (75 %)
1 000 000	2 000 000	1 000 000	228 000	171 000
»	3 000 000	2 000 000	828 000	621 000
»	4 000 000	3 000 000	1 428 000	1 071 000
»	5 000 000	4 000 000	2 028 000	1 521 000
»	10 000 000	9 000 000	5 028 000	3 771 000
»	12 000 000	11 000 000	6 228 000	4 671 000

Om en egendom under lång tid befunnit sig i samme ägares hand, kan det bli svårt att förebringa tillförlitlig utredning om den skattepliktiga realisationsvinstens storlek. Det skall i sådana fall stå den skattskyldige fritt att i stället för verklig köpeskilling jämte förbättringskostnader utgå ifrån taxeringsvärdet tjugu år före försäljningen, förhöjt med hälften. På det sålunda erhållna beloppet får då räknas sex procent under tjugu år samt därjämte tilläggas 2 000 kronor om året under tjugu år. Även förbättringskostnader, men endast sådana som nedlagts under de senaste tjugu åren, skall vid tillämpning av detta alternativ få beaktas på samma sätt som enligt huvudregeln.

En konsekvens av att realisationsvinster beskattas oavsett innehavstidens längd blir, att skatt skall erläggas, även om fastigheten förvärvats genom arv eller vid bodelning i anledning av makes död. Den skattskyldige får emellertid enligt förslaget möjlighet att, om han finner detta fördelaktigt, tillämpa en annan alternativ metod för vinstberäkning. I stället för den köpeskilling, som erlagts av den avlidne (resp. hans fångesman), kan den skattskyldige utgå från taxeringsvärdet året näst före dödsfallet (bouppteckningsvärdet) och höja detta med en tredjedel. Förhöjningen är avsedd att utgöra kompensation för arvsskatten och att från skatt fritaga åtminstone en del av den värdestegring som skett före dödsfallet. Å det erhållna beloppet får procenttillägg beräknas på samma sätt som i föregående fall, dock endast från tiden för dödsfallet. Även tillägg med 2 000 kronor om året skall få göras fr. o. m. nämnda tidpunkt. Förbättringskostnader får beaktas, om de nedlagts under samma tid.

Vidare föreslås i en övergångsbestämmelse, att fast egendom, som, när de ändrade bestämmelserna träder i kraft, innehafts under tio år, eller som då eljest varit »skattefri», skall kunna säljas med vinst under två kalenderår fr. o. m. ikraftträdandet utan att skatt skall behöva erläggas. Skulle sådan egendom därefter säljas med vinst, får den skatt-

skyldige ett särskilt avdrag om 40 000 kronor. Önskar den skattskyldige i ett sådant fall i stället för verkligt inköpspris utgå från taxeringsvärdet för tjugo år sedan, skall detta få höjas med 100 procent.

Beträffande rätt att göra avdrag för realisationsförlust föreslås, att förlust, som icke kunnat utnyttjas under beskattningsåret, skall få avdragas under något av de tre följande beskattningsåren. Gällande rätt möjliggör endast avdrag för realisationsförlust under beskattningsåret.

En följd av omläggningen blir, att vinster, som uppkommer genom expropriation och andra tvångsförsäljningar, framdeles blir skattepliktiga, dock högst till 60 procent. Däremot bibehålles skattefriheten för vinster vid s. k. arronderingsförsäljningar för jordbrukets och skogsbrukets yttre rationalisering.

Tomtrörelse

Gällande bestämmelser lämnar icke full klarhet rörande innebörden av begreppet jordstyckningsrörelse (tomtrörelse). Rättspraxis på området bedömes såsom svår att överblicka för den enskilde jordägaren. Regler och tillämpning anses av dessa och andra skäl hindra utbudet av mark. Kommittén föreslår med tanke härpå lindringar och preciseringar av reglerna på detta område.

Förslaget innebär, att rörelse skall anses föreligga först när den skattskyldige eller den skattskyldige och hans maka sålt tillhopa femton tomter eller andra för bebyggelse avsedda områden. Tomtrörelsebeskattningen begränsas härigenom till de affärsmässigt arbetande tomtstyckningsföretagen och andra som bedriver tomtförsäljningar i större skala.

Ett hinder för kommunernas markpolitik har ofta varit, att tomtrörelsebeskattningen även omfattar det fall att en markägare, som bedrivit tomtrörelse, vill sälja hela återstoden av sin fastighet. Det föreslås därför att en sådan affär normalt inte skall anses ingå i rörelsen utan betraktas som realisation.

Har tomtförsäljning återupptagits efter minst tio års uppehåll, skall tidigare försäljningar icke beaktas, när det gäller att avgöra om tomtrörelse bedrives eller ej.

När vinst av tomtrörelse framräknas, skall det s. k. ingångsvärdet beräknas på samma sätt som vid realisationsvinst. Tillägg med sex procent å erlagd köpeskilling samt med 2 000 kronor skall alltså få ske för varje år fastigheten ägts av den skattskyldige.

Det bör observeras, att om en tomtförsäljning sker utan att reglerna om rörelsebeskattning blir tillämpliga, försäljningsvinsten kommer att beskattas såsom realisationsvinst.

Båtnadsbidrag

Kommittén redogör för vissa överväganden angående s. k. båtnadsbidrag, d. v. s. bidrag till det allmänna från ägare av fastighet, vars värde höjts med anledning av åtgärder som bekostats av stat eller kommun. Något förslag till nya regler framlägges icke på detta område.

Särskild skatt på outnyttjad tomtmark

I betänkandet redovisas vissa synpunkter rörande lämpligheten av att införa en särskild årlig skatt på outnyttjad eller så gott som outnyttjad tomtmark.

Icke heller härvidlag framlägges något förslag av kommittén.

Värdestegring i anledning av ifrågasatt hyreshöjning

I överensstämmelse med direktiven har kommittén övervägt om en värdestegring, som kan föranledas av hyresregleringens slopande, påkallar särskilda åtgärder. Kommitténs förslag till omläggning av realisationsvinstbeskattningen har utformats bl. a. med tanke på denna typ av värdestegring. Ytterligare åtgärder anses icke påkallade.

Skiljaktiga meningar

Endast i fråga om den kommunala förköpsrätten föreligger delade meningar inom kommittén. Förslaget om en generell förköpsrätt omfattas av de socialdemokratiska ledamöterna och ordföranden. Centerpartiets och folkpartiets ledamöter förordar en snävare förköpsrätt, som i princip står på expropriationsrättens grund. Högerpartiets ledamot anser inte ett sådant rättsinstitut motiverat och har i samband därmed framfört erinringar mot viss detaljutformning och motivering till de förordade reformerna.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag till

lag om kommunal förköpsrätt

1 §.

Kommun äger enligt vad nedan sägs förköpsrätt till fast egendom inom kommunens område.

2 §.

Kommunen må ej utöva förköpsrätt enligt denna lag, om egendomen sålts å exekutiv auktion eller till kronan eller till landstingskommun eller till säljarens make eller till hans avkomling eller adoptivbarn eller till sådan anhörig och hans make gemensamt.

Förköpsrätten må ej heller eljest utövas, om det med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller villkoren för eller omständigheterna vid köpet framstår såsom obilligt att förköpsrätten göres gällande.

3 §.

Förköpsrätten innebär, att när egendom säljes, kommunen må inlösa egendomen, sådan den var vid försäljningen, till det pris köparen utfäst och på de villkor i övrigt som gälla för köpet med de jämkningar allenast som föranledas av tidpunkten för inlösen eller eljest finnas påkallade av omständigheterna. Sådan jämkning vare bindande även i förhållandet mellan säljare och köpare.

Kommunal förköpsrätt äger företräde framför annan förköpsrätt.

Beslutar kommun att utöva förköpsrätt, skall vad i jordförvärvslagen och lagen om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag stadgas icke gälla. Utövas sedermera icke förköpsrätten, skall vid tillämpning av nämnda lagar så anses som om köparens fång ägt rum den dag då det på grund av dom eller beslut, som vunnit laga kraft, eller på annat sätt blivit avgjort, att förköpsrätten icke skall utövas.

4 §.

Kommuns förköpsrätt må ej överlåtas men må utövas till förmån för annan kommun eller landstingskommun.

5 §.

Har ägaren skriftligen hembjudit kommunen att till visst pris och på i övrigt angivna villkor förvärva egendomen och har kommunen avvisat hembudet eller icke inom tre månader därefter meddelat, att den vill antaga

hembudet, må i anledning av försäljning av egendomen inom två år efter hembudet förköpsrätten ej göras gällande, med mindre priset är lägre eller villkoren för försäljningen tillsammanstagna äro avsevärt ogynnsammare för ägaren än som gällt för hembudet.

6 §.

Kommun, som vill utöva förköpsrätt, skall till inskrivningsdomaren meddela och på lämpligt sätt bekantgöra, att förköpsrätt kan komma att utövas inom kommunens område eller viss del eller vissa delar av detta. Beslut härom skall gälla från visst kalenderårs början och tillsvidare samt meddelas och bekantgöras före utgången av oktober månad året före nämnda år.

Förköpsrätt må ej utövas i strid med vad som meddelats och bekantgjorts enligt första stycket. Ej heller må förköpsrätt göras gällande beträffande försäljning som skett före det i nämnda stycke avsedda kalenderårets början.

7 §.

Har försäljning av fast egendom ägt rum under tid och inom område, beträffande vilka kommunen meddelat och bekantgjort enligt 6 § att förköpsrätt kan komma att utövas, och är ej fråga om fång, varom förmäles i 2 § första stycket, skall fånget inom tre månader, med överlämnande av bestyrkt avskrift av fångeshandlingen, anmälas till kommunens styrelse.

Göres ej anmälan enligt första stycket inom där angiven tid, vare fånget ogillt. Vad nu sagts skall dock icke gälla, om lagfart sökts inom nämnda tid. I sådant fall åligger det inskrivningsdomaren att så fort ske kan underrätta kommunens styrelse om fånget och till styrelsen överlämna avskrift av fångeshandlingen.

Kommunen skall ofördröjligen tillställa säljare och köpare bevis om dagen för mottagande av anmälan enligt första stycket eller av underrättelse enligt andra stycket.

8 §.

Kommunen skall snarast möjligt och senast inom tre månader efter det anmälan eller underrättelse enligt 7 § mottagits underrätta säljare och köpare huruvida förköpsrätten skall utövas. Beslutar kommunen att göra förköpsrätten gällande, skall kommunen tillika erinra säljaren och köparen om innehållet i 15 §. Talan mot köparen skall vid äventyr av förköpsrättens förlust väckas inom tid som i första stycket sägs.

Om rättegången skall rätten underrätta säljaren, så ock inskrivningsdomaren för anteckning i fastighetsboken ävensom, i fall som avses i 3 § tredje stycket, myndighet som enligt där omförmäld lag skolat mottaga ansökan om prövning av köparens fång.

9 §.

Förköpsrätten skall, om kommunen och köparen ej annorlunda åsämjas, avse hela den fasta egendom som sålts.

10 §.

Ingår i köpet annan egendom och är ej särskild köpeskilling utsatt därför, eller är sådan köpeskilling utsatt men visar kommunen att köpeskillingen satts för lågt i förhållande till köpeskillingen för den egendom som skall lösas, pröve rätten, huru mycket av den sammanlagda köpeskillingen som skäligen må anses belöpa å sistnämnda egendom.

Kommunen är skyldig att, om köparen det yrkar, inlösa kreatur, redskap och andra lösören, som finnas å den fasta egendomen och som ingå i köpet. Vad nu sagts skall äga motsvarande tillämpning å rörelse som bedrives å den fasta egendomen och som sålts i samband med denna till köparen.

11 §.

Bifalles talan om förköp, skall rätten i sin dom fastställa den betalningsskyldighet som åligger kommunen i anledning av förvärvet, så ock de villkor i övrigt som skola gälla för detta. Rätten skall tillika förplikta kommunen att ersätta köparen erlagd handpenning eller annan del av köpeskillingen och kostnad för lagfart samt annan nödig omkostnad i samband med förvärvet, så ock nödig kostnad som köparen nedlagt å egendomen utöver vad som skäligen kan anses motsvara värdet av köparen tillfallen avkastning. Skall på grund av vad i 3 § är stadgat visst i köpeavtalet upptaget villkor, som ej avser tidpunkten för köpeskillingens erläggande, med hänsyn till sitt innehåll ej gälla mot kommunen, skall denna tillika förpliktas utgiva gottgörelse till den som därav lider förfång.

12 §.

Beträffande rättegången skall gälla vad i allmänhet är stadgat om mål angående sak varom förlikning är tillåten; dock utgöre köpares eller säljares utevaro ej hinder för målets handläggning och avgörande. Talan om förköpsrätt må ej återkallas utan köparens medgivande.

Kommunen vare pliktig att, i den mån ej annat föranledes av vad i 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken stadgas, vidkännas å ömse sidor uppkomna kostnader å målet. Fullföljes mål från lägre rätt, skall beträffande skyldigheten att svara för rättegångskostnad i högre rätt gälla, att kommunen, i den mån ej annat föranledes av stadgandena i nyssnämnda lagrum, städse själv skall vidkännas sina kostnader, så ock kostnad som åsamkas motpart genom att kommunen ensam fullföljt talan; i övrigt skola bestämmelserna i 18 kap. rättegångsbalken lända till efterrättelse.

13 §.

Sedan domen vunnit laga kraft och kommunen fullgjort sin betalningsskyldighet gentemot säljaren, skall köpet anses fullbordat.

14 §.

Om domen skall rätten underrätta inskrivningsdomaren för anteckning i fastighetsboken, så ock annan myndighet, som erhållit underrättelse enligt 8 § andra stycket.

Har kommun förvärvat äganderätt till fastighet genom att utöva förköpsrätt, skall, då lagfart sökes å kommunens fång, så anses som om fånget skett från säljaren, varjämte, såvitt avser åtkomst och lagfart å föregående fång, bestämmelserna i 8 § andra stycket förordningen angående lagfart å fång till fast egendom skola äga motsvarande tillämpning.

Är fråga om förköp enligt denna lag ännu ej avgjord, skall beträffande lagfart anses möta sådant hinder, som avses i 10 § nämnda förordning. Har lagfart likväl meddelats, upphör förköpsrätten och skall ogiltighetspåföljd som i 7 § andra stycket sägs icke inträda.

15 §.

Fråga om kommunen enligt 2 § andra stycket eller 4 § äger utöva förköpsrätt må ej komma under bedömande annat än i samband med besvär enligt 76 § kommunallagen över kommunens beslut att utöva förköpsrätten. Säljare och köpare av fastighet, beträffande vilken kommunen beslutat utöva förköpsrätt, äga anföra besvär som nu sagts ändå att de icke äro medlemmar av kommunen. Besvärstiden skall för envar av dem räknas från det han mottagit underrättelse enligt 8 § första stycket om att kommunen beslutat utöva förköpsrätten.

16 §.

Går fast egendom i byte, äger kommunen inlösa egendomen efter dess värde vid den tid då bytesavtalet slöts. Därvid skola bestämmelserna i denna lag om förköpsrätt vid försäljning äga motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1968 men skall äga tillämpning redan dessförinnan i fråga om hembud enligt 5 § samt om skyldighet för kommun, som vill utöva förköpsrätt under år 1968, att enligt 6 § meddela och bekantgöra beslut att utöva förköpsrätten.

Lagen äger icke tillämpning å fång som skett före ikraftträdandet.

Förslag till

lag om ändring i vissa delar av lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom

Härigenom förordnas, att 4 kap. 1, 4, 10, 11, 12, 17, 18, 19, 25 och 26 §§ lagen den 14 juni 1907 om nyttjanderätt till fast egendom[1] skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
1 §.	
Nyttjanderätt till fastighet under obestämd tid må för visst ändamål *mot årlig avgäld i penningar* upplåtas såsom tomträtt enligt vad i detta kapitel stadgas.	Nyttjanderätt till fastighet under obestämd tid må för visst ändamål upplåtas såsom tomträtt enligt vad i detta kapitel stadgas. *För tomträtt skall utgå årlig avgäld i penningar eller ock, om parterna äro ense därom, sådan avgäld jämte ett fast belopp, som bestämmes i samband med upplåtelsen och som må uppgå till högst hälften av markens värde.*
4 §.	
I upplåtelsehandlingen skall angivas det ändamål för vilket upplåtelsen äger rum *och* det belopp varmed avgälden till dess annat bestämmes skall utgå. Handlingen skall tillika innehålla de närmare föreskrifter rörande fastighetens användning och bebyggelse samt de bestämmelser i övrigt som skola gälla i fråga om tomträtten.	I upplåtelsehandlingen skall angivas det ändamål för vilket upplåtelsen äger rum, det belopp varmed avgälden till dess annat bestämmes skall utgå *samt, om fast belopp skall erläggas, beloppets storlek och tiden för dess betalning.* Handlingen skall tillika innehålla de närmare föreskrifter rörande fastighetens användning och bebyggelse samt de bestämmelser i övrigt som skola gälla i fråga om tomträtten.

Äro vid — — — — — — — — — — — — — — i upplåtelsen.

[1] Senaste lydelse av 4 kap. se SFS 1953:415.

(Nuvarande lydelse)

10 §.

Avgälden skall utgå med oförändrat belopp under vissa tidsperioder, med rätt för såväl fastighetsägaren som tomträttshavaren att under näst sista året av varje period väcka talan angående omprövning av avgäldens belopp för nästföljande period. Sker det ej, skall avgälden under den perioden utgå med samma belopp som förut, där ej före den i första punkten angivna fristens utgång annat avtalats. Om ej längre tid överenskommes, utgör varje period *tjugu* år, den första räknad från upplåtelsen eller den senare dag som däri angivits.

Upplåtes tomträtt väsentligen för annat ändamål än bostadsbebyggelse, må därvid överenskommas kortare tidsperioder än i första stycket sägs, dock minst tio år.

11 §.

När omprövning enligt 10 § sker, skall avgälden fastställas på grundval av det värde marken då äger. Vid bedömande av markvärdet skall hänsyn tagas till ändamålet med upplåtelsen och de närmare föreskrifter som skola tillämpas i fråga om fastighetens användning och bebyggelse.

12 §.

Utan hinder — — — — — — — — — — — tomträttens utövning.

Kommer till följd av nya eller ändrade byggnadsbestämmelser eller av annan särskild omständighet,

(Föreslagen lydelse)

10 §.

Avgälden skall utgå med oförändrat belopp under vissa tidsperioder, med rätt för såväl fastighetsägaren som tomträttshavaren att under näst sista året av varje period väcka talan angående omprövning av avgäldens belopp för nästföljande period. Sker det ej, skall avgälden under den perioden utgå med samma belopp som förut, där ej före den i första punkten angivna fristens utgång annat avtalats. Om ej längre tid överenskommes, utgör varje period *tio* år, den första räknad från upplåtelsen eller den senare dag som däri angivits.

11 §.

När omprövning enligt 10 § sker, skall avgälden fastställas på grundval av det värde marken då äger, i *förekommande fall minskat med fast belopp som avtalats vid upplåtelsen.* Vid bedömande av markvärdet skall hänsyn tagas till ändamålet med upplåtelsen och de närmare föreskrifter som skola tillämpas i fråga om fastighetens användning och bebyggelse.

12 §.

Kommer till följd av nya eller ändrade byggnadsbestämmelser eller av annan särskild omständighet,

(Nuvarande lydelse)

som icke är att hänföra till tomträttshavaren eller beror av denne, tomträttens värde att avsevärt minskas, äge tomträttshavaren påkalla därav föranledd jämkning i avgäldens belopp.

(Föreslagen lydelse)

som icke är att hänföra till tomträttshavaren eller beror av denne, tomträttens värde att avsevärt minskas, äge tomträttshavaren påkalla därav föranledd jämkning i avgäldens belopp *och därjämte återbetalning av sådan del av fast belopp, som överstiger hälften av markens värde.*

17 §.

Skall på grund av uppsägning tomträtten upphöra, vare fastighetsägaren skyldig att lösa byggnad och annan egendom, som utgör tillbehör till tomträtten. Löseskillingen skall motsvara egendomens värde vid tomträttens upphörande, under antagande att tomträtten med samma ändamål och i övrigt oförändrade föreskrifter angående fastighetens användning och bebyggelse alltjämt skulle bestå.

Skall på grund av uppsägning tomträtten upphöra, vare fastighetsägaren skyldig att lösa byggnad och annan egendom, som utgör tillbehör till tomträtten, *och återbetala uppburet fast belopp.* Löseskillingen skall motsvara egendomens värde vid tomträttens upphörande, under antagande att tomträtten med samma ändamål och i övrigt oförändrade föreskrifter angående fastighetens användning och bebyggelse alltjämt skulle bestå.

Har efter — — — — — löseskillingens bestämmande.

Upplåtes tomträtt — — — — åligga fastighetsägaren.

18 §.

Då lösenskyldighet — — — — — — — — som tomträttshavaren.

Åligger det fastighetsägaren att återbetala fast belopp, skall talan enligt första stycket vid där angivet äventyr avse jämväl fastställande av återbetalningsskyldigheten.

Sedan genom dom som vunnit laga kraft löseskillingen blivit bestämd, skall *den* inom en månad nedsättas hos länsstyrelsen, dock ej i något fall tidigare än en månad före den dag till vilken uppsägning ägt rum. Sker det ej, äge på ansökan länsstyrelsen låta uttaga beloppet

Sedan genom dom som vunnit laga kraft löseskillingen blivit bestämd *och återbetalningsskyldighet fastställd,* skall *det belopp som fastighetsägaren skall erlägga* inom en månad nedsättas hos länsstyrelsen, dock ej i något fall tidigare än en månad före den dag till vilken upp-

(Nuvarande lydelse)

som om betalningsskyldighet ålagts genom domen.

(Föreslagen lydelse)

sägning ägt rum. Sker det ej, äge på ansökan länsstyrelsen låta uttaga beloppet som om betalningsskyldighet ålagts genom domen.

Medel som — — — — — — — — mot ränta.

19 §.

När den genom uppsägningen bestämda tillträdesdagen är inne och i 18 § föreskriven nedsättning *av löseskilling* blivit fullgjord, upphör tomträtten med däri upplåtna rättigheter. Innan nedsättning skett, må utan tomträttshavarens medgivande tillträde ej äga rum.

Har å den genom uppsägningen bestämda tillträdesdagen tomträtten frånträtts, men *är löseskillingen då ännu icke nedsatt,* åligge fastighetsägaren att till tomträttshavaren gälda ränta efter sex procent om året från nämnda dag.

När den genom uppsägningen bestämda tillträdesdagen är inne och i 18 § föreskriven nedsättning blivit fullgjord, upphör tomträtten med däri upplåtna rättigheter. Innan nedsättning skett, må utan tomträttshavarens medgivande tillträde ej äga rum.

Har å den genom uppsägningen bestämda tillträdesdagen tomträtten frånträtts, men *har nedsättning då ännu icke fullgjorts,* åligge fastighetsägaren att till tomträttshavaren gälda ränta efter sex procent om året från nämnda dag.

25 §.

Angående rättegången — — — — — — — — eller medgivande.

I mål angående bestämmande av löseskilling vare fastighetsägaren pliktig att, i den mån ej annat föranledes av vad i 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken stadgas, ersätta tomträttshavarens rättegångskostnad.

I mål angående bestämmande av löseskilling *och återbetalning av fast belopp* vare fastighetsägaren pliktig att, i den mån ej annat föranledes av vad i 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken stadgas, ersätta tomträttshavarens rättegångskostnad.

26 §.

När i mål angående omprövning eller jämkning av avgäld eller om klander av uppsägning stämning utfärdats eller dom meddelats eller rätten eljest skilt målet från sig, skall rätten ofördröjligen göra anmälan därom till inskrivningsdomaren.

När i mål angående omprövning eller jämkning av avgäld *eller om återbetalning av viss del av fast belopp jämlikt 12 § andra stycket* eller om klander av uppsägning stämning utfärdats eller dom meddelats eller rätten eljest skilt målet från sig, skall rätten ofördröjligen göra anmälan därom till inskrivningsdomaren.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
Motsvarande anmälningsskyldighet åligge länsstyrelsen, då *löseskilling som avses i 17 § blivit nedsatt.*	Motsvarande anmälningsskyldighet åligge länsstyrelsen, då *i 18 § andra stycket föreskriven nedsättning blivit fullgjord.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1968.

I fråga om tomträtt som upplåtits före nämnda dag skall äldre lag fortfarande äga tillämpning, dock att fastighetsägaren och tomtsrättshavaren äga överenskomma, att i 4 kap. 10 § första stycket omförmäld period må understiga tjugu men ej tio år. Angående sådan överensstämmelse gäller vad i 4 kap. 21 § är föreskrivet.

Förslag till

lag om ändring i kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370)

Härigenom förordnas, att 35, 36, 58 och 61 §§ kommunalskattelagen den 28 september 1928 ävensom anvisningarna till 27 §, punkt 1 av anvisningarna till 28 §, punkterna 2 och 4 av anvisningarna till 35 § samt anvisningarna till 36 § samma lag[1] skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
35 §.	
1 mom. Till intäkt — — — — — — — — — — — — av kapital.	
	Till intäkt av tillfällig förvärvsverksamhet räknas, i den omfattning nedan sägs, vinst å icke yrkesmässig avyttring (realisationsvinst).
	Såsom intäkt av tillfällig förvärvsverksamhet behandlas jämväl lotterivinst, som icke jämlikt 19 § är frikallad från beskattning, så ock intäkt genom restitution, avkortning eller avskrivning av sådan i slutlig eller tillkommande skatt ingående pensionsavgift, för vilken den skattskyldige erhållit avdrag vid tidigare års taxering.
2 mom. *Till intäkt som i 1 mom. avses räknas, i den omfattning nedan sägs, vinst å icke-yrkesmässig avyttring av fast eller lös egendom, som förvärvats genom köp, byte eller därmed jämförligt fång och varit i den skattskyldiges ägo under nedan angiven tid (realisationsvinst).*	2 mom. *Avyttras fastighet, är allenast 60 procent av uppkommen realisationsvinst skattepliktig. Om fastigheten innehafts av den skattskyldige mindre än två år, är dock vinsten skattepliktig i dess helhet.*
	Beträffande fastighet, som erhållits genom arv, testamente eller gåva

[1] Senaste lydelse av 35 § 1 och 3 mom., p. 2 av anv. till 35 § samt p. 2 av anv. till 36 § se SFS 1951:761, av 35 § 2 och 4 mom. se SFS 1959:127, av 35 § 5 mom. se SFS 1959:564, av 58 § se SFS 1963: 303, av p. 1 av anv. till 28 § se SFS 1959:170, av p. 4 av anv. till 35 § se SFS 1946: 109, av p. 1 av anv. till 36 § se SFS 1960:64, av p. 3 av anv. till 36 § se SFS 1945:408 samt av p. 4 av anv. till 36 § se SFS 1948:204.

(Nuvarande lydelse)

Har egendom, som skattskyldig erhållit såsom gåva av make eller skyldeman, av givaren förvärvats genom fång, som ovan sägs, skall frågan om och i vad mån skattepliktig realisationsvinst skall anses föreliggа bedömas med hänsyn till sistnämnda fång. Motsvarande skall gälla om make vid bodelning i anledning av andra makens död erhållit egendom, som förstnämnde make före äktenskapets ingående eller under äktenskapet förvärvat genom köp, byte eller därmed jämförligt fång, eller om make vid bodelning av annan anledning än andra makens död erhållit egendom, som någondera maken före äktenskapets ingående eller under äktenskapet förvärvat genom köp, byte eller därmed jämförligt fång.

Såsom skattepliktig realisationsvinst skall, med i 3 och 4 mom. angivna undantag, räknas:

a) då fråga är om vinst genom avyttring av fastighet:

om den innehafts

mindre än 7 år 100 % av vinsten

7 år men mindre än 8 år 75 % av vinsten

8 år men mindre än 9 år 50 % av vinsten

9 år men mindre än 10 år 25 % av vinsten

b) då fråga är om vinst genom avyttring av annan egendom än fastighet:

om egendomen innehafts

mindre än 2 år 100 % av vinsten

2 år men mindre än 3 år 75 % av vinsten

(Föreslagen lydelse)

eller vid bodelning, skall så anses som om egendomen förvärvats genom senast dessförinnan skett köp, byte eller därmed jämförligt fång.

Har fastighet tagits i anspråk genom expropriation eller liknande förfarande eller eljest avyttrats under sådana förhållanden, att tvångsförsäljning som nyss sagts måste anses vara för handen, och kan det icke skäligen antagas att avyttringen skulle ägt rum även om tvång icke förelegat, är endast 60 procent av realisationsvinsten skattepliktig oaktat fastigheten innehafts mindre än två år.

(Nuvarande lydelse)

3 år men mindre än 4 år 50 % av vinsten

4 år men mindre än 5 år 25 % av vinsten

Vad ovan sagts beträffande fastighet skall även äga tillämpning å tomträtt.

Har jordbruksfastighet eller del därav avyttrats såsom led i åtgärder för jordbrukets eller skogsbrukets yttre rationalisering och har i samband därmed inom två år annan jordbruksfastighet eller del därav förvärvats, skall, om den sist förvärvade egendomen därefter avyttrats, frågan huruvida denna förvärvats genom sådant fång och varit i den skattskyldiges ägo under sådan tid, att vinst vid avyttringen utgör skattepliktig realisationsvinst, bedömas med hänsyn till det fång, varigenom den först avyttrade egendomen förvärvats. Om allenast en del av den sist avyttrade egendomen kan anses ha ersatt den först avyttrade, skall vad nu sagts gälla nämnda del.

3 m o m. *Såsom skattepliktig realisationsvinst vid avyttring av ström-*

(Föreslagen lydelse)

Vinst, vilken uppkommit genom sådan avyttring av fastighet eller fastighetsdel som utgör led i åtgärder för jordbrukets eller skogsbrukets yttre rationalisering, är fri från skatteplikt.

Lika med avyttring av fastighet skall anses upplåtelse för obegränsad tid av nyttjanderätt eller servitutsrätt till fastighet mot engångsersättning.

Vad i denna lag stadgas om realisationsvinst vid avyttring av fastighet skall gälla, oavsett om egendomen är belägen inom eller utom riket, och skall även äga tillämpning å realisationsvinst vid avyttring av tomträtt, strömfall och rättighet till vattenkraft.

3 m o m. (Om aktier.)

(Nuvarande lydelse)

fall eller rättighet till vattenkraft skall räknas:
om egendomen innehafts
mindre än 12 år 100 % av vinsten
12 år men mindre än 13 år 75 % av vinsten
13 år men mindre än 14 år 50 % av vinsten
14 år men mindre än 15 år 25 % av vinsten

4 mom. *Vinst, som uppkommit genom att fast eller lös egendom tagits i anspråk genom expropriation eller liknande förfarande eller eljest avyttrats under sådana förhållanden, att tvångsförsäljning som nyss sagts måste anses vara för handen, är icke i något fall att anse som skattepliktig realisationsvinst, dock att skatteplikt enligt eljest gällande regler föreligger därest det skäligen kan antagas, att avyttringen skulle ägt rum även om tvång icke förelegat. Vad nu sagts skall äga motsvarande tillämpning beträffande realisationsvinst vid upplåtelse av nyttjanderätt eller servitutsrätt till fastighet för obegränsad tid mot engångsersättning.*

Såsom skattepliktig realisationsvinst skall ej heller anses vinst, vilken uppkommit genom sådan avyttring av fastighet eller fastighetsdel som utgör led i åtgärder för jordbrukets eller skogsbrukets yttre rationalisering.

(Föreslagen lydelse)

4 mom. *Avyttras annan egendom än i 2 och 3 mom. sägs och har egendomen av den skattskyldige innehafts mindre än två år, blir hela vinsten skattepliktig. När fråga är om egendom, som innehafts längre tid, beskattas tre fjärdedelar av vinsten, om egendomen innehafts mindre än tre år, hälften, om egendomen innehafts tre men ej fyra år, och en fjärdedel, om den innehafts fyra men ej fem år. Har egendomen innehafts fem år eller mera, är vinsten fri från skatteplikt.*

Skatteplikt enligt första stycket inträder endast om egendomen förvärvats genom köp, byte eller därmed jämförligt fång eller genom gåva av make eller skyldeman eller ock vid bodelning, därest den skattskyldige själv förvärvat egendomen före bodelningen eller denna företagits av annan anledning än dödsfall. När egendomen förvärvats genom gåva eller bodelning som nyss sagts, blir vinsten skattepliktig, om och i den mån fångesmannen förvärvat egendomen genom sådant fång att vinsten skulle hava varit skattepliktig, därest avyttringen gjorts av honom, och skall i övrigt så anses som om egendomen förvärvats genom därvid

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
	eller senast dessförinnan skett köp, byte eller därmed jämförligt fång. *Föreligga beträffande annan egendom än i 2 och 3 mom. sägs förutsättningar som angivas i 2 mom. tredje stycket, är uppkommen realisationsvinst icke skattepliktig.*
5 mom. Till intäkt som i 1 mom. avses räknas jämväl dels lotterivinst, därest densamma icke jämlikt 19 § är frikallad från beskattning, dels ock intäkt genom restitution, avkortning eller avskrivning av sådan i slutlig eller tillkommande skatt ingående folkpensionsavgift eller tilläggspensionsavgift, för vilken avdrag av den skattskyldige åtnjutits vid tidigare års taxeringar.	
(Se vidare anvisningarna.)	(Se vidare anvisningarna.)

36 §.

Från bruttointäkten — — — — — — — — i förvärvskällan.

	Vid beräkning av bruttointäkt genom avyttring av fastighet skall hänsyn tagas till innehavstidens längd på sätt närmare framgår av anvisningarna.
(Se vidare anvisningarna.)	(Se vidare anvisningarna.)

58 §.

Där inkomst — — — fråga om:	Där inkomst — — — fråga om:
— — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — —
jordstyckningsföretag till fem procent i kommun, där huvudkontor funnits, samt i övrigt i kommun, där fastighet, som varit föremål för styckning, är belägen, eller, därest fastigheter i olika kommuner varit föremål för styckning, i en var av dessa kommuner till så stor del, som belöper å köpeskillingarna för inom kommunen belägna, un-	*tomtrörelse* till fem procent i kommun, där huvudkontor funnits, samt i övrigt i kommun, där fastighet, som varit föremål för styckning, är belägen, eller, därest fastigheter i olika kommuner varit föremål för styckning, i en var av dessa kommuner till så stor del, som belöper å köpeskillingarna för inom kommunen belägna, under beskattnings-

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
der beskattningsåret försålda fastigheter i förhållande till köpeskillingarna för samtliga under samma år försålda fastigheter;	året försålda fastigheter i förhållande till köpeskillingarna för samtliga under samma år försålda fastigheter;
— — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — —
rörelse av — — — inom kommunen. (Se vidare anvisningarna.)	rörelse av — — — inom kommunen. (Se vidare anvisningarna.)

61 §.

Såsom fast driftställe i rörelse skall anses plats, å vilken för stadigvarande bruk vid rörelsens utövande funnits särskild anläggning eller vidtagits särskild anordning, såsom kontor, fabrik, verkstad, verk, bruk, handelsbod eller annat stadigvarande försäljningsställe. Med fast driftställe likställes gruva eller annan fyndighet, som varit föremål för bearbetning, stenbrott eller torvmosse, fastighet, som varit föremål för *jordstyckning*, samt plats, där entreprenadarbete av större omfattning drivits under lokal ledning.	Såsom fast driftställe i rörelse skall anses plats, å vilken för stadigvarande bruk vid rörelsens utövande funnits särskild anläggning eller vidtagits särskild anordning, såsom kontor, fabrik, verkstad, verk, bruk, handelsbod eller annat stadigvarande försäljningsställe. Med fast driftställe likställes gruva eller annan fyndighet, som varit föremål för bearbetning, stenbrott eller torvmosse, fastighet, som varit föremål för *tomtrörelse*, samt plats, där entreprenadarbete av större omfattning drivits under lokal ledning.

Anvisningar

till 27 §.

Av punkt 2 av anvisningarna till 21 § framgår, att en förvärvsverksamhet, som utövas vid sidan av jordbruk, i vissa fall är att anse som en jordbrukets binäring, eventuellt som skogsbruk, men i andra fall bör räknas som särskild rörelse.	*1.* Av punkt 2 av anvisningarna till 21 § framgår, att en förvärvsverksamhet, som utövas vid sidan av jordbruk, i vissa fall är att anse som en jordbrukets binäring, eventuellt som skogsbruk, men i andra fall bör räknas som särskild rörelse. *2. Rörelse för försäljning av markområden för bebyggelse (tomtrörelse) skall anses föreligga, om den skattskyldige och hans make inom tio år tillhopa avyttrat eller eljest för bebyggelse upplåtit minst 15 för bebyggelse avsedda områden (bygg-*

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

nadstomter). Rörelsen skall anses hava tagit sin början vid ingången av det beskattningsår, under vilket den femtonde byggnadstomten upplåtits.

Har tomtrörelse bedrivits men har den skattskyldige och hans make under de senast förflutna 10 åren icke upplåtit någon byggnadstomt och kvarstår icke vid tioårsperiodens början nedskrivning av lager i fastigheter, skall upplåtelse av byggnadstomt, som därefter sker, icke anses utgöra fortsättning på den tidigare rörelsen.

Säljes i dess helhet fastighet, å vilken tomtrörelse bedrivits, och utgöres mindre än en tiondel av fastighetens markyta av områden, som enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan äro avsedda för bebyggelse, skall vinst vid försäljningen icke anses ingå i rörelsen utan betraktas såsom realisationsvinst, varvid emellertid till den skattepliktiga vinsten skall läggas belopp varmed fastighetens värde må hava nedskrivits och som icke tidigare återförts till beskattning.

Vinst vid avyttring eller upplåtelse av byggnadstomt i annat fall än ovan sagts skall, om avyttringen icke ingår i byggnadsrörelse, anses såsom realisationsvinst och annan upplåtelse såsom intäkt av den fastighet å vilken upplåtelsen skett.

till 28 §.

1. Till intäkt — — — — — — — stadgade grunder.
Intäkt vid — — — — — — — — — — — av rörelse.
Vid avyttring — — — — — — — realisationsvinst föreligga.

I enlighet med det anförda skall en skattskyldig, som driver *jord-*

I enlighet med det anförda skall en skattskyldig, som driver *tomtrö-*

(Nuvarande lydelse)

styckningsrörelse eller eljest idkar handel med fastigheter, såsom intäkt av rörelsen upptaga vad som influtit vid försäljning av sådan fastighet eller del därav, oberoende av sättet för fastighetens förvärvande och tiden för *dess innehavande*, varefter frågan om och i vad mån nettointäkt uppstått genom försäljningen kommer att bero på resultatet av rörelsen i dess helhet under beskattningsåret. Om en skattskyldig, som utövar industriell verksamhet, avyttrar någon för denna verksamhet avsedd fastighet, skall vad av försäljningssumman belöper å sådana till fastigheten hörande maskiner och andra inventarier, vilka icke vid beräkning av värdeminskningsavdrag hänföras till byggnad, upptagas såsom intäkt av rörelse, varemot återstående delen av försäljningssumman skall upptagas såsom intäkt av tillfällig förvärvsverksamhet, *därest* de i 35 § angivna förutsättningarna för skattepliktig realisationsvinst föreligga.

(Föreslagen lydelse)

relse eller eljest idkar handel med fastigheter, såsom intäkt av rörelsen upptaga *allt* vad som influtit vid försäljning av sådan fastighet eller del därav, oberoende av sättet för fastighetens förvärvande och tiden för *innehavet*, varefter frågan om och i vad mån nettointäkt uppstått genom försäljningen kommer att bero på resultatet av rörelsen i dess helhet under beskattningsåret. *Därvid skall emellertid, utöver vad som framgår av anvisningarna till 27 §, iakttagas, att anskaffningskostnaden för avyttrad fastighet skall, utom i fråga om byggnadsrörelse, beräknas såsom vid realisationsvinst med tillämpning av punkt 1 och 2 av anvisningarna till 36 §, varvid dock till vinsten lägges belopp varmed fastighetens värde må hava nedskrivits.* Om en skattskyldig, som utövar industriell verksamhet, avyttrar någon för denna verksamhet avsedd fastighet, skall vad av försäljningssumman belöper å sådana till fastigheten hörande maskiner och andra inventarier, vilka icke vid beräkning av värdeminskningsavdrag hänföras till byggnad, upptagas såsom intäkt av rörelse, varemot återstående delen av försäljningssumman skall upptagas såsom intäkt av tillfällig förvärvsverksamhet, *i den mån* de i 35 § angivna förutsättningarna för skattepliktig realisationsvinst föreligga.

Då skattskyldig, — — — — — — — — — för överlåtaren.

till 35 §.

2. I det — — — — — — — — — — — — — dess helhet.

Exempel:

En skattskyldig försäljer nio år

Exempel:

En skattskyldig försäljer nio år

(Nuvarande lydelse)

efter förvärvet en jordbruksfastighet med därå växande skog. *Han erhåller därvid en realisationsvinst å* 5 000 kronor. Av denna utgör *25* procent eller *1 250* kronor skattepliktig realisationsvinst. Om den å skogen belöpande delen av köpeskillingen i stället upptages såsom intäkt av skogsbruk, skulle för den skattskyldige efter åtnjutande av bl. a. avdrag, som avses i 22 § 1 mom. tredje stycket, uppkomma en behållen intäkt av skogsbruk å 4 000 kronor. Under sådana förhållanden skall den skattskyldige uppgiva *1 250* kronor såsom skattepliktig realisationsvinst och *2 750* kronor såsom intäkt av jordbruksfastighet.

Om den behållna intäkten av skogsbruk i stället uppgått till 6 000 kronor, skulle den skattskyldige i det angivna exemplet uppgiva *1 250* kronor såsom skattepliktig realisationsvinst och *3 750* kronor såsom intäkt av skogsbruk.

4. *Lika med avyttring av fast egendom skall anses* upplåtelse *av nyttjanderätt eller servitutsrätt till fastighet för obegränsad tid* mot engångsersättning, *vilken därvid* är att betrakta som köpeskilling (jfr punkt 5 andra meningen av anvisningarna till 21 §). Avyttringen skall i sådant fall anses hava omfattat så stor del av fastigheten som ersättningsbeloppet utgör av fastighetens hela värde vid tiden för upplåtelsen. *Därest förutsättningar därför i övrigt föreligga skall alltså i dylikt fall skattepliktig realisations-*

(Föreslagen lydelse)

efter förvärvet en jordbruksfastighet med därå växande skog. *Därvid uppkommer en realisationsvinst, som enligt de i punkt 1 och 2 av anvisningarna till 36 § angivna grunder uppgår till* 5 000 kronor. Av denna utgör *60* procent eller *3 000* kronor skattepliktig realisationsvinst. Om den å skogen belöpande delen av köpeskillingen i stället upptages såsom intäkt av skogsbruk, skulle för den skattskyldige efter åtnjutande av bl. a. avdrag, som avses i 22 § 1 mom. tredje stycket, uppkomma en behållen intäkt av skogsbruk å 4 000 kronor. Under sådana förhållanden skall den skattskyldige uppgiva *3 000* kronor såsom skattepliktig realisationsvinst och *1 000* kronor såsom intäkt av jordbruksfastighet.

Om den behållna intäkten av skogsbruk i stället uppgått till 6 000 kronor, skulle den skattskyldige i det angivna exemplet uppgiva *3 000* kronor såsom skattepliktig realisationsvinst och *2 000* kronor såsom intäkt av skogsbruk.

4. *Vid* upplåtelse *för obegränsad tid av nyttjanderätt eller servitutsrätt till fastighet* mot engångsersättning är *denna* att betrakta som köpeskilling (jfr punkt 5 andra meningen av anvisningarna till 21 §). Avyttringen skall i sådant fall anses hava omfattat så stor del av fastigheten som ersättningsbeloppet utgör av fastighetens hela värde vid tiden för upplåtelsen.

(Nuvarande lydelse)

vinst respektive avdragsgill realisationsförlust anses hava uppkommit.

(Föreslagen lydelse)

till 36 §.

1. *Vid beräkning av realisationsvinst upptages såsom intäkt vad som erhållits för den avyttrade egendomen. Avdrag får ske för alla omkostnader för förvärvet och avyttringen, således för erlagd köpeskilling, för vad som nedlagts på förbättring av egendomen, för inköps- och försäljningsprovision, för stämpelkostnader m. m. Hit räknas* jämväl kostnad, som under tid, då intäkt av avyttrad annan fastighet eller i förekommande fall del därav beräknats enligt 24 § 2 eller 3 mom. nedlagts på reparation och underhåll av fastigheten eller fastighetsdelen, i den mån den avyttrade egendomen på grund därav vid avyttringen befunnit sig i bättre skick än vid förvärvet. Har den skattskyldige *tidigare* fått åtnjuta avdrag för värdeminskning av den avyttrade egendomen eller dyl., skall å andra sidan, i den mån ej vad som vid avyttringen återbekommits av de avskrivna beloppen inräknas i intäkt av rörelse, *omkostnadsbeloppet minskas med detta avdrag,* därvid stadgandet i 29 § 1 mom. andra stycket angående i beskattningsavseende åtnjutet värdeminskningsavdrag skall äga motsvarande tillämpning. *Vidare får vid vinstberäkningen den skattskyldige åtnjuta avdrag för under beskattningsåret utbetalda* förvaltningskostnader och räntor, *därest dessa ej* böra hänföras till annan förvärvskälla.

1. *Bruttointäkten vid realisationsvinst utgöres av skillnaden mellan vad som erhållits för den avyttrade egendomen, å ena, samt erlagd köpeskilling jämte vad som nedlagts på förbättring av egendomen, å andra sidan. Såsom förbättringskostnad anses* jämväl kostnad, som under tid, då intäkt av avyttrad annan fastighet eller i förekommande fall del därav beräknats enligt 24 § 2 eller 3 mom., nedlagts på reparation och underhåll av fastigheten eller fastighetsdelen, i den mån den avyttrade egendomen på grund därav vid avyttringen befunnit sig i bättre skick än vid förvärvet. Har den skattskyldige *under de tio senast förflutna beskattningsåren* fått åtnjuta avdrag för värdeminskning av den avyttrade egendomen eller dyl., skall å andra sidan, i den mån ej vad som vid avyttringen återbekommits av de avskrivna beloppen inräknas i intäkt av rörelse, *beloppet av detta avdrag läggas till bruttointäkten,* därvid stadgandet i 29 § 1 mom. andra stycket angående i beskattningsavseende åtnjutet värdeminskningsavdrag skall äga motsvarande tillämpning. *Avdrag från bruttointäkten får ske för alla omkostnader vid förvärvet och avyttringen, så ock för* förvaltningskostnader och räntor, *som erlagts under beskattningsåret och som icke* böra hänföras till annan förvärvskälla.

(Nuvarande lydelse)

2. För att förlust å icke yrkesmässig avyttring av fast eller lös egendom skall få avdragas erfordras, att förlusten under beskattningsåret uppkommit genom avyttring av fast eller lös egendom, som förvärvats genom köp, byte eller därmed jämförligt fång och varit i säljarens ägo, om det är fastighet, under mindre än tio år och eljest under mindre än fem år, eller, i fråga om strömfall eller rättighet till vattenkraft, under mindre än femton år. Realisationsförlust beräknas efter samma regler, som gälla för beräkning av realisationsvinst.

Har den avyttrade egendomen innehafts under sådan tid, att därest vinst uppstått vid avyttringen, vinsten jämlikt 35 § skolat allenast till viss del hava räknats till skattepliktig realisationsvinst, må avdrag åtnjutas endast för däremot svarande del av förlusten.

Avdrag må i intet fall ske för realisationsförlust, som uppkommit då egendom avyttrats eller då upplåtelse av nyttjanderätt eller servitutsrätt till fastighet skett under sådana förhållanden att, därest vinst i stället uppstått, denna enligt bestämmelserna i 35 § 4 mom. icke skulle hava utgjort skattepliktig realisationsvinst.

Avdrag är icke i något fall medgivet för utgifter för inköp av lottsedlar eller för andra liknande insatser i lotteri.

(Föreslagen lydelse)

2. Till erlagd köpeskilling vid förvärv av fastighet lägges för varje helt år som fastigheten innehafts av den skattskyldige 2 000 kronor jämte ett belopp motsvarande sex procent av köpeskillingen. Har å fastighet under ett år nedlagts kostnader för förbättringar om lägst 5 000 kronor, skola jämväl förbättringskostnaderna ökas med sex procent för varje påföljande helt år på sätt nu angivits.

Om fastighet innehafts av den skattskyldige mera än 20 år, må denne i stället för verklig köpeskilling vid förvärvet upptaga ett belopp motsvarande det taxeringvärde som gällde 20 år före avyttringen förhöjt med hälften, varvid tillägg enligt nästföregående stycke beräknas för allenast 20 år och kostnader för förbättringar beaktas endast i den mån de nedlagts inom 20 år före avyttringen. Fanns taxeringsvärde ej åsatt 20 år före avyttringen, må motsvarande värde uppskattas med ledning av taxeringsvärdet för egendom, vari den avyttrade egendomen ingått, eller senare åsatt taxeringsvärde.

Har fastighet förvärvats genom arv eller testamente eller erhållits från make vid bodelning i anledning av dennes död, må den skattskyldige, i stället för köpeskilling som erlagts av den avlidne eller som beräknats enligt nästföregående stycke, upptaga egendomens taxeringsvärde året näst före dödsfallet förhöjt med en tredjedel, varvid tillägg enligt första stycket beräknas för tiden från dödsfallet och kostnader beaktas endast

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

i den mån de nedlagts under samma tid.

Avyttras tomträtt, som icke förut gått i handel, skall fast belopp, som dessförinnan erlagts till upplåtaren, likställas med köpeskilling, som erlagts av den skattskyldige, dock utan rätt att göra tillägg som avses i första, andra och tredje styckena.

3. Förlust å icke yrkesmässig avyttring må avdragas endast om och i den mån vinst till motsvarande belopp skulle hava varit skattepliktig enligt 35 §. Realisationsförlusten beräknas med motsvarande tillämpning av punkt 1 och 2, dock utan tillägg som avses i första, andra och tredje styckena av punkt 2. Kan realisationsförlust icke utnyttjas under beskattningsåret, må, därest den skattskyldige förebringar tillfredsställande utredning därom, förlusten avdragas under något av de följande tre beskattningsåren.

Avdrag är icke i något fall medgivet för utgifter för inköp av lottsedlar eller för andra liknande insatser i lotteri.

3. I punkt 6 av anvisningarna till 18 § angives vad som beträffande icke yrkesmässig avyttring av *fast eller lös* egendom ävensom deltagande i lotteri utgör en särskild förvärvskälla. Avdrag enligt punkt *2* här ovan för realisationsförlust får göras från realisationsvinst eller lotterivinst, som uppkommit i samma förvärvskälla som realisationsförlusten. Av 46 § 1 mom. framgår, att, om härvid underskott uppstår, detta icke får avdragas från inkomst av annan förvärvskälla.

4. I punkt 6 av anvisningarna till 18 § angives vad som beträffande icke yrkesmässig avyttring av egendom ävensom deltagande i lotteri utgör en särskild förvärvskälla. Avdrag enligt punkt *3* här ovan för realisationsförlust får göras från realisationsvinst eller lotterivinst, som uppkommit i samma förvärvskälla som realisationsförlusten. Av 46 § 1 mom. framgår, att, om härvid underskott uppstår, detta icke får avdragas från inkomst av annan förvärvskälla.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
4. Därest sådan organisation, varom förmäles i punkt 13 av anvisningarna till 29 §, bedrivit verksamhet av det slag, som i nämnda anvisningspunkt avses, och intäkten därav är hänförlig till intäkt av tillfällig förvärvsverksamhet, må från bruttointäkten av verksamheten avdrag njutas enligt de i samma anvisningspunkt angivna grunder.	*5.* Därest sådan organisation, varom förmäles i punkt 13 av anvisningarna till 29 §, bedrivit verksamhet av det slag, som i nämnda anvisningspunkt avses, och intäkten därav är hänförlig till intäkt av tillfällig förvärvsverksamhet, må från bruttointäkten av verksamheten avdrag njutas enligt de i samma anvisningspunkt angivna grunder.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1968. Därvid skall iakttagas följande.

1) Äldre bestämmelser skola fortfarande gälla i fråga om vinst vid försäljning av fastighet under 1967 eller tidigare år, så ock vid realisationsförlust under något av nämnda år.

2) Har den skattskyldige före ikraftträdandet innehaft fastighet tio år eller mera eller förvärvat fastighet genom arv eller testamente eller ock genom gåva eller bodelning under andra förhållanden, än som angivas i 35 § 4 mom. andra stycket i dess nya lydelse, skall vinst, som uppkommer vid avyttring av fastigheten under 1968 eller 1969 icke beskattas. Avyttras sådan fastighet senare, skall till erlagd köpeskilling för fastigheten, utöver tillägg enligt punkt 2 första, andra och tredje styckena av anvisningarna till 36 § i nya lydelsen, läggas ett belopp av 40 000 kronor, varjämte vid tillämpning av andra stycket av nämnda anvisningspunkt beräkningen skall grundas på där avsett taxeringsvärde, förhöjt med 100 procent i stället för med hälften.

Avyttras under år 1968 eller 1969 fastighet, som av den skattskyldige innehafts under nio men ej tio år och ej förvärvats genom fång som i nästföregående stycke sägs, skall, om den skattskyldige det yrkar, vinsten beskattas enligt förut gällande bestämmelser.

Vad i första och andra styckena härovan stadgas om fastighet skall äga motsvarande tillämpning å annan enligt 35 § 2 mom. sista stycket i dess nya lydelse därmed jämställd egendom, dock att bestämmelserna i nästföregående stycke, såvitt avser strömfall eller rättighet till vattenkraft, skola avse sådan egendom i den mån den innehafts 14 men ej 15 år.

3) Bedriver någon jordstyckningsrörelse vid tiden för denna lags ikraftträdande och anses han enligt denna lag bedriva tomtrörelse, äger han vid 1968—1973 års taxeringar påfordra att anskaffningskostnaden för avyttrad fastighet, som vid ikraftträdandet ingått i rörelsen, skall beräknas med ledning av förut gällande bestämmelser.

Vad i annan lag eller författning stadgas om jordstyckningsrörelse eller tomtstyckningsrörelse skall i stället avse tomtrörelse.

Förslag till

förordning om ändring i taxeringsförordningen den 23 november 1956 (nr 623)

Härigenom förordnas, att i taxeringsförordningen den 23 november 1956 skall efter 25 a § införas en ny paragraf, betecknad 25 b §, av nedan angiven lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
	25 b §.
	Har den skattskyldige under beskattningsåret avyttrat fastighet, skall han vid självdeklarationen foga erforderlig utredning å fastställt formulär för beräkning av skattepliktig realisationsvinst. Anser han att skattskyldighet för sådan vinst ej uppkommit, må han i stället lämna uppgift allenast om dagen för avyttringen, avtalad köpeskilling, tidpunkten för senast dessförinnan skett köp, byte eller därmed jämförligt fång av fastigheten, samt, om så kan ske utan olägenhet, uppgift om därvid avtalad köpeskilling eller annat vederlag och, om åbyggnad skett efter sistnämnda tidpunkt, ungefärliga kostnaden och tidpunkten härför.
	Vad i första stycket stadgas skall äga motsvarande tillämpning i fråga om egendom, som enligt 35 § 2 mom. sista stycket kommunalskattelagen beträffande realisationsvinst är jämställd med fastighet, så ock å upplåtelse för all framtid av nyttjanderätt eller servitutsrätt till fastighet mot engångsersättning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1968 men skall icke tillämpas vid 1968 års taxering eller vid eftertaxering för år 1968 eller tidigare år.

AVDELNING I

INLEDNING

Inledning

I vårt land har sedan början av detta sekel frågan om indragning av oförtjänt markvärdestegring utretts vid åtskilliga tillfällen. Sålunda har sex olika författningsförslag avseende värdestegringsskatt utarbetats. Intet av förslagen, av vilka det senaste framlades 1942, har lett till lagstiftning. Inom civilrättens område har genomförts reformer med syfte bl. a. att i vissa fall förbehålla det allmänna andel i värdestegringsvinster. Hit hör lagstiftningen om tomträtt och återköpsrätt, bestämmelserna i byggnadslagen om gatumarksersättning, gatubyggnadskostnadsbidrag och zonexpropriation samt i expropriationslagen om tomträttsexpropriation och sättet för löseskillingens bestämmande i vissa fall och vidare i lagen om allmänna vägar angående avräkning av nytta mot skada, när mark tages i anspråk med vägrätt. De nu nämnda reformerna har dock varit av begränsad räckvidd och har därför endast till en del bidragit till att lösa markvärdeproblemen i stort. På civilrättens område har emellertid framlagts förslag om partiella reformer av större omfattning, nämligen införande av lagstiftning om exploateringsavgift och värdestegringsexpropriation. Dessa förslag har ej genomförts. De senaste förslagen inom civilrättens område innefattas i markvärdeutredningens år 1957 avgivna betänkande Indragning av oförtjänt markvärdestegring (SOU 1957:43). Förslagen gällde bl. a. införandet av ett nytt sakrättsligt institut, värdestegringshypotek, samt vidgade möjligheter för kommun att expropriera mark för tomträttsupplåtelser. Dessa förslag, som syftade till en generell lösning av markvärdefrågan, blev ej föremål för remissbehandling.

I början av år 1960 tillsattes en ny utredning, expropriationsutredningen, som alltjämt är verksam. I dess uppdrag ingår att utreda i vad mån det är möjligt att inom expropriationslagstiftningens ram lösa problemet med oförtjänt markvärdestegring.

I skrivelse till Konungen den 5 april 1963 hemställde riksdagen om en särskild utredning — vid sidan av det arbete som pågick inom expropriationsutredningen — om förhindrande av oförtjänta värdestegringsvinster (rskr nr 124; SU nr 42).

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, anförde i *direktiven* för markvärdekommitténs arbete, vilka innefattas i statsrådsprotokollet den 28 juni 1963, att han i likhet med riksdagen ansåg skäl föreligga att upptaga ifrågavarande spörsmål till förnyat övervägande. Inledningsvis anförde departementschefen i direktiven följande.

Samhällsbyggandet befinner sig i våra dagar i ett ytterst intensivt skede. Den ekonomiska utvecklingen medför krav på väsentligt vidgade utrymmen för affärs- och industrilokaler, rymligare bostäder och större fritidsområden. Ett ökat behov av mark uppkommer också som en följd av den fortgående förnyelsen av samhällenas äldre bebyggelse, i det att förut bebyggda områden i betydande omfattning frilägges för att tillgodose nutida krav på friytor och utrymmen för den växande trafiken. Särskilt för tätorternas del skapar befolkningstillväxten ökad efterfrågan på mark för bostäder och därmed sammanhängande serviceanordningar.

Den nu skisserade utvecklingen har medfört en markant strukturförändring inom stadsbyggnadsväsendet. Vid planering och genomförande av byggnadsverksamheten räknar man ofta med betydligt större enheter än som tidigare varit fallet. Tomter och kvarter sammanförs till organiskt odelbara enheter, inom vilka åtskilliga anordningar och anläggningar är avsedda att utnyttjas gemensamt. Större trafikleder och andra kommunikationsanläggningar förläggs stundom i nivåer över eller under markytan och jämväl utrymmet under gatumark anses i vissa fall böra tagas i anspråk för lokaler av skilda slag.

Det kraftigt växande behovet av mark för byggnation, fritidsområden, trafikleder, serviceanordningar o. d. gör sig särskilt gällande inom och intill tätbebyggda områden.Den stigande efterfrågan på mark kan leda till att markpriserna stiger till orimligt höga nivåer. Till en sådan utveckling bidrager också förväntningar om ökat utbyte av marken vid ett förändrat användningssätt för densamma. Inför nödvändigheten att säkerställa tillgången på mark framstår det som en i hög grad angelägen samhällsuppgift att tillse att marken kan förvärvas på rimliga villkor. Otillbörlig stegring av markpriserna bör motverkas och osund spekulation i värdestegringsvinster i görlig mån förhindras.

Sedan i direktiven erinrats om det intresse och det utredningsarbete som såväl i vårt land som i flera andra länder ägnats frågan om möjligheterna att begränsa oförtjänta värdestegringsvinster, berördes de förslag till generella lösningar av problemet, som senast framlagts i vårt land, nämligen 1942 års förslag på skattelagstiftningens område och markvärdeutredningens ovannämnda förslag. Departementschefen framhöll, att den omständigheten att dessa förslag icke lett till några konkreta resultat ingalunda betydde, att värdestegringsfrågan lämnats obeaktad i lagstiftningen. I detta sammanhang erinrades i direktiven om de resultat som uppnåtts inom tomträtts-, byggnads-, expropriations- och väglagstiftningens områden. I anslutning härtill anförde departementschefen, att erfarenheterna givit vid handen, att åtgärder inom nämnda områden, ehuru de i och för sig icke kunde frånkännas betydelse i sammanhanget, likväl icke förmådde att mer än till en del motverka uppkomsten av oförtjänta värdestegringsvinster.

Under erinran om den sittande expropriationsutredningens uppdrag och om innehållet i riksdagens ovannämnda skrivelse anförde departementschefen rörande utredningsarbetets huvudsakliga inriktning följande.

Bland de spörsmål, som härvid anmäler sig, må till en början nämnas frågan, huruvida kommunernas resurser att föra en aktiv och målmedveten markpolitik bör i skilda avseenden förstärkas. Tydligt är nämligen att aktiva insatser från kommunernas sida, syftande till att i god tid trygga markförsörjningen, är av den

största betydelse även då det gäller att motverka tendenser till orimlig stegring av markpriserna. Enligt vad jag erfarit avser chefen för inrikesdepartementet att inom kort begära bemyndigande att tillkalla en särskild utredning med uppgift att närmare överväga bl. a. de former i vilka staten bör främja en sådan markpolitik. Av betydelse i nu förevarande sammanhang är också såsom jag nyss framhållit det pågående arbetet inom expropriationsutredningen, vilket bl. a. avser formerna för genomförande av expropriativa markförvärv, frågan om behovet av att vidga kommunernas rätt att expropriera mark för upplåtelse med tomträtt samt värderings- och kostnadsreglerna vid expropriation.

Av det sagda framgår emellertid, att ingendera av de nu angivna utredningarna kommer att behandla värdestegringsfrågan i hela dess vidd. Det synes därför erforderligt att vid sidan av de nämnda utredningarna tillsätta en utredning som har att behandla markvärdestegringsfrågan från vidare synpunkter.

Huvuduppgiften för den sålunda förordade utredningen bör i enlighet med riksdagens hemställan vara att undersöka frågorna om att med andra medel än genom de expropriationsrättsliga bestämmelserna förhindra oförtjänta jordvärdestegringsvinster.

Vad angick samordningen av markvärdekommitténs arbete, expropriationsutredningens verksamhet och de uppgifter som skulle komma att anförtros den av chefen för inrikesdepartementet bebådade utredningen — sedermera benämnd markpolitiska utredningen — borde, enligt uttalande i direktiven, nära samråd upprätthållas mellan de olika utredningarna. Med hänsyn till omfattningen av de spörsmål, som utredningsuppgifterna avsåg, syntes betydande tidsvinster kunna göras genom en uppdelning av frågorna på skilda utredningar. Departementschefen framhöll i detta sammanhang, att tidigare företagna undersökningar av markvärdestegringsfrågorna syntes ha givit vid handen, att det knappast var möjligt att genom en enda generell metod lösa hithörande problem.

I anslutning till det senast anförda omnämndes i direktiven, att sakkunniga nyligen tillkallats för att behandla frågor om hyressättning och besittningsskydd inom orter med påtaglig lägenhetsbrist samt spörsmålet om ett enhetligt förfarande i mål angående sådana frågor, vilken utredning antagit namnet hyreslagstiftningssakkunniga. Härvid erinrade departementschefen om att han vid tillsättandet av nämnda utredning framhållit, att det torde få ankomma på markvärdekommittén att överväga vilka åtgärder som aktualiseras av att en mera marknadsmässig hyressättning kan föranleda mycket betydande värdestegringsvinster, varjämte departementschefen betonade behovet av samråd även mellan nämnda utredning och markvärdekommittén.

Beträffande kommitténs uppgifter i övrigt uttalades i direktiven följande.

Den i förevarande sammanhang förordade utredningen bör utan att vara bunden av särskilda riktlinjer ha att överväga de uppslag till problemets lösning, som framkommit vid tidigare verkställda utredningar och i den offentliga debatten. Uppmärksamhet bör jämväl ägnas åt rättsutvecklingen på området i andra länder.

Härvid är av särskilt intresse de åtgärder, som nyligen vidtagits eller planeras i våra nordiska grannländer. I den mån nya uppslag framkommer under utredningsarbetets gång bör utredningen givetvis pröva jämväl dessa. Särskilt bör tillses att möjligheter skapas för kommunerna att i mycket god tid utan förtida eller framdeles uppkommande kapitalkostnader förvärva företrädesrätt till markområden, som inom en ej alltför avlägsen framtid kan komma att omfattas av bebyggelseplaneringen. Tillskapandet av nya sakrättsliga institut kan härvid tänkas ifrågakomma. I samband med utredningsarbetet torde ståndpunkt böra tagas till frågan i vad mån värdestegring av skilda kategorier helt eller delvis bör tillgodoföras det allmänna. Hithörande spörsmål bör allsidigt belysas framför allt mot bakgrunden av, huru utvecklingen på stadsbyggnadsväsendets område påverkar markägandet och markvärdena i tätorterna och deras omgivning. Utgående härifrån bör utredningen redovisa sina överväganden i fråga om hur samhället lämpligen bör handla i markfrågorna och hur vinster på oförtjänst värdestegring bör behandlas.

I skrivelse den 19 mars 1964 (nr 106) anhöll riksdagen, med överlämnande av bevillningsutskottets betänkande 19 i anledning av väckta motioner angående beskattningen av fastighetsförsäljning i vissa fall, om utredning av frågan om införande av regler, som i möjligaste mån avgränsade begreppet jordstyckningsrörelse och yrkesmässig handel med fastigheter från icke yrkesmässig avyttring av fastighet. I sitt betänkande underströk bevillningsutskottet, att man vid prövningen av olika förslag till lösningar icke borde söka åstadkomma lättnader i nu gällande beskattningsregler, så som de tillämpades av regeringsrätten.

Kungl. Maj:t förordnade den 17 april 1964 att handlingarna i ärendet skulle överlämnas till 1963 års markvärdekommitté.

Utredningsarbetet inleddes i oktober 1963. Vi har till en början ingående studerat de olika förslag till generella och partiella lösningar av markfrågan, som framlagts i vårt land, och den kritik dessa förslag rönt. Vidare har vi tillsammans med expropriationsutredningen och genom utrikesdepartementets förmedling inhämtat uppgifter om lagstiftningen i ämnet i ett stort antal länder. Särskilt intresse har vid studiet av utländsk rätt ägnats dansk skattelagstiftning på förevarande område samt vissa lagförslag på det markpolitiska området, vilka blev föremål för folkomröstning i Danmark år 1963. Rörande den danska skattelagstiftningens praktiska tillämpning har vi därjämte erhållit en för vårt arbete värdefull information vid besök i Danmark under våren 1964.

Det har för oss framstått som angeläget att försöka närmare klarlägga markvärdeproblemets omfattning och de faktorer som bestämmer markpriserna. Undersökningar härom har tidigare företagits, men de har i huvudsak endast kunnat belysa dessa frågor indirekt. Vi har därför i samarbete med statistiska centralbyråns utredningsinstitut och statens institut för byggnadsforskning samt dessutom genom viss till kommittén knuten

expertis ingående undersökt prisutvecklingen för mark av skilda slag inom vissa orter och områden, varvid olika undersökningsmetoder kommit till användning. Resultatet av detta utredningsarbete, som närmare redovisas i del II av vårt betänkande, gör icke anspråk på fullständighet men synes ägnat att ge en allmän föreställning om markvärdeproblemets omfattning både totalt och i fråga om mark av olika slag. Det har vid undersökningarnas uppläggning och genomförande varit vår strävan att erhålla ett så verklighetsbetonat underlag för våra överväganden som möjligt.

I överensstämmelse med direktiven har vi genom samråd och genom att taga del av offentligt redovisade utredningsresultat följt det arbete som på närliggande områden bedrivits och bedrives av ett flertal utredningar. Samråd har även upptagits med vissa myndigheter.

Genom besök i några expanderande städer — Stockholm, Halmstad och Linköping — har vi orienterat oss om markfrågans läge i dessa städer och tagit del av synpunkter på de spörsmål vi haft att behandla.

Under utredningsarbetets gång har vi fått tillfälle att vid särskilda sammankomster ta del av meningsyttringar från företrädare för vissa företag och organisationer, nämligen Svenska Riksbyggen, Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsföreningars Riksförbund, Industriens skattesakkunnige, Svenska Byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges Lantbruksförbund, Riksförbundet Landsbygdens Folk, de två sistnämnda organisationernas gemensamma skattedelegation, Sportstugefrämjandet och Sveriges villaägareförbund.

Remissyttranden har avgivits över expropriationsutredningens betänkande II Förtida tillträde, expropriationskostnad m. m. (SOU 1964: 32), markpolitiska utredningens betänkande I Kommunal markpolitik (SOU 1964: 42) och 1962 års fritidsutrednings betänkanden Friluftslivet i Sverige, del I och del II (SOU 1964: 47 och 1965: 19).

Ett antal skrivelser och framställningar har överlämnats eller inkommit till kommittén. Innehållet i handlingarna har tagits under övervägande i samband med fullgörandet av utredningsuppdraget.

I det följande upptages i avdelning II våra allmänna synpunkter samt därefter i avdelningarna III—VI våra överväganden angående kommunal förköpsrätt, tomträtt, betterment sbidrag och skatter. Upprättade lagförslag samt avdelningarna I—VI jämte sammanfattning bildar del I av betänkandet. I del II upptages resultaten av olika undersökningar av statistisk och annan art, vilka legat till grund för våra ställningstaganden. Därjämte ingår i del II en inom sekretariatet utarbetad promemoria angående den tekniska utformningen av en ifrågasatt särskild beskattning av outnyttjad tomtmark.

Nämnas må slutligen, att det — med hänsyn till den korta tid som stått till buds sedan propositionen den 25 mars 1966 (nr 90) rörande ändrad beskattning av realisationsvinst vid aktieförsäljning blivit avlämnad — icke varit möjligt att i betänkandet ingå på de reformer som där föreslagits.

AVDELNING II

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Allmänna synpunkter

Reformsträvanden

Förhållandet att mark icke sällan stiger i värde utan någon insats från ägarens sida uppmärksammades vetenskapligt och politiskt redan under 1700-talet. Verklig politisk betydelse fick markvärdestegringens problem emellertid först i och med att amerikanen Henry George år 1879 utgav sitt arbete Progress and Poverty. George förfäktade här, att markvärdestegringen ledde till en orättvis fördelning av samhällets produktionsresultat, till ökad rikedom för dem som ägde mark och bestående fattigdom för de icke besuttna. Detta missförhållande borde undanröjas genom att markägarna ålades att till samhället inbetala markvärdestegringens belopp. Indragningen skulle gälla icke endast framtida värdestegring utan också värdestegring under förfluten tid. Det senare innebar bl. a., att en markägare skulle åläggas att till samhället inbetala beloppet av sådan värdestegring, för vilken han erlagt betalning när han köpte fastigheten. George ansåg, att en indragning av markvärdestegring enligt denna metod skulle innebära en rättvis beskattning, som f. ö. antogs inbringa tillräckligt för att göra alla andra skatter obehövliga.

Även agrarsocialismen, grundad på Marx' lära, har spelat en viktig roll för den politiska åsiktsbildningen på detta område. Agrarsocialisternas program innebär, att själva marken och därmed också markvärdestegringen skall överföras i allmän ägo.

Något fullständigt förverkligande av Georges ideologi torde inte ha förekommit, detta sannolikt främst emedan en retroaktiv indragning av värdestegring tett sig svår att inordna i de rättssystem som vuxit fram i länder med demokratiskt styrelseskick. Agrarsocialismens praktiska mål, d. v. s. markens överförande i allmän ägo, har däremot uppnåtts i vissa länder med kommunistiskt system.

Såväl georgianismen som agrarsocialismen har emellertid med säkerhet bidragit till genomförandet av reformer av mer eller mindre genomgripande natur i ett stort antal kulturländer. Reformernas art varierar betydligt.

Inom civilrättens område har i olika former införts rätt för det allmänna att tvångsvis skaffa sig äganderätt till mark. Härigenom har möjlighet beretts samhället att tillgodogöra sig framtida värdestegring på den förvärvade marken. Exempel på sådana rättsinstitut är expropriations- och lösningsrätter av olika slag samt förköpsrätt. En särskild avgift i samband med enskild exploatering av mark, exploateringsavgift, samt bidragsplikt vad gäller värdestegring som åstadkommits genom direkta samhällsåtgärder, båt-

nadsbidrag eller betterment sbidrag, har också kommit till användning för att på civilrättslig väg tillförsäkra samhället del i ökande markvärden.

Även på skattelagstiftningens område har reformverksamheten varit betydande. Dominerande är här värdestegringsskatterna. Bland dessa urskiljes två huvudformer, nämligen direkt värdestegringsskatt, som uttages periodiskt på grundval av taxeringar eller andra regelbundet återkommande uppskattningar av värdestegringens storlek, och indirekt värdestegringsskatt, som utgår när markvärdestegringen realiseras genom markens försäljning. En närbesläktad beskattningsform är skatt på obebyggd tomtmark. En sådan skatt tjänar det dubbla syftet att överföra en del av markvärdestegringen i samhällets ägo och att påskynda ett utbud av marken.

Reformverksamheten har också inriktats på att genom köp överföra mark i samhällets ägo i så god tid före markens exploatering, att värdestegring som kan förutses bli en följd av exploateringen tillfaller samhället.

Det är icke ovanligt att inom ett land valts en kombination av vissa här nämnda åtgärder.

I vårt land har alltsedan början av detta sekel förekommit ett betydande — om än med hänsyn till konjunkturförhållandena växlande — intresse för markfrågan. Åtskilliga utredningar har presenterat förslag till lösningar.

Tyngdpunkten i utredningsarbetet har legat på beskattningens område. Inte mindre än sex förslag till lagstiftning om v ä r d e s t e g r i n g s s k a t t utformades under tiden 1909—1942. Dessa syftade alla till att genom en direkt eller indirekt skatt eller genom en kombination av sådana skatter dra in huvudparten av vad som ansågs vara oförtjänt markvärdestegring till det allmänna. Tre av lagförslagen, framlagda åren 1909 och 1910, var väsentligen inriktade på en indirekt metod, medan följande t. o. m. år 1942 utarbetade förslag byggde på den direkta metoden. Inget av förslagen ledde emellertid till någon lagstiftningsåtgärd.

När det gäller att finna förklaringen härtill bör följande beaktas. Värdestegringsskatt enligt direkt metod förutsätter att förhandenvaron, storleken och beständigheten av en markvärdestegring kan fastslås med rimlig grad av säkerhet. Vidare måste från oförtjänt värdestegring kunna skiljas sådan värdestegring som beror på ägarens insatser och på inflation. Sistnämnda problem uppkommer också vid konstruktionen av en indirekt värdestegringsskatt, som dessutom påkallar särskilda åtgärder i fråga om mark som tillhör juridiska personer. Formellt kan sådan mark nämligen förbliva i samma ägares hand trots att den i realiteten byter ägare genom överlåtelse av aktier eller andelsbevis.

Konstruktionen av en värdestegringsskatt och särskilt av en direkt sådan är sålunda förenad med åtskilliga tekniska svårigheter. Att dessa har ett klart samband med kravet på rättssäkerhet och rättvisa i beskattningen är påfallande. Klart är även att nämnda krav skärpes vid ett högt skatteuttag.

I de sex utredningsförslag, som framlades åren 1909—1942, förordades att en betydande del av markvärdestegringen skulle indragas genom skatt. Den sannolika anledningen till att förslagen icke förverkligades — i vart fall vad gäller förslagen om en direkt skatt — synes vara, att deras tekniska konstruktion från rättssäkerhets- och rättvisesynpunkt ansågs alltför osäker för att kunna uppbära skatteuttag av föreslagen storleksordning.

Försöken att uppnå en enhetlig lösning av markfrågan genom reformer på beskattningens område avlöstes under senare delen av 1940-talet av strävanden att finna en sådan lösning inom civilrättens ram. Markutredningen förordade 1947, att expropriationsinstitutet skulle användas för att överföra mark, som behövdes för enskild bebyggelse, i kommunal ägo. Ersättning till markägare skulle bestämmas oberoende av markens framtida användning. Sålunda skulle ett intensivare utnyttjande av ett exproprierat område, t. ex. då jordbruksmark skulle användas för tätbebyggelse, icke få inverka vid expropriationsersättningens bestämmande. Vid försäljning av marken skulle kommunen härefter kunna tillgodogöra sig den vinst som kunde uppkomma när marken exploaterades.

Dessa förslag genomfördes icke. Tanken att sammankoppla expropriation med värdestegringsindragning kritiserades särskilt därför, att indragningen skulle komma att drabba ojämnt markägarna emellan. Kommunernas markexpropriation berodde nämligen av en hel rad faktorer, som i och för sig icke hade något att göra med frågan om markvärdestegringen borde överföras till kommunen eller stanna hos markägaren. Kommunerna kunde dessutom frestas att fördröja planläggningsarbetet för att hinna expropriera mark innan plan fastställdes. Förslaget ansågs därjämte ge utrymme för godtycke och mannamån.

Efter kritiken mot markutredningens förslag utarbetades år 1948 inom justitiedepartementet ett förslag till lagstiftning om exploateringsavgift. Tanken var, att — sedan stadsplan eller byggnadsplan blivit fastställd — en avgift skulle påföras sådan mark inom det planlagda området, som enligt planen fick tätbebyggas och som därigenom fick ett högre värde än tidigare. I förslaget framhölls, att det kunde finnas risk för att exploateringsavgiften övervältrades på markköpare och bostadskonsumenter. Dessa förhållanden nödvändiggjorde dels att kommunerna etablerade priskonkurrens genom markförsäljning och dels att hyresnivån kontrollerades.

Förslaget genomfördes icke, bl. a. emedan det endast skulle få begränsad effekt vad gällde markvärdestegringen. Avgiften skulle nämligen endast komma att drabba råmarksägarna, medan ägarna av planlagd mark även i fortsättningen kunde tillgodogöra sig värdestegring. Tanken att kommunerna skulle etablera utbudskonkurrens ansågs f. ö. orealistisk. Nödvändigheten att konservera hyresregleringen för att kunna genomföra förslaget om exploateringsavgift bedömdes på sina håll som en betydande belastning.

År 1957 avgav markvärdeutredningen sitt betänkande om indragning av oförtjänt markvärdestegring. Betänkandet innehöll tre olika förslag, av vilka intet omfattades av någon majoritet inom utredningen. Endast ett av förslagen, benämnt förslag I, utarbetades fullständigt, medan de övriga blott skisserades i betänkandet. Det utarbetade förslaget innebar, att värdestegring i fråga om alla fastigheter utom rena jordbruks- och skogsfastigheter skulle indragas till det allmänna. Detta skulle ske genom att fastighetsägarna ålades att till stat och kommun betala ränta på värdestegringshypotek, omfattande den del av fastighetsvärdet, som uppkommit genom oförtjänt värdestegring av reell natur. Värdestegring som berodde på ägarens insatser eller på inflation skulle sålunda icke inräknas i hypoteket. Hypotekets belopp skulle bestämmas av expropriationsdomstol. Dennas uppgift blev alltså att fastställa värdestegringens storlek från tid till annan. Värdestegringshypoteket förutsattes komma att förhindra uppkomsten av spekulativa förväntningsvärden.

Värdestegringshypoteket företer i sin konstruktion stora likheter med en direkt värdestegringsskatt. Vad som främst skiljer det från en sådan skatt är att värdestegringen skulle uppskattas av domstol i stället för av taxeringsmyndighet.

Förslaget om värdestegringshypotek blev icke remissbehandlat. Det väckte emellertid livlig debatt och utsattes för åtskillig kritik, detta icke minst i de två övriga förslag som upptogs i utredningens betänkande. Kritiken gällde både den principiella uppläggningen och förslagets organisatoriska, statsfinansiella och samhällsekonomiska effekt. Bl. a. ansågs expropriationsdomstolarna icke mäktiga en så väsentlig ökning av arbetsbördan som förslaget förutsatte. Vidare befarades hypoteksräntan icke komma att uppväga uppbördskostnader och bortfall av skatt. Fastighetskrediten antogs därjämte komma att försvåras.

I förslag II skisserades ett system med värdestegringsskatter i förening med tomträttsexpropriation. Förslag III åter innehöll riktlinjer för betterments- eller båtnadsbidrag, nära anpassade till den värdestegring den enskilda fastigheten kunde visas ha erhållit genom samhällets åtgärder.

Trots stora ansträngningar har, såsom tidigare framgått, någon enhetlig lösning av markfrågan icke kunnat genomföras i vårt land. Däremot har begränsade resultat uppnåtts genom partiella reformer.

I första hand må här nämnas tomträttslagstiftningen, vars konstruktion inrymmer möjlighet för samhället att tillgodogöra sig markvärdestegring genom periodisk höjning av den avgäld, som utgår för tomträttsmarken. Genom särskild bestämmelse i expropriationslagen har f. ö. kommuns möjlighet att tvångsvis förvärva icke tätbebyggd mark för tomträttsupplåtelser underlättats.

Enligt vad våra undersökningar visat har tomträtten emellertid, bort-

sett från Stockholm och vissa andra huvudsakligen större städer, tillämpats endast i tämligen ringa utsträckning. Detta beror i de flesta fall främst på svårigheter för kommunerna att anskaffa och binda erforderligt kapital.

Byggnadslagens bestämmelser om zonexpropriation bereder kommun möjlighet att tillgodogöra sig värdestegring som uppkommer till följd av större stadsombyggnader. Förutsättning för zonexpropriation föreligger emellertid endast när ett tätbebyggt område är i behov av genomgripande ombyggnad, som icke lämpligen kan ske annat än i ett sammanhang. Dessa väsentliga inskränkningar i institutets tillämpningsområde har helt naturligt medfört, att det fått begränsad praktisk betydelse för lösning av markfrågan såsom samhällsproblem.

Bestämmelserna i byggnadslagen om gatumarksersättning och gatubyggnadskostnadsbidrag, två former av båtnadsbidrag, torde ha sitt förnämsta värde vid förhandlingar då en kommun skall ingå s. k. exploateringsavtal med enskild exploatör. Såsom markpolitiskt instrument är bestämmelserna helt naturligt med hänsyn till deras begränsade räckvidd av relativt måttlig betydelse, något som också framgår av en av oss verkställd enkät.

Reglerna om skatt på icke yrkesmässig försäljning av fastighet, realisationsvinstskatt, träffar markvärdevinster som uppkommer när en fastighet säljes inom tio år från det den köptes. Skatten är emellertid f. n. icke konstruerad för att draga in markvärdestegring till det allmänna och har heller icke, enligt vad vi funnit, någon nämnvärd verkan i detta avseende. Från markpolitisk synpunkt har den, såsom skall närmare utvecklas i annat sammanhang, i sin nuvarande utformning snarast en negativ effekt. Skattebestämmelserna i fråga om yrkesmässig tomtförsäljning, tomtstyckningsrörelse, medför likaledes, att markvärdevinster i vissa fall tages till beskattning. Inte heller denna beskattningsform är tillkommen för att tillgodose markpolitiska syften och dess effekt i detta hänseende är likaledes, enligt vad vi funnit, negativ.

Reformarbete på närliggande områden

Vissa statliga utredningar har under de senaste åren förelagts frågor, som nära berör vårt utredningsuppdrag.

Kommunerna svarar i viktiga hänseenden för samhällsbyggandet. 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande jämte följdförfattningar stadfäster det ansvar en kommun har i fråga om bostadsförsörjningen. Annan lagstiftning ålägger kommunerna vittgående förpliktelser vad gäller anordnande av skolor, allmänna byggnader, gator, vatten- och avloppsledningar m. m. Genom det s. k. kommunala planmonopolet har kommunerna i princip fått ansvaret för markanvändningen

och kan sålunda bestämma var tätbebyggelse skall uppkomma, hur bebyggelsen skall utformas och när den skall komma till stånd. Expropriationslagstiftningen ger härjämte kommunerna möjligheter att tvångsvis förvärva mark för ändamål som ansetts särskilt betydelsefulla för den kommunala verksamheten.

Markpolitiska utredningen har i sitt år 1964 avgivna betänkande Kommunal markpolitik (SOU 1964: 42) bl. a. anfört följande. Kommunens faktiska möjligheter att bestämma markanvändningen och tidsschemat för bebyggelse är i hög grad beroende av markägarförhållandena. Äger kommunen marken, kan den helt bestämma härom, men om marken förvärvas av byggherrar eller exploatörer, kan kommunen komma att tvingas kompromissa om bebyggelsens art och omfattning samt om tiden för dess genomförande. Ej sällan är sådana kompromisser till men för samhällsbyggandet. För att kommunerna skall kunna utöva ett avgörande inflytande över markanvändningen kräves ett ökat kommunalt markägande. Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen måste, om det skall få en reell innebörd, även innefatta skyldighet att verka för att bostadskostnaderna hålls på en rimlig nivå. Ökade kommunala markförvärv torde inverka fördelaktigt på nämnda kostnader.

Markpolitiska utredningen har uppgivit, att man i av utredningen besökta kommuner — oberoende av politisk färg — varit tämligen ense om att en aktiv kommunal markpolitik var nödvändig. Utredningen har anslutit sig till denna mening och har därjämte uttalat, att marken, om den förvärvas på ett tidigt stadium, undgår att påverkas av de förväntningsvärden, som alltid uppkommer om markens exploatering ligger nära i tiden. Utredningen har vidare förordat, att kommunerna skall behålla äganderätten till en stor del av den förvärvade marken och upplåta den med tomträtt. Utredningens uppfattning har alltså varit, att kommunerna skall köpa huvudparten av bebyggelsemarken, innan den värdestegring, som föranledes av att marken tages i anspråk för tätbebyggelse, börjat inträda, och att kommunerna i fråga om en betydande del av den inköpta marken skall tillgodogöra sig denna värdestegring i form av tomträttsavgälder. Utredningen har föreslagit, att kommunerna för att sättas i stånd att föra en sådan politik skall beredas väsentligt förbättrade möjligheter att upptaga kortfristiga lån för att förvärva äganderätt till mark och långfristiga lån för att finansiera tomträttsupplåtelser. Förslag i sistnämnda hänseende har redan antagits av riksdagen. Frågan om markförvärvslån har däremot angivits böra prövas i samband med »spörsmålen om indragning av markvärdestegringsvinster och om kommunal förköpsrätt» (prop. 1965: 144).

Även *1962 års fritidsutredning* har i sitt betänkande Friluftslivet i Sverige, del II (SOU 1965: 19) föreslagit, att kommunerna beredes ökade möj-

ligheter att upptaga lån för markförvärv. Fritidsutredningen avser härvidlag mark för fritidsbebyggelse.

Bostadsbyggnadsutredningen har också i sitt betänkande Höjd bostadsstandard (SOU 1965: 32) behandlat den kommunala markpolitiken och har bl. a. anfört följande. Även om det kanske inte är nödvändigt att all bebyggelsemark överföres i kommunal ägo, är i den föreliggande situationen ett utökat kommunalt markägande, som skapar förutsättningar för ett tillräckligt omfattande bostadsbyggande och för en god lokalisering av nya bostäder, önskvärt. Det intresse som finns i kommunerna härför bör tillvaratagas. Vidare uttalas, att utformningen av stadsplaneinstitutet måste sägas vara i hög grad präglad av syftet, att olika markägares intressen skall kunna göra sig gällande och bli beaktade. I anslutning härtill påpekar utredningen, att det är uppenbart, att beaktandet av olika markägares intressen vid splittrat markägande begränsar planerarens möjligheter att utforma stadsplanen med hänsyn till skäl, som ur andra synpunkter är rationella. Enligt bostadsbyggnadsutredningens mening kunde ett ökat kommunalt markägande skapa förutsättningar både för en friare och ändamålsenligare utformning av stadsplanerna och för en förenklad planeringsprocedur.

I förevarande sammanhang förtjänar nämnas, att *byggnadsstyrelsen* nyligen på uppdrag av Kungl. Maj:t genomfört en utredning om bebyggelseplaneringens läge i kommunerna. Styrelsen, som härvid behandlat såväl mark- som planfrågor, har publicerat utredningen i Aktuellt från byggnadsstyrelsen (1964, del 2). Ett rationellt samhällsbyggande förutsätter, enligt styrelsens mening, att kommunerna behärskar marken på ett effektivare sätt än vad som nu är regel. Även om expanderande kommuner under efterkrigsåren har förvärvat stora markområden, har markförvärven varit otillräckliga och inte alltid planmässiga, vilket i många fall har resulterat bl. a. i höga markpriser och krav på högexploatering.

Slutligen må här nämnas, att den nu sittande *expropriationsutredningen* enligt sina direktiv har att närmare undersöka frågan om en vidgad rätt till expropriation för upplåtelse med tomträtt samt att utredningen även i övrigt har att behandla frågor av vital betydelse för kommunal markpolitik.

Aktievinstutredningen har i betänkande Aktievinsters beskattning (SOU 1965: 72) föreslagit en omläggning av realisationsvinstbeskattningen i fråga om aktier. Enligt förslaget skall realisationsvinster beskattas oavsett hur länge aktierna innehafts. Därvid blir trettio procent av vinsten, alternativt tio procent av uppnådd köpeskilling, skattepliktig inkomst. Om aktierna innehafts kortare tid än två år, blir dock vinsten, liksom nu, i sin helhet skattepliktig.

Hyreslagstiftningssakkunniga utreder frågan om övergång från nuvarande hyresreglering till en i princip fri hyressättning.

Prisutvecklingen

Såsom framgår av våra direktiv är vår uppgift i första hand att framlägga förslag till åtgärder, som kan vara ägnade att hålla markpriserna nere på en rimlig nivå. Vi har därför eftersträvat att skaffa oss en närmare kännedom om den faktiska prisutvecklingen på mark av olika slag.

De undersökningar om markprisutvecklingen som hittills redovisats i vårt land har varit av begränsad räckvidd och är därför föga vägledande. Markpolitiska utredningen har emellertid i sitt betänkande Kommunal markpolitik (SOU 1964: 42) lämnat vissa uppgifter av intresse. Det bör dock observeras, att dessa avser endast en femårsperiod, 1958—1962, och uteslutande rör sig om tomtkostnaden per kvadratmeter lägenhetsyta för statligt belånade hus som påbörjats under denna period. Eftersom det alltså är fråga om endast en relativt kort period samt om kostnader, som kan ha erlagts dels längre eller kortare tid före denna periods början, dels under perioden, och då kostnaderna därtill angivits i förhållande till lägenhetsytan, inrymmer redovisningen så många osäkra faktorer, att den endast i begränsad mån kan anses ägnad att närmare belysa prisutvecklingen för mark. Redovisade uppgifter ger emellertid vid handen bl. a. att tomtkostnaden, beräknad per kvadratmeter lägenhetsyta, under ifrågavarande femårsperiod stigit i hela riket vad gäller saneringsområden från 68 till 85 kronor (25 %) och i fråga om flerfamiljshus inom exploateringsområden från 47 till 50 kronor (6 %). Variationerna mellan ortsgrupper och större regioner är emellertid betydande. Av skäl som nyss anförts måste dessa siffror bedömas med stor försiktighet. Anmärkas kan också att kostnaderna uttryckts i löpande penningvärde och att hänsyn inte tagits till penningvärdets förändringar. Den i det följande nämnda statistiska provundersökning, som vi låtit utföra i Linköping och Umeå, synes ytterligare mana till försiktighet härvidlag.

Våra egna strävanden att på olika vägar söka erhålla och sammanställa ytterligare data om markprisutvecklingen redovisas i del II av vårt betänkande. Vi är medvetna om att även vår redovisning bygger på ett tämligen begränsat material och att undersökningsresultaten redan av detta skäl bör bedömas med en viss försiktighet. Under arbetets gång har vi emellertid också nödgats konstatera, att det är svårt att finna en invändningsfri metodik då det gäller att fastställa markprisutvecklingen.

Mark är ju inte en vara som säljs så ofta, att man annat än undantagsvis kan få fram en prisserie för samma fastighet under så kort tid som exempelvis en tioårsperiod. I det förhållandevis begränsade antal fall, där samma fastighet gått i handel flera gånger under en så relativt kort tidrymd, finns f. ö. anledning att ifrågasätta, om fastigheten är representativ för flertalet inom sin kategori. Utsträckes den period, under vilken prisutveckling-

en följes, till sådan längd, att ett representativt antal fastigheter normalt kan väntas ha gått i köp två eller flera gånger, möter emellertid svårigheter av annat slag. Fastigheterna har nämligen då ofta undergått svårbedömbara värdeförskjutningar genom indelningsändringar, bebyggelse, rivning m. m. Väljer man å andra sidan att jämföra priset för vissa fastigheter ett år med priset för andra fastigheter av samma kategori ett annat år, riskerar man att skillnader bl. a. i fråga om fastigheternas beskaffenhet och belägenhet kan göra resultatet mindre rättvisande. Beträffande denna felkälla må dock nämnas, att det i fråga om obebyggd mark synes sannolikt, att den bästa och mest välbelägna marken i allmänhet säljs först. Det är därför troligt, att, om de senare försäljningarna avsett lika god mark, priserna skulle ha blivit ännu högre.

Såsom närmare framgår av del II har de tre undersökningsmetoder vi nyss nämnt kommit till användning. Vi har sålunda i första hand låtit verkställa en statistisk provundersökning av markpriserna under en tioårsperiod i Linköping och Umeå. Av skäl som närmare angives i redogörelsen för denna undersökning *(bilaga 2)* har vi inte ansett oss böra fullfölja en planerad utsträckning av undersökningen till större delen av landet. Undersökningarna har i stället inriktats på ett studium mera i detalj och under en längre tidsperiod av dels en mellansvensk stad av normalstorlek (Nyköping), dels ett antal utvalda områden i stadskärnor, ytterområden samt områden för fritidsbebyggelse. De sistnämnda områdena har medvetet utvalts så att man där skulle kunna förvänta betydande markprisstegringar. Såsom framgår av redogörelserna för dessa undersökningar *(bilaga 5)*, har våra förmodanden härvidlag till fullo bekräftats och mekanismen bakom markvärdestegringen i någon mån kunnat belysas. Vi har också utnyttjat den s. k. överprisstatistiken, d. v. s. uppgifter om förhållandet vid olika tidpunkter mellan taxeringsvärde och försäljningspris. Också i fråga om detta material är vi fullt medvetna om dess svagheter.

Vi redovisar därjämte vissa undersökningar om det aktuella värdeförhållandet mellan mark inom olika zoner i förhållande till centrum i några städer. Avsikten är här endast att ge ett allmänt begrepp om de värdeförändringar marken undergår när ett samhälle expanderar. Dessa undersökningar kan däremot icke åberopas såsom belägg för att priset på mark stiger i en viss bestämd takt i samband med samhällets tillväxt.

I de fall redovisade uppgifter om prisförändringar på obebyggd mark avser färdig tomtmark, förekommer vissa faktorer som försvårar bedömningen av markprisutvecklingen. Det synes nämligen troligt, att exploateringskostnaderna av olika anledningar stigit väsentligt under de perioder som omfattas av redovisade undersökningar. Till den del denna kostnadsökning är hänförlig till löner, torde den kunna bedömas med ledning av konsumentprisindex. Kostnadsökningen beror emellertid också på vissa andra förhållanden. Enligt vad vi erfarit genom andra undersökningar har rå-

markskostnaderna successivt stigit. Detta innebär, att exploatören nödgas investera ett allt större kapital i råmark, vilket i sin tur medför en ökning av kapitalkostnaderna. Vidare har kraven på de åtgärder exploatören skall bekosta för att iordningställa den för bebyggelse avsedda marken vuxit. Samtidigt har — i vart fall i fråga om mark för fritidsbebyggelse — exploateringsgraden av olika anledningar successivt sjunkit, med påföljd att en allt större andel av råmarkskostnaden kommit att belasta varje färdigställd tomt. Det har icke varit möjligt att inom ramen för våra undersökningar klarlägga, i vilken utsträckning sistnämnda tre omständigheter påverkat prisutvecklingen i fråga om den färdiga tomtmarken. Att även råmarkspriserna stigit betydligt ger emellertid, som nämnts, materialet belägg för.

De reservationer vi i det föregående gjort i fråga om tillämpade undersökningsmetoder synes oss motivera, att undersökningsresultaten icke pressas alltför hårt. Vi anser emellertid, att undersökningarna är väl ägnade att belysa utvecklingen i stort för olika slag av mark. Huvuddragen i denna utveckling synes kunna sammanfattas på följande sätt.

I fråga om mark avsedd för jordbruk och skogsbruk har under de senaste åren i vissa delar av landet skett en i allmänhet måttlig prisstegring, som lokalt är ojämnt fördelad.

Bebyggd mark i städer och tätorter har också undergått viss prishöjning. Denna är dock i allmänhet också relativt måttlig. Mark bebyggd med saneringsmogna hus utgör härvidlag ett undantag. Prisstegringen för sådan mark har sålunda varit betydande.

Obebyggd eller glesbebyggd mark i omedelbar närhet av expanderande tätorter har i likhet med saneringsmarken visat stark prisstegring. Detsamma gäller obebyggd mark som tagits i anspråk för fritidsbebyggelse.

Faktorer som påverkar prisbildningen

De faktorer som påverkar prisbildningen på mark är många och samspelet dem emellan är svårt att överblicka. Fastighetsmarknaden är nämligen i åtskilliga avseenden olik marknaden för andra varor. Det är därför ogörligt att med någon större säkerhet uttala sig om de olika faktorernas inbördes betydelse. Vi har emellertid ansett oss böra redovisa några iakttagelser som vi kunnat göra med ledning av våra undersökningar och i övrigt tillgängligt erfarenhetsmaterial.

De markägare, vilkas fastigheter med hänsyn till läge och grundförhållanden är bäst lämpade för ett visst användningssätt, t. ex. en fortsatt utbyggnad av en expanderande tätort, behöver sällan räkna med någon utbudskonkurrens. Situationen liknar sålunda härvidlag ett utbudsmonopol.

En fastighets värde beror ytterst på det ändamål, för vilket den bäst lämpar sig, och på lönsamheten av denna användning. I ett samhälle som undergår stora förändringar i fråga om befolkningens arbete och bosättning

kan det råda ovisshet om vilken användning viss mark i framtiden kan komma att få. Jordbruksmark i närheten av en tätort kan exempelvis komma att övergå till tätbebyggelsemark, men tätorten kan också komma att utvecklas åt annat håll med påföljd att marken även i framtiden endast kan utnyttjas för jordbruk. Möjligheterna till annan framtida markanvändning medför ofta, att marken tilldrar sig intresse såsom spekulationsobjekt.

Den som skall sälja en fastighet, där han har sitt hem och kanske även sin bärgning, ställs inför särskilda problem, eftersom han inte kan återanskaffa en helt likvärdig fastighet. Sistnämnda förhållande, liksom det faktum att byggnader i regel är avsedda att bestå under lång tid och är dyrbara att producera, medför att fastighetsmarknaden är mindre rörlig än andra varumarknader.

Fastigheter som användes eller kan användas för samma ändamål företer inbördes stora olikheter i fråga om storlek, läge, markbeskaffenhet, befintlig bebyggelse och bebyggelserätt m. m., något som uppenbarligen försvårar prisjämförelser och skapar osäkerhet om prisnivån. Svårigheten att bestämma marknadspriset för en viss fastighet framträder bl. a. i flertalet expropriationsmål.

Fastighetsmarknaden skiljer sig också från andra varumarknader därigenom, att motiven för ett fastighetsförvärv kan växla betydligt. Fastigheter förvärvas sålunda för att bereda ägaren bostad eller sysselsättning eller för att fortlöpande ge honom avkastning av det kapital som investerats i fastigheten eller för att vid en framtida försäljning ge honom en vinst. En kombination av sådana motiv är självfallet icke ovanlig. Kommunerna intar en särställning såtillvida, att de ofta förvärvar fastigheter för att senare utan vinstintresse sälja eller på annat sätt upplåta marken för bebyggelse. Åtskilliga rättssubjekt, som sysslar med förmögenhetsförvaltning, förvärvar fast egendom för att hålla kapital placerat på ett sätt som sedan gammalt ansetts betryggande.

De särdrag fastighetsmarknaden sålunda företer torde göra det särskilt svårt att klarlägga prismekanismen vid fastighetsköp. Vi lämnar i det följande, utan varje anspråk på fullständighet, en kortfattad beskrivning av vissa faktorer, som inverkar på prisbildningen och som vi ansett vara av betydelse för vårt arbete.

Markens värde beror i princip ytterst på vilken a v k a s t n i n g den ger eller väntas ge.

Värdet av mark, som uteslutande kan väntas bli använd för jordbruk med binäringar eller för skogsbruk, kommer sålunda att bestämmas av nettoavkastningens storlek. Såsom framgått av det föregående har i fråga om sådan mark i vissa delar av landet under de senaste åren förekommit en viss prisstegring. Vilka faktorer utöver penningvärdets fall och gjorda investeringar som orsakat denna stegring är ovisst, men vi anser det inte

osannolikt, att den fortgående processen för jordbrukets yttre och inre rationalisering medfört eller väntas medföra en något förbättrad räntabilitet för i drift varande jordbruksfastigheter och att detta påverkat prisutvecklingen.

Mark, som användes för jordbruk, skogsbruk eller trädgårdsodling och som kan antagas bli utnyttjad för tätbebyggelse inom en icke alltför avlägsen framtid, stiger regelmässigt i värde. Detta sammanhänger uppenbarligen med att marken beräknas komma att ge en högre avkastning vid det senare användningssättet. Hur mycket högre avkastningen blir beror framför allt på hur bebyggelsen får utformas.

Är marken redan utnyttjad för den bebyggelse, som är tillåten enligt gällande detaljplan, beror förändringar i dess värde huvudsakligen på förändrad avkastning. Kan avkastningen väntas bli i stort sett oförändrad under lång tid framåt, torde någon nämnvärd förändring av markvärdet icke vara att vänta. I vårt land har hyrorna alltsedan 1942 i princip varit låsta genom hyresregleringen. I den mån hyresfastigheter, som ej är finansierade med statliga lån, undergått en reell värdestegring, måste detta antagas i första hand sammanhänga med förväntningar om ökad avkastning genom hyresregleringens slopande eller genom ökad bebyggelserätt.

Värdet av en bebyggd villatomt torde i en balanserad bostadsmarknad regleras bl. a. av det värde villan har såsom bostad jämfört med bostadskostnaden i hus av annan typ, t. ex. hyreshus. Värdet av bostadsförmånen får anses vara den avkastning ägaren njuter av det i fastigheten investerade kapitalet. Räntan på detta kapital och övriga omkostnader för fastigheten torde därför i en balanserad marknad kunna väntas stå i en viss relation till hyresnivån för jämförliga bostäder. Våra undersökningar visar, att enfamiljshus på många håll stigit kraftigt i pris, medan hyresnivån för jämförbara lägenheter på grund av hyresregleringen undergått endast obetydliga förändringar. Det synes uppenbart, att villaprisernas uppgång har samband med den allmänna bristen på bostäder. Denna brist medför, att en bostadssökande ofta icke kan lösa sin bostadsfråga på annat sätt än genom ett villaköp. Priset för villan påverkas emellertid inte enbart av hyresnivån för jämförbara lägenheter, emedan sådana i regel ej är tillgängliga, utan bestämmes framför allt av tillgång och efterfrågan på villor i orten. Självfallet influerar även andra faktorer på villapriserna, bl. a. de nuvarande skattereglerna. En snabb värdestegring i fråga om obebyggd mark i omgivningen eller en fortgående påtaglig uppgång av byggnadskostnaderna torde också driva upp priset på salubjudna villor. Ytterligare kan nämnas, att efterfrågan på villor, beroende på mer eller mindre irrationella faktorer, kan variera i skilda områden. Enbart den omständigheten att en villa är belägen inom ett område som anses särskilt åtråvärt kan sålunda medföra, att priset blir avsevärt högre än för en jämförlig villa inom ett annat område.

Bostadsfastigheter, som producerats med stöd av statliga lån och som icke

förvaltas av kommun eller allmännyttigt företag, har en hyresprissättning, som regleras av lånevillkoren. Hyreskontrollen och hyresregleringen torde medföra, att sådana fastigheter ej stiger nämnvärt i värde utöver vad som svarar emot penningvärdets fall. Lånevillkoren upptager emellertid också föreskrift om begränsning av försäljningspriset, vilket är avsett att bevara en fast prisnivå för fastigheter av detta slag.

Även värdet av mark, som är lämpad för fritidsbebyggelse, vilar givetvis på värdet av beräknad avkastning. Har marken tidigare använts för jordbruk eller skogsbruk, bortfaller ju vid en försäljning inkomsten härav för markens ägare. Det kapital han mottager såsom betalning för marken måste därför ge en lika stor eller högre avkastning än vad marken gav såsom produktionsfaktor, om han skall finna det förmånligast att sälja. Den som köper marken för att bebygga den måste å sin sida bedöma fastighetens värde med utgångspunkt från det värde en fritidsbostad har för honom. Förmånen av en sådan bostad utgör hans avkastning av det kapital som investerats i mark och byggnad. Mark, som redan är bebyggd med fritidshus, stiger självfallet i värde i den mån prisnivån för liknande mark höjs eller produktionskostnaderna för byggnader av motsvarande slag ökar. I fråga om fritidsmarken spelar emellertid en stigande efterfrågan en väsentlig roll för prisbildningen.

M a r k b e h o v e t har synbarligen ökat betydligt under senare år. Folkmängden i vårt land har sedan andra världskrigets slut stigit med inemot en miljon. Samtidigt har glesbygdens befolkning minskat väsentligt. Mellan år 1945 och år 1960, då den senaste folkräkningen företogs, utgjorde denna minskning drygt en halv miljon invånare, och det finns skäl att antaga att denna utveckling efter år 1960 fortsatt i minst samma takt. Enligt verkställda prognoser väntas landets befolkning under den närmaste 20-årsperioden öka med betydligt mer än en miljon. Arbetsmarknadsutredningen har i sitt år 1965 avgivna betänkande Arbetsmarknadsläget räknat med en fortsatt accelererande övergång av arbetskraft från glesbygd till städer och andra tätorter. Det torde med hänsyn härtill vara realistiskt att förutsätta, att den framtida folkökningen kommer att i huvudsak falla på städer och andra tätorter i redan expanderande områden av landet samt att dessa därjämte får ett icke obetydligt tillskott från glesbygden.

Bruttonationalprodukten i vårt land har, uttryckt i löpande priser, stigit från 23 miljarder kronor 1946 till 107 miljarder kronor 1965. I fasta priser har bruttonationalprodukten stigit från 48 miljarder kronor 1946 till 107 miljarder kronor 1965. Långtidsutredningens prognos rörande bruttonationalproduktens fortsatta utveckling anger en ytterligare ökning med drygt 4,2 % per år, i fast penningvärde räknat, såsom sannolik under den närmaste femårsperioden.

Det är uppenbart, att redan inträffad folkökning samt befolkningsomflytt-

ningarna från glesbygd till tätort föranlett en betydande stegring av efterfrågan på mark för bostäder och därmed sammanhängande anordningar i och omkring tätorterna i expanderande regioner. Tätorternas tillväxt på glesbygdens bekostnad har säkerligen också ökat behovet av mark för fritidsändamål.

Utvecklingen på det ekonomiska området har bl. a. tagit sig uttryck i en ökad efterfrågan på mark. Krav på större utrymmen för affärs-, industri-, kontors- och garagelokaler liksom på rymligare bostadslägenheter och på ett ökat antal bostäder i enfamiljshus har framträtt med växande styrka. I samband med sanering av äldre tätbebyggda områden i städerna har uppställts önskemål om ökat utrymme för parker och andra öppna platser samt för den snabbt växande trafiken och till denna hörande serviceanläggningar. Den ekonomiska utvecklingen har också accentuerat behovet av mark för fritidsändamål.

Prognoserna rörande befolkningens tillväxt och fördelning på tätorter och glesbygd ger anledning att antaga, att efterfrågan på mark för tätbebyggelse med tillhörande anordningar samt för fritidsändamål under de närmaste decennierna kommer att fortsätta att öka.

Åtskilliga förhållanden tyder på att utvecklingen på det ekonomiska området och därmed förenad ökning av konsumtionen ytterligare kommer att skärpa kraven på markresurserna. Bostadsbyggnadsutredningen har sålunda i sitt nyligen avgivna betänkande Höjd bostadsstandard starkt betonat önskvärdheten av att bostädernas utrymmesstandard höjes i relativt snabbt tempo. Utredningen har förordat, att efterfrågan på utrymme tillfredsställes i ökad takt. Målet skall vara, att lägenheterna år 1975 kan fördelas på olika utrymmestyper på ett sådant sätt, att varje hushåll beredes möjlighet att disponera en lägenhet med önskat antal rum. Att en höjd utrymmesstandard direkt återverkar på markbehovet synes uppenbart. Vidare har 1962 års fritidsutredning i ett föregående år avgivet betänkande förordat, att stora markområden skall få disponeras för det rörliga friluftslivets behov och för byggande av fritidshus. Utredningen räknar med att antalet fritidshus under den närmaste femårsperioden skall stiga med väsentligt mer än 300 000. Även om utvecklingen av skilda orsaker icke skulle komma att fortskrida i den snabba takt som dessa båda utredningar förutsatt, har man dock anledning räkna med väsentliga framsteg i den riktning utredningarna angivit.

Man kan alltså konstatera, att folkmängdsökningen och befolkningsomflyttningen i förening med en gynnsam ekonomisk utveckling sedan andra världskrigets slut har ställt stora krav på markresurserna i expanderande regioner och i områden lämpade för fritidsbebyggelse. Självfallet är detta den främsta orsaken till den prisstegring, som noterats i fråga om mark för tätbebyggelse och fritidsändamål.

Prognoserna rörande befolkningens tillväxt och koncentrationen till ex-

panderande tätortsregioner samt beträffande den fortsatta ekonomiska utvecklingen talar för att efterfrågan på mark för ifrågavarande ändamål kommer att bestå och t. o. m. öka under de närmaste decennierna. Att detta i sin tur under i övrigt oförändrade förhållanden måste komma att inverka på markprisutvecklingen i framtiden synes uppenbart.

Befolkningens fördelning på åldrar och hushåll spelar självfallet också en roll när det gäller att bedöma markbehovets storlek. Det torde dock föra för långt att i förevarande sammanhang ingå på förhållanden av detta slag.

Med ökningen av nationalprodukten har, som nämnts, öppnats möjligheter till en enskild konsumtionsökning. Denna har i vårt land bl. a. inriktats på bilköp. Långt fler hushåll disponerar numera en bil än före andra världskriget. Den växande tillgången till bil har uppenbarligen påverkat markefterfrågan. Det är inte längre lika nödvändigt att bostaden ligger nära arbetsplatsen eller att fritidshuset ligger i trakten av den permanenta bostaden. Områden, som förr låg alltför långt bort från en tätort för att lämpa sig för permanent bosättning, har nu blivit aktuella härför. Liknande förändringar gör sig gällande i fråga om fritidsmarken. Det ökade innehavet av bilar liksom växande krav på goda allmänna förbindelser har därjämte väsentligt ökat samhällets behov av mark för kommunikationsändamål.

Mark ökar stundom i värde genom tillkomsten av en viss av s a m h ä l l e t bekostad anläggning, t. ex. en bro, en tunnelbanestation, en gatu- eller vägomläggning eller dylikt. En sådan värdeökning tar sig självfallet uttryck i ett ökat pris för marken. Såsom exempel på en prisökning, som föranletts av en statlig anläggning, torde kunna tjäna resultatet av våra undersökningar av priserna för fritidsmark på Ljusterö, vilka utvisar en påtaglig prisuppgång efter inrättandet av en färjförbindelse mellan ön och fastlandet.

Efterfrågan på bebyggelsemark härrör från flera kategorier köpare, däribland b y g g n a d s f ö r e t a g e n. Dessa torde i allmänhet anse det nödvändigt att hålla ett marklager, som säkerställer driften under en viss tid framåt. Tillgången på mark är ju för dessa företag en förutsättning för verksamheten. Planeringen för en större byggnation är i våra dagar av olika anledningar tidskrävande och måste därför ske på relativt lång sikt. Markinköpen måste då också göras i god tid innan marken skall bebyggas. Det torde emellertid icke vara något intresse för byggnadsföretagen att binda sitt kapital i mark i vidare mån än som är nödvändigt för att ekonomiskt kunna utnyttja övriga produktionselement. Behovet att säkra den framtida verksamheten medför emellertid, att dessa företag konkurrerar dels sinsemellan och dels med kommunerna om byggnadsmarken. Att denna konkurrens i ett knapphetsläge varit ägnad att driva upp markpriserna synes uppenbart.

Fast egendom och särskilt obebyggd mark, som kan väntas lämpa sig för framtida bebyggelse, tilldrager sig betydande intresse såsom objekt för långsiktig kapitalplacering. Den som placerar kapital i sådan mark går visserligen miste om inkomst på kapitalet men kan i gengäld räkna med att detta genom markvärdestegring icke blott är inflationsskyddat utan även på andra sätt förmånligt placerat. Värdestegringen på byggnadsmark är, såsom framgår av våra utredningar, ofta avsevärt större än penningvärdeförsämringen, och marken kan alltså mestadels säljas med god vinst. Är tiden för innehavet tio år eller längre, blir vinsten dessutom skattefri, om det inte är fråga om yrkesmässig försäljning. Härtill kommer, att förmögenhetsskatten samt arvs- och gåvoskatten beräknas på fastighetens taxeringsvärde, vilket i allmänhet är betydligt lägre än dess saluvärde.

Markköp torde ofta finansieras med lånade medel, detta emedan mark är väl lämpad såsom kreditobjekt. I tider av inflation och markvärdestegring — en kombination som förekommit under senare årtionden bl. a. i vårt land — vinner den som köpt mark med lånade medel både på inflationen, genom att lånets realvärde successivt krymper, och på markvärdestegringen, genom att marken stiger snabbare i värde än vad penningvärdet faller. Då låneräntan är en minuspost vid inkomstbeskattningen, utgör den, i vart fall för markägare med hög marginalskatt, en föga kännbar belastning. Också dessa förhållanden torde bidraga till att mark tilldrager sig intresse såsom objekt för långsiktig kapitalplacering.

Även kortsiktiga kapitalplaceringar i bebyggelsemark har ofta visat sig lönande. Många av de iögonfallande stora vinster vid markförsäljning, som genom tidningspressen kommit till allmän kännedom, har tillkommit efter endast förhållandevis korta innehavstider. Vi har också under vår verksamhet fått kännedom om åtskilliga mer eller mindre spekulationsbetonade markaffärer, som lett till anmärkningsvärt stora vinster.

Det intresse marken tilldrar sig såsom objekt för kapitalplacering är otvivelaktigt ägnat att öka konkurrensen om tillgänglig byggnadsmark och därmed även att driva upp priset på sådan mark.

Ansvaret för samhällsplaneringen och samhällsbyggandet vilar i dag i stor utsträckning på kommunerna. Genom det s. k. planmonopolet bestämmer varje kommun i princip var tätbebyggelse får uppkomma, när detta skall ske och hur bebyggelsen skall vara utformad. Kommunerna har också genom särskild lagstiftning ålagts ett betydande ansvar för bostadsförsörjningen. Om markanvändningen icke i god tid regleras genom generalplan och detaljplan, kan en onödig begränsning av byggnadsverksamheten till vissa områden bli följden. En sådan begränsning torde kunna bidraga till en ökad konkurrens och därmed stigande priser beträffande den mark som är planlagd och får bebyggas. Den kommunala planeringen synes i nämnda hänseende stundom ha företett brister som influerat på prisutvecklingen.

Vissa kommuner har, enligt vad vi erfarit, genom en aktiv markpolitik kunnat hålla markprisutvecklingen under en viss kontroll. Av oss redovisade undersökningar om markprisernas förändringar i Linköping och Umeå, två städer som engagerat sig för en aktiv markpolitik, kan exempelvis tyda på att så kan ha varit fallet i dessa städer. De uppgifter, som redovisas om saneringsverksamheten i Göteborg, synes också ge vid handen, att en kommun i samarbete med enskilda intressen kan utöva ett gynnsamt inflytande på markprisutvecklingen. För att få god effekt måste emellertid en aktiv kommunal markpolitik, såsom markpolitiska utredningen framhållit, drivas i stor skala och på lång sikt. Sålunda bör helst huvudparten av den råmark som är lämplig och behövlig för framtida bebyggelse inköpas av kommunerna, innan marken tagit åt sig egentligt tätbebyggelsevärde.

I efterhand kan nu konstateras, att kommunernas markreserver ofta varit synnerligen otillräckliga. I detta konstaterande ligger självfallet ingen kritik. Vi är väl medvetna om att de kommunala organen i starkt expanderande tätorter icke lätteligen kunnat på längre sikt förutse utvecklingen. Vidare har det allmänna kreditläget, gällande restriktioner för kommunlån och stora investeringsbehov för andra ändamål samt bristande personella planeringsresurser ofta medfört, att kommunernas möjligheter att bygga upp erforderliga markreserver varit starkt beskurna.

Det förhållandet att många kommuner haft otillräckliga markresurser torde ha bidragit till att höja markprisnivån. Den besvärande bostadsbrist, som under lång tid förekommit i expanderande tätorter, har exempelvis ofta tvingat kommunerna att anskaffa mark för bostadsbyggande med minsta möjliga tidsutdräkt. Kommunikationsförhållanden och stadsplanetekniska skäl kan vidare ha medfört, att endast vissa bestämda områden kunnat bebyggas med kort varsel. Om en kommun icke hunnit skaffa sig äganderätt till de områden, som behövts för den närmast förestående bebyggelsen, har dess förhandlingssituation, som präglats av tidsnöd och bristande valmöjligheter och därjämte av konkurrens från andra köpare, onekligen varit föga gynnsam och ägnad att lämna säljarnas intressen ett oproportionerligt stort spelrum.

Den statliga bostadslångivningen och hyresregleringslagstiftningen har i viss mån tjänat som medel för att dämpa en ogynnsam prisutveckling på mark för permanenta bostäder. Ansökningar om statliga lån har sålunda avslagits, när det långivande organet ansett det uppgivna markpriset ligga för högt. Grundhyran i nybyggda hus har med tillämpning av hyresregleringslagen kunnat fastställas på grundval av ett lägre markpris än det verkliga, om detta bedömts såsom onormalt högt. Åtgärder av detta slag kan emellertid i kommuner med knapphet på byggfärdig mark verka i viss mån produktionshämmande. Bl. a. av detta skäl har markprisprövningen vid bostadslångivningen icke alltid kunnat få av-

sedd effekt. De ansträngningar som bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna gjort för att dämpa prisutvecklingen på mark bör dock inte underskattas. De torde ha haft stor betydelse icke minst därför att de icke inskränkts till mark i enskild ägo utan också riktat uppmärksamheten på prisutvecklingen i fråga om mark i allmän ägo. Även om bostadsmyndigheternas markprisprövning verksamt bidrager till att skapa respekt för ortspriset är en sådan prövning helt naturligt icke ett tillräckligt verksamt instrument för att stabilisera markpriserna.

Såsom förut nämnts inverkar nuvarande beskattning av markvärdevinster utbudshämmande. Realisationsvinstskatt utgår endast på markvärdevinster som uppkommer vid försäljning inom tio år från förvärvet. Säljes egendomen därefter med vinst, är denna således fri från realisationsvinstskatt. Uppenbarligen får egendomens ägare ett betydande intresse att uppskjuta en vinstgivande försäljning till dess tioårsperioden gått till ända. Det finns goda skäl att antaga, att sådana uppskov förekommit i betydande omfattning och att detta förhållande minskat tillgången till mark, som behövts för samhällsutvecklingen, och därigenom drivit upp priset på sådan mark.

Även regler och rättstillämpning vad gäller skatt på tomtstyckningsrörelse torde i betydande grad ha minskat utbudet på mark. Den som ansetts driva sådan rörelse har fått skatta fullt ut för de vinster han gjort vid försäljning av mark, oberoende av hur länge marken varit i hans ägo. Frågan när tomtstyckningsrörelse skall anses föreligga regleras mycket knapphändigt i kommunalskattelagen och anvisningarna till denna och har därför fått besvaras från fall till fall av de myndigheter som har att tillämpa nämnda författningar. Självfallet har sådana företag, som har till huvudsakligt ändamål att köpa upp råmark och efter markens iordningställande sälja den såsom tomtmark, ansetts driva tomtstyckningsrörelse. Tomtförsäljning har emellertid i praxis betraktats såsom yrkesmässig, även när den bedrivits av enskilda personer, som haft sin huvudsakliga inkomst av annan verksamhet. I praxis har bedömningen av frågan, om en försäljning skolat anses såsom yrkesmässig eller ej, berott på olika förhållanden, t. ex. försäljningens syfte, regelmässighet, varaktighet och omfattning. Rörelsebegreppet har härvid i vissa fall givits stor räckvidd. För den enskilde markägaren har det varit svårt att överblicka rådande praxis. Han har därför ofta icke kunnat förutse, om en viss försäljning skulle komma att betraktas såsom yrkesmässig eller ej, d. v. s. om vinsten skulle beskattas fullt ut eller, om fastigheten innehafts i tio år eller längre tid, gå helt fri från skatt. Såväl den vida tolkningen av rörelsebegreppet vid försäljning av mark som ovissheten i det enskilda fallet om den skattemässiga konsekvensen av en markförsäljning torde ha avhållit åtskilliga markägare från att sälja mark,

som efterfrågats för bebyggelse. Anmärkas bör, att rörelsebeskattningen icke inverkar endast på försäljningen av tomter till enskilda spekulanter utan kanske framför allt på kommunernas möjligheter att förvärva större områden för bebyggelse. Det har t. ex. icke varit ovanligt, att från en lantbruksegendom i närheten av en tätort sålts ett mindre antal villatomter under loppet av en längre period samt att kommunen därefter till följd av en fortgående expansion ansett sig ha behov av hela den återstående delen av egendomen. Om emellertid försäljningen till kommunen med hänsyn till de tidigare försäljningarna betraktats såsom yrkesmässig, har större delen av fastighetsägarens nominella vinst i regel åtgått till skatt. Det belopp säljaren efter skatt fått behålla har då kunnat te sig såsom en otillräcklig ersättning för egendomen. Då markägaren på förhand känt till skattereglernas effekt, har följden ofta blivit, antingen att någon försäljning icke kommit till stånd eller att priset drivits upp till en nivå, som lämnat ett för säljaren godtagbart netto.

Ur markpolitisk synpunkt är effekten av de båda skatter som nu nämnts sålunda starkt oförmånlig genom att dessa skatter minskar utbudet av mark och driver upp markpriset.

En annan effekt av ifrågavarande skatter är att lägenhetsarrende i betydande utsträckning kommit att tillämpas i fråga om upplåtelse av mark för fritidsbebyggelse även i sådana fall, där köp enligt hävdvunna begrepp skulle ha tett sig såsom en mera naturlig upplåtelseform. I likhet med fritidsutredningen anser vi, att denna utveckling kommit att få ogynnsamma verkningar vad gäller bebyggelsens planering och utformning.

Skälen för ett samhällsingripande

Termen oförtjänt markvärdestegring har utöver sin rent beskrivande innebörd under årens lopp stundom även använts för att uttrycka ett ogillande omdöme om markvärdevinster. I ett samhälle som godtager fri prisbildning på mark synes det emellertid icke befogat att rikta klander emot den som säljer sin mark till högstbjudande. När vi i det följande använder termen oförtjänt markvärdestegring sker det därför utan att vi däri inlägger någon moralisk värdering.

Det kan konstateras, att de förslag om indragning av oförtjänt markvärdestegring, som hittills framlagts i vårt land, visserligen rönt mycken kritik men att denna huvudsakligen inriktats på arten och graden av de föreslagna åtgärderna. Grundtanken att oförtjänt markvärdestegring utgör ett samhällsproblem, som påkallar särskilda åtgärder, har däremot endast undantagsvis satts i fråga. Den offentliga debatten ger anledning antaga, att intresset för sådana åtgärder ökat under senare år. Under sådana förhållanden ter det sig överflödigt att här ingå på en redogörelse för och gransk-

ning av de argument, som under årens lopp anförts för och emot ett samhällsingripande. Vi anser det tillfyllest att i detta sammanhang konstatera, att ofördjänt markvärdestegring väsentligen är en effekt av samhällets utveckling samt att värdestegringen orsakar beaktansvärda utgiftsökningar såväl för den enskilde som för samhället. Markvärdestegringen måste sålunda, enligt vår mening, betraktas såsom en ogynnsam biverkan av samhällsutvecklingen. Från denna utgångspunkt finner vi det naturligt, att samhället i rimlig utsträckning griper in med olika åtgärder.

Det kan givetvis diskuteras varför samhället skall ingripa i fråga om prisutvecklingen på mark, medan priserna på flertalet andra varor i det stora hela får utvecklas fritt. Ehuru denna fråga måhända kan sägas falla utanför ramen för vårt uppdrag, må likväl följande synpunkter anföras. Om prisutvecklingen på mark i stort sett hade överensstämt med prisutvecklingen i övrigt, hade det enligt vår mening saknats anledning för samhället att särskilt ingripa i fråga om markpriserna. Först i och med att markprisstegringen blivit exceptionellt stor i förhållande till utvecklingen i fråga om andra varor, kan särskilda åtgärder komma i fråga. Enligt vad våra undersökningar visar, föreligger just en sådan situation i vårt land i fråga om mark som är eftertraktad på grund av sitt läge. I detta sammanhang bör beaktas, att ägare av för samhällsutvecklingen erforderlig mark icke behöver räkna med nämnvärd utbudskonkurrens. Markägaren innehar sålunda ofta något av en monopolställning, vilket med all sannolikhet haft stor betydelse för prisbildningen. Statsmakterna har på andra områden genom olika åtgärder sökt förhindra, att monopolförhållanden skall bestämma prisutvecklingen. Det synes oss uppenbart, att åtgärder i samma syfte är berättigade även då det gäller mark, som ju är en vara vars pris har stor social betydelse.

Såsom tidigare framgått kan man vänta sig, att de senaste decenniernas stora efterfrågan på mark för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar samt för fritidshus och för trafikleder m. m. skall bestå och t. o. m. öka under kommande årtionden. Det finns då även skäl att befara, att den prisstegring som konstaterats i fråga om sådan mark under senare år också skall fortsätta, därest de faktorer som bestämmer prisutvecklingen förblir oförändrade. Utvecklingen under de allra senaste åren synes härvidlag illavarslande.

Vi anser det nu sagda utgöra tillräcklig grund för de förslag till åtgärder vi i det följande diskuterar.

Valet av åtgärder

Erfarenheterna från tidigare försök i vårt land att lösa markfrågan tyder på att en enhetlig och fullständig lösning med sikte i första hand på att draga in markvärdevinster till det allmänna lätt kan komma i konflikt med

gängse krav på rättssäkerhet för den enskilde. I synnerhet gäller detta de förslag som byggt på den direkta markvärdeskattens princip. Resultaten av liknande reformarbete i andra länder jävar inte denna uppfattning. Enligt vår mening bör man angripa markvärdeproblemet från en annan utgångspunkt än tidigare. Man bör inte i första hand inrikta sig på att genom drastiska beskattningsåtgärder draga in oförtjänt markvärdestegring till det allmänna, varvid man hoppas att få en dämpning av markpriserna som följdeffekt. Utgångspunkten bör i stället vara den motsatta, nämligen att i första hand inrikta ansträngningarna på att försöka dämpa markprisstegringen. Man bör med andra ord försöka gå till roten med det onda och inte nöja sig med att acceptera en exceptionell utveckling av markpriserna såsom något oundvikligt, vars konsekvenser man vill mildra genom att överföra markvinsterna till det allmänna. Det har därvid också stått klart för oss, att det eftersträvade målet inte kan uppnås genom ett enda dramatiskt ingripande, som gör anspråk på att lösa markfrågan i dess helhet. Vi anser i stället, att man bör insätta en serie var för sig mindre ingripande åtgärder med rent praktisk syftning. Vi har därför — med stöd av direktiven för vårt arbete — sökt oss fram på de partiella reformernas väg och har därvid i första hand strävat efter att dämpa prisstegringen på mark. I andra hand har vi försökt att i rimlig omfattning och utan att komma i konflikt med vårt primära syfte tillförsäkra samhället andel i markvärdestegringen. Vi har icke räknat med att oförtjänt markvärdestegring genom de reformer vi föreslår skall kunna helt förhindras. Vårt mål har i stället varit att finna praktiskt genomförbara dellösningar, som tillsammans och i förening med reformer inom närliggande områden skall ge ett från allmän och enskild synpunkt godtagbart resultat. Möjligheten att knyta an sådana lösningar till gällande rättsregler har synts böra tillvaratagas så långt detta tett sig möjligt. Vi har vidare strävat efter att avväga varje delreform så, att den inte skall orsaka genomgripande ändringar i bestående förhållanden.

En viktig utgångspunkt för våra överväganden har varit, att kommunerna enligt gällande rätt bär en stor del av ansvaret för samhällsplaneringen och bostadsförsörjningen.

Såsom nyss framgått har vi sett vårt arbete såsom ett led i det omfattande utredningsarbete som under de senaste åren bedrivits och som f. n. pågår för att lösa markfrågan och vissa andra spörsmål, som har samband med denna. Vi har sökt anpassa de åtgärder vi föreslår till de reformer som andra utredningar härvidlag förordat.

I detta hänseende må följande framhållas.

Ett förverkligande av markpolitiska utredningens förslag att underlätta dels en långsiktig, aktiv markförvärvspolitik och dels en ökad användning av tomträttsinstitutet synes kunna medföra väsentliga fördelar. Enligt vår mening utgör ett omfattande kommunalt markinnehav i expanderande kom-

muner ett värdefullt hjälpmedel, då det gäller att genomföra rationella lösningar av stadsplaneringsproblemen och att fullgöra kommunala uppgifter på bostadsförsörjningens område. För en fortlöpande ändamålsenlig utbyggnad av ett sådant samhälle är det kommunala planmonopolet visserligen av stor betydelse, emedan det ger kommunerna formell befogenhet att bestämma i vilken ordning bebyggelsen av olika områden skall ske, var trafiklederna skall dragas fram och för vilka slag av bebyggelse olika områden skall utnyttjas. En kommunal dominans i fråga om markinnehavet gentemot en på många händer splittrad äganderätt skulle emellertid ge planmonopolet ett ökat reellt innehåll, då det gäller att uppnå önskade planlösningar. Samhällsbyggandet sker i dag i en annan skala än tidigare. I de större samhällena ter det sig sålunda numera rationellt att bygga om hela kvarter på en gång och att i ett sammanhang utbygga nya bostadsområden. Omfattande regleringar av gatumark nödvändiggöres härjämte av den ökade trafikintensiteten, och mycket mark behövs för detta ändamål. Det synes uppenbart, att omdaningsåtgärder av detta slag kan genomföras väsentligt lättare och billigare, om kommunerna i vart fall under ett övergångsskede innehar äganderätten till för åtgärdernas genomförande erforderlig mark.

Kommunala markförvärv har hittills försvårats bl. a. av vissa finansieringsförhållanden. Sålunda har kapitalanskaffningen, som i allmänhet huvudsakligen måste ske lånevägen, tidvis mött stora svårigheter till följd av knappa betingelser på kreditmarknaden. Vidare har Kungl. Maj:ts praxis i tillståndsärenden, som gäller kommunlån för markförvärv, kunnat medföra en betydande ekonomisk belastning för kommuner, som velat föra en aktiv markpolitik. I tillståndsbesluten har nämligen i allmänhet föreskrivits, att kommunlån skall amorteras inom trettio år eller kortare tid, även då lånen upptagits för inköp och iordningställande av mark. En kommun, som önskat förvärva mark i god tid innan marken behövde tas i anspråk för bebyggelse eller som velat i större skala upplåta mark med tomträtt, torde därför ofta ha ställts inför tvånget att använda skattemedel för att avbetala för markförvärvet upptagna lån. Praxis rörande den ovan nämnda amorteringsskyldigheten torde bottna i strävanden att bibehålla och om möjligt öka den kommunala förmögenheten till fromma för kommande generationer. Det synes dock sannolikt, att den med hänsyn till låneändamålet förhållandevis korta amorteringstiden av kommunerna ofta betraktats såsom ett hinder vid markköp, som i och för sig varit ägnade att förkovra den kommunala förmögenheten. Nämnda villkor torde sålunda ha försvårat ett ökat kommunalt markägande i förening med en vidgad användning av tomträtt, ehuru sådana kommunala engagemang på längre sikt normalt kan väntas leda till ökad förmögenhet och även till höjda inkomster för kommunerna. Ett ökat kommunalt markägande kan dessutom antagas få en gynnsam effekt på prisbildningen på mark. Om kommunerna i större skala kan utbjuda god byggnadsmark under tomträtt, måste detta nämligen antagas komma att påverka prisbildningen på äganderättsmark. I händelse av

stigande markpriser kan tomträtten därtill utgöra ett medel för samhället att erhålla del i markvärdestegringen.

Med stöd av dessa synpunkter kan om de åtgärder markpolitiska utredningen föreslagit anföras, att betydande tekniska och ekonomiska fördelar torde kunna uppnås för kommunerna, om dessa, i enlighet med utredningens förslag, genom förbättrade lånemöjligheter och lånevillkor kan i väsentlig grad öka sina markförvärv och tomträttsupplåtelser. Enligt vår mening är sådana åtgärder ägnade att bidraga till en dämpning av prisstegringen på mark. Denna effekt måste emellertid ses mot bakgrunden av åtgärdernas i olika hänseenden begränsade räckvidd. Vidare måste man hålla i minne, att en väsentligt ökad kommunal upplåning och investering i mark kan få verkningar för samhällsekonomin i stort, som är ägnade att försvåra förslagens genomförande.

När det gäller frågan i vilken utsträckning kommunerna bör förvärva mark som behövs för samhällsutvecklingen är vi av den uppfattningen, att sådana förvärv bör ske i största möjliga omfattning, vare sig kommunerna själva önskar, tillfälligt eller även framdeles, stå som ägare till marken eller de, såsom i Göteborg (jfr Del II, *bilaga 3 B*), föredrar att samverka med andra intressenter vid markförvärven.

Kommunernas markförvärv sker i dag till övervägande del genom vanliga köp. I de fall en kommun behöver en fastighet, som ägaren ej vill avyttra till kommunen eller där enighet om priset ej kan uppnås, har kommunerna vidsträckta möjligheter att expropriera egendomen. Expropriationsutredningen överväger f. n. olika möjligheter att göra expropriationsinstitutet bättre ägnat att fylla sin uppgift bl. a. när det gäller kommunala markförvärv. Expropriationsförfarandet är emellertid och blir även i framtiden tämligen tids- och kostnadskrävande och anses bl. a. därför vara betungande för båda parter. Vi har övervägt om det tvångsförfarande expropriationen innebär i vissa fall skulle kunna undvikas, om kommunerna utrustades med en särskild för markägaren mindre betungande möjlighet att förvärva fast egendom. I detta syfte har jämväl förutsättningarna för att tillskapa en kommunal o p t i o n s r ä t t undersökts. En sådan rätt avsågs innebära, att en kommun genom avtal med ägaren av en fastighet skulle tillförsäkras rätt att inom viss tid förvärva fastigheten för ett på förhand eller senare bestämt pris. Detta uppslag har emellertid måst förkastas, främst emedan en på detta sätt utformad optionsrätt ansetts stå i mindre god överensstämmelse med fundamentala grundsatser på jordrättens område.

I överensstämmelse med direktiven för vårt arbete har vi undersökt om en kommunal f ö r k ö p s r ä t t till mark i vissa fall skulle kunna erbjuda kommunerna ett smidigt alternativ till expropriation. Vi har stannat för att föreslå en förköpsrätt, som i huvudsak innebär, att en kommun, efter att ha fått underrättelse om att en viss fastighet försålts, skall äga rätt att träda

i köparens ställe och på de villkor, som avtalats mellan honom och säljaren, förvärva egendomen. Markägaren avses alltså komma att själv förfoga över tidpunkten för försäljningen samt priset och köpevillkoren i övrigt, men han nödgas finna sig i att kommunen inträder som köpare i stället för den med vilken avtalet från början slutits. I de fall förköpsrätt tillämpas i fråga om egendom, som kommunen eljest avsett att expropriera, befrias kommunen från det omfattande och tidsödande arbete en expropriation undantagslöst medför. Kommunal förköpsrätt avses icke få tillämpning på fång, där särskilda omständigheter, såsom släktskap mellan säljare och köpare, ekonomisk intressegemenskap eller liknande förhållanden, skulle komma ett utövande av förköpsrätten att framstå såsom obilligt. Det bör understrykas, att förköpsrätten icke är avsedd att för kommunernas del ersätta vanliga köp. Den är främst tillkommen för att tillförsäkra kommunerna möjlighet att förvärva egendom, som sålts till annan antingen utan att kommunen beretts tillfälle att ingå i köpeförhandlingar eller på villkor som kommunen tidigare förklarat sig villig att godtaga.

Kommuner, som för en aktiv markpolitik, beredes genom förköpsrätten ökad möjlighet att förvärva just den mark som är bäst lämpad för fortsatt bebyggelse. Härigenom vidgas också sådana kommuners möjlighet att utbjuda välbelägen byggnadsmark. Detta synes i sin tur medföra, att byggnadsföretagens behov att göra egna långsiktiga markförvärv minskar. På detta sätt kan förköpsrätten väntas medföra, att konkurrensen om marken blir mindre.

Tilläggas må, att även andra skäl talar för att konkurrensen om marken kan bli mindre, om en kommunal förköpsrätt införes. Risken för ett kommunalt förköpsingripande torde nämligen verka hämmande, när det gäller enskilda förvärv av mark, som kan antagas ligga inom kommunens intressesfär. Kan en byggnadsföretagare säkert räkna med att få behövlig mark upplåten av kommunen, synes nämnda risk kunna bidraga till att avhålla honom från att konkurrera med kommunen vid dess långsiktiga markförvärv. Härtill kommer, att byggnadsföretagaren har anledning att utgå ifrån att byggnadsmarken blir billigare, om kommunen ensam får sköta förvärven, än om dessa, såsom f. n. är fallet, sker i konkurrens mellan kommunen och en eller flera enskilda spekulanter.

Hur stor del av den förvärvade marken som bör stanna i kommunal ägo och upplåtas med tomträtt synes vara ett avvägningsproblem, som icke kan generellt bedömas. Tomträtt är, som förut nämnts, under ett långvarigt initialskede kapitalkrävande och därför ekonomiskt betungande men i ett senare skede, då de lån som upptagits för markförvärv och exploatering amorterats, en god affär för kommunerna. Avvägningen gäller alltså bl. a. i vilken grad en generation lämpligen kan betungas med utgifter, som ger utdelning först efter flera decennier. En sådan avvägning måste uppenbarli-

gen ske mot bakgrunden av det aktuella och väntade ekonomiska läget i varje kommun för sig. För vår del anser vi emellertid, att tomträtt hittills utnyttjats i långt mindre omfattning än som varit att vänta med tanke på de fördelar detta institut erbjuder kommunerna. Då orsakerna härtill — såsom svaren på en av våra enkäter visar — i betydande mån återfinns på det finansiella planet, synes det önskvärt, att åtgärder vidtages för att underlätta finansieringen av kommunala tomträttsupplåtelser. Vi har i detta syfte föreslagit vissa ändringar i tomträttslagstiftningen. Dessa avser att öppna laglig möjlighet för kommunerna dels att i anslutning till upplåtelse av tomträtt och i överensstämmelse med vad som redan på sina håll tillämpas erhålla täckning för exploateringskostnader, dels att höja den periodiska avgälden vart tionde år i stället för såsom f. n. vart tjugonde år i fråga om tomträtt för bostadsändamål. Tomträtten torde genom dessa reformer bli mindre betungande för kommunerna under initialskedet än vad den nu är och även på längre sikt tillförsäkra dem en något större andel i markvärdestegringen än vad de kan erhålla enligt gällande lagstiftning.

De möjligheter kommunerna skulle erhålla att öka sina tomträttsupplåtelser, om de av oss och av markpolitiska utredningen föreslagna reformerna genomföres, synes icke vara av sådan räckvidd, att tomträtten under överskådlig tid kan väntas bli den förhärskande besittningsformen i våra städer. Dock kan man måhända vänta sig, att institutet vinner avsevärt större utbredning än för närvarande och att det då kan få en viss betydelse för stadsplaneringen och för att ge kommunerna andel i markvärdestegringen. Därtill torde en ökad tillämpning av tomträtt kunna få en gynnsam effekt på markprisnivån. De ekonomiska villkoren för tomträttsupplåtelserna blir härvidlag också av betydelse.

Fritidsutredningens förslag om ökade kommunala förvärv av mark för fritidsbebyggelse kunde måhända också, om det förverkligades, få betydelse för prisbildningen på mark av detta slag. Vi befarar emellertid att förslagets förverkligande kommer att möta betydande svårigheter av finansiell natur. Tyngdpunkten i den kommunala aktiviteten torde därför i praktiken merendels komma att förläggas till planeringsverksamheten. Här har kommunerna stora möjligheter att med måttliga kostnader göra värdefulla insatser, som måhända även kan få en viss effekt på prisbildningen på fritidsmarken.

Såsom förut nämnts avser våra förslag i första hand att dämpa prisstegringen på mark. Den tidigare framställningen ger vid handen att markprisstegringen till stor del orsakats av disproportion mellan tillgång och efterfrågan på mark av vissa slag. Tillgången på mark är ju i så måtto en gång för alla given, att marken ligger där den ligger och — praktiskt sett — inte kan ökas. Även efterfrågan är väsentligen beroende av faktorer — folkökning, befolkningsomflyttning och allmänt ekonomiskt framåtskridande — som utgör givna förutsättningar.

Möjligheten att anskaffa mark för olika ändamål begränsas emellertid inte bara av tillgången i den vida mening begreppet ovan använts utan också av markägarnas benägenhet att sälja marken. Utbudet av mark beror, såsom tidigare framgått, bl. a. av skattelagstiftningens innehåll. Regler och praxis i fråga om s k a t t på tomtstyckningsrörelse samt reglerna om skatt på realisationsvinst vid försäljning av fastighet har, enligt vår mening, haft en utbudshämmande effekt. Vi föreslår, att skatten på tomtstyckningsrörelse lindras genom att rörelsebegreppet gives en väsentligt mera begränsad räckvidd än det f. n. har samt att reglerna på detta område förenklas, så att ovisshet om deras innebörd icke skall verka återhållande på benägenheten att sälja mark. I fråga om realisationsvinstskatten har det med tanke på önskemålet att öka utbudet synts angeläget att dels betydligt förkorta den tidrymd, under vilken skatten är hög och därmed utbudshämmande, och dels utmönstra regeln om skattefrihet vid försäljning efter tio års innehav.

Beträffande efterfrågan på mark spelar skattereglerna, som förut framgått, också en viktig roll. Mark kan från skattesynpunkt f. n. anses såsom ett synnerligen förmånligt objekt för kapitalplacering. Enligt vår mening skulle det vara från markpolitisk synpunkt värdefullt, om mark icke tilldrog sig större intresse för enskild kapitalplacering än flertalet andra objekt. Skulle aktievinstutredningens förslag om en permanent beskattning på vinst, som uppstår vid icke yrkesmässig försäljning av aktier, komma att förverkligas utan att motsvarande regler infördes i fråga om större markvinster, synes följden bli, att marken i än högre grad än nu blir attraktiv som objekt för kapitalplacering. Redan av detta skäl synes det nödvändigt, att nuvarande regel om skattefrihet vid vinstgivande försäljning av fastighet, som innehafts minst tio år, ersättes av en bestämmelse, som medför att vinst vid försäljning av fastighet i princip alltid är åtminstone till en del skattepliktig hur lång tid egendomen än befunnit sig i säljarens ägo. En sådan utformning av realisationsvinstskatten sammanfaller också väl med samhällets, enligt vår mening, berättigade intresse att erhålla del i markvinster som uppkommit genom samhällets verksamhet och utveckling. En beskattning efter de angivna riktlinjerna torde även kunna anses överensstämma med de allmänna grunderna för vårt skattesystem i övrigt.

Den närmare utformningen av en permanent realisationsvinstskatt på fast egendom är avhängig av åtskilliga från varandra skilda omständigheter, som i förevarande sammanhang endast antydningsvis kan beröras. Det synes naturligt, att såtillvida anknyta lagstiftningen till gällande rättsregler på området att tiden för innehavet samt fångets art tillägges viss betydelse. Skatten bör vidare icke träffa vinster av endast nominell natur eller sådana som beror enbart på ägarens insatser. Beskattningen får inte bli så hård att utbudet hämmas eller fastighetskrediten försvåras. Hänsyn måste vidare tagas till riskerna för en skatteövervältring på bostadskon-

sumenterna samt för skatteflyktsåtgärder. Dessa risker är självfallet mindre vid en låg skattenivå än vid en hög. Å andra sidan måste skatten konstrueras så, att kapitalplacering i mark icke skattemässigt gynnas framför andra slag av kapitalinvesteringar. Detta förutsätter i sin tur att skatten på lämpligt sätt avväges i förhållande till skatten på aktievinster. I sistnämnda hänseende anser vi från de synpunkter vi har att företräda, att det är önskvärt att det enskilda investeringsintresset i viss mån överflyttas från mark till industriell verksamhet. Även från allmänna ekonomiska utgångspunkter synes en sådan utveckling fördelaktig. Konkurrensen om byggnadsmarken skulle nämligen då minskas, samtidigt som industrins finansieringsmöjligheter skulle ökas.

Avsikten med de reformer inom skattelagstiftningens område, som nu nämnts, har i första hand varit att göra beskattningen markpolitiskt neutral.

I fråga om mark, som från allmän synpunkt bör tagas i anspråk för bebyggelse inom en nära framtid, har vi diskuterat möjligheten att gå ett steg längre och utforma skattelagstiftningen så, att den får en viss positiv effekt. Vi har sålunda övervägt, att mark, som under några år varit taxerad såsom tomtmark och som icke under denna tid tagits i anspråk för bebyggelse, skulle belastas med en viss årlig skatt. Beskattningen tänktes så anordnad, att fastighetens ägare taxerades som om marken givit honom en årlig inkomst, motsvarande normal förräntning av det taxerade tomtvärdets belopp. Med denna utformning antogs skatten hos markens ägare aktualisera frågan om en försäljning dock utan att tvinga honom att sälja marken. Vi har emellertid funnit, att framför allt från rättssäkerhetssynpunkt vägande invändningar kan anföras emot en reform av detta slag och har därför beslutat att icke framlägga förslag härom.

Såsom framgått av det förut sagda avses våra förslag bl. a. i olika hänseenden komma att förstärka kommunernas möjligheter att förvärva mark och att tillämpa tomträtt. Såsom ytterligare bidrag till en konsekvent politik med detta syfte är också att betrakta markpolitiska utredningens nyligen framlagda förslag och de förslag som avgivits av och väntas från expropriationsutredningen. Skulle dessa förslag genomföras, kan kommunerna så småningom väntas bli i stånd att dominera utbudet av byggnadsmark. De kan m. a. o. härvidlag komma att få något av en monopolställning. Man bör i detta sammanhang hålla i minnet, att kommunerna fått en sådan ställning för att de skall kunna styra markanvändningen i överensstämmelse med byggnadslagens bestämmelser och påverka ortsprisnivån för mark. Det bör emellertid klart utsägas, att syftet med reformerna icke är att bereda kommunerna tillfälle att vid f ö r d e l n i n g e n a v b y g g n a d s m a r k e n gynna vissa företagsformer på andras bekostnad. Såsom markpolitiska utredningen förordat, bör fördelningen mellan

olika byggherrar ske i så god tid, att även de icke-kommunala byggherrarnas behov av långsiktsplanering tillgodoses. Det synes uppenbart, och kommunernas styrelser synes också allmänt vara medvetna härom, att en sådan ordning är ägnad att minska konkurrensen från enskilda byggherrars sida om den mark kommunen önskar förvärva för framtida bebyggelse.

Enligt direktiven för vårt arbete har det bl. a. ålegat oss att överväga de uppslag till markfrågans lösning, som framkommit vid tidigare verkställda utredningar och i den offentliga debatten. De förslag till lösningar, som i det föregående översiktligt presenterats, baseras i vissa fall på sådana uppslag. Härutöver har vi emellertid diskuterat och undersökt vissa andra uppslag, men detta arbete har icke lett till något positivt resultat. Härvidlag må särskilt nämnas, att vi ingående övervägt de fördelar och nackdelar som kan vara förenade med en vidgad användning av b å t n a d s b i d r a g. Det har härvid stått klart, att en sådan metod för indragning av oförtjänt markvärdestegring måste givas en relativt schablonmässig utformning för att få önskvärd praktisk betydelse. En sådan utformning har emellertid visat sig svår att förena med rimliga krav på rättvisa de olika fastigheterna emellan. Å andra sidan har det framgått av svaren på en enkät i ämnet, att de former av båtnadsbidrag, som nu förekommer, i främsta rummet bidragen till kommunernas kostnader för gatumark och gatubyggnad, trots vissa brister, i stort sett ansetts tjänliga för sina ändamål. Vi redovisar i ett särskilt avsnitt i det följande den utredning och de överväganden som legat till grund för vårt ställningstagande i denna fråga.

Utredningsdirektiven innefattar också uppgiften att överväga vilka åtgärder som aktualiseras för den händelse en mera m a r k n a d s m ä s s i g h y r e s s ä t t n i n g skulle leda till betydande värdestegringsvinster i fråga om hyresfastigheter. Efter visst samråd med hyreslagstiftningssakkunniga har vi beaktat ifrågavarande spörsmål vid konstruktionen av det förslag till realisationsvinstskatt som förut omnämnts.

AVDELNING III

KOMMUNAL FÖRKÖPSRÄTT

Kapitel 1

Inledning

I vårt uppdrag ingår att undersöka, om kommunernas resurser att föra en aktiv och målmedveten markpolitik bör förstärkas. I direktiven betonas i detta sammanhang bl. a., att aktiva insatser från kommunernas sida i syfte att i god tid trygga markförsörjningen är av den största betydelse då det gäller att motverka tendenser till orimlig stegring av markpriserna. Vi har ålagts att »särskilt tillse att möjligheter skapas för kommunerna att i mycket god tid utan förtida eller framdeles uppkommande kapitalkostnader förvärva företrädesrätt till markområden, som inom en ej alltför avlägsen framtid kan komma att omfattas av bebyggelseplaneringen». I anslutning härtill uttalas vidare i direktiven, att tillskapande av nya sakrättsliga institut kan tänkas ifrågakomma.

Betydelsen av en aktiv kommunal markpolitik har ingående belysts av markpolitiska utredningen i dess betänkande Kommunal markpolitik. Även 1962 års fritidsutredning, bostadsbyggnadsutredningen och byggnadsstyrelsen har — såsom tidigare framgått — funnit en aktiv kommunal markpolitik nödvändig och har uttalat sig för ett ökat kommunalt markägande.

Vi har i avdelning II närmare redovisat vår syn på den kommunala markpolitiken och därvid bl. a. framhållit, att en viktig utgångspunkt för våra överväganden varit, att kommunerna enligt gällande rätt bär en stor del av ansvaret för samhällsplaneringen och bostadsförsörjningen. Ett omfattande kommunalt markinnehav utgör, enligt vår mening, ett värdefullt hjälpmedel då det gäller att genomföra rationella lösningar av stadsplaneringsproblemen och att fullgöra kommunernas uppgifter på bostadsförsörjningens område. Vi anser därför i likhet med nyss nämnda utredningar och byggnadsstyrelsen, att kommunerna i betryggande omfattning bör förvärva den mark som behövs för samhällsutvecklingen, vare sig kommunerna själva endast under ett kort övergångsskede eller på längre sikt önskar stå som ägare av marken. Det sagda utesluter självfallet icke, att en kommun också med fördel kan bedriva en aktiv markpolitik i samarbete med enskilda intressenter, t. ex. enligt den metod som tillämpats i Göteborg.

Rörande omfattningen av kommunernas markförvärv under senare år hänvisas i första hand till de uppgifter som härvidlag lämnats av markpolitiska utredningen.

I den enkätundersökning angående tomträtt, som redovisas i del II av detta betänkande, förekommer också vissa data om den kommunala mark-

politiken. Bl. a. framgår, att av 194 städer och köpingar 86 stycken, däribland 18 av de 36 största städerna, år 1964 hade marktillgångar som väntades täcka behovet under endast fem år eller kortare tid. Vidare kan konstateras, att en betydande del av kommunerna tillhandahållit lägre andel än 75 procent av den mark som exploaterats under perioden 1961—63 och att i många fall kommunen under perioden tillhandahållit mindre än hälften av exploateringsmarken.

När det gäller kommunernas möjligheter att i god tid förvärva äganderätt till mark spelar självfallet de ekonomiska förutsättningarna en viktig roll. För att köp eller tvångsförvärv över huvud skall kunna ske, krävs ju tillgång till erforderligt kapital. Frågan hur kommunernas finansiella resurser för markförvärv lämpligen skall förstärkas har främst ankommit på markpolitiska utredningen. Sannolikt kommer emellertid också genomförandet av de skattereformer vi föreslår att medföra vissa, om än begränsade inkomstökningar för kommunerna. Därmed skulle deras möjligheter att driva en aktiv markpolitik indirekt förbättras. Även de förslag till reformer på tomträttens område som vi framlägger torde kunna få viss betydelse i detta hänseende.

I detta avsnitt lämnas de finansiella problemen åsido. Vad som skall övervägas är i stället reformer i syfte att i andra hänseenden förbättra kommunernas möjligheter att förvärva sådan fast egendom som behövs för att tillgodose de intressen en kommun har att tillvarataga. Den företrädesrätt som omnämnes i utredningsdirektiven kommer då självfallet i blickpunkten.

En kommun som önskar förvärva en fastighet torde i första hand söka köpa den. Kan köp ej komma till stånd, återstår i vissa fall möjligheten att genomföra ett tvångsförvärv. Sådana förvärv är otvivelaktigt förknippade med betydande olägenheter för parterna och medför även ett tidskrävande arbete för de myndigheter som har att pröva mål och ärenden rörande tvångsförvärv. Härvidlag hänvisas till Domar i expropriationsmål 1951—60, redogörelse avgiven den 2 december 1963 av särskilt tillkallad sakkunnig (SOU 1963: 73), och till expropriationsutredningens betänkande II, Förtida tillträde, expropriationskostnad m. m. (SOU 1964: 32).

En företrädesrätt av det slag som omnämnes i direktiven måste uppenbarligen leda till viss inskränkning i en fastighetsägares rådighet över sin egendom, nämligen i så måtto att han i vissa fall får finna sig i att egendomen övergår till annan än den han själv utvalt såsom köpare. En dylik inskränkning är emellertid ingalunda något för svensk rätt främmande. Tvärtom har liknande inskränkningar vid skilda tider av olika skäl införts i vårt rättssystem. I första hand må här nämnas expropriation och därmed jämställda former av tvångsförvärv, exempelvis förvärv enligt ensittarlagen och vanhävdslagen, vilka alla dock utmärkes av att tvånget gäller icke endast vem som skall förvärva egendomen utan även tidpunkten för förvärvet och

gottgörelsens storlek. Lagstiftningen har emellertid också upptagit former av företrädesrätt, som begränsats till en rätt för visst eller vissa rättssubjekt att framför andra förvärva en fastighet, när den går i handel. Följande exempel må här nämnas. Bördsrätten, d. v. s. släktings rätt att vid jordförsäljning lösa jorden, tillämpades från landskapslagarnas tid och fram till mitten av 1800-talet. Andra sedan länge försvunna lösningsrätter av liknande innehåll var kronans rätt enligt 1734 års lag att lösa skattejord, som såldes utom börd, och den rätt som enligt samma lag tillkom innehavare av frälseränta att lösa till sig den ränteplikiga fastigheten, då denna såldes utom börd. Viderboende och nabos lösningsrätt enligt 7 kapitlet jordabalken liksom den lösningsrätt, som enligt 46 § byggnadslagen tillkommer ägare av tomtdel, är av liknande karaktär. 1947 års lag om kronans förköpsrätt, vilken numera upphävts, gav kronan rätt att i vissa fall vid försäljning av jordbruksfastighet lösa fastigheten. Också nyttjanderättslagen upptager en förköpsrätt, i det att arrendator tillerkännes rätt att i vissa fall lösa till sig den arrenderade fastigheten, när denna skall säljas.

Den inskränkning i äganderätten till fast egendom, som en förköpsrätt eller annan företrädesrätt innebär, har sålunda vid olika tider införts i svensk rätt för att tillgodose intressen av växlande art och betydelse. En företrädesrätt med ändamål att underlätta nödvändiga kommunala markförvärv — något som i dagens situation allmänt betraktas som ett primärt samhällsintresse — kan därför icke anses oförenlig med svensk rättstradition.

Kapitel 2

Tidigare lagstiftning och lagförslag samt gällande bestämmelser om förköpsrätt m. m.

Kronans förköpsrätt samt jordförvärvslagstiftningen

Genom lagen den 30 juni 1947 om kronans förköpsrätt, som upphävdes år 1955, berättigades kronan att då jordbruksfastighet såldes lösa till sig fastigheten till det pris som köparen utfäst. Förköpsrätten fick utövas för att underlätta bildandet av bärkraftiga brukningsdelar. Den kunde ej göras gällande, om den primäre köparen stod i visst släktskapsförhållande till säljaren eller var delägare i fastigheten. Kronans förköpsrätt skulle dessutom vika för arrendators förköpsrätt. Lantbruksnämnden, som hade att utöva kronans förköpsrätt, var skyldig att efter framställning av jordägaren meddela beslut, huruvida fastigheten var behövlig för att underlätta bildandet av bärkraftiga brukningsdelar. Jordägaren kunde erbjuda lantbruksnämnden att förvärva hans fastighet. Om nämnden icke inom tre månader antog hembudet, fick förköpsrätten icke utövas under två år efter hembudet, där ej försäljning skedde på villkor som för jordägaren var mindre fördelaktiga än dem som gällt för hembudet. Om lantbruksnämnden beslutade att göra bruk av kronans förköpsrätt, ålåg det nämnden att instämma köparen inom tre månader från dennes lagfartsansökan och att inom samma tid göra anmälan om sin talan hos inskrivningsdomaren. Köparen kunde emellertid gardera sig mot att förköpsrätten utövades inom nyssnämnda tid genom att anmäla köpet för lantbruksnämnden, som därefter hade endast en månad på sig att instämma talan om förköp. Lagen innehöll också vissa bestämmelser om klagorätt. Om lantbruksnämnden förklarat fastighet behövlig för rationaliseringsändamål, kunde fastighetens ägare föra klagan över beslutet. Köparen och förköpsberättigad arrendator ägde klaga över lantbruksnämnds beslut att utöva förköpsrätt. Klagan skulle föras hos lantbruksstyrelsen.

Enligt kungörelsen den 28 maj 1948 angående skyldighet för inskrivningsdomare att lämna lantbruksnämnden underrättelser om sökta lagfarter ålåg det inskrivningsdomaren att senast den 20:e i varje månad underrätta lantbruksnämnden om lagfarter, som under näst föregående månad sökts å köp och byte av fastighet, som var taxerad såsom jordbruksfastighet.

1951 års jordbruksrationaliseringsutredning har i sitt den 18 maj 1954 avgivna betänkande med förslag till jordrationalisering m. m. (SOU 1954:

16) lämnat uppgifter rörande förköpslagens tillämpning m. m. under åren 1948—1953. En sammanställning av vissa av dessa uppgifter visar bl. a. följande. Antalet eventuella förköpsfall som kom till lantbruksnämndernas kännedom utgjorde mellan c:a 5 000 och 8 000 per år. Det stora flertalet fall bekantgjordes för lantbruksnämnderna genom underrättelser från inskrivningsdomarna. Antalet hembud utgjorde år 1953 544 stycken men överskred eljest inte 400 något år. Antalet anmälningar från köpare var i allmänhet färre än hembuden. Sammanlagda antalet utövade förköp (även genom frivilliga överenskommelser) översteg intet av de undersökta åren 300 och översteg under tre av åren icke 200.

Jordbruksrationaliseringsutredningen uttalade i anslutning till dessa och andra uppgifter bl. a., att de beslutade förköpen ofta hade mött ovilja och att mer än hälften av besluten överklagats hos lantbruksstyrelsen.

Utredningen riktade vissa frågor till lantbruksnämnderna, bl. a. huruvida förköpslagen i stort visat sig lämplig för sin uppgift. Av svaren framgick, att man tämligen allmänt ansåg, att lagen hade sitt egentliga värde som ett påtryckningsmedel, varmed nämnderna i vissa fall kunde leda fastighetsförsäljningar i önskvärd riktning. Ett flertal nämnder framhöll såsom ett allvarligt missförhållande, att förköpsrätten vanligen kunde utövas först sedan köparen fått lagfart å egendomen och — som ofta hänt — tillträtt densamma. Vissa nämnder betecknade lagen såsom tungrodd, svårtillgänglig, omständlig och krånglig. Typiskt för många nämnders syn på lagen ansåg utredningen följande uttalande av en lantbruksnämnd vara:

Förköpslagen i sin nuvarande form fyller sin största uppgift enbart genom att finnas till såsom påtryckningsmedel, men i de fall nämnden tvingas gå till handling enligt lagen äro erfarenheterna mindre goda. Nämnden tvingas att under stark tidsnöd ta ställning till stora och allvarliga problem i samband med ett förköpsärende, vilket ärende sedan vanligen under mycket lång tid passerar olika besvärsinstanser. När ärendet når sitt slutliga avgörande, har köparen redan hunnit nyttja fastigheten en tid, flyttat in i bostaden, ställt in djur i ladugården och igångsatt åtgärder av olika slag. Köparens avflyttning och avveckling av affären blir en för nämndens goodwill mycket skadlig affär. I bygdens ögon verkar det alltid, som om lantbruksnämnden 'kastade ut en familj', något som för år framåt skapar aversion hos befolkningen för kontakter med nämnden. Det enskilda fallets vinst ur jordbruksrationaliseringens synpunkt motväges säkerligen flerfaldigt av den avvaktande hållning hos övriga jordbrukare, som dylika exempel skapa. De ekonomiska konsekvenserna äro också svåra att bedöma, därest en köpare hinner ta fastigheten i bruk.

I samband med en allmän bedömning av önskvärdheten av en förköpslagstiftning framhöll utredningen, utöver de synpunkter som ovan återgivits, att lagstiftningen lätt kunde kringgås. Detta syfte vanns t. ex., enligt utredningen, om köpet bringades att återgå så snart förköpsrätten gjordes gällande (jfr dock NJA 1948 sid. 196). Ett annat sätt att undgå ett ovälkommet förköpsingripande var att belasta fastigheten med inteckningsgäld långt utöver värdet eller att i köpehandlingen upptaga ett mycket högt pris.

Det sistnämnda tillvägagångssättet, som syntes bli allt vanligare, förbands merendels med en särskild överenskommelse, varigenom kontrahenterna emellan ett betydligt lägre pris blev gällande.

Utredningen förordade, att lagen om kronans förköpsrätt upphävdes men att en viss form av förköpsrätt likväl bibehölls. Förfarandet borde ändras så, att en förutsättning för lagfart beträffande jordbruksfastighet skulle vara, att lantbruksnämnd i ett hindersfrihetsintyg förklarade, att visst förvärv ej mötte hinder enligt en av utredningen föreslagen ny lagstiftning på området. Härigenom skulle vinnas, att frågan huruvida en överlåten fastighet behövde tagas i anspråk för rationaliseringsändamål avgjordes innan lagfart meddelades å fånget. Vägrades intyg, skulle förvärvet bli ogillt. I detta läge skulle säljaren sannolikt i allmänhet finna det med sina intressen förenligt att hembjuda fastigheten till lantbruksnämnden. Utredningen förordade emellertid även en rätt för lantbruksnämnden att inlösa för rationaliseringsändamål lämpliga fastigheter. En sådan inlösningsrätt skulle innebära, att lantbruksnämnden vid vägran av hinderlöshetsintyg erhöll rätt att inlösa fastigheten till det pris köparen utfäst. Inlösningsrätten skulle dock icke gälla, om säljaren inom en månad från det hinderlöshetsintyg vägrats förklarade, att han ville behålla fastigheten.

Proposition med förslag till lag om inskränkning av rätten att förvärva jordbruksfastighet m. m. framlades vid 1955 års riksdag (prop. 1955:24). I propositionen ingick jordbruksrationaliseringsutredningens förslag om upphävande av lagen den 30 juni 1947 om kronans förköpsrätt. Även i åtskilliga andra avseenden byggde de i propositionen framlagda förslagen på utredningens arbete men upptog dock icke utredningens förslag om lösningsrätt för kronan. Skälet härför angavs vara, att säljare, som träffat avtal om försäljning till bolag, vilket därefter jämlikt lagen den 18 juni 1925 angående förbud i vissa fall för bolag, förening och stiftelse att förvärva fast egendom (bolagsförbudslagen) vägrats köpa egendomen, ej var pliktig att underkasta sig inlösen av den försålda egendomen. Det kunde då inte komma ifråga att ställa den jordägare, som träffat köpeavtal med enskild, i ett sämre läge än den som avtalat med ett bolag. Däremot innehöll propositionen ett förslag om plikt för kronan att, om förvärvstillstånd vägrats emedan egendomen behövdes för jordbruksrationalisering, på begäran av jordägaren inlösa fastigheten till det av köparen utfästa priset, om detta ej uppenbart översteg egendomens värde eller om egendomen häftade för intecknad gäld till högre belopp än priset. Denna föreskrift var motiverad av det förhållandet, att en jordägare, sedan förvärvstillstånd vägrats på nyss angivna grund, icke hade möjlighet att sälja fastigheten till annan än kronan eller den kronan anvisade och att någon priskonkurrens följaktligen icke kunde komma ifråga. Den föreslagna undantagsbestämmelsen med hänsyn till priset var nödvändig med tanke på att köpehandlingen, såsom 1951

års jordbruksrationaliseringsutredning framhållit, kunde upptaga ett fingerat pris. Gjordes kronans inlösenskyldighet ovillkorlig, skulle lantbruksnämnden kunna bli tvingad att lämna tillstånd till icke önskvärda jordförvärv för att undgå att erlägga en orimlig löseskilling.

Propositionen ledde till antagande av lagen den 3 juni 1955 om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet. Vad i propositionen föreslagits angående lösningsplikt för kronan upptogs i lagens 9 §. Lagen innehöll däremot ej bestämmelser om någon lösningsrätt för kronan. Lagen gällde ej egendom som förvärvats av kronan, landskommun, köping, stad eller municipalsamhälle. Vidare må nämnas, att förvärvstillstånd ej kunde vägras av jordbruksrationaliseringsskäl, om förvärvaren var förköpsberättigad arrendator.

1955 års jordförvärvslag och bolagsförbudslagen har ersatts av jordförvärvslagen den 14 maj 1965 (nr 290). Enligt denna lag kräves lantbruksnämnds tillstånd till förvärv av fast egendom, som är taxerad såsom jordbruksfastighet. Förvärvstillstånd fordras dock inte, om egendomen förvärvas från staten eller om staten, landstingskommun, stad, landskommun, köping, municipalsamhälle eller kommunalförbund är förvärvare. Tillstånd fordras inte heller för vissa andra förvärv. Sålunda är, liksom i 1955 års lag, vissa s. k. släktköp undantagna och vidare förvärv av egendom, som ingår i stadsplan eller enligt byggnadsplan, fastställd efter den 1 januari 1948, är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk. Egendom vilken utgör fastighet, som genom avstyckning bildats för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk och därefter ej undergått taxering, är också undantagen. Förvärvstillstånd krävs heller inte när egendomen förvärvats genom inrop på exekutiv auktion.

Ansökan om förvärvstillstånd skall göras inom tre månader från det fånget skedde. Försummas detta är fånget ogillt. Detsamma gäller om förvärvstillstånd vägras. I sistnämnda fall är staten, liksom enligt 1955 års lag, i princip skyldig att på yrkande av säljaren lösa egendomen till det pris köparen utfäst. Någon lösningsrätt för kronan infördes däremot ej i den nya jordförvärvslagen. Förköpsberättigad arrendator kan — i motsats till vad som gällde enligt 1955 års lag — vägras förvärvstillstånd, om egendomen finnes böra tagas i anspråk för att underlätta bildandet av brukningsenheter med ändamålsenlig storlek och ägoanordning. Arrendatorns förköpsintresse kommer sålunda i fortsättningen i det enskilda fallet att vägas mot rationaliseringsintresset. Lagtekniskt har denna fråga lösts på det sättet, att jordförvärvslagen icke vidare upptager något stadgande som har avseende å arrendators förköpsrätt.

Arrendators förköpsrätt

Enligt 2 kap. 57 § första stycket lagen om nyttjanderätt till fast egendom äger arrendator vid försäljning av den arrenderade fastigheten eller del därav åtnjuta förköpsrätt, om han är förvarad vid sin rätt till nytt arrende. Andra stycket i samma lagrum stadgar, att motsvarande rätt tillkommer arrendatorn i fall där fastigheten går i byte.

Bestämmelserna är tillämpliga endast på vissa jordbruksarrenden, nämligen såvitt gäller brukningsdel, som omfattar högst femtio hektar odlad jord, såvida jorden tillhör bolag, förening eller stiftelse, eller utgöres av gård, torp eller annan jordbrukslägenhet, som lyder under huvudgård och tillhör enskild eller fideikommiss, ingår i allmänning av visst slag eller äges av enskild person, som ej är mantalsskriven å fastigheten och som uppenbarligen besitter fastigheten av annan anledning än att bereda sig utkomst av jordbruket. Arrendator är berättigad till förlängning av arrendetiden under femårsperioder (optionsrätt) utom i vissa undantagsfall, varibland märkes det fall att jordägaren själv eller honom närstående avser att bruka fastigheten.

De närmare reglerna om sättet för utövande av arrendators förköpsrätt återfinnes i lag härom den 22 december 1943. Löseskillingen skall enligt denna lag vara det pris som köparen utfäst. Förköpsrätt får icke utövas där köparen är delägare i fastigheten eller är säljarens make eller på visst sätt besläktad med säljaren och icke heller om fastigheten säljes tillsammans med den huvudgård varunder den hör. Icke heller om egendomen säljes i den ordning utsökningslagen bestämmer får förköpsrätt utövas. Detsamma gäller om kronan köpt fastigheten för främjande av jordbrukets yttre rationalisering och arrendatorn är ägare av annan, bärkraftig brukningsdel eller uppenbarligen besitter fastigheten av annan anledning än att bereda sig sin huvudsakliga inkomst av jordbruket därå. Har fastighetsägaren erbjudit arrendatorn att köpa fastigheten och har arrendatorn icke accepterat erbjudandet inom tre månader, får förköpsrätten icke göras gällande inom ett år från hembudet. Denna regel gäller dock icke, om försäljning skett på villkor som var sämre för jordägaren än dem som gällt för hembudet. Förköpsrätten skall göras gällande genom stämning inom tre månader från köparens lagfartsansökan, och talan skall dessutom inom samma tid anmälas hos inskrivningsdomaren. Köparen kan genom att anmäla köpet för arrendatorn och överlämna köpehandlingen till honom nedbringa den tid, under vilken stämning skall ske, till en månad. Arrendator som vill utöva sin förköpsrätt måste ställa säkerhet för löseskillingen samt för ersättning som han kan bli skyldig att utge till köparen. Ingår i köpet egendom som ej skall lösas, kan rätten komma att bestämma hur stor del av köpeskillingen, som skall belöpa på den egendom, som skall

lösas. Rätten bestämmer också tillträdesdag. Denna får ej sättas tidigare än tre månader från domens dag.

I Reviderat förslag till jordabalk (SOU 1963: 55, 12 kap. 11 § och 5 kap. 27—33 §§) har upptagits regler av i huvudsak samma innehåll om arrendators förköpsrätt som de ovan återgivna. Vissa i förevarande sammanhang mindre betydelsefulla ändringar har dock föreslagits. Dessa redovisas i det följande i den mån de ansetts ha intresse för utredningsarbetet.

Avtalad förköpsrätt

Förköpsrätt kan stiftas genom avtal, f. n. dock endast i samband med stats, kommuns och municipalsamhälles försäljning av fast egendom. Vad som här åsyftas är vissa bestämmelser i lagen den 20 juni 1924 om återköpsrätt till fast egendom. Vid försäljning av sådan egendom kan nyssnämnda rättssubjekt enligt lagens bestämmelser göra förbehåll om återköp. Förbehållet måste dock alltid förknippas med villkor om skyldighet för fastighetsägaren att använda fastigheten för visst angivet ändamål eller underlåta viss användning. Återköpsrätten kan göras gällande i ett flertal i lagen angivna situationer, som har samband med uppfyllandet av ett stipulerat villkor. Observeras bör emellertid att återköpsrätten dessutom kan aktualiseras, när fastigheten överlåtes å annan, som ej är delägare i den eller på visst sätt besläktad med ägaren. I sistnämnda hänseende företer återköpsrätten sålunda likheter med en avtalad förköpsrätt. Löseskillingen skall dock fastställas efter värdering, varvid till grund skall ligga fastighetens fulla värde, med hänsyn tagen till den begränsning, som innefattas i det stipulerade villkoret, och till den inskränkning i ägarens förfoganderätt som den föreliggande återköpsrätten inneburit.

Lagstiftningen om återköpsrätt grundas på önskemålet att bereda stat och kommun ökade möjligheter att inverka på försålda fastigheters framtida användning. Återköpsrätten öppnar emellertid också möjlighet att hos samhället bevara värdestegringen på vissa markområden.

Bortsett från den möjlighet stat och kommun sålunda har att vid fastighetsförsäljning göra förbehåll om återköpsrätt är s. k. resolutiva villkor vid köp av fast egendom f. n. förbjudna i svensk rätt. Förbudet återfinnes i 1 kap. 2 § andra stycket jordabalken och lyder: Ej må i andra fall än särskilt stadgat är säljare i köpe- eller skiftesavhandling om jord och fastighet hädanefter förbehålla sig eller andra, att, emot någon i samma avhandling bestämd penningsumma, eller andra villkor, få framdeles vinna egendomen åter.

Emellertid upptogs institutet avtalad förköpsrätt dels i lagberedningens år 1947 avgivna förslag till jordabalk (SOU 1947: 38), dels i beredningens förslag 1960 till jordabalk m. m. (SOU 1960: 24, 25 och 26) samt i ett av särskild utredningsman år 1963 avgivet reviderat förslag till

jordabalk m. m. (SOU 1963: 55). Sistnämnda förslag, som bygger på de föregående, har — såvitt gäller förköpsrätt — ej lett till proposition. Förslaget innehöll i huvudsak följande av intresse i förevarande sammanhang.

Förköpsrätt definierades såsom en rätt, att, när fast egendom såldes, inlösa densamma sådan den var vid försäljningen, till det pris köparen utfäst och på de villkor i övrigt som gällde för köpet, dock med den jämkning som föranleddes av tidpunkten för inlösen eller eljest med hänsyn till villkorens innehåll befanns oundgänglig. Sådan jämkning skulle bli bindande även i förhållandet mellan säljare och köpare. Den jämkning, som här åsyftades, avsågs normalt komma att gälla tidpunkten för köpeskillingens erläggande samt tillträdesdagen och dessutom villkor av personlig natur. I fråga om villkor av sistnämnda slag var tanken, att den förköpsberättigade i stället för att fullgöra ett visst åtagande av personlig natur skulle få utge särskild gottgörelse. Gottgörelsen skulle lämnas till säljaren, om villkoret bortföll, och till köparen, om denne oavsett förköpet nödgades fullgöra villkoret. Denna möjlighet till jämkning ansågs nödvändig för att utövandet av förköpsrätt icke skulle förhindras av att ett sådant villkor upptagits i köpehandlingen.

Förköpsrätt skulle enligt förslaget dels kunna förbehållas säljaren eller annan vid överlåtelse av fastighet och dels — vilket kan vara av visst intresse i detta sammanhang — utan samband med försäljning kunna tillförsäkras någon. Förköpsrätt avsågs också kunna upplåtas till förmån för ägare av fastighet i denna hans egenskap. Förköpsrätten skulle sålunda kunna bli förenad med äganderätten till fastighet, oberoende av vem som var ägare. — Upplåtelse av förköpsrätt avsågs ske skriftligen. Förköpsrätt skulle emellertid komma till stånd först genom dess inskrivning. Förköpsrätt, som upplåtits till annan än kronan eller kommun, föreslogs gälla endast under femtio år från upplåtelsen. Om den förköpsberättigade icke utövade sin förköpsrätt, när tillfälle erbjöd sig, kunde han vid en senare försäljning göra sin rätt gällande, om ej annat avtalats. Om fastighetens ägare hembjöd fastigheten till förköpsrättens innehavare på vissa villkor och om den förköpsberättigade antingen avvisade hembudet eller icke inom tre månader meddelade att han antog det, skulle egendomen under ett år efter hembudet kunna säljas utan att förköpsrätten kunde göras gällande, såvida icke försäljning skett på för säljaren sämre villkor än dem som gällt vid hembudet. En annan situation, där förköpsrätt ej avsågs kunna utövas, var när försäljning skedde till säljarens make eller till någon inom säljarens eller dennes makes närmaste släkt eller när en del av egendomen såldes till någon som redan hade del i egendomen. — Förköpsrätt avsågs ej kunna överlåtas. — Den som ville utöva förköpsrätt skulle väcka talan härom mot köparen. Om köpare eller säljare anmälde köpet för den förköpsberättigade, skulle denne endast ha en månad på sig att väcka sådan talan. Eljest upptog förslaget ingen tidsfrist utöver de ovan nämnda femtio åren. Säljaren

skulle underrättas om rättegången av rätten. Rättegångskostnaden avsågs stanna på den förköpsberättigade, om inte särskilda omständigheter föranledde till annat. De föreslagna bestämmelserna om väckande av talan avsågs underlätta en frivillig uppgörelse. Genom att anmäla sitt fång och samtidigt överlämna en bestyrkt avskrift av köpehandlingen satte köparen den förköpsberättigade i tillfälle att bedöma villkoren för köpet och tvingade honom att samtidigt avgöra om han ville begagna sin rätt eller inte. Ville den förköpsberättigade ej lösa fastigheten, vann köparen trygghet att få behålla den. Om däremot den förköpsberättigade ville övertaga fastigheten och enighet förelåg om villkoren, behövde icke någon rättegång komma till stånd. Saken kunde då ordnas genom avtal, exempelvis på det enkla sättet att köpet transporterades på den förköpsberättigade. Endast i det fall att tvist uppkom om inlösningsvillkoren skulle talan behöva instämmas. Instämdes talan, ansågs officialanteckning härom böra göras i fastighetsboken.

Om en egendom, vari förköpsrätt upplåtits, sålts tillsammans med annan fastighet och fastigheterna icke utan olägenhet kunde skiljas från varandra, måste — enligt förslaget — den förköpsberättigade på yrkande av köparen lösa även den andra egendomen. Ville han inte det, skulle han kunna återkalla sin talan om förköpsrätt eller frånträda köpet. Det sist sagda avsågs få motsvarande tillämpning, då i köpet ingick kreatur, redskap eller andra jämförliga lösören, som fanns på egendomen. Om i köpet ingick egendom, som icke skulle lösas av den förköpsberättigade, avsågs rätten skola bestämma köpeskillingen för den egendom som skulle lösas, om särskild köpeskilling för denna egendom icke utsatts eller om köpeskillingen för den egendom, som inte skulle lösas, satts för lågt jämfört med köpeskillingen för den egendom som skulle lösas. Rätten hade då att avgöra hur mycket av den sammanlagda köpeskillingen som skäligen finge anses belöpa å sistnämnda egendom. — Den som ville utöva förköpsrätt och väckt talan härom avsågs bli skyldig att ställa säkerhet för köpeskillingen och den ersättning han kunde bli ålagd att betala. Rätten skulle bestämma förköparens betalningsskyldighet, betalningsdag och tillträdesdag. Slutligen må nämnas, att arrendators förköpsrätt avsågs få företräde framför avtalad förköpsrätt samt att avtalad förköpsrätt skulle upphöra, om kronan för främjande av jordbrukets yttre rationalisering förvärvade egendom, vari förköpsrätt upplåtits. Förköpsrätten skulle också upphöra, om egendomen såldes på exekutiv auktion utan förbehåll om rättighetens bestånd. Reglerna om förköpsrätt avsågs få motsvarande tillämpning, då egendom, vari förköpsrätt upplåtits, gick i byte.

Kapitel 3

Utländsk lagstiftning om förköpsrätt

Avtalad förköpsrätt liksom expropriationsrätt och därmed jämförliga tvångsförvärv är vanligt förekommande institut i främmande rätt. En företrädesrätt av det slag, som omnämnes i våra direktiv, torde däremot vara mindre vanlig. I Danmark och Norge finns en förköpsrätt för det allmänna till mark av visst slag eller för visst ändamål, men denna rätt kan f. n. tillämpas endast i vissa snävt begränsade situationer. En utvidgning av det allmännas förköpsrätt har emellertid under de senaste åren ingående diskuterats i de båda länderna, ehuru någon lagstiftning i ämnet hittills icke kommit till stånd. I västtysk lagstiftning har däremot under senare år införts en tämligen vittgående förköpsrätt. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för lagstiftningen vad gäller det allmännas förköpsrätt i Danmark, Norge och Tyskland. Därjämte skall omnämnas några bestämmelser med likartad verkan i Frankrike.

Danmark. Under våren 1963 förelades folketinget ett komplex av lagförslag, av vilka flera gällde den enskildes och det allmännas rätt att förvärva jord. Förslagen omfattade bl. a. förköpsrätt till jord för stat och kommun. Lagförslag härom antogs av folketinget men förkastades därefter av en under sommaren 1963 företagen folkomröstning, varför någon ny lagstiftning om förköpsrätt ej kom till stånd.

Förslagen om förköpsrätt innebar i korthet följande. Stat och kommun skulle för att tillgodose vissa ändamål få förköpsrätt till fast egendom. Staten hade redan enligt gällande lagstiftning en förköpsrätt för att anskaffa mark till mindre jordbruk och handelsträdgårdar. Denna rätt, som finns inskriven i »statshusmandsloven», skulle, enligt förslagen, genom ändringar i nämnda lag utvidgas att även omfatta markförvärv för vissa andra ändamål, såsom allmänna rekreationsområden, stadsutveckling, sommarhusbebyggelse m. m., samt därjämte för allmänna ändamål (»offentlige formål») i allmänhet. Av förarbetena till lagförslaget framgår bl. a. att för statens rätt att förvärva egendomen ej behövde förutsättas ett aktuellt behov av marken. Det skulle vara tillräckligt, om det bedömdes vara av vikt för staten att råda över egendomen för framtida användning för något av de ändamål som upptagits i lagförslaget. De nya bestämmelserna avsåg att öppna möjlighet för långsiktiga jordförvärv, som kunde vara önskvärda bl. a. i områden där stark markvärdestegring kunde väntas. Den kommu-

nala förköpsrätten avsåg fast egendom inom kommunens gränser. Innanför kommungränsen skulle den kommunala förköpsrätten dock endast få utövas beträffande egendom inom vissa planlagda områden, nämligen områden, för vilka det fanns »byplan eller dispositionsplan», samt de zoner av områden under »byudviklingsplan», där tätbebyggelse fick äga rum (inderzon) och där mark senare kunde tagas i anspråk för sådan bebyggelse (mellemzon). Den kommunala förköpsrätten skulle däremot ej gälla i ytterzonen, som borde hållas fri från tätbebyggelse. I sistnämnda zon skulle i stället staten ha förköpsrätt.

Den statliga förköpsrätten skulle i princip avse varje egendom, som ej uttryckligen undantagits, och detsamma skulle gälla den kommunala förköpsrätten vad gäller egendomar inom byudviklingsplans inner- och mellanzoner. I fråga om egendom inom byplan och dispositionsplan avsågs den kommunala förköpsrätten däremot böra begränsas till vissa egendomar av särskilt intresse. Beträffande dessa skulle kommunens styrelse med inrikesministerns samtycke kunna besluta, att kommunen skulle ha förköpsrätt. En sålunda beslutad förköpsrätt avsågs därefter bli föremål för inskrivningsåtgärd (tingslysning).

Även den statliga förköpsrätten, som i princip avsågs bliva generell, skulle genom kungörelse av lantbruksministern kunna begränsas till tingslyst egendom. Meningen var att på detta sätt undantaga fast egendom inom visst geografiskt område eller av en bestämd kategori från den generella förköpsrätten. Förköpsrätt skulle inom ett undantaget område eller en undantagen kategori föreligga endast i de enskilda fall där den blivit tingslyst. Dylika mera omfattande inskränkningar i den statliga förköpsrätten avsågs att minska den belastning för fastighetsmarknaden, som en helt generell förköpsrätt — enligt förslagsställarna själva — kunde väntas medföra och tänktes dessutom komma att minska den administrativa tunga, som förutsattes uppkomma vid tillämpning av bestämmelserna om statlig förköpsrätt.

Från statlig och kommunal förköpsrätt skulle enligt de ursprungliga förslagen undantagas egendom, vars areal understeg 6 000 m², egendom som förvärvats av stat eller kommun, egendom som förvärvats av vissa anhöriga till säljaren eller dennes make, egendom, som innehavaren ärvt, samt ytterligare några fall, vilka dock i förevarande sammanhang är av mindre intresse. I de lagar som antogs av folketinget begränsades emellertid statens förköpsrätt ytterligare, så att den skulle gälla endast egendomar om ett hektar eller mera. Även den kommunala förköpsrätten, såvitt gällde egendomar inom byplan och dispositionsplan, begränsades av folketinget på samma sätt.

Huvuddragen i förfarandet var följande. Stat eller kommun skulle underrättas om avtalad försäljning av fast egendom, som på grund av generella bestämmelser eller tingslysning var underkastad förköpsrätt, och ägde

därefter inom viss kortare tid tillkännage, om förköpsrätten skulle utövas. Var detta fallet, hade förköparen i princip att övertaga köparens rättigheter och skyldigheter enligt köpeavtalet.

De skäl, som i den allmänna debatten före folkomröstningen på sommaren 1963 anfördes emot en vidgad statlig förköpsrätt, var i första hand av politisk natur. Opponenternas främsta argument var, att en statlig förköpsrätt skulle öppna möjlighet till en fortlöpande socialisering av danskt lantbruk. En invändning av annan art var, att den statliga förköpsrätten skulle bli en belastning för omsättningen på fastighetsmarknaden och därtill orsaka prishöjningar på fast egendom. Att lagstiftningen kunde väntas få en prishöjande effekt, angavs bero på att enskilda personer som ville köpa fast egendom skulle bli benägna att bjuda ett överpris i förhoppning att det allmänna då av kostnadsskäl skulle avstå från att åberopa sin förköpsrätt.

Emot den kommunala förköpsrätten anfördes bl. a., att kommunerna hade möjlighet att utan förköpsrätt skaffa sig tillgång till erforderlig mark.

Norge. Enligt lag 1909 (ändrad 1959) om förvärv av skog är förvärv av äganderätt till skogsmark underkastat koncessionsplikt. Koncession skall i allmänhet icke lämnas, om det kan antagas att sökanden i första hand har för avsikt att placera kapital i skogsmark eller att skaffa sig vinning av att sälja egendomen eller delar därav inom kort tid. Den kommun, inom vilken egendomen är belägen, har förköpsrätt i sådana fall då koncession kräves för förvärv. Konungen kan bestämma att lagen skall tillämpas i stad där det finns skog av någon betydelse.

Enligt lag den 10 december 1920 (ändrad 1959) om förvärv av odlad mark är förvärv av äganderätt till sådan mark också underkastat koncessionsplikt. Lagens bestämmelser är av enahanda innehåll som de ovan återgivna rörande skogsmark. Kommun har sålunda även förköpsrätt beträffande odlad jord som är koncessionspliktig, och lagstiftningen kan efter konungens förordnande göras giltig även i stad.

Dessa båda lagar har haft en viss betydelse för kommunernas förvärv av mark som senare använts för bebyggelse. Ett rättsfall från senare år antyder dock, att bestämmelserna om kommuns förköpsrätt till skogsmark icke ansetts tillämplig, när både koncessionssökanden och kommunen avsåg att snarast möjligt lägga ut skogsmarken till bostadstomter. Rätten ansåg i detta fall, att kommunens förköpsrätt införts för att bevara skogen såsom sådan för landet och för att hindra att skogsmark styckades upp i små enheter. Däremot skulle det enligt rättens uppfattning icke ha varit lagstiftarens mening, att kommunen skulle utnyttja sin förköpsrätt för att spekulera i köp och vidareförsäljning av byggnadstomter. Domen återgives »Instilling fra tomtekomitéen» (31/7-62).

Nyssnämnda kommitté har till behandling upptagit frågan om konces-

sionsplikt och kommunal förköpsrätt, vad gäller mark för bebyggelse i städer och tätorter. Majoriteten enades härvid om att föreslå en förköpsrätt för kommuner till byggnadsmark (utbyggingsgrunn). Denna rätt avsågs omfatta större arealer inom vissa områden. Den skulle få göras gällande inom en månad efter det kommunen fått underrättelse om att marken var utbjuden till salu. Förvärv genom arv och vissa släktköp borde undantagas från förköpsrätt. Tre av kommitténs sju ledamöter ansåg emellertid, att förköpsrätt icke var behövlig, emedan kommunerna redan hade tillräckliga möjligheter att förvärva mark. En förköpsrätt skulle enligt dessa ledamöters mening utgöra ett ingrepp i den fria omsättningen och medföra praktiska olägenheter, som ej stod i rimlig proportion till de fördelar som kunde uppnås.

Lagstiftning om förköpsrätt har icke kommit till stånd i Norge.

Tyskland. Bundesbaugesetz upptager i 24—26 §§ bestämmelser om en kommunal förköpsrätt till mark, vilka trädde i kraft den 29 juni 1961. De avser dels en allmän förköpsrätt och dels särskild förköpsrätt i fråga om obebyggd mark och mark för saneringsändamål. Förutsättning för att allmän förköpsrätt skall få utövas är bl. a. att bebyggelseplan fastställts. En sådan plan upptager bindande föreskrifter för markens användning. Planen beslutas av kommunen och godkännes av statlig förvaltningsmyndighet samt utgör därefter den rättsliga grundvalen för förverkligandet av en hel rad åtgärder, som angives i byggnadslagen, t. ex. vad gäller trafikanläggningar, markanvändning, ersättning för inskränkningar i användningssättet, gränsregleringen m. m.

Den allmänna förköpsrätten får utövas endast för att tillgodose allmänna intressen och avser dels mark, som i en fastställd bebyggelseplan bestämts för kommunala byggnader, parker och trafikanläggningar eller för anordningar för vatten och avlopp m. m., och dels mark som är inbegripen i en planreglering. För släktköp göres undantag, dock icke i fråga om förköp av mark för allmänna byggnader, parker, trafikanordningar, anordningar för vatten och avlopp och dylikt.

Beträffande obebyggd mark får förköpsrätt utövas inom en bebyggelseplans giltighetsområde och inom område för vilket enligt kommunalt beslut bebyggelseplan skall upprättas. Ett villkor är dock att kommunen genom beslut, som godkänts av högre förvaltningsmyndighet, närmare angivit de områden där förköpsrätt skall utövas.

Denna förköpsrätt får utövas för att tillgodose allmänna intressen, då det kan antagas att en markägare icke inom tre år kommer att utnyttja marken för de ändamål som fastställts i bebyggelseplanen. Treårsfristen börjar löpa när kommunen fått underrättelse om att köpeavtal slutits eller, om bebyggelseplan då ännu ej fastställts, när bebyggelse enligt sådan plan kunnat påbörjas. Om kommunen ej kan utöva förköpsrätten, emedan det

kan antagas att köparen avser att bebygga marken, kan kommunen dock, efter skriftligt meddelande till köparen, förbehålla sig att utöva förköpsrätt om marken ej bebygges under fristen. Sådant förbehåll skall antecknas i fastighetsbok. Har området ej bebyggts vid fristens utgång, har kommunen ett år på sig att kräva att få övertaga marken mot ersättning. Denna får ej överstiga vad köparen givit, såvida denne ej haft utgifter för värdehöjande arbeten. Har området börjat bebyggas, när kommunen kräver att få övertaga det, kan förköpsrätten dock icke göras gällande. På talan av fastighetsägaren kan högre förvaltningsmyndighet i vissa fall förlänga treårsfristen.

Mark som kommunen förvärvar genom förköp kan överlåtas för samma pris till annan, som vill bebygga den inom kort tid. Därvid skall kommunen om möjligt överlåta marken till någon som ej förut äger fastighet. Om kommunen icke överlåter marken till någon byggnadsvillig, kan den ursprungliga köparen kräva att få den tillbaka mot återlämnande av den ersättning kommunen givit honom.

Kommunal förköpsrätt får också i det allmännas intresse utövas i fråga om bebyggd mark för saneringsändamål. Medgivande av viss förvaltningsmyndighet förutsättes. Den mark kommunen önskar förköpa skall preciseras.

Frankrike. I fransk lagstiftning förekommer icke någon förköpsrätt i den meningen att stat eller kommun vid en fastighetsförsäljning äger inträda i köparens ställe. Om emellertid vederbörande skattemyndighet vid granskning av ett köpeavtal för att bestämma registreringsavgift finner att det i köpeavtalet angivna priset uppenbarligen understiger egendomens värde, kan staten mot erläggande av köpeskillingen jämte tio procent av denna förvärva fastigheten. Denna rätt (droit de préemption) synes ha haft till uppgift att motverka att köpeskillingen i avtal om köp upptogs till för lågt värde för att avgiften för registrering av fånget skulle bli lägre. Sedan denna avgift sänkts från 21 till 4,5 procent av köpeskillingen utnyttjas förköpsrätten sällan.

Kapitel 4

Kommuns befogenhet att köpa och expropriera mark

Den kommunala kompetensen

Av intresse för de fortsatta övervägandena torde vara, vilka begränsningar som råder med avseende å den kommunala kompetensen, då det gäller förvärv av fast egendom.

Jämlikt 3 § kommunallagen äger kommunen vårda sina angelägenheter, såvitt handhavandet av dem icke enligt gällande författningar tillkommer annan. Vad som här avses med kommunens angelägenheter torde stundom ha ansetts tveksamt. Av lagstiftningens förarbeten framgår, att det måste vara fråga om angelägenheter av betydelse för kommunområdet och dess invånare. Detta hindrar emellertid icke en kommun från att åstadkomma anordningar av olika slag inom annat kommunområde, t. ex. bostäder, badplatser, idrottsplatser, vattentäkt, reningsverk för avloppsvatten m. m. För att vara lagenlig skall den kommunala åtgärden emellertid tillgodose ett allmänt, till kommunen knutet intresse. Den närmare gränsdragningen när det gäller kommunernas befogenheter ankommer på rättstillämpningen, då besvär anföres över kommunala beslut. Besvär kan emellertid anföras endast på vissa i 76 § kommunallagen angivna grunder, som i det följande skall närmare redovisas. Observeras må en annan viktig begränsning av klagorätten, nämligen att besvär får anföras endast av medlem av kommunen.

Expropriation och inlösen

Kommunernas markförvärv sker självfallet huvudsakligen genom vanliga köp.

Kommunerna har emellertid — såsom inledningsvis nämnts — även tillförsäkrats vissa möjligheter till tvångsförvärv. I första hand spelar expropriationslagstiftningen här en viktig roll, detta icke minst såsom påtryckningsmedel när det gäller att få till stånd köp. Lagen den 12 maj 1917 om expropriation, som f. n. är föremål för översyn, innehåller bl. a. följande av intresse i förevarande sammanhang.

Objekt för expropriation kan vara fastighet eller särskild rätt i avseende å fastighet. Kronans fastigheter samt rättigheter som tillkommer kronan kan dock icke exproprieras. När en fastighet tages i anspråk genom expropriation, är ägaren pliktig avstå fastigheten eller upplåta nyttjanderätt eller

servitutsrätt till den. I fråga om särskild rätt, som besvärar fastighet, är rättighetens innehavare pliktig att avstå den eller underkasta sig inskränkning i den. Expropriationsrätt kan medgivas endast för vissa ändamål, som angives i lagens första paragraf under punkterna 1—18. Flertalet av expropriationsgrunderna avser att tillgodose allmänna intressen och kan ej åberopas av andra än stat och kommun. Vissa tar dock sikte på enskilda intressen, och expropriationssökande kan alltså stundom även vara annan än stat och kommun. De expropriationsgrunder som närmast är anknutna till kommunala markbehov återfinnes under punkterna 2 (anläggning för den allmänna samfärdseln), 3 (allmän byggnad), 4 (ändamål, som enligt lag eller författning tillkommer kommun att tillgodose), 5 (vattentäkt), 6 (ändamål som är jämförligt med något av de förut nämnda och som äger väsentlig betydelse för det allmänna), 7 (för att åstadkomma tryggade bostadsförhållanden inom bebyggt område vid järnvägsstation, hamnplats eller fiskeläge eller å annan ort med större sammanträngd befolkning), 8 (för byggnad för överläggningar, folkbildning, nykterhetssträvanden, gudstjänst m. m.), 16 (för att säkerställa att mark på skäliga villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar eller för att eljest i kommuns ägo överföra mark, som icke är tätbebyggd, för upplåtelse med tomträtt) samt 18 (för atomreaktor eller atomenergianläggning, som är av större gagn för orten).

Expropriationsförfarandet är i princip uppdelat på två led. Först skall Konungen efter ansökan lämna sitt tillstånd till expropriationen. En förutsättning för sådant tillstånd är, att det prövas nödigt att fastighet eller rättighet för något av de i lagen uppräknade ändamålen tages i anspråk genom expropriation. Innan ärendet avgöres skall fastighetsägaren eller innehavare av rättighet, som beröres av expropriationen, beredas tillfälle att inkomma med erinringar. Vid tillståndsprövning skall tillses, att ändamålet med expropriationen — utan oskälig kostnad för den exproprierande — vinnes med minsta olägenhet för annan.

I anslutning till att expropriationstillstånd meddelas skall utsättas viss tid, inom vilken den exproprierande har att fullfölja ärendet genom stämningsansökan.

Sedan expropriationstillstånd erhållits, börjar nästa led i förfarandet. Det ankommer nämligen, sedan stämningsansökan inkommit, på expropriationsdomstolen att handlägga frågor om löseskillingens storlek, ersättning för skada och intrång, förhandstillträde jämte ett flertal andra spörsmål som kan aktualiseras under en expropriationsrättegång.

Enligt vad som framgår av expropriationsutredningens nyligen avgivna betänkande II Förtida tillträde, expropriationskostnad m. m. (SOU 1964: 32) tager såväl Kungl. Maj:ts tillståndsprövning som domstolsförfarandet vanligen lång tid i anspråk. Av betänkandet framgår även att rättegångskostnader i expropriationsmål ofta är av betydande storlek. Utredningen

har i betänkandet framfört reformförslag i syfte att i vissa fall minska tidsutdräkten och nedbringa rättegångskostnaderna i överinstans. Även om dessa reformer kommer till stånd, måste expropriationsförfarandet likväl anses vara ett för parter och myndigheter betungande sätt att genomföra ett kommunalt markförvärv.

Även byggnadslagstiftningen upptager vissa regler om tvångsförvärv. Genom ändringar åren 1953 och 1963 i byggnadslagen har öppnats möjlighet för kommun att i vissa fall lösa mark. Sålunda har genom bestämmelser om s. k. zonexpropriation i 44 § byggnadslagen kommunen fått rätt att inom tätbebyggt område, som är i behov av genomgripande ombyggnad, vilken lämpligen bör utföras i ett sammanhang, lösa icke bara den mark som behövs för ombyggnaden utan också annan mark, som kan väntas stiga väsentligt i värde genom ombyggnaden. Viss lösningsrätt föreligger därjämte enligt 44 a § byggnadslagen när det gäller omplanering av äldre bebyggelse av historisk eller kulturhistorisk karaktär och enligt 46 § samma lag när särskilda delar av tomt enligt tomtindelning är i olika ägares hand.

Kapitel 5

Behovet av en kommunal företrädesrätt till mark

Strävandena att hålla markpriserna nere på en rimlig nivå måste, såsom framgår av våra allmänna överväganden i avdelning II, i hög grad bygga på primärkommunernas insatser. En oundgänglig förutsättning för att dessa strävanden skall vinna framgång är sålunda, att varje kommun inom sitt område för en aktiv markpolitik och försöker få utbud och efterfrågan på mark under kontroll. Det är också en huvudlinje i de förslag som vi framlägger att på olika sätt underlätta för kommunerna att föra en sådan markpolitik. Häri ingår som ett viktigt led att kommunerna får ökad möjlighet att i god tid förvärva mark som behövs för samhällsutvecklingen.

Kommunernas markförvärv sker, enligt vad en av kommitténs enkäter visar, i övervägande grad genom vanliga köp. Det torde heller icke kunna bestridas, att köp under normala betingelser är den både för den enskilde och för det allmänna lämpligaste förvärvsformen. Fastighetens ägare bestämmer då själv tidpunkten för försäljningen och kan fritt avgöra vilket pris och vilka villkor i övrigt han skall godtaga. Kommunen å sin sida slipper den betydande administrativa tunga och övriga olägenheter, som tvångsförvärv oundgängligen för med sig, och kan vidare fortlöpande jämföra villkoren för köp av olika salubjudna egendomar och välja den egendom, som kan förvärvas på de gynnsammaste villkoren.

Vissa faktorer, över vilka kommunerna endast i ringa mån kunnat råda, har emellertid under senare år medfört, att vanliga uppgörelser om markförvärv ofta kommit att te sig ogynnsamma för kommunerna. Brist på kapital, som på längre sikt kunnat bindas i mark, har tvingat många kommuner att föra en alltför kortsiktig markpolitik. Sålunda har ofta ekonomiska möjligheter saknats att förvärva annan mark än sådan som inom relativt kort tid behövts för bebyggelse. Då förväntningsvärdena på mark kan antagas stiga allt eftersom exploateringen närmar sig, har priset för dylik mark ofta varit högt uppdrivet vid tidpunkten för förvärvet. Konkurrensen om mark, som inom kort tid skall exploateras, är även betydligt hårdare än beträffande mark, som skall tagas i anspråk först i en tämligen avlägsen framtid. Också detta inverkar självfallet på markpriset. En kommun kan vidare komma i det läget, att ett snabbt förvärv av ett markområde på grund av rådande bostadsbrist ter sig så nödvändigt, att tiden icke medger, att förhandlingar upptages om förvärv av annan mark eller att åtgärder vidtages för expropriation av det ifrågavarande området. Att kommuner i tvångsbe-

tingade situationer av här angivet eller liknande slag har en ofördelaktig förhandlingsposition är uppenbart.

Emellertid har markpolitiska utredningen föreslagit reformer, som, om de genomföres, skulle ge kommunerna ekonomiska möjligheter att föra en mera långsiktig markpolitik. Utredningen har förordat ett tidsperspektiv på cirka 10 år för kommunala markförvärv och har menat, att kommunerna med ett så pass långsiktigt perspektiv skulle beredas goda möjligheter att utnyttja markägarnas spontana säljbenägenhet. Härigenom skulle kommunerna — enligt utredningens mening — undgå att i förvärvssituationen framstå såsom den angelägnaste parten.

Det synes antagligt, att genomförandet av åtgärder av det slag markpolitiska utredningen föreslagit är ägnat att förbättra kommunernas möjlighet att föra en långsiktig markpolitik. Kommunerna skulle sålunda kunna få finansiella resurser att i god tid förvärva behövlig mark. Därmed skulle de kunna utnyttja de fördelar som vanliga köp, enligt vad i det föregående sagts, kan innebära också för kommunerna. Det är emellertid icke alltid dessa fördelar erbjuder sig, även om kommunerna söker bedriva en långsiktig markpolitik. För att ett köp skall komma till stånd är ju en av förutsättningarna, att ägaren överhuvudtaget är benägen att sälja. En markägare kan ha många skäl att avstå från en av kommunen önskad försäljning. Han kan sålunda t. ex. ha intresse av att behålla marken, emedan den ger honom bostad eller den sysselsättning av vilken han har sin utkomst. Han kan vidare finna det med sina intressen förenligt att dröja med försäljningen till en tidpunkt, då bebyggelseplaneringen ytterligare utformats och markpriset i följd härav måhända stigit. Han kan också hoppas på ett högre pris för sin mark, ju längre han dröjer med att sälja den, för det fall att kommunen redan tidigare förvärvat kringliggande mark och ej på ett ändamålsenligt sätt kan utnyttja denna utan att hans område också kommer i kommunens ägo.

Vill en markägare av sådana eller liknande skäl överhuvudtaget icke sälja sin mark, skulle självfallet förekomsten av en kommunal företrädesrätt att förvärva marken när denna säljes icke kunna direkt påverka hans ståndpunkt härvidlag. Indirekt skulle en sådan rätt emellertid erbjuda kommunen den fördelen, att kommunen, om marken senare säljes till annan, alltid får möjlighet att förvärva den. Vetskapen härom kan i sin tur väntas dämpa andra spekulanters köplust då det gäller mark som kan antagas ligga inom kommunens intressesfär.

Olika skäl som sammanhänger med beskattningen kan också föranleda ett avslag på kommunens köpeanbud. Reglerna om skatt på realisationsvinst och på tomtstyckningsrörelse torde sålunda f. n. — såsom tidigare framhållits — ofta dämpa villigheten att sälja. Vi föreslår, såsom också framgått, en omläggning av nämnda skatteregler. Syftet är här i första hand att göra dessa markpolitiskt neutrala, så att de icke hämmar utbudet av mark.

Det torde emellertid framdeles liksom nu förekomma åtskilliga fastighetsaffärer, som avslutas utan att kommunerna fått tillfälle att ingå i köpeförhandlingar. Är det då fråga om obebyggd eller glesbebyggd mark eller saneringsmark eller om annan fast egendom, som kommunen anser sig behöva för den framtida samhällsutvecklingen, kan en kommun f. n. icke förvärva sådan egendom annat än genom expropriation från den nye ägaren. Ett sådant tvångsförfarande skulle emellertid i vissa fall kunna undvikas, om kommunerna försågs med en särskild företrädesrätt till förvärv när mark säljes.

Vi har övervägt olika uppslag att konstruera en dylik företrädesrätt. Ett sådant uppslag — som skulle kunna ifrågakomma ensamt eller tillsammans andra former av företrädesrätt — skulle vara att ge kommunerna möjlighet att med vederbörande markägare avtala om optionsrätt till hans mark. Denna rätt, som avsågs få vissa likheter med avtalad förköpsrätt, skisserades på följande sätt.

Innan samhällsplaneringen lett fram till mera bestämda riktlinjer i fråga om den framtida markanvändningen, d. v. s. innan vare sig kommun eller markägare visste var tätbebyggelse skulle förekomma, borde kommunerna tillförsäkra sig option beträffande välbelägen mark som kunde tänkas komma i fråga för bebyggelse. Optionen borde avse en rätt för kommunen att inom viss tid, t. ex. tio år, köpa fastigheten, om kommunen så påfordrade. För en sådan rätt borde kommunerna, i den mån markägarna krävde detta, kunna betala en viss ersättning. När planeringen senare tagit fastare form, skulle kommunen göra bruk av optionsrätten beträffande sådan mark som behövdes för bebyggelse. Marken skulle då utan tidskrävande förhandlingar ställas till kommunens förfogande just vid den tidpunkt då exploateringen blev aktuell. Prisfrågan skulle kunna lösas när optionsavtalet slöts, antingen definitivt — eventuellt med hjälp av en indexregel — eller t. ex. genom att parterna överenskom, att priset skulle bestämmas efter markprisnivån i orten vid den tid marken togs i anspråk.

Vi har emellertid funnit att en optionsrätt, utformad i huvudsaklig överensstämmelse med de antydda riktlinjerna, är svår att förena med vissa fundamentala grundsatser inom jordabalkens område. Särskild vikt har i svensk fastighetsrätt, med tanke bl. a. på fastighetskrediten, lagts vid att ha säkerhet och reda i äganderättsförhållandena. På grund härav intager den svenska rätten en mycket restriktiv ståndpunkt vad gäller löfte om försäljning av fast egendom och i fråga om villkor vid fastighetsköp. Upplåtelse av optionsrätt skulle i själva verket utgöra ett löfte om framtida försäljning. Vidare skulle optionsrättens konstruktion förutsätta, att frågan huruvida och på vilka villkor en överlåtelse i framtiden skulle komma till stånd måste hållas svävande under lång tid. En kommunal optionsrätt skulle sålunda komma att innebära en uppluckring av nämnda ståndpunkt och få konsekvenser för det gällande jordrättsliga systemet och på fastighetskre-

diten som skulle bli svåra att överblicka. Trots de uppenbara markpolitiska fördelarna har vi därför avstått från att arbeta vidare på detta uppslag.

Det gällande jordrättsliga systemet synes däremot icke lägga hinder i vägen för att konstruera den i direktiven omnämnda företrädesrätten såsom en legal förköpsrätt i traditionell mening. Förköpsrätt innebär då i princip, att den förköpsberättigade, efter att ha erhållit vetskap om att en viss egendom försålts, beredes tillfälle att träda i köparens ställe och, på de villkor som avtalats mellan honom och säljaren, förvärva egendomen.

En på angivet eller liknande sätt konstruerad kommunal förköpsrätt skulle uppenbarligen — såsom förut antytts — innebära ett långt mindre kännbart ingrepp för säljaren än en expropriation. För dennes del skulle köpet i praktiken endast i ringa mån skilja sig från en vanlig försäljning. Han skulle sålunda själv förfoga över tidpunkten för försäljningen, priset och köpevillkoren i övrigt. Vad som för hans del skulle skilja ett förköp från ett vanligt köp blev då endast det förhållandet att den slutlige köparen blev kommunen i stället för den med vilken köpeavtalet träffats. Detta byte på köparsidan kan från säljarens synpunkt i allmänhet knappast te sig ofördelaktigt, eftersom han får full säkerhet för att köparens förpliktelser enligt köpeavtalet blir vederbörligen fullgjorda. Även om bytet av köpare i enstaka fall av andra skäl skulle uppfattas såsom en nackdel, måste detta givetvis vägas mot de fördelar förköpet uppenbarligen skulle innebära för säljaren jämfört med ett tidsödande och, vad gäller löseskillingens storlek, ovisst expropriationsförfarande.

En fråga av helt annat slag är i vad mån förekomsten av en förköpsrätt kan anses försvåra fastighetsomsättningen eller eljest utgöra en oskälig ekonomisk belastning för de fastigheter, på vilka regler om förköpsrätt skulle bli tillämpliga. Hithörande spörsmål kommer senare att upptagas till särskild behandling.

Fördelarna av en förköpsrätt jämförd med expropriation är för kommunernas del uppenbara. Visserligen kan kommunerna icke genom en förköpsrätt framtvinga ett önskat markförvärv vid viss tidpunkt, utan måste, i de fall där ett förvärv inom viss tid är oundgängligen nödvändigt och ej kan ske på frivillig väg, alltjämt tillgripa expropriation. Men i alla de fall där kommunen icke beretts tillfälle att ingå i köpeförhandlingar och egendomen försålts till annan, skulle kommunerna däremot befrias från det omfattande och tidsödande arbete som en expropriation undantagslöst för med sig.

Den part som mest skulle komma att beröras av en förköpsrätt är uppenbarligen köparen av en egendom som genom kommunalt förköp går honom ur händerna. Han kan ju ha gjort en god affär eller ha ett särskilt intresse av att förvärva just denna egendom. Situationen kan också vara den, att köparen kunnat välja mellan två ungefär likvärdiga fastigheter och valt den som sedan blev föremål för förköp, medan den andra under tiden må-

hända försålts till annan spekulant. Åtskilligt planerings- och förhandlingsarbete, som föregått köpet, blir förgäves. Dessa och andra olägenheter, som vid ett kommunalt förköp drabbar köparen, måste självfallet vägas mot de fördelar förköpsrätten i jämförelse med expropriation skulle medföra för såväl säljare som kommun. Enligt vår mening överväger dessa fördelar. Det är emellertid angeläget att finna utvägar att i rimlig mån hålla köparen skadeslös. Framhållas kan dock, att det även ur köparens synpunkt ofta nog kan vara förenat med mindre olägenhet att kommunen på ett tidigt stadium ingriper genom ett förköp än att kommunen senare exproprierar fastigheten av honom.

Kapitel 6

Inverkan på fastighetsmarknaden

I förarbetena till det förut nämnda danska lagförslaget om förköpsrätt för staten uttalas, att en generell förköpsrätt oundvikligen måste betyda en belastning för omsättningen av fast egendom och samtidigt förorsaka en rad administrativa problem. Förslagsställarna fann det dock knappast möjligt att med tillräcklig precision begränsa förköpsrätten till de egendomar som i väsentlig grad hade intresse i sammanhanget, nämligen lantbruksegendomar med fria arealer, som användes för lantbruk eller var outnyttjade.

Någon närmare utveckling av de nu relaterade tankegångarna förekommer icke i de danska förarbetena. Att en generellt utformad kommunal förköpsrätt måste komma att få en viss inverkan på fastighetsmarknaden synes dock vara tämligen klart. Den som vill förvärva en fastighet nödgas nämligen, om en förköpsrätt införes, räkna med att det planerings- och förhandlingsarbete som normalt föregår ett köp kan bli förgäves. Denna osäkerhetsfaktor torde få en hämmande inverkan på köpbenägenheten.

Om så blir fallet, innebär detta emellertid huvudsakligen en fördel från *markpolitisk* synpunkt. Företag och enskilda, som efterfrågar mark för bebyggelse, torde nämligen sannolikt finna det fördelaktigare att vända sig direkt till kommunen med sina önskemål om mark än att med ovisst resultat konkurrera med kommunen vid dess markinköp. För att utvecklingen skall gå i denna riktning kräves dock självfallet i första hand, att kommunen bedriver en aktiv inköpspolitik i fråga om mark och att marken i god tid fördelas mellan de olika intressenterna på ett rättvist och ändamålsenligt sätt. Även för den som önskar förvärva mark i spekulationssyfte torde tillvaron av en kommunal förköpsrätt verka återhållande. Om en förköpsrätt skulle få effekter av nämnda slag, skulle den sålunda komma att bidraga till att minska konkurrensen om bebyggelsemarken och därmed också till att dämpa prisstegringen på sådan mark.

De ovan återgivna danska förarbetena synes ge uttryck åt den uppfattningen, att en generell förköpsrätt skulle utgöra en större belastning för fastighetsmarknaden än en till vissa på förhand utvalda fastigheter begränsad förköpsrätt. Att denna uppfattning är riktig synes odiskutabelt. Å andra sidan inger en förköpsrätt som begränsas på angivet sätt betänkligheter ur rättvisesynpunkt. Framför allt talar emot en sådan konstruktion, att de fastigheter som på förhand utväljes måste antagas bli utsatta för en större belastning än andra fastigheter av samma kategori eller inom samma om-

råde, som ej omfattas av förköpsrätt. Det torde nämligen finnas goda skäl att antaga, att en spekulant, som har att välja mellan två i stort sett likvärdiga fastigheter, av vilka den ena graveras av en förköpsrätt och den andra icke, är benägen att stanna vid ett lägre pris för den förra fastigheten än för den senare. Är detta antagande riktigt, synes en förköpsrätt, som av kommunen utan ersättning pålägges vissa med hänsyn till kommunens intressen utvalda fastigheter, medföra en värdeminskning å dessa, som från rättvisesynpunkt knappast ter sig godtagbar.

Olägenheter av detta slag skulle icke behöva uppkomma, om förköpsrätten blev generellt tillämplig eller omfattade vissa kategorier av fastigheter eller alla fastigheter inom vissa större områden.

Vilka fastighetskategorier som i händelse av en kategorimässig begränsning skulle kunna komma i fråga för kommunalt förköp är uppenbarligen i första hand en avvägningsfråga. Främst i blickpunkten kommer självfallet obebyggd och glesbebyggd mark, som lämpar sig för framtida tätbebyggelse. Härutöver kan en hel del mark inom samhällenas mera intensivt bebyggda delar av olika skäl vara av intresse för kommunerna. Bl. a. gäller detta mark som behövs för city- och bostadssanering samt för trafikleder och vissa allmänna anläggningar. Emellertid torde det möta svårigheter att i en lagstiftning om förköpsrätt klart avgränsa de fastighetskategorier som med hänsyn till de senast angivna behoven kunde komma i fråga. Då det är betydelsefullt att även sådan mark omfattas av förköpsrätt, torde en begränsning av förköpsrätten till vissa fastighetskategorier icke kunna förordas.

Om man sålunda av tekniska skäl måste avvisa tanken att i en blivande lagstiftning om förköpsrätt uppräkna de kategorier av fastigheter som skulle kunna ifrågakomma till förköp, kan likartade begränsningar erhållas på annan väg. Fördelarna av en kommunal förköpsrätt ligger ju, såsom framgår av det tidigare anförda, väsentligen däri, att detta rättsinstitut för samtliga berörda parter innebär ett enkelt och även i övrigt fördelaktigt alternativ till en kommunal *expropriation*. Den tanken skulle då kunna ligga nära till hands att begränsa förköpsrätten till sådana ändamål, för vilka expropriation kan erhållas, och att för utövande av förköpsrätt liksom vid expropriation kräva, att kommunen erhåller Kungl. Maj:ts tillstånd.

Betydelsen av att på angivet sätt inskränka förköpsrätten till samma område som gäller för expropriation skulle emellertid i verkligheten bli tämligen ringa. Kommunen kan, såsom framgår av den förut lämnade redogörelsen för gällande rätt, erhålla tillstånd till expropriation för varjehanda ändamål, och frågan om ytterligare utvidgning av expropriationsändamålen prövas f. n. av expropriationsutredningen. Det torde kunna förväntas, att expropriation kommer att kunna erhållas för samtliga de ändamål för vilka en kommunal förköpsrätt i praktiken kan komma att utövas.

Kommunernas fastighetsförvärv och därmed även deras möjligheter att

utnyttja en förköpsrätt är emellertid underkastade viktiga begränsningar genom kommunallagens föreskrifter om den kommunala kompetensen. En kommun får icke förvärva en fastighet, om förvärvet inte tillgodoser sådana allmänna angelägenheter som kommunen enligt 3 § kommunallagen har att vårda. Fastighetsköp, som göres i spekulationssyfte eller för att driva förtjänstgivande verksamhet, är exempelvis icke tillåtna. Området för fastighetsköp, som faller inom ramen för den kommunala kompetensen, är i själva verket inte mycket större än området för kommunens expropriationsrätt.

Å andra sidan är det uppenbart, att den här diskuterade anknytningen till expropriationsinstitutet skulle göra bestämmelserna om kommunal förköpsrätt mera invecklade och, framför allt, komplicera och fördröja förfarandet. Det är ett starkt intresse, inte minst för den primäre köparen, att avgörandet i förköpsfrågan träffas så snart som möjligt och att förfarandet även i övrigt påskyndas. Våra förslag i det följande har utarbetats med detta intresse för ögonen. Skulle varje förköpsärende på antytt sätt underkastas Kungl. Maj:ts prövning, finge man räkna med en fördröjning som, med ledning av erfarenheterna från expropriationsförfarandet, kan beräknas bli i genomsnitt minst ett halvt år. En sådan fördröjning skulle innebära ett åsidosättande av framför allt köparens berättigade intressen som enligt vår mening icke bör godtagas.

Av dessa skäl har vi ansett oss böra avvisa den här diskuterade anknytningen till expropriationsreglerna och expropriationsförfarandet. Vi förordar i stället, att kommunernas förköpsrätt icke underkastas andra principiella begränsningar med hänsyn till ändamålet med förvärvet än dem kommunallagen uppställer.

Däremot bör det öppnas möjlighet för *kommunerna* att efter eget bedömande inskränka förköpsrätten till viss eller vissa delar av kommunområdet. Många kommuner kan nämligen ej väntas ha intresse av att utöva förköpsrätt inom hela kommunområdet. Inom stora delar av detta torde nämligen markanvändningen icke komma att ändras under överskådlig tid. Beträffande dylika delar — vare sig marken används för jordbruk, skogsbruk, trädgårdsodling, industri- eller bostadsbebyggelse — torde kommunen i regel sakna förvärvsintresse. Det finns då heller ingen anledning för kommunen att förbehålla sig förköpsrätt inom sådana områden. Det kan tänkas att vissa kommuner helt saknar intresse av att begagna sig av förköpsrätt. En kommunal förköpsrätt synes alltså med fördel kunna inskränkas till sådana delar av kommunens område, inom vilka alla eller en del fastigheter kan väntas bli omfattade av bebyggelseplaneringen och där kommunerna har möjlighet att genom fastighetsförvärv främja utvecklingen.

Det kunde givetvis diskuteras, om man inte i en lagstiftning om förköpsrätt borde införa en regel av tvingande natur, som begränsar kommunernas förköpsrätt på nu angivet eller liknande sätt. En sådan regel skulle

emellertid bli vansklig att tillämpa. Bl. a. måste man då räkna med att kommunerna, i händelse av besvär över kommunalt beslut om utövande av förköpsrätt inom visst område, skulle nödgas framlägga planer rörande den framtida samhällsutvecklingen inom det avsedda området, något som uppenbarligen skulle strida mot kommunernas naturliga intresse av sekretess i fråga om planer rörande mark som ej är i allmän ägo.

Vi har därför funnit det mera ändamålsenligt att giva förköpsrätten en generell utformning men införa skyldighet för kommunen att i god tid tillkännage inom vilka delar av kommunområdet förköpsrätt kan komma att utövas. Den administrativa tunga, som en vidsträckt förköpsrätt otvivelaktigt skulle innebära för kommunerna och övriga berörda parter, skulle minska avsevärt genom en dylik anordning. Om en kommun inte har aktuellt intresse av att utöva förköpsrätt, kan den helt enkelt underlåta att göra ett sådant tillkännagivande. Förköpslagstiftningen kommer då tillsvidare inte att beröra kommunens område. Hos andra kommuner kan förköpsrättens tillämpning begränsas till områden, som väntas bli av vital betydelse för den framtida samhällsutvecklingen.

Inom de områden, som skulle komma att omfattas av kommunal förköpsrätt, torde denna — såsom förut nämnts — kunna antagas bidraga till en viss dämpning av markprisutvecklingen.

Det synes dock nödvändigt att på traditionellt sätt begränsa förköpsrätten genom en regel om *hembudsrätt* för fastighetens ägare. Regeln skulle innebära, att en fastighetsägare berättigades att fordra besked av kommunen, huruvida denna önskade förvärva hans mark för visst pris. Om kommunen förklarade sig icke önska genomföra ett sådant förvärv, skulle fastighetsägaren ha frihet att under viss tid därefter sälja fastigheten till annan för lägst det begärda priset utan att kommunen ägde utöva förköpsrätt.

En hembudsregel av angivet slag skulle medföra, att förköpsrätten för kommunerna icke i första hand skulle framstå såsom ett alternativ till vanliga köp. Tillämpningen skulle i stället åtminstone i princip inskränkas till sådana fall där kommunen icke fått tillfälle att i vanlig ordning eller efter hembud förvärva marken till det pris och på de villkor i övrigt, som senare blivit gällande för annan köpare. Förköpsrätten skulle då i realiteten endast bli ett alternativ till expropriation.

Inverkan på fastighetsmarknaden av en förköpsrätt med denna utformning synes sålunda från de utgångspunkter som hittills behandlats icke behöva inge betänkligheter. Självfallet kan det inte uteslutas, att en förköpsrätt kan komma att påverka fastighetsmarknaden även på annat sätt. Det kan t. ex. tänkas att en markspekulant, som är mycket angelägen om att förvärva en viss fastighet, kan vara benägen att betala ett överpris för densamma i syfte att gardera sig emot ett kommunalt förköp. Risken för att sådana fall skall bli vanliga torde dock icke vara alltför stor, om kommu-

nerna håller en god markberedskap och fortlöpande kan tillhandahålla byggnadsmark i erforderlig utsträckning för olika ändamål.

Man måste räkna med att förekomsten av en kommunal förköpsrätt kan medföra, att fastighetsaffärer inom områden där en sådan rätt kan tillämpas måste hållas svävande till dess frågan om förköp avgjorts. Av detta skäl synes det, som redan antytts, angeläget att frågor om förköp bringas till ett snabbt avgörande. Om ett förköpsinstitut utformas så, att förköpsfrågan normalt avgöres inom några månader från det köpekontrakt tecknats, torde nu berörda olägenhet icke behöva få större betydelse.

Kapitel 7

Begränsning med hänsyn till vissa allmänna intressen

Regional begränsning

I det föregående har berörts frågor som gäller omfattningen av en kommunal förköpsrätt med hänsyn till inverkan på fastighetsmarknaden. Räckvidden av en kommunal förköpsrätt skall i det följande diskuteras från vissa andra utgångspunkter.

Den kommunala förköpsrätten kommer, såsom förut nämnts, automatiskt att begränsas av kommunallagens bestämmelser om kommunernas befogenheter. Förköpsrätten kommer sålunda att kunna utövas endast vad avser markförvärv som tillgodoser ett allmänt till kommunen knutet intresse. Till dylika intressen hör markförvärv, som sker för att anskaffa byggnadsmark till bostäder, industrier och servicenäringar eller som sker för sådana ändamål som city- och bostadssanering, idrotts- och friluftsanläggningar, parker, gator, gudstjänstlokaler, byggnader för kommunal förvaltning och vattentäkter samt åtskilliga andra ändamål. Såsom i det föregående nämnts är en kommuns befogenhet att förvärva mark icke begränsad enbart till kommunens eget område. Härvid må särskilt observeras, att jämlikt 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande kommun numera icke blott äger främja bostadsförsörjningen inom sitt eget område utan också inom det vidare område, i vilket kommunen ingår och som i bostadsförsörjningshänseende kan anses utgöra en enhet. Det sagda ger anledning överväga, om tillämpningen av en kommunal förköpsrätt bör utsträckas över kommungränserna.

Vissa praktiska skäl kan onekligen anföras för införandet av en sådan möjlighet. En expanderande kommun, som lider brist på mark inom det egna området, skulle sålunda kunna ha stort intresse av att få en viss företrädesrätt till mark för skilda ändamål inom en grannkommun, som måhända saknar anledning att förvärva samma mark. Om den kommunala förköpsrätten icke får utövas utanför kommungränsen, skulle den såvitt gäller nyexploatering få ringa värde för kommuner, inom vilkas områden tillgången på byggnadsmark är otillräcklig och som därför tvingas bygga inom andra kommuners områden. Uppmärksammas bör emellertid, att en kommun icke äger bedriva verksamhet av förevarande slag inom en annan kommuns område utan att denna kommun samtyckt därtill.

Vidare observeras, att kommuns rätt att expropriera visserligen i princip

ej är begränsad till det egna området, men att expropriationslagen upptager viktiga avsteg från denna princip. Till dessa hör enligt lagens 111 § att en kommun endast inom sitt eget område kan åberopa den i 1 § 16:e punkten upptagna expropriationsgrunden, som gäller expropriation dels för att säkerställa att mark på skäliga villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar, dels för att i kommunens ägo överföra mark, som icke är tätbebyggd, för upplåtelse med tomträtt. Även om kommunernas skyldigheter vad gäller bostadsförsörjningen kan föranleda markförvärv utanför kommungränserna, kan behovet av mark för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar sålunda icke tillgodoses genom expropriation inom annan kommuns område. Denna begränsning av expropriationsrätten, som för övrigt är av äldre datum än kommuns möjlighet att anordna bostäder inom annan kommuns område, bygger bl. a. på uppfattningen, att den naturliga gången, då en kommun behöver mark för bostadsändamål inom annan kommun, är att sådan mark först bör inkorporeras med kommunen. I samband med tillkomsten av 111 § expropriationslagen anfördes vidare, att en expropriationsrätt i annan kommun enligt 1 § 16:e punkten nämnda lag skulle orsaka svårlösta intressekonflikter. Härjämte påpekades, att ifrågavarande expropriationsgrunder avsetts möjliggöra att till det allmänna överföra den värdestegring, som eventuellt kunde uppkomma genom den ökade bebyggelsen, samt att denna värdestegring borde tillkomma den kommun, där marken var belägen.

De återgivna skälen emot kommuns expropriation enligt 1 § 16:e punkten expropriationslagen inom annan kommuns område torde i viss mån vara tillämpliga även å kommuns förköpsrätt. Bl. a. synes vad som anfördes rörande intressekonflikter kommunerna emellan förtjäna beaktande också i detta sammanhang. Det bör emellertid observeras att samarbetet kommunerna emellan numera torde vara långt mera effektivt än under slutet av 1940-talet, då nyssnämnda ändring av expropriationslagen företogs. Härvidlag må särskilt nämnas, att enligt kungörelsen den 14 december 1962 angående kommunala bostadsbyggnadsprogram (nr 655) kommuner, som ingår i en bostadsförsörjningsenhet, vid upprättandet av bostadsbyggnadsprogram skall samråda med varandra. Samråd skall vidare, enligt föreskrift i kungörelsen, äga rum med bl. a. länsbostadsnämnd. Vidare bör uppmärksammas den ändring, som år 1961 genomförts i lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning. En grundläggande princip vid denna lagändring var, enligt förarbetena, att en översyn av rikets indelning i borgerliga kommuner skall ske med hänsyn till näringsgeografiska faktorer. Planeringen skall sålunda i första hand gå ut på att sammanföra nuvarande kommuner till kommunblock av lämplig sammansättning för att bilda nya kommuner. Planerna förutsättes bli vägledande bl. a. för det interkommunala samarbetets inriktning. En samarbetsnämnd väntas bliva bildad inom varje kommunblock. Samhällsplanering och byggnadsväsende hör till de gre-

nar av den kommunala förvaltningen som väntas vinna på en kommunindelning efter de nya riktlinjerna.

Sedan kommunindelningen i mera avsevärd omfattning ändrats i överensstämmelse med de principer som ligger till grund för den nya lagstiftningen om kommunblock, torde behov i regel saknas att utsträcka förköpsrätten över de nybildade kommunernas gränser.

Innan en sådan indelningsändring skett, torde visserligen — såsom ovan anförts — vissa sakliga skäl tala för att den kommunala förköpsrätten borde få utövas utanför kommungränsen. En så konstruerad förköpsrätt skulle emellertid kunna föranleda intressekonflikter icke blott mellan den kommun, som vill utöva förköpsrätt av mark inom annan kommun, och sistnämnda kommun, utan också mellan två kommuner, som båda önskade utöva förköpsrätt inom en tredje kommuns område. Dylika konflikter synes svårligen kunna lösas med någon enkel prioritetsregel utan torde kräva, att annan myndighet prövar och avgör vilkendera av kommunerna som skall få utöva förköpsrätt. Då det emellertid ligger i köparens och säljarens intresse att inom kort tid få besked, huruvida kommunal förköpsrätt skall utövas, ter sig ett sådant prövningsförfarande olämpligt. Härtill kommer — såsom förut betonats — att reglerna om en kommunal förköpsrätt torde böra innefatta möjlighet för säljaren att efter hembud erhålla besked, om den förköpsberättigade i en viss situation önskar utöva sin rätt. En dylik möjlighet till hembud bör av praktiska skäl uppenbarligen icke avse mer än en kommun och då naturligen den, inom vars område marken är belägen. Även på grund härav synes det sålunda mindre välbetänkt att öppna möjlighet för kommun att utöva förköpsrätt inom annan kommuns område.

Ehuru det sålunda kan konstateras, att det f. n. stundom kunde vara av värde för en kommun att kunna utöva förköpsrätt inom annan kommuns område, torde en sådan möjlighet likväl böra avvisas på de grunder av huvudsakligen praktisk natur som ovan anförts.

En utväg att genom förköpsrätt tillgodose en kommuns behov av mark inom annan kommuns område synes emellertid vara att bereda kommun möjlighet att utöva sin förköpsrätt till förmån för annan kommun. Om exempelvis Stockholms stad önskade förvärva viss mark inom en grannkommun och marken sålts till annan, skulle grannkommunen, om den fann det med sina intressen förenligt, kunna utöva sin förköpsrätt till marken och därefter överlåta denna till staden. En sådan lösning synes icke vara förknippad med några tekniska olägenheter av det slag som nyss nämnts.

Enligt kommunallagen äger kommunen själv vårda sina angelägenheter. I denna beskrivning av kompetensen lärer ligga bl. a. den begränsningen, att en kommun icke kan taga befattning med annan kommuns angelägenheter utan endast med sina egna. 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande synes emellertid efter en 1959 företagen ändring av 1 § utgöra ett visst avsteg från denna grundsats. Lagen begränsade enligt

sin ursprungliga lydelse kommuns åtgärder för bostadsförsörjningens främjande till den egna kommunen. Genom lagändringen 1959 vidgades kommunens kompetens i detta avseende så, att kommunen medgavs rätt att främja bostadsförsörjningen även inom område, i vilket kommunen ingick och som kunde anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende. Kommunen får dock ej bedriva verksamhet av förevarande slag inom annan kommun utan att sistnämnda kommun samtyckt därtill. Lagändringen torde innebära, icke blott att en kommun kan vidtaga åtgärder till bostadsförsörjningens främjande utanför sitt eget område utan även att sådana åtgärder kan få vidtagas till fromma för personer, som ej är medlemmar i kommunen. Avsikten med reformen var att underlätta ett samarbete kommuner emellan på bostadsförsörjningens område.

Utan tvivel skulle en möjlighet för kommun att genom förköp förvärva mark till förmån för annan kommun väl överensstämma med de materiella syften 1959 års lagändring avsåg att tillgodose. En formell utvidgning av kommunernas kompetens i sådan riktning synes därför inte behöva inge betänkligheter. Vi vill föreslå, att i en blivande lag om kommunal förköpsrätt införes en regel av innebörd att förköpsrätten får utövas till förmån för annan kommun. Regeln synes även böra omfatta förköp för landstingskommunens behov.

Initiativet till kommuns förköp till förmån för annan kommun kan självfallet tagas av bägge kommunerna. Den kommun, som skall verkställa förköp, bör dock skaffa sig klara belägg för att den kommun, till vars förmån åtgärden sker, är beredd att genomföra sin del av affären, d. v. s. att övertaga de förpliktelser som efter avslutat förköp åvilar förstnämnda kommun.

De spörsmål som kommuns förköp till förmån för annan kommun kan föranleda, vad gäller besvär över beslut om förköp, behandlas i annat sammanhang.

Kronans fastighetsförsäljningar

Kronan och kyrkan äger mark inom många städer och tätorter eller i dessas närhet. Att kommunerna i åtskilliga fall har ett betydande intresse att förvärva sådan mark är ett välkänt förhållande. Det kan likväl från skilda synpunkter vara diskutabelt, om den kommunala förköpsrätten bör omfatta även mark som tillhör kronan och kyrkan. Såsom underlag för ett ställningstagande i denna fråga lämnas i det följande en kortfattad redogörelse för de bestämmelser som gäller vid försäljning av kronans och kyrkans jord samt för vad som är känt rörande praxis vid dylika försäljningar. Redogörelsen kompletteras med vissa uppgifter om statsmakternas ställningstaganden vid skilda tidpunkter till frågor som rör organisation och prissättning vad gäller försäljning av mark av ifrågavarande natur.

Enligt regeringsformens § 77 må Konungen icke utan riksdagens sam-

tycke sälja kronans fasta egendom. Stadgandet avser icke kyrkans eller andra offentligrättsliga subjekts egendom annat än om jorden är anslagen åt dem av kronan. Riksdagen lämnar årligen vissa bemyndiganden i fråga om försäljning av kronojord. Dessa har i allmänhet inneburit, att Kungl. Maj:t fått rätt besluta om försäljningar av fast egendom intill ett visst värde samt att beslutanderätten i vissa fall kunnat av Kungl. Maj:t överlämnas till vissa styrelser (generalpoststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, luftfartsstyrelsen och domänstyrelsen) eller till annan central förvaltningsmyndighet eller till länsstyrelse eller till allmänna arvsfonden. Kungl. Maj:ts möjlighet att delegera beslutanderätten har emellertid också begränsats med hänsyn till försåld fastighets värde.

I fråga om kyrkans jord gäller lagen den 4 januari 1927 angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall samt till upplåtelse av sådan jord under tomträtt. Tillämpningsföreskrifter till lagen upptages i kungörelse härom den 20 januari 1939.

Vid 1942 års riksdag (prop. 241) fastställdes vissa riktlinjer för statens markförsäljning. Dessa innebär bl. a., att endast mark, som icke vidare erfordras för statligt ändamål, får säljas samt att försäljning skall ske med iakttagande av principen om full affärsmässighet. Undantag från denna princip skall dock få göras, huvudsakligen vid avhändelse av mark för vissa expropriationsändamål samt vid försäljning för egnahemsändamål och för komplettering av ofullständiga jordbruk.

Svenska stadsförbundets styrelse uttalade i skrivelse till Kungl. Maj:t år 1943, att handläggningen av statliga och ecklesiastika markfrågor i åtskilliga fall stod i direkt motsatsställning till statsmakternas bostadspolitik. Styrelsens kritik avsåg både handläggningstidens längd och de begärda priserna. I sistnämnda hänseende framhölls, att vissa statsorgan stundom tillämpat en markvärderingsprincip som drev upp priserna. Liknande synpunkter framfördes i andra sammanhang av drätselkamrarna i Borås och Uppsala. I sistnämnda stad hade universitetets prispolitik, enligt drätselkammarens uppgift, föranlett att bebyggelse på universitetets mark praktiskt taget upphört och att bostadsbebyggelsen i stället hade fått förläggas till områden som varit mindre lämpliga härför, vilket förorsakat staden extra kostnader för gator och ledningar. Statens byggnadslånebyrå anförde i skrivelse till Kungl. Maj:t år 1945, att statliga myndigheter vid försäljning och värdering av mark tillämpade principer, som ej stod i överensstämmelse med statsmakternas intresse av att underlätta bostadsproduktionen, och begärde en skyndsam översyn av de statliga myndigheternas prispolitik.

Sedan liknande spörsmål avseende kyrklig jord upptagits i vissa riksdagsmotioner, hemställde riksdagen i skrivelse år 1946 till Kungl. Maj:t om översyn av gällande bestämmelser om försäljning av kyrklig jord. Även frågor rörande försäljning av statlig jord berördes år 1946, nämligen under

behandlingen hos Kungl. Maj:t och riksdagen av frågan om bemyndigande att försälja viss kronan tillhörig fast egendom. Chefen för finansdepartementet redogjorde i detta sammanhang för byggnadslånebyråns nyssnämnda framställning och uttalade, att frågan icke kunde lösas utan särskild utredning. I avvaktan på sådan utredning borde Kungl. Maj:t få bemyndigande att vid försäljning av fastighet för bostadsbyggnadsändamål göra avsteg från den eljest gällande regeln, att priserna skulle ur affärssynpunkt vara så fördelaktiga för staten som möjligt. Sådant avsteg, varom endast Kungl. Maj:t borde äga besluta, föreslogs få ske, där det påkallades av hänsyn till den socialt motiverade bostadsförsörjningspolitiken. Riksdagen lämnade detta förslag utan erinran.

Markutredningen avgav i slutet av 1947 betänkande med förslag till vissa ändringar i expropriationslagstiftningen (SOU 1948:4). Ett av avsnitten i betänkandet behandlade expropriation och försäljning av kronans, kyrkans och universitetens mark. Utredningen framhöll angelägenheten av att statliga och kyrkliga markförsäljningar bedömdes ur de synpunkter, som är grundläggande för byggnadslagstiftningen, och att marken värderades efter de grunder, som kunde bli beslutade genom av utredningen föreslagna ändringar av expropriationslagen. Statsmakterna borde sträva efter att kronans och kyrkans markförsäljningar blev föredömliga. Likformighet och rättvisa vid värdering av kronojord kunde, enligt utredningens mening, ej uppnås utan att värderingen överlämnades åt ett enda statligt organ. Till dess ett sådant organ inrättats borde myndigheter, som sålde mark, i värderingsfrågan samråda med statens byggnadslånebyrå. Utredningen framhöll vidare, att, om man genom en centralisering av värderingen av kronans mark kunde räkna med ett säkrare och mera enhetligt bedömande av markvärdena, sådana fall dock icke var uteslutna, där statens och kommunernas intressen i prisfrågan icke kunde förenas. Om olösliga konflikter skulle uppstå, borde tvisten, enligt utredningens mening, lösas på samma sätt som i fråga om enskild mark, d. v. s. med anlitande av expropriationsförfarande. Av detta skäl föreslog utredningen, att rätt till expropriation skulle föreligga även i fråga om kronans mark.

Vid remissbehandlingen av markutredningens förslag ifrågasatte åtskilliga remissinstanser, däribland kammarkollegiet, domänstyrelsen och vattenfallsstyrelsen, lämpligheten av att ett centralt statligt organ för fastighetsförsäljningar inrättades. Förslaget om upphävandet av förbudet mot exproporiation av kronans mark tillstyrktes i regel eller lämnades utan erinran i yttrandena.

Departementschefen konstaterade i proposition till 1949 års riksdag (nr 184) angående ändring av expropriationslagen m. m., att värderingsprinciperna vid försäljning av kyrklig jord och annan mark i allmän ägo givit anledning till klagomål, och ansåg att det icke kunde förnekas, att kronans markpriser stundom varit höga och kunnat medföra att i och för sig önsk-

värda kommunala markförvärv ej kommit till stånd. Markutredningen hade enligt meddelade direktiv att senare ingå på frågan om inrättande av ett centralt statligt organ med uppgift att samordna myndigheternas och institutionernas handläggning av markfrågorna. Departementschefen erinrade härjämte om att enligt beslut vid 1948 års riksdag markförvaltande myndighet med rätt att besluta om försäljning skall höra bostadsstyrelsen vid försäljning av mark för bebyggelseändamål, när det gäller nybyggnad för permanent bosättning och då det föreslagna priset överstiger visst lägre belopp (prop. 1948 nr 241). Beslutet innehöll vidare föreskrift om att sådant ärende skulle hänskjutas till Kungl. Maj:t för avgörande, om förvaltningsmyndigheten icke godkände bostadsstyrelsens uppfattning i prisfrågan. Beträffande frågan om upphävande av förbudet mot expropriation av kronojord fann departementschefen det mindre tilltalande ur principiell synpunkt, att Kungl. Maj:t skulle pröva expropriationsansökan i sådana fall då Kungl. Maj:t själv i annan ordning funnit, att försäljning ej borde ske. Detta förhållande kunde dock, enligt departementschefens mening, knappast anses innebära avgörande hinder emot förslaget. Då emellertid spörsmålet om handläggningen av statens markfrågor var föremål för fortsatt behandling och då dessutom bestämmelserna om försäljning av sådan kyrklig jord som ansågs tillhöra kronan även var föremål för översyn, fann departementschefen det svårt att vid denna tidpunkt bilda sig en uppfattning om behovet att anlita expropriationsförfarande gentemot kronan. Han ansåg sig därför »åtminstone för närvarande» icke kunna förorda utredningens förslag om upphävande av förbudet mot expropriation av kronoegendom.

Skyldigheten att underställa kronans markförsäljningsärenden bostadsstyrelsens prövning bestämdes från och med budgetåret 1952/53 (prop. 1952 nr 157) att gälla vid försäljning av mark för bebyggelseändamål, där det var fråga om nybyggnad för permanent bosättning och det föreslagna priset översteg 3 000 kronor. Det förutsattes emellertid, att i de fall, där sådan skyldighet ej förelåg, vederbörande myndighet ändock under hand skulle samråda med bostadsstyrelsen i tveksamma försäljningsfrågor.

I samband med tillkallandet år 1954 av sakkunniga för utredning av frågan om indragning av oförtjänt markvärdestegring (markvärdeutredningen) nedlades markutredningens arbete. Något förslag om inrättande av ett centralt organ för samordning av handläggningen av markfrågorna kom därför ej att framläggas av den sistnämnda utredningen. Ej heller markvärdeutredningen berörde frågan i sitt år 1957 avlämnade betänkande (SOU 1957: 43).

År 1949 tillkallades inom justitiedepartementet särskilda sakkunniga för att utarbeta tillämpningsföreskrifter i anledning av 1949 års ändringar i expropriationslagen. Enligt direktiven skulle de sakkunniga också behandla frågan om inrättande av ett centralt rådgivande organ i frågor om mark-

värdering. Härvid uttalades, att om ett sådant organ kom till stånd, skäl uppenbarligen fanns, som talade för att alla markvärderingsfrågor, som behandlades inom centralförvaltningen, koncentrerades till denna institution och att således även bostadsstyrelsens funktion beträffande kronans markförsäljningar överflyttades dit. I betänkande 11 mars 1950 (stencilerat) föreslog de sakkunniga inrättandet av ett organ för fastighetsvärdering. Detta förslag blev ej genomfört.

1954 års statsrevisorer framlade förslag om att ett samtliga förvaltningsgrenar omspännande organ, kallat statens marknämnd, skulle inrättas för reglering av frågorna om statlig marks inordnande i tätbebyggelsesammanhang. Denna nämnd borde huvudsakligen vara ett utredande, förhandlande och förslagsställande organ. Revisorernas förslag, som tillstyrktes av åtskilliga remissmyndigheter, bifölls av riksdagen, som i skrivelse (rskr 1955 nr 272) hemställde, att Kungl. Maj:t ville föranstalta om utredning. I anledning av skrivelsen anmälde Kungl. Maj:t ett av chefen för försvarsdepartementet den 9 december 1955 i ämnet gjort uttalande till statsrådsprotokollet. Uttalandet innehöll bl. a. uppgift om att en förstärkning av försvarets fastighetsnämnd ansetts påkallad jämte ändring av nämndens direktiv. Ändringen avsåg att förbättra nämndens möjligheter att tillmötesgå kommunernas anspråk på statlig mark. Statsutskottet uttalade i anledning härav bl. a. (SU 1956: 94), att de vidtagna åtgärderna icke kunde betraktas som ett definitivt ställningstagande till statsrevisorernas förslag utan att de närmast åsyftade att i avvaktan på ytterligare erfarenheter få till stånd en viss försöksanordning. Riksdagen godkände vad utskottet anfört.

Frågan om behovet av ett nytt statligt markorgan behandlades härefter av Djurgårdsnämndsutredningen. I ett den 17 januari 1961 avgivet betänkande (stencilerat) med förslag rörande avveckling av djurgårdsnämnden och överförande av dess återstående arbetsuppgifter till annat organ uttalade utredningen, att den markförsäljning, som handhades av kommunikationsverken, byggnadsstyrelsen, domänverket och kammarkollegiet borde kunna handläggas i nuvarande ordning. En samordning av övriga markförsäljningsfrågor synets enligt utredningen kunna etableras inom försvarets fastighetsnämnd.

År 1962 föreslog bostadsstyrelsen bl. a., att proceduren för statliga markförsäljningar till kommuner skulle förenklas. Styrelsen ansåg, att en kommun som väckte fråga om förvärv av statlig mark för bostadsbebyggelse borde kunna påräkna ett snabbt besked i ärendet. Vidare fann styrelsen rimligt, att grunderna för värderingen av den statliga marken överensstämde med de grunder som tillämpades vid markvärdering i samband med den statliga bostadslångivningen. Styrelsen anförde vidare bl. a., att kommunerna borde tillerkännas företräde framför andra till förvärv av kronans mark för tätbebyggelse. Om annan spekulant än kommun önskade förvärva

kronomark i närheten av tätbebyggelse, borde kommunen beredas tillfälle att uttala sig huruvida den önskade förvärva marken. På samma sätt borde förfaras, om statsverket ville taga initiativ till försäljning av sådan mark. Om kommunen önskade förvärva marken och om det klarlades, att marken erfordrades för bostadsändamål, borde värderingen av marken utföras av bostadsstyrelsen enligt expropriationslagstiftningens grunder. I denna värdering borde den markförvaltande myndigheten icke deltaga.

Vid remissbehandlingen av bostadsstyrelsens förslag upplyste flera av de myndigheter, som handhar försäljning av kronans mark, att den förtursrätt, som bostadsstyrelsen föreslagit, i praktiken redan tillämpades. Bland remissmyndigheterna yppades delade meningar om den föreslagna beslutsordningen och om värderingsmetoden.

Chefen för inrikesdepartementet anmälde bl. a. nyssnämnda av bostadsstyrelsen väckta frågor i 1963 års statsverksproposition (bil. 13, p. 102) samt förklarade, att ställningstagandet till styrelsens förslag angående proceduren för statlig markförsäljning borde anstå.

Vid statsutskottets behandling av propositionen och i ämnet väckta motioner anförde utskottet bl. a. (SU 1963 nr 42):

Det förefaller självklart, att staten inte genom prissättningen vid marköverlåtelser till kommunerna bör medverka till att den på orten utbildade markprisnivån stiger. Såvitt utskottet har sig bekant torde praxis vid statliga marköverlåtelser innebära dels att kommunerna tillerkännes en faktisk förtur i förhållande till andra köpare till förvärv av statlig mark, dels att prissättningen sker under skäligt hänsynstagande till de bostadspolitiska målen. Det synes emellertid ligga i klarhetens intresse, att direktiven till de markförvaltande myndigheterna ges en avfattning som bättre än f. n. överensstämmer med nämnda praxis. Utskottet anser sig kunna förutsätta att detta önskemål beaktas vid en blivande översyn av nämnda direktiv.

Genom beslut den 29 juni 1964 har Kungl. Maj:t härefter uppdragit åt markpolitiska utredningen att taga under övervägande vad statsutskottet sålunda anfört rörande direktiv till de markförvaltande myndigheterna och beträffande tomträttsupplåtelser av statlig mark.

Av nämnda utrednings den 21 september 1964 avgivna betänkande I Kommunal markpolitik (SOU 1964:42) framgår, att utredningen i fortsättningen avser att behandla vissa åtgärder av administrativ och organisatorisk art, främst sådana som har samband med statens och kyrkans markförsäljning.

I en interpellation i andra kammaren den 21 januari 1965 till chefen för jordbruksdepartementet påtalades, att domänverket vid försäljning av mark till kommun krävde, att kommunen visade fastställd byggnadsplan eller stadsplan över markområdet. Enligt interpellantens uppgift var detta försäljningsvillkor kommersiellt betingat och tillkommet för att domänverket bättre skulle kunna bedöma värdet av den mark som skulle säljas. Interpellanten, som inledningsvis framhållit att kommunerna vid markför-

värv från enskilda markägare brukade dröja med detaljplaneringen av marken till efter förvärvet, frågade om departementschefen var villig att medverka till en sådan ändring av gällande ordning vid försäljning av kronans mark till kommun, att fastställd stadsplan icke behövde föreligga vid områdets försäljning.

Chefen för jordbruksdepartementet anförde den 16 februari 1965 i anledning av interpellationen bl. a. följande:

Till svar vill jag meddela att krav på detaljplan, som fastställts på sätt byggnadslagen föreskriver, inte uppställs för försäljning till kommun av kronomark under domänstyrelsens förvaltning. Däremot anser sig styrelsen för försäljningsärendenas handläggning i regel behöva ha tillgång till detaljplan som behandlats av kommunal instans. En sådan plan har nämligen visat sig underlätta inte endast markens värdering utan även bedömningen av kommunens aktuella behov av marken. Jag vill erinra om att frågan om riktlinjer för överlåtelse av statlig mark till kommun, jämte andra markpolitiska frågor, berörts i ett år 1963 av statsutskottet avgivet utlåtande som godkänts av riksdagen. Utskottet förutsatte att vissa i utlåtandet behandlade förhållanden skulle beaktas vid en blivande översyn av ifrågavarande riktlinjer. Frågan har därefter hänvisats till markpolitiska utredningen. I avvaktan på resultatet av utredningens arbete är jag inte beredd att vidta i interpellationen åsyftad åtgärd.

Departementschefen uttalade härefter bl. a. att det syntes tämligen likgiltigt om värdestegringen å mark kom staten eller den enskilda kommunen tillgodo, emedan både staten och kommunen bidrog till att skapa underlaget för värdestegringen.

Här må vidare nämnas, att den översyn av reglerna för försäljning av kyrklig jord, som 1946 års riksdag förordade, år 1963 lett till vissa ändringar i lagen den 4 januari 1927 angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall samt till upplåtelse av sådan jord med tomträtt.

I lagens 2 § stadgades i tidigare lydelse bl. a., att medgivande till försäljning av kyrklig jord fick lämnas, då samhällelig nytta, såsom uppkomsten av egna hem eller mindre jordbruk, därav främjades eller då sådan jord erfordrades för ändamål som avses i 1 § lagen den 12 maj 1917 om expropriation. Prissättning skulle ske så, att vederlaget för jorden motsvarade jordens värde enligt i orten gängse skäligt pris. 1963 års ändring av lagrummet innebär dels en uttrycklig föreskrift om att försäljningsmedgivande får lämnas för tillgodoseende av bostadsbehovet i orten och dels att vederlaget skall så bestämmas, att det motsvarar fastighetens värde med hänsyn särskilt till ortens pris och fastighetens avkastning.

1963 års ändring av 1927 års lag innebar tillika en viss decentralisering av beslutanderätten vad gäller försäljning av kyrklig jord.

Sammanfattningsvis kan om kronans och kyrkans markförsäljningar anföras följande. Strävandena att centralisera kronans och kyrkans markförsäljningar har hittills icke krönts med framgång. Frågan är f. n. föremål

för utredning. De många statliga myndigheter som säljer kronan tillhörig mark skall f. n. i princip fatta beslut efter rent affärsmässiga grunder. Avsteg får emellertid göras av Kungl. Maj:t — men ej av annan myndighet — vid försäljning av mark för bostadsbebyggnadsändamål, där detta befinnes påkallat och garantier föreligger för att det lägre försäljningspriset icke föranleder enskild spekulationsvinst. Det är alltså fråga om en befogenhet men ej en skyldighet för Kungl. Maj:t att icke uttaga högsta möjliga pris. Markförvaltande myndighet med rätt att besluta om försäljning skall höra bostadsstyrelsen vid försäljning av mark för bebyggelseändamål, där det gäller nybyggnad för permanent bosättning och det föreslagna priset överstiger visst minimibelopp. Kan förvaltningsmyndigheten ej godtaga styrelsens uppfattning i prisfrågan, skall ärendet hänskjutas till Kungl. Maj:t för avgörande. Den förtursrätt för kommun att köpa kronans mark, som bostadsstyrelsen föreslog år 1962, anses i vissa fall gälla i praktiken.

Riksdagen har vid skilda tillfällen och särskilt i beslut 1946 och 1952 givit klara uttryck för sin mening vad gäller anpassningen av kronans och kyrkans markförsäljningsverksamhet till den förda bostadspolitiken. Trots detta har bostadsstyrelsen så sent som år 1962 ansett det behövligt att föreslå en särskild förtursrätt för kommun till förvärv av kronans och kyrkans mark samt att upprepa tidigare framförda krav på en anpassning av kronans markpriser till de normer som tillämpas vid den statliga bostadslångivningen. Bostadsstyrelsens initiativ i dessa avseenden kan måhända tyda på att riksdagens principiella ståndpunkt i praktiken icke alltid till fullo beaktats av de organ som burit ansvaret för kronans och kyrkans markförsäljningar. Huruvida så verkligen varit fallet kan dock icke bedömas på grundval av det material som står till förfogande. I ett par av de kommuner som markvärdekommittén besökt har från ansvarigt håll framställts anmärkningar mot kronans markförsäljningspolitik. I ett fall framhölls t. o. m., att ett av kronan begärt pris, som kommunen på grund av brist på mark sett sig nödsakad att godtaga, hade medfört avsevärd risk för en höjning av den allmänna prisnivån i orten. Även markpolitiska utredningen redovisar i sitt betänkande Kommunal markpolitik (SOU 1964: 42) uppgifter från kommuner om särskilda svårigheter beträffande kommunala förvärv av kronans och kyrkans mark. Det uppgavs bl. a., att kronan och kyrkan vid förhandlingar om sådana förvärv uppställt krav på ersättningsmark, vilka krav syntes ha sin grund i en strävan att bibehålla kronans och kyrkans förmögenhet till realvärden.

Skulle nu relaterade uppgifter i huvudsak överensstämma med de faktiska förhållandena, något som icke utan ingående utredningar torde kunna bedömas, skulle detta kunna åberopas såsom skäl för sådan utformning av den kommunala förköpsrätten, att den blev tillämplig även i fråga om kronans och kyrkans mark.

Den omständigheten att kommun ej kan expropriera kronans och kyrkans mark innebär, att kommunen vid förhandlingar om köp av sådan mark saknar ett påtryckningsmedel, som torde vara av stor betydelse både vad gäller säljbenägenhet och prissättning vid förhandlingar om markköp med enskilda. Även detta förhållande talar för att kommunen genom en förköpsrätt beredes tillfälle att träda i köparens ställe, om kronan eller kyrkan till annan säljer mark som kommunen anser sig behöva. Kommunerna skulle då, åtminstone i viss mån, tillförsäkras en förtursrätt av det slag bostadsstyrelsen förordat.

Vid statsmakternas ställningstagande till markutredningens förslag om rätt för kommun att expropriera kronans mark anfördes såsom främsta invändning mot förslaget, att det tedde sig olämpligt, att Kungl. Maj:t skulle pröva expropriationsansökningar i ärenden som gällde kronans jord. En invändning av detta slag kan uppenbarligen icke resas emot ett förslag att låta en kommunal förköpsrätt av den typ som här diskuteras avse även kronans och kyrkans mark.

Vissa förhållanden kan utan tvivel anföras emot att förköpsrätten gives den vida omfattning som nyss nämnts. Statsmakternas ofta uttalade intentioner att bringa sin markförsäljningspolitik i samklang med den bostadspolitiska målsättningen har med all sannolikhet gjort sig gällande vid åtskilliga av kronans och kyrkans markförsäljningar. Av remissvaren rörande bostadsstyrelsens nyssnämnda förslag framgick också, att kronans och kyrkans mark ofta i första hand erbjudes åt kommunerna. I praktiken torde dessa sålunda redan nu i viss omfattning ha förtur till inköp av sådan mark. Vidare bör beaktas, att frågan om en samordning av kronans och även kyrkans markförsäljningar f. n. undersöks av markpolitiska utredningen. De missförhållanden som må kunna råda vad gäller försäljning av kronans och kyrkans mark skulle vidare endast delvis kunna undanröjas med hjälp av en kommunal förköpsrätt. Genom en sådan rätt kan nämligen — åtminstone formellt sett — endast vinnas, att kommunen beredes tillfälle att förvärva försåld kronomark, som kommunen anser behövlig. Däremot torde ett förköpsinstitut icke kunna påskynda det administrativa förfarandet vid kronans markförsäljningar.

Även vissa skäl av praktisk natur skulle kunna andragas emot att en kommunal förköpsrätt tillåtes omfatta också kronans och kyrkans mark. Om kronan eller kyrkan för ändamål som från statlig eller kyrklig synpunkt ter sig angeläget önskar sälja ett visst markområde till annan än den kommun, inom vars gränser marken är belägen, kan det synas diskutabelt, om kommunen genom en förköpsrätt borde sättas i stånd att omintetgöra en sådan försäljning. Staten kan exempelvis önska sälja mark till en landstingskommun för något dess behov eller till en industri av skäl som har samband med lokaliseringspolitiken. Även om det kan förutsättas, att kommunerna i sådana fall i praktiken icke skulle utnyttja

en förköpsrätt till marken, kunde det måhända te sig olämpligt att formella förutsättningar för förköpsrättens begagnande i fall av här antydda och liknande slag tillskapades.

Även om vissa skäl sålunda kan andragas emot att kommunerna får tillfälle att utöva förköpsrätt också när kronan eller kyrkan säljer mark, synes oss de omständigheter som talar för en sådan reglering av frågan likväl överväga. Den förut lämnade redogörelsen visar, att man trots talrika initiativ under en period av över tjugu år ännu icke kunnat åvägabringa en tillfredsställande lösning av frågan om kronans och kyrkans markförsäljningar. Innan en bestämd och från mark- och bostadspolitisk synpunkt godtagbar ordning för försäljning av kronans och kyrkans mark utarbetats och godtagits av statsmakterna, är det enligt vår mening icke befogat, att kronan och kyrkan beredes en undantagsställning i förhållande till enskilda markägare då det gäller förverkligandet av den kommunala markpolitiken. Det väsentliga värdet av att kronans och kyrkans mark omfattas av kommunal förköpsrätt torde emellertid komma att bestå däri, att statsmakterna därmed klart manifesterar vikten av ett samarbete på alla plan för att lösa kommunernas markproblem. En sådan manifestation skulle säkerligen utgöra ett värdefullt stöd för dem som handlägger frågor angående försäljning av kronans och kyrkans fasta egendom, då det gäller att samordna denna verksamhet med kommunernas strävanden att genomföra en framsynt och ändamålsenlig markpolitik. Å andra sidan är det självfallet av största betydelse, att kommunerna begagnar förköpsrätten på sådant sätt att tillbörlig hänsyn tages till de intressen statliga myndigheter har att tillvarataga.

Kronans fastighetsköp m. m.

Det synes naturligt, att en kommunal förköpsrätt icke bör avse kronans köp av fast egendom. Därest kronan för visst ändamål förvärvar en fastighet, torde det nämligen icke vara lämpligt att i kommuns hand lägga ens en formell möjlighet att omintetgöra en sådan affär. Det kan mycket väl tänkas, att en kommun av olika skäl kan ha vägande invändningar emot att inom dess gränser förlägges exempelvis ett skjutfält, en flygplats eller en fångvårdsanstalt. Dylika invändningar bör lämpligen få komma till uttryck i samband med planeringen av en tilltänkt statlig anläggning men däremot icke genom utövandet av en kommunal förköpsrätt till den mark, som efter slutfört planeringsarbete förvärvats för ändamålet. Från kommuns förköpsrätt bör sålunda undantagas kronans köp av fast egendom. Det sagda synes även i tillämpliga delar motivera att landstingskommuns markförvärv undantages från kommunal försköpsrätt.

Annan kommuns försäljning eller förvärv av mark m. m.

En kommun kan äga mark inom en annan kommuns gränser eller önska förvärva mark där. De skäl som i det föregående anförts emot att en kommunal förköpsrätt tillåtes omfatta även kronans markförvärv torde icke kunna åberopas vad gäller utövandet av förköpsrätt kommuner emellan. Eftersom varje kommun bär ansvaret för planläggningen inom sitt område, är det naturligt, att den framför andra kommuner tillerkännes prioritet till markförvärv inom det egna området. Om en kommun för att tillgodose något behov, som faller inom den kommunala befogenheten, önskar köpa mark inom annan kommuns område eller sälja där belägen mark, torde detta böra ske efter samråd med den kommun, inom vars område marken är belägen. Att undantaga en kommuns försäljning eller köp av mark inom annan kommuns område från denna kommuns förköpsrätt synes därför icke påkallat. Det sagda torde gälla även i fråga om mark som säljes eller köpes av tingshusbyggnadsskyldige, kyrklig församling, municipalsamhälle och andra liknande offentligrättsliga subjekt.

Återköpsrätt

Stat, kommun och municipalsamhälle kan, såsom förut nämnts, sälja fast egendom under förbehåll om återköpsrätt. Rätten att återköpa kan härefter utövas, om köpare åsidosätter i köpeavtalet stipulerat villkor om skyldighet att använda fastigheten för visst angivet ändamål eller underlåta viss användning. Återköpsrätten kan också göras gällande när fastighet säljes, oavsett om den använts i överensstämmelse med avtalat villkor eller ej.

När staten säljer en fastighet under villkor om återköpsrätt eller återköper en tidigare under sådant villkor försåld fastighet, kan måhända den situationen föreligga, att den kommun, inom vars gränser fastigheten är belägen, önskar förvärva fastigheten. Med den ytterst blygsamma tillämpning av återköpsrätt som hittills lär ha förekommit vid statliga marköverlåtelser torde sådana situationer dock bli mycket ovanliga. Om särskild undantagsbestämmelse beträffande dylika fall ej upptages i en lagstiftning om kommunal förköpsrätt, blir följden att kommunen kan utöva förköpsrätt, när staten säljer fast egendom under förbehåll om återköpsrätt. Däremot kommer förköpsrätten icke att kunna göras gällande, då staten utövar sin återköpsrätt. En reglering efter nu angivna riktlinjer synes leda till ett godtagbart resultat.

När det åter är en kommun som säljer mark med återköpsklausul, torde det i regel vara fråga om mark inom kommunens egna gränser. Någon konkurrens mellan kommunens återköpsrätt och dessa förköpsrätt torde därför i praktiken icke komma i fråga. Det synes lämpligt att kommunen

får frihet att välja det institut, som i föreliggande fall kan väntas leda till det mest tillfredsställande resultatet. Med hänsyn till de värderingsregler, som gäller vid återköp, torde för kommunens del en tillämpning av återköpsrätten härvidlag te sig ekonomiskt mest fördelaktig.

Det sagda talar för att förköpsrättens anpassning till återköpsrätten icke kräver någon särskild reglering.

Jordförvärvslagen m. m.

I 1 § punkt 2 jordförvärvslagen stadgas, att tillstånd ej krävs för förvärv, som verkställes av landstingskommun, stad, landskommun, köping, municipalsamhälle eller kommunalförbund. Härvidlag innehåller lagen endast den materiella ändringen i förhållande till vad som gällt sedan den 1 juli 1960, att landstingskommun och kommunalförbund jämställts med borgerliga primärkommuner.

I den promemoria angående ny jordförvärvslag, som år 1964 utarbetades inom jordbruksdepartementet, förutsattes, att kommun icke skulle utnyttja sin förvärvsfrihet utan att först samråda med lantbruksnämnden eller efteråt i görlig mån tillmötesgå nämndens eventuella önskemål angående disponerandet av egendomen. I propositionen med förslag till ny jordförvärvslag (prop. 1965:41) återges ett yttrande av lantbruksstyrelsen av innehåll, att man, enligt styrelsens mening, måste utgå från att frågor om markanvändning och markförvärv skulle behandlas under samarbete mellan kommunerna sinsemellan och mellan kommunerna och vederbörande myndigheter. Även tredje lagutskottet underströk vid sin behandling av ärendet vikten av ett samarbete mellan kommunerna sinsemellan och mellan dessa och lantbruksnämnderna.

Anmärkas må att 1955 års jordförvärvslag redan i sin ursprungliga lydelse upptog en regel om förvärvsfrihet för kommunerna i vissa fall, nämligen då förvärv skedde för ändamål, som avses i 1 § punkterna 4, 7 och 16 expropriationslagen.

Med hänsyn till den ståndpunkt jordförvärvslagstiftningen sålunda intager vad gäller kommunala förvärv av jordbruks- och skogsfastigheter synes det naturligt, att kommunal försköpsrätt i princip blir tillämplig å köp och byte av sådana fastigheter, även när för det ursprungliga fångets giltighet kräves förvärvstillstånd.

I de fall jordförvärvslagen och en lag om kommunal förköpsrätt blir tillämpliga i fråga om samma fång bör följande uppmärksammas. Jordförvärvslagens väsentliga uppgifter är att främja jordbrukets och skogsbrukets yttre rationalisering och att trygga tillgången på jord och skog för den jordbrukande befolkningens behov. Huvudsyftet med en förköpslagstiftning åter är att underlätta kommunala förvärv av sådan mark, som behövs för bebyggelseutvecklingen. I princip koncentreras alltså jordförvärvslagens

intresse till mark, som framdeles skall användas för jordbruk eller skogsbruk, medan förköpslagstiftningen är avsedd för bebyggelsemarken. Om markanvändningen i stora drag på ett tidigt stadium klarlägges vid samråd mellan lantbruksnämnd och kommun, torde intressekollisioner mellan dessa organ, såsom förutsattes vid jordförvärvslagens tillkomst, kunna undvikas. I de fall förvärvstillstånd bör meddelas på den grund att förvärvet skulle främja de intressen jordförvärvslagen är avsedd att tillgodose, torde marken därför i allmänhet sakna intresse för kommunen. Denna har då heller ingen anledning att genom förköpsrätt omintetgöra förvärv, som lantbruksnämnden finner lämpliga.

Förvärvstillstånd kan emellertid också meddelas i situationer, då kommunen kan ha fullgod anledning att utöva förköpsrätt och där denna rätt kan utövas utan att de intressen beröres, som skall tillgodoses genom jordförvärvslagstiftningen. Vad som åsyftas är främst de fall då förvärvstillstånd lämnas, emedan fånget avser jordbruk, som uppenbarligen varken i befintligt skick eller efter tekniskt och ekonomiskt rimliga rationaliseringskostnader kan ge sin innehavare tillfredsställande försörjning (4 § andra stycket, punkt 3). Det förefaller uppenbart att möjligheten att erhålla förvärvstillstånd i sådana fall icke bör få utgöra hinder för utövandet av kommunal förköpsrätt. Det kan vidare förekomma andra situationer som utmärkes av att laglig grund att vägra förvärvstillstånd ej finns, emedan något av de fall som angives i jordförvärvslagens 4 § andra stycket, punkterna 1, 2 och 4 eller 5 § andra stycket, punkt 2 är för handen. Detta till trots kan det i sådana fall vara fråga om fastighet, som av både lantbruksnämnden och kommunen anses behövlig för bebyggelseutvecklingen under en icke alltför avlägsen framtid. Det syns naturligt, att kommunen i dylika fall, utan hinder av att fånget är sådant att förvärvstillstånd bör meddelas, skall äga möjlighet att utöva förköpsrätt. En sådan reglering av den aktuella frågan torde stå i god överensstämmelse med jordförvärvslagens stadgande om förvärvsfrihet för kommun.

Anpassningen av en lagstiftning om kommunal förköpsrätt till jordförvärvslagens bestämmelser aktualiserar emellertid vissa problem av huvudsakligen teknisk art.

Fråga om förvärvstillstånd kan enligt jordförvärvslagen (2 §) avgöras redan före fånget. Vägras i sådant fall förvärvstillstånd, torde något fång ej komma till stånd. Kommunen kan då inte utöva förköpsrätt. Bifalles en före fånget gjord framställning om förvärvstillstånd, måste kommunen avvakta att ett fång verkligen kommer till stånd, innan förköpsrätt kan utövas. Försäljningen måste då av säljare eller köpare bekantgöras för kommunen, som därefter har att ta ställning till förköpsfrågan i vanlig ordning.

Om frågan om förvärvstillstånd inte avgjorts före fånget, skall ansökan om sådant tillstånd göras inom tre månader från fånget. Försummas detta eller sker ansökan ej på föreskrivet sätt, är fånget ogillt (9 §). Förvärvaren

har alltså — vid äventyr att fånget eljest blir ogillt — tre månader på sig att inge en korrekt ansökan om förvärvstillstånd. Enligt vad i annat sammanhang närmare beröres synes det ändamålsenligt, att anmälan om fång som faller under den tillämnade förköpslagen vid samma äventyr och inom samma tid också sker till kommunens styrelse för att denna skall beredas tillfälle att så snart som möjligt ta ställning till frågan om förköp. Det skulle alltså här komma att löpa två parallella frister. Om någon av dem försittes, skulle följden bli att köpet blev ogillt.

Det sagda utvisar, att en viss samordning av förfarandet enligt jordförvärvslagen och förköpslagstiftningen är önskvärd. En annan omständighet som talar för en samordning är, att det ej är ändamålsenligt att fånget prövas från skilda utgångspunkter samtidigt i två olika instanser.

Samordningen av förfarandet synes böra ske under beaktande av att kommun åtnjuter förvärvsfrihet enligt jordförvärvslagen. En kommun kan alltså köpa jordbruksfastighet utan att inhämta förvärvstillstånd. Det synes då också naturligt, att kommunen skall kunna med förköpsrätt förvärva sådan egendom utan att förvävet skall kunna omintetgöras genom att ansökan om förvärvstillstånd försummats eller genom att lantbruksnämnden senare vägrar förvärvstillstånd för den ursprunglige köparen.

Det nu sagda talar för att kommunen bör få tillfälle att avgöra, om förköpsrätt skall utövas, innan någon tillståndsprövning enligt jordförvärvslagen äger rum, samt att sistnämnda prövning över huvud icke bör ifrågakomma, om kommunens förköp genomföres.

När det gäller själva prövningsförfarandet i de fall jordförvärvslagen och förköpslagen blir tillämpliga å samma fång och fastigheten är föremål för kommunens intresse, torde lämpligen, med hänsyn till det sagda, prövningen av ansökan om förvärvstillstånd böra uppskjutas till dess frågan om förköpsrätt avgjorts. I varje fall bör prövningen alltid uppskjutas, när kommunen beslutat utöva förköpsrätt. Sakprövning av ansökan om förvärvstillstånd bör sålunda dröja till dess det blivit slutligt avgjort antingen att kommunen ej avser att utöva förköpsrätt eller att sådan rätt på grund av myndighets beslut eller domstols dom eller beslut icke får utövas. Om förköpsrätt utövas eller om kommunen genom överenskommelse med köparen genom transportköp eller annorledes träder i dennes ställe, bör tillståndsfrågan icke upptagas till prövning. För fall av sistnämnda slag bör vidare gälla, att den omständigheten, att ansökan om förvärvstillstånd icke ingivits i rätt tid eller på föreskrivet sätt, icke skall medföra den rättspåföljden att det ursprungliga fånget blir ogillt. Någon motsvarande föreskrift för det fall att det ursprungliga köpet genom överenskommelse mellan säljare och köpare återgår och kommunen sluter ett nytt köpeavtal med säljaren är icke påkallad. Det blir då fråga om ett köp av kommunen och ej ett förköp, varför förvärvstillstånd ej kräves.

Även bestämmelserna i lagen den 30 maj 1916 om vissa inskränkningar i

rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag kräver i förevarande sammanhang viss uppmärksamhet. Denna lag stadgar förbud för utländsk medborgare att utan tillstånd i varje särskilt fall förvärva bl. a. fast egendom här i riket. Med utländsk medborgare likställes utländska bolag, föreningar, andra samfälligheter och stiftelser. Tillämpningsområdet är vidare utsträckt till vissa svenska rättssubjekt, i vilka utländska intressen kan göra sig gällande. Tillstånd till förvärv kan i vissa fall lämnas av länsstyrelse men lämnas i övrigt av Konungen.

I de fall förvärv av fast egendom kräver tillstånd skall ansökan härom ingivas till länsstyrelsen inom tre månader från fånget. Försittes denna tid eller beviljas ej tillstånd, är fånget ogillt. Samma rättsföljd inträder, om svenskt bolag eller förening med utländskt inflytande förvärvat viss fast egendom, som enligt lagen ej får förvärvas av dylika rättssubjekt.

I konsekvens med vad ovan förordats beträffande jordförvärvslagen bör sådana ändringar vidtagas vad avser tillämpningen av 1916 års lag, att där föreskriven tillståndsprövning uppskjutes i de fall tillståndsfrågan avser fastighet som är underkastad kommunal förköpsrätt. Därest kommunens förköpsrätt utövas eller kommunen genom avtal med köparen inträder i dennes ställe, bör tillståndsfrågan icke prövas. Har kommunen utövat förköpsrätt eller genom avtal trätt i köparens ställe, bör icke den omständigheten att ansökan om tillstånd icke ingivits i rätt tid eller på föreskrivet sätt få föranleda, att det ursprungliga fånget och därmed även kommunens fång blir ogillt.

Tekniskt synes den ordning som ovan förordats i fråga om jordförvärvslagen och 1916 års lag kunna åstadkommas genom föreskrifter i den blivande förköpslagen. Föreskrifterna bör innehålla i huvudsak följande.

Om kommun beslutar att utöva förköpsrätt och väcker talan mot köparen, skall lantbruksnämnden underrättas härom genom rättens försorg, då fråga är om fång som kräver förvärvstillstånd. I fråga om talan mot köparen beträffande fång, som skall underkastas prövning enligt 1916 års lag, skall länsstyrelsen underrättas.

Kommunens beslut att utöva förköpsrätt bör givas den verkan, att jordförvärvslagen och 1916 års lag icke vidare skall gälla beträffande fånget. En regel med detta innehåll avses få den betydelsen, att något prövningsförfarande icke längre skall ske enligt nyssnämnda båda lagar samt att förvärv, som enligt dessa lagar för sin giltighet kräver dels ansökan inom viss tid och dels myndighets godkännande, icke skall bli ogillt därför att ansökan försummats eller ansökan avslagits.

Det kräves emellertid också vissa regler för det fall att kommunens beslut att utöva förköpsrätt av en eller annan anledning icke leder till att kommunen blir ägare av fastigheten. Det kan t. ex. inträffa, att kommunen själv beslutar att upphäva sitt förköpsbeslut eller att detta efter kommunalbesvär upphäves av länsstyrelsen eller av regeringsrätten. Vidare kan kommunen

försumma den frist, som kommun avses åtnjuta för väckande av talan om förköp, eller eljest förfara på sådant sätt vid väckande av dylik talan, att domstolen icke upptager målet till saklig prövning. Det kan ytterligare förekomma, att domstol avslår kommuns yrkande om förköp. I fall av nu angivet slag kommer kommunens förköpsrätt sålunda icke att utövas. Den tillståndsprövning som föreskrives i jordförvärvslagen och 1916 års lag får i sådana situationer ny aktualitet. Myndigheterna bör därför efter initiativ av köparen på nytt till prövning upptaga tillståndsfrågan. Föreligger redan ansökan om tillstånd till förvärvet kan prövningen ske utan uppskov. Det kan emellertid hända, att någon sådan ansökan ännu icke ingivits. En ny frist för ingivande av ansökan torde i sådant fall böra löpa. Fristen bör bestämmas till tre månader från den dag då det på grund av laga kraftvunnet beslut av kommunen eller annan myndighet eller på annat sätt blivit klart, att förköpsrätten icke skall utövas. Utgångspunkt för den nya fristen blir sålunda antingen den dag myndighets beslut eller domstols beslut eller dom vunnit laga kraft eller, om kommun efter beslut om förköp låtit den för väckande av talan härom angivna fristen gå till ända, den dag sistnämnda frist utlöpte.

Kapitel 8

Begränsning med hänsyn till enskilda intressen

Förvärvens art

Förköpsrätt är givetvis i första hand tillämplig när äganderätt övergår genom köp.

Att märka är emellertid, att 1943 års lag om arrendators förköpsrätt stadgar, att denna förköpsrätt ej får utövas vid exekutiv försäljning (2 § andra stycket). Förslaget till ny jordabalk upptog en regel av samma innbörd beträffande såväl arrendators förköpsrätt som avtalad förköpsrätt (5 kap. 8 och 27 §§). Regeln har motiverats med att den förköpsberättigade har möjlighet att deltaga i budgivningen vid auktionen intill det belopp han är villig att betala för fastigheten, varför det är obehövligt att låta honom, i stället för att vid auktionen konkurrera med den högstbjudande, efteråt lösa till sig fastigheten från denne. Det har även framhållits, att en sådan rätt till inlösen skulle kunna verka nedtryckande på priset, måhända till förfång för rättsägare med bättre rätt än den förköpsberättigade.

Det anförda äger i huvudsak tillämpning även i fråga om en kommunal förköpsrätt. Denna bör därför icke heller få göras gällande i fråga om förvärv som skett vid exekutiv försäljning.

En fastighetsägare kan i stället för att sälja sin fastighet byta denna mot annan egendom. Arrendators förköpsrätt är tillämplig även vid sådant byte. Så var också fallet med kronans förköpsrätt. Jordabalksförslaget innehåller likaledes bestämmelser av samma innebörd.

Nu nämnda lagar och lagförslag upptager vad gäller gottgörelse till den, vars fastighet vid byte blir föremål för förköp, den regeln, att fastigheten skall lösas efter dess värde vid tiden för bytesaavtalet.

Bestämmelser av samma innehåll torde lämpligen böra intagas även i en lagstiftning om kommunal förköpsrätt.

Det torde icke vara nödvändigt eller önskvärt att kommunal förköpsrätt tillämpas då äganderätt till fast egendom övergår genom tillskott till bolag eller förening, utdelning eller skifte från bolag eller förening eller genom fusion.

Släktköp m. m.

I lagen om arrendators förköpsrätt och i jordförvärvslagen göres undantag för s. k. släktköp. Liknande undantag förekom också i 1947 års lag om kronans förköpsrätt och upptages vidare i jordabalksförslaget i fråga om arrendators förköpsrätt och avtalad förköpsrätt. Den krets av anhöriga och andra som härvidlag kommer i fråga är inte densamma i de olika lagarna.

Att släktköp bör undantagas från tillämpningen av en lagstiftning om kommunal förköpsrätt synes uppenbart. En fastighetsägare bör icke förmenas att redan i livstiden fritt fördela sin egendom mellan sådana anhöriga som genom bodelning eller arv i första hand kan komma i besittning av egendomen. Ej heller bör förköpsrätten få utövas, när köpeskillingens storlek och andra avtalsvillkor kan antagas ha bestämts med hänsyn till släktskapsförhållande eller annan nära samhörighet avtalsparterna emellan.

Hur kretsen av anhöriga bör bestämmas kan emellertid vara något tveksamt. Det ligger nämligen i sakens natur, att en uppräkning av olika ifrågakommande fall måste bli tämligen omfattande. Vill man därvid eftersträva fullständighet, kan det inte undgås, att man medtar fall, där skälen för undantag inte är särskilt starka. Å andra sidan finnes fall, som knappast kan ifrågakomma för generellt undantag från förköpsrätt men i vilka på grund av särskilda omständigheter förköpsrättens utövande skulle framstå som obilligt. Vi har därför funnit oss böra föreslå en annan utformning av reglerna på området än som hittills brukats.

Enligt vår mening är det sålunda mest ändamålsenligt att relativt snävt begränsa den krets beträffande vilken ett ovillkorligt förbud mot förköpsrätt på grund av släktskap till säljaren skall råda. För övriga fall bör man i stället öppna möjlighet till en skälighetsprövning. Vi föreslår, att det absoluta förbudet mot utövande av förköpsrätt med hänsyn till släktskap begränsas till säljarens make, avkomling och adoptivbarn samt vidare till avkomlings och adoptivbarns make, om denne förvärvat egendomen gemensamt med avkomlingen eller adoptivbarnet. Vissa släktköp, som är undantagna från tillämpning av lagen om arrendators förköpsrätt och jordförvärvslagen, skulle sålunda icke utan vidare vara undantagna från den kommunala förköpsrätten. Så skulle t. ex. bli fallet med förvärv som gjorts av säljarens adoptivbarns avkomling, hans syskon, syskonbarn och vidare hans makes avkomling, syskon, syskonbarn och adoptivbarn samt makes adoptivbarns avkomling. Vi har funnit det lämpligare, att frågan om förköpsrätt i sådana fall av släktskap eller gemenskap mellan säljare och köpare blir beroende av en skälighetsprövning. Visar det sig därvid att köpet huvudsakligen haft karaktär av en vanlig affärsuppgörelse, bör förköpsrätten få utövas. Har däremot släktskapet eller gemenskapen på

olika sätt kommit till uttryck vid köpet — pris och andra köpevillkor eller ändamålet med köpet — bör förköpsrätten inte gälla. En bestämmelse i ämnet synes lämpligen kunna utformas så, att förköpsrätten icke får begagnas, om det med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller villkoren för köpet eller omständigheterna vid köpet framstår såsom obilligt att förköpsrätten utövas. Såsom exempel på fall då förköp enligt denna regel vanligen bör vara uteslutet kan nämnas att köparen är säljarens fosterbarn.

Annan intressegemenskap

Det förekommer fastighetsköp, där säljaren och köparen eller endera av dem, utan att det är fråga om släktskap eller liknande personlig gemenskap, har ett alldeles speciellt intresse av att köpet genomföres. Om säljaren driver en industri, kan det vara av vikt för honom att en underleverantör får tillgång till mark för en verkstadsanläggning i industriens omedelbara närhet. Ett industriföretag kan också önska bereda sina anställda möjlighet att köpa företaget tillhörig mark för bostadsändamål. Stora bruksindustrier, som ofta har god tillgång till mark, kan finna det förenligt med egna och de anställdas intressen att sälja mark för en mångfald ändamål, exempelvis för idrotts- och friluftsanläggningar, bensinstationer, kiosker, affärer m. m. Åtskilliga andra exempel torde kunna andragas på fall där säljaren har ett särskilt intresse av att försåld mark kommer till användning för ett bestämt ändamål. Även för en markköpare kan det vara av särskild vikt att få förvärva just ett visst markområde, t. ex. i anslutning till en redan innehavd industrifastighet.

I vissa av de fall som ovan exemplifierats kan markpriset vara bestämt med hänsyn till det särskilda intresse säljaren ansett sig ha av att marken användes för det avsedda ändamålet. Så torde exempelvis kunna vara fallet när större industrier överlåter mark till underleverantörer eller anställda.

Enligt vår mening är det befogat att med släktköp likställa köp, där det för säljaren eller köparen eller båda parterna kan anses vara av speciellt intresse att köpet dem emellan kommer till stånd. Särskilt fog för en sådan regel föreligger i de fall då det visas att fastigheten sålts till underpris för att gynna viss person eller visst företag.

På grund härav har den för släktköp avsedda bestämmelsen om skäligheterprövning utformats så, att den blir tillämplig även i nu nämnda fall.

Inlösen av annan egendom

Bestämmelserna i lagen om kronans förköpsrätt stadgade i vissa fall en skyldighet för kronan att lösa även annan egendom än den som avsågs med förköpsrätten. Om kronan önskade genom förköp förvärva en fastighet som

gått i köp med en annan fastighet, vilken icke utan olägenhet kunde skiljas från den med förköpet avsedda fastigheten, var kronan pliktig att lösa denna andra fastighet. Vidare ålåg det kronan att lösa kreatur samt redskap och andra sådana lösören, som fanns på ifrågavarande fastighet och som ingick i köpet (3 §).

Bestämmelser av motsvarande innehåll upptages i jordabalksförslagets 5 kap. 16 § och har avseende å såväl avtalad förköpsrätt som arrendators förköpsrätt. Däremot upptager gällande lag om arrendators förköpsrätt ej några sådana regler.

Kronans lösningsplikt enligt jordförvärvslagen kan också komma att omfatta fastighet som försålts tillsammans med egendom beträffande vilken förvärvstillstånd vägrats (10 § andra stycket).

Det synes ofrånkomligt att en lagstiftning om en kommunal förköpsrätt i förevarande hänseende upptager regler av i huvudsak samma innehåll som bestämmelserna härom i lagen om kronans förköpsrätt och i jordabalksförslaget.

Det bör emellertid observeras, att de återgivna bestämmelserna avpassats för köp av jordbruksfastigheter. Om den kommunala förköpsrätten, såsom i det föregående förordats, skall avse även annan fastighet än jordbruksfastighet, aktualiseras vissa nya problem vad beträffar lösenplikt i fråga om egendom som försålts tillsammans med den fastighet kommunen vill förköpa. Lösningsplikten torde bl. a. böra utsträckas att avse även andra lösören än sådana som avses i de nyssnämnda bestämmelserna. Vidare uppkommer frågan hur lösningsplikten skall utformas, när en fastighet och en därå bedriven rörelse har samma ägare och fastigheten och rörelsen säljes tillsammans. Kommunen kan i ett sådant fall ha intresse av att förvärva fastigheten men däremot icke rörelsen. Skulle förköpsrätten kunna utövas endast beträffande fastigheten, torde detta i allmänhet medföra att rörelsen därefter blev av ringa eller intet värde. Det ter sig därför obilligt, om kommunen skulle få lösa till sig endast fastigheten med påföljd att säljaren eller köparen i fråga om rörelsen skulle drabbas av förlust. Å andra sidan synes icke det förhållandet att en värdefull fastighet säljes tillsammans med en rörelse av obetydligt värde böra utgöra hinder för kommunen att utöva förköpsrätt. En motsatt regel skulle lätt kunna leda till att fastighetsförsäljningar förknippades med överlåtelser av mer eller mindre obetydliga rörelser i syfte att hindra utövandet av en kommunal förköpsrätt.

Vi föreslår, att om en fastighet säljes i nära anslutning till försäljningen av en å fastigheten bedriven rörelse och köparen av fastigheten också är köpare av rörelsen, kommunen icke bör äga möjlighet att utöva förköpsrätt till fastigheten utan att också lösa rörelsen. Denna regel bör gälla även då försäljningen av fastighet och rörelse sker genom separata avtal, om det är samme köpare.

En reglering efter dessa riktlinjer torde medföra, att ett relativt stort

antal fastighetsförsäljningar i praktiken icke kommer att bli föremål för kommunal förköpsrätt. Framför allt kan detta väntas bli fallet i fråga om försäljning av affärs- och fabriksfastigheter.

Arrendators förköpsrätt

Arrendators förköpsrätt och en kommunal förköpsrätt skulle uppenbarligen kunna aktualiseras samtidigt beträffande fastighet, där det finns ett socialt arrende. Frågan vilkendera av dessa båda legala rättigheter som bör givas företräde skall i det följande något beröras.

Såsom i det föregående redovisats avsågs arrendators förköpsrätt få företräde framför den avtalade förköpsrätt som ingår i jordabalksförslaget. Arrendators förköpsrätt hade också företräde framför kronans förköpsrätt enligt 1947 års lag om kronans förköpsrätt. Särskilda omständigheter torde emellertid i dessa båda fall ha utgjort skäl för att arrendators förköpsrätt ansetts böra prioriteras. Vad först gäller förslaget om avtalad förköpsrätt torde det vara tillräckligt att framhålla, att en motsatt prioritetsregel skulle ha medfört, att jordägaren genom avtal med tredje man om förköpsrätt för denne hade kunnat beröva arrendatorn den honom enligt lag tillkommande förköpsrätten. Det förhållandet att kronans förköpsrätt ansetts böra vika för arrendators förköpsrätt torde böra ses mot bakgrunden av ändamålet med 1947 års förköpslagstiftning, som — kort uttryckt — var att tillförsäkra den jordbrukande befolkningen lämpliga brukningsenheter. Detta intresse torde icke ha ansetts vara av sådan tyngd, att det borde överväga det i huvudsak sociala intresse som tillgodoses av reglerna om arrendators förköpsrätt. Även enligt 1955 års jordförvärvslag (5 §) fick rationaliseringsintresset stå tillbaka för denna förköpsrätt. 1965 års jordförvärvslag ger däremot uttryck för en motsatt ståndpunkt.

I de fall då en kommun vill begagna sin förköpsrätt skall syftet vara att tillgodose ett allmänt till kommunen knutet intresse. Detta torde merendels komma att gälla anskaffande av mark till framtida bostadsbyggande. Bestämmelserna om arrendators förköpsrätt har tillkommit främst för att ge arrendatorer av vissa mindre och medelstora gårdar en ökad trygghet för besittningens fortbestånd. Hur viktigt detta syfte än må te sig, torde det likväl icke rimligen i det enskilda fallet böra givas företräde framför en kommuns behov att anskaffa mark för bostäder och andra ändamål, som kommunen har att tillgodose. Det synes därför, bl. a. mot bakgrunden av den nya jordförvärvslagens reglering av motsvarande spörsmål, befogat att låta arrendators förköpsrätt vika i de fall då denna rätt kolliderar med kommunens förköpsrätt.

En sådan reglering av prioriteten mellan de båda förköpsrätterna aktualiserar emellertid ett närliggande spörsmål. Om kommun — utan tillämpning av förköpsrätt — genom köp förvärvar en jordbruksegendom,

å vilken finns ett socialt arrende, kan arrendatorn med tillämpning av bestämmelserna i lagen om arrendators förköpsrätt omintetgöra kommunens förvärv genom att utöva sin förköpsrätt. Därest, såsom ovan föreslagits, kommunens förköpsrätt medges företräde framför arrendators förköpsrätt, bör, enligt vår mening, sistnämnda förköpsrätt framdeles icke vara tillämplig å kommunala markförvärv. Lagen om arrendators förköpsrätt synes alltså böra ändras på sådant sätt, att kommunala markförvärv undantages från dess tillämpningsområde. Frågan om en sådan lagändring synes dock lämpligen böra närmare övervägas av arrendelagsutredningen.

Ytterligare en fråga, som har samband med arrendelagstiftningen, påkallar i förevarande sammanhang uppmärksamhet.

Kommunens förköpsrätt bör, såsom förut betonats, utövas i mycket god tid innan marken skall användas. Där så sker är det ändamålsenligt, att arrendator, som sitter på mark, som kommunen förvärvat med förköpsrätt, beredes tillfälle till fortsatt arrende till dess kommunen behöver taga marken i anspråk för avsett ändamål. De i nyttjanderättslagen upptagna reglerna för sociala jordbruksarrenden rörande bl. a. arrendetidens längd, arrendators optionsrätt och förköpsrätt (2 kap. 50, 51 och 57 §§) är, sedan kommunen blivit ägare av fastigheten och nytt arrendeavtal kommit tillstånd, icke vidare tillämpliga. Lagen den 12 april 1946 om arrende av viss kommunal jord (nr 147) upptager dock liknande bestämmelser beträffande arrende av kommun tillhörig jord, vilken i sin helhet ligger utom fastställd stadsplan eller byggnadsplan. Skillnaden mellan nyttjanderättslagens sociala arrendebestämmelser och motsvarande bestämmelser i 1946 års lag består väsentligen däri, att arrendeperioderna enligt nyttjanderättslagen är fem år medan de i 1946 års lag är endast ett år. Arrendator har även enligt 1946 års lag förköpsrätt. För båda dessa arrendekategorier gäller, att arrendenämnd under särskilda omständigheter kan meddela dispens vad gäller reglerna om arrendetidens längd, arrendators optionsrätt och förköpsrätt. I princip kräves för dispens att jordägaren och arrendatorn är ense.

Det synes väl värt att diskutera, om bestämmelserna i 1946 års lag är tidsenliga. De innebär sålunda bl. a., att en kommun, som arrenderar ut mark för jordbruksändamål och som vill undvika att reglerna om arrendators förköpsrätt blir tillämpliga, måste dels göra förbehåll härom i arrendeavtalet och dels erhålla arrendenämnds godkännande av förbehållet. När ett arrende förnyas enligt bestämmelserna om arrendators optionsrätt, lärer ett nytt arrendeavtal skola anses ha kommit till stånd. Arrendator kan således komma att få förköpsrätt till mark, som en kommun genom förköpsrätt eller annorledes förvärvat, därest kommunen icke bevakar denna fråga och hos arrendenämnden vinner gehör för sin

uppfattning. Vi finner det angeläget, att arrendelagsutredningen även ägnar uppmärksamhet åt senast berörda spörsmål.

Beträffande arrendators förköpsrätt föreslås sålunda att den bör få vika för kommuns förköpsrätt. Frågorna om arrendators förköpsrätt överhuvud bör få utövas när kommun köper mark eller är markägare bör ankomma på arrendelagsutredningen att närmare undersöka.

Kapitel 9

Förfarandet

Förköpsrättens syfte torde ofta kunna vinnas utan några formaliteter. Det kan antagas, att fastighetsägaren, när han vill sälja sin egendom, först erbjuder den till den förköpsberättigade kommunen och att därvid en försäljning kommer till stånd utan att fastigheten utbjudes i allmänna marknaden. Men även då en fastighet blivit såld till annan än kommunen, torde dess övergång till kommunen kunna ordnas genom överenskommelse mellan denna och köparen. Uppgörelse kan träffas antingen så, att köparen överlåter köpehandlingen på kommunen, eller på det sättet att köpeavtalet med säljarens medgivande återgår och den sistnämnde i stället säljer fastigheten till kommunen. Sådana frivilliga överenskommelser medför såväl tidsvinst som inbesparing av rättegångskostnader. Emellertid behövs regler för sådana fall, då syftet med förköpsrätten ej kan vinnas på något av de angivna sätten.

Hembud

1943 års lag om arrendators förköpsrätt öppnar möjlighet för jordägaren att hembjuda fastigheten till arrendatorn. Om arrendatorn icke inom tre månader efter hembudet antager detta, får hans förköpsrätt ej göras gällande under ett år efter hembudet, där ej försäljning sker på villkor, som för jordägaren är mindre fördelaktiga än dem som gällt för hembudet (2 § tredje stycket).

Dessa bestämmelser medför, att den förköpsberättigade efter ett hembud icke kan förhålla sig passiv och avvakta om någon annan person är villig att betala den begärda köpesumman och, om så skulle bli fallet, därefter begagna sin lösningsrätt. Att denna spekulationsmöjlighet icke ansågs böra stå den förköpsberättigade till buds hade bl. a. sin grund i önskemålet att vinna en rättvis sammanjämkning av parternas intressen. Chefen för justitiedepartementet uttalade i propositionen, att med en sådan konstruktion torde de mot förköpsrätten anförda betänkligheterna till stor del få anses undanröjda.

1947 års lag om kronans förköpsrätt upptog en regel av samma innebörd, dock med den skillnaden att den frist, under vilken förköpsrätt ej fick göras gällande, var bestämd till två år efter hembudet. Det förslag till regler om avtalad förköpsrätt, som ingick i jordabalksförslaget, upp-

tog i förevarande hänseende bestämmelser med samma innehåll som de i 1947 års lag.

Enligt vad som tidigare anförts i kapitel 6 bör en kommunal förköpsrätt i huvudsak endast avse fastighetsöverlåtelser som skett utan att kommunen beretts tillfälle att köpa fastigheten i vanlig ordning. En hembudsregel bör därför — såsom också antytts i nämnda kapitel — gälla även i fråga om den kommunala förköpsrätten.

För det fall att kommunen förklarar sig beredd att förvärva fastigheten enligt de för hembudet gällande villkoren men något avtal likväl icke kommer till stånd mellan fastighetsägaren och kommunen, medför givetvis en hembudsregel icke några rättsverkningar. Säljes i ett sådant fall fastigheten till annan än kommunen för ett pris, som överensstämmer med eller överstiger det som gällde för hembudet, inskränker hembudet sålunda icke den rätt till förköp kommunen eljest har.

Hembud och förklaring att villkoren för hembudet godkännes medför icke att ett köp kommit till stånd. Det skulle dock te sig stötande, om en kommun, som delgivit en fastighetsägare sitt beslut att antaga hans hembud, sedermera ändrade sin ståndpunkt härvidlag.

Självfallet behöver kommun, som mottagit ett hembud, en viss betänketid. Hänsynen till fastighetsägarens intressen och till omsättningen på fastighetsmarknaden talar för att denna tid bör bli så kort som möjligt. Med tanke på att ett hembud skall kunna underställas kommunens fullmäktige synes tiden dock icke kunna bli kortare än tre månader.

Hur lång tid kommunen skall vara betagen möjlighet att utöva förköpsrätt efter ett hembud som ej antagits är en fråga som bör bedömas bl. a. med hänsyn till risken för allmänna konjunkturförändringar och fluktuationer i penningvärdet eller andra liknande omständigheter som kan påverka markpriserna. Det kan icke uteslutas, att de förutsättningar, varå kommunen grundat sitt avslag å hembudet, i väsentlig grad kan rubbas under loppet av några få år. Ett pris, som vid en tidpunkt ter sig alltför högt, kan sålunda i händelse av en snabb höjning av den allmänna markprisnivån uppfattas såsom fullt godtagbart och t. o. m. lågt några år senare. Detta talar för att fristen bör vara ganska kort. Å andra sidan är det rimligt, att markägaren efter det hembud ej antagits beredes skälig tid att försöka sälja fastigheten till det pris som han begärt av kommunen. En godtagbar kompromiss mellan angivna intressen synes vara, att fristen bestämmes till två år räknat från hembudet.

Liksom enligt förut åberopade lagar och lagutkast bör gälla, att kommunen bör få utöva sin förköpsrätt, om fastighetsägaren säljer fastigheten till annan på mindre fördelaktiga villkor än dem som han erbjudit kommunen. Avgörandet av frågan om så skett kan erbjuda vissa svårigheter. För att minska dessa svårigheter föreslår vi, att priset i första hand skall bli avgörande. Är priset lägre än det som erbjudits kommunen genom hembu-

det, bör förköpsrätten sålunda alltid få begagnas. Även om så inte är fallet utan priset är detsamma eller rentav något högre, kan likväl övriga villkor, t. ex. betalningsvillkoren, vara så mycket sämre för säljaren att köpet som helhet måste anses oförmånligare än enligt hembudet. Också i ett sådan fall bör förköpsrätten få utövas. I enkelhetens intresse föreslår vi emellertid, att så skall få ske endast om villkoren för försäljningen tillsammanstagna är *avsevärt* ogynnsammare för säljaren än som gällt för hembudet.

I detta sammanhang aktualiseras frågan om kommunen bör åläggas att inom betänketiden uttryckligen besvara hembud som kommunen icke önskar acceptera. Någon sådan skyldighet föreligger icke för förköpsberättigad arrendator och gällde ej heller för kronan enligt lagen om kronans förköpsrätt. Icke heller i förslaget om avtalad förköpsrätt ingick något åläggande av detta slag för den förköpsberättigade.

Om en kommunal förköpsrätt skulle komma att omfatta alla fastigheter inom en kommuns område, ter det sig sannolikt, att kommunen endast kan reflektera på förköp av ett ringa antal objekt som anses vara av särskilt intresse för kommunens utveckling. Huvudparten av de fastigheter inom kommunens område, som utbjudes till försäljning, torde därför falla utom ramen för kommunens förvärvsintresse eller i vart fall för dess aktuella finansiella resurser. Även om en kommun, som vill utöva förköpsrätt, begagnar sig av möjligheten att begränsa tillämpningen till vissa för den framtida utvecklingen särskilt betydelsefulla, större delar av kommunområdet — något som får antagas bli vanligt — torde endast en mindre del av de fastigheter som salubjudes inom dessa delar höra till dem kommunen vill förvärva.

Ett stort antal hembud torde sålunda kunna antagas komma att sakna intresse för kommunen. Det synes då rimligt, att fastighetsägare, som avgivit hembud, snarast möjligt erhåller besked om kommunens ståndpunkt. Även i de fall då kommunen har visst intresse av att förvärva en hembjuden fastighet men finner de i hembudet stipulerade villkoren för ett förvärv oantagliga, är fastighetsägaren betjänt av att snarast möjligt erhålla ett besked om kommunens inställning. Ett sådant besked innebär nämligen, att annan spekulant på fastigheten icke behöver befara att kommunen kan göra gällande förköpsrätt till fastigheten under viss tid efter hembudet, därest fastigheten säljes på i stort sett samma villkor som gällt vid hembudet.

Det anförda talar för att kommun, som mottagit ett hembud, snarast möjligt bör besvara detta. Det synes likväl tveksamt om kommunerna bör åläggas en laglig skyldighet att besvara alla hembud. En sådan skyldighet kan särskilt i de större städerna väntas medföra en avsevärd administrativ belastning. Vi finner det därför lämpligast, att föreskrift i nämnda hänseende icke lämnas, men vi vill samtidigt understryka önskvärdheten av att kommunerna så långt detta låter sig göra utan onödigt uppskov underrättar fastighetsägarna om resultatet av sin prövning av gjorda hembud.

Lagen om arrendators förköpsrätt anger icke på vilket sätt hembud skall ske. Skriftlig form är sålunda ej obligatorisk. Sådan form krävdes ej heller i lagen om kronans förköpsrätt. Icke heller för den förköpsberättigades svar på hembudet har i nämnda lagar föreskrivits skriftlig form. I lagförslaget om avtalad förköpsrätt förutsattes inte heller skriftlig form för hembud eller för svar på hembud. För att ge erforderlig stadga åt förfarandet och undvika tvister om innehållet i hembud och svar finner vi det dock lämpligt, att skriftlig form användes vid avgivande och besvarande av hembud.

Fastighetsägarens intresse att framdeles kunna styrka, att han hembjudit fastigheten till kommunen på vissa villkor synes vara av sådan betydelse, att skriftlig form bör vara obligatorisk i fråga om hembud.

Kommunen bör självfallet registrera mottagna hembud. Om kommunen beslutar att antaga ett hembud synes — som nyss nämnts — skriftligt meddelande härom lämpligen böra överlämnas till fastighetens ägare. Det ligger i sakens natur att det också för kommun, som antagit ett hembud, blir av största vikt att kunna styrka att så skett.

Anmälan

Om syftet med förköpsrätten ej uppnås i anslutning till hembud och om det heller inte kan tillgodoses genom frivillig överenskommelse, sedan egendomen sålts till annan än kommunen, kräves regler för hur förköpsrätten skall utövas. Det mest ändamålsenliga torde i sådana fall vara, att kommunen instämmer köparen till domstol.

Rörande tiden för instämmande av sådan talan må följande anföras.

Gällande lag om arrendators förköpsrätt upptager två talefrister för den förköpsberättigade. Den ena av dessa omfattar tre månader räknat från det köparen söker lagfart. Den andra fristen börjar löpa endast om köparen begagnar sig av möjligheten att anmäla sitt fång för den förköpsberättigade. Fristen är begränsad till en månad från sådan anmälan. Försittes denna tid, äger den förköpsberättigade ej föra talan om förköp.

Lagen om kronans förköpsrätt upptog samma talefrister som nyssnämnda lag.

I jordabalksförslaget rörande avtalad förköpsrätt och arrendators förköpsrätt upptogs endast en talefrist, nämligen en månad från det köparen anmält sitt fång för den förköpsberättigade. Skedde ej sådan anmälan, skulle den förköpsberättigade under obegränsad tid äga väcka förköpstalan mot köparen. Anledningen till att någon talefrist icke anknutits till tiden för lagfartsansökan angavs vara, att en sådan frist skulle innebära risk för rättsförlust. Den förköpsberättigade kunde ju vara ovetande om att egendomen försålts och fick då icke kännedom om lagfartsansökan annat än genom att vidtaga särskilda bevakningsåtgärder.

Såsom av det föregående framgått var en vägande invändning emot

lagen om kronans förköpsrätt, att det ofta hände att köparen hade erhållit lagfart samt flyttat till fastigheten och börjat nyttja denna, innan kronan kunde göra bruk av sin förköpsrätt. Köparens avflyttning och avvecklingen av affären orsakade i sådana situationer ovilja emot de organ som för kronans räkning handlade förköpsärenden.

Att kronans förköpsrätt stundom kom att utövas på ett sent stadium hade flera orsaker. En av dem var att köparna — såsom tidigare redovisats — endast i ett ringa antal fall begagnade sig av möjligheten att anmäla sina fång för lantbruksnämnderna för att därigenom framtvinga ett raskt avgörande i förköpsfrågan. En annan orsak till tidsutdräkten var att både jordägaren och köparen kunde överklaga vissa beslut av lantbruksnämnd, vilka beslut var av omedelbar betydelse för förköpsrättens utövande. Jordägaren kunde sålunda klaga över beslut, varigenom fastigheten förklarats behövlig för rationaliseringsändamål, och köparen ägde överklaga beslut om utövande av kronans förköpsrätt beträffande hans fång.

Vid konstruktionen av en kommunal förköpsrätt är det angeläget att tillse, att frågan om förköp avgöres så snart som möjligt efter det att köpeavtal träffats. Då det kan tyckas att detta i första hand är ett köparens intresse, kunde det måhända synas tillräckligt att denne tillförsäkrades en enkel möjlighet att snabbt åvägabringa ett sådant avgörande. De förut nämnda erfarenheterna från tillämpningen av lagen om kronans förköpsrätt tyder emellertid på att så ej är fallet. Andra utvägar för att bringa förköpsfrågan till ett snabbt avgörande bör därför övervägas.

En talefrist som är anknuten till lagfartsansökan synes behäftad med uppenbara svagheter. I första hand skulle den — såsom också framgår av motiven till jordabalksförslaget — kräva ett tämligen betungande förfarande för att bringa alla lagfartsansökningar till kommunernas kännedom. Då lagfartsansökningar ofta sker långt efter det köpeavtal slutits, kan köparen vidare ha hunnit vidtaga åtskilliga dispositioner med fastigheten och även i övrigt i anledning av köpet, innan han gör sin lagfartsansökan. Med hänsyn till dessa förhållanden ter sig en talefrist, som börjar löpa när lagfartsansökan inges, icke ändamålsenlig.

De angivna konsekvenserna synes icke kunna undgås med mindre man inför ett obligatoriskt underrättelseförfarande mellan köparen och kommunen. Den blivande förköpslagen bör sålunda ålägga dels köparen att inom viss tid från det ett köpeavtal slutits anmäla köpet för kommunen, dels kommunen att inom viss kortare tid efter sådan anmälan för säljare och köpare tillkännage sin ståndpunkt i förköpsfrågan. Vid köparens anmälan bör fogas avskrift av köpehandlingen. Föreskriften om anmälningsplikt för köparen torde dock få ringa effekt, om underlåtenhet att fullgöra denna plikt icke förenas med påföljd. Det må erinras om att såväl nuvarande som tidigare gällande jordförvärvslag upptager stadgande, att

fång, för vilket kräves förvärvstillstånd, blir ogillt, om sådant tillstånd ej sökes inom tre månader från fånget.

Motsvarande bör gälla i fråga om här avsedda underrättelser. Köpet bör sålunda, vid äventyr att fånget blir ogillt, anmälas till kommunen. På samma sätt bör kommunen inom viss kortare tid underrätta säljaren och köparen om sin ståndpunkt och inom samma tid — vid äventyr av förköpsrättens förlust — instämma köparen till domstol.

För att om möjligt förebygga rättsförluster föreslår vi emellertid, att, om köparen söker lagfart inom den tid som han har på sig att anmäla köpet till kommunen, inskrivningsdomaren skall vara skyldig att underrätta därom i hans ställe. Nämnda tid, som i det följande föreslås bli tre månader, är densamma som gäller för sökande av lagfart i stad och enligt jordabalksförslaget framdeles skall gälla även på landet. Inskrivningsdomarens underrättelseskyldighet gäller självfallet icke, om köparen själv fullgjort sin anmälningsskyldighet.

Köparens anmälningsplikt i förhållande till kommunen och den därtill knutna ogiltighetspåföljden bör givetvis icke gälla inom områden, där kommunen icke tillkännagivit att den kan komma att utöva förköpsrätt, icke heller vid förvärv på exekutiv auktion, vid kronans eller landstingskommuns köp eller vid sådana köp mellan nära anhöriga som är ovillkorligen undantagna från förköpsrätt.

Rörande utgångspunkten för beräkning av köparens anmälningsfrist bör följande anmärkas.

Jordförvärvslagen, som i detta hänseende icke innehåller någon ändring i förhållande till motsvarande bestämmelse i 1955 års jordförvärvslag, föreskriver att, om förvärvstillstånd ej sökts före fånget, sådant tillstånd skall sökas inom tre månader från det fånget skedde. I den av lantbruksstyrelsen utgivna kommentaren till 1965 års jordförvärvslag (Meddelanden serie C nr 14) anföres, att utgångspunkten för tremånadersfristen vid köp skall vara den dag, då köpekontrakt upprättats. Har i köpekontraktet stadgats att köpebrev skall utfärdas, efter det vissa villkor fullgjorts, torde emellertid, enligt nämnda kommentar, tiden få räknas från köpebrevets dag, vilket också angives vara praxis i fråga om tidsfrist för sökande av lagfart.

Rättsfallet NJA 1955: 449 behandlar förevarande spörsmål. Villkorligt köp av fast egendom ansågs här ogiltigt, då ansökan om förvärvstillstånd ej gjorts inom tre månader från upprättande av köpekontrakt. Av domslutet framgår, att säljaren genom köpeavtalet bundit sig utan möjlighet att ensidigt frånträda avtalet, medan köparen uppställt villkoret, att han vid viss senare tidpunkt ägde välja om han påfordrade köpets fullgörande eller ej. Villkoret ansågs tillkommet i syfte att kringgå gällande jordförvärvslag.

Utgången i detta fall synes med hänsyn till sistnämnda förhållande icke strida mot lantbruksstyrelsens ovan återgivna ståndpunkt om hur tidsfristen i allmänhet skall beräknas vid dubbla köpeavtal.

Det synes ändamålsenligt, att tidsfristen enligt den blivande förköpslagen beräknas på samma sätt som fristen enligt jordförvärvslagen. Det kan visserligen, när det är fråga om dubbla köpehandlingar, både ur allmän och enskild synpunkt förefalla angeläget, att anmälan enligt förköpslagen sker så snart som möjligt och alltså redan när köpekontraktet slutits. Något hinder bör heller icke möta, att anmälan sker redan efter upprättandet av köpekontrakt även i de fall då köpebrev senare skall utfärdas. Att uppställa krav på att anmälan — vid äventyr att fånget eljest blir ogillt — skall ske inom viss tid från köpekontraktets upprättande synes dock icke lämpligen böra ifrågakomma i fall av nu diskuterat slag. Enligt den praxis som återgivits av lantbruksstyrelsen och som synes gälla sedan lång tid är köparen bevarad vid sin rätt att göra ansökan om förvärvstillstånd, om han blott gjort ansökan inom tre månader från köpebrevets dag, och detta även om köpekontrakt tidigare utfärdats och mer än tre månader förflutit mellan köpekontraktet och köpebrevet. Att tillämpa olika metoder för beräkning av tidsfrist enligt jordförvärvslagen och en lag om kommunal förköpsrätt synes icke tilltalande. Härtill kommer att förköpsrättens konstruktion — kommunen inträder i köparens ställe — synes göra det nödvändigt att i vissa fall avvakta att i köpekontraktet stipulerade villkor uppfylles innan förköpsrätt utövas. Detta gäller självfallet i första hand villkor, som ej är hänförliga till köparens förhållanden eller åtgärder utan till säljarens. Om säljaren exempelvis sålt fastigheten under förbehåll att han får en viss tjänst eller blir ägare till en annan fast egendom, kan ett slutligt avgörande av förköpsfrågan ej ske, förrän det blivit klart att han fått tjänsten eller förvärvat egendomen. Uppenbart är emellertid, att det i allmänhet ligger i avtalskontrahenternas intresse att snart åvägabringa ett avgörande i förköpsfrågan och att detta intresse bäst tillgodoses om endera av dem omedelbart efter det köpekontrakt tecknats anmäler försäljningen för kommunens styrelse.

Det kan givetvis diskuteras om anmälningsplikten bör gälla även sådana fång som enligt hembudsregeln ej är underkastade förköpsrätt. Prövningen av frågan, om en egendom sålts på villkor som med hänsyn till nämnda regel utesluter utövande av förköpsrätt, torde emellertid stundom kunna bli komplicerad. Att lägga denna prövning på inskrivningsdomarna synes därför ej lämpligt. Lämpligare är, att anmälningsplikten får gälla även sådana fall, där köparen anser att ett hembud utesluter förköp. Det får då ankomma på kommunen att, efter det anmälan om fånget inkommit, för sin del ta ställning till frågan om de avtalade köpevillkoren är sådana, att förköpsrätt bör utövas trots att hembud avvisats eller lämnats obesvarat. Blir svaret jakande och uppnås ej överenskommelse med köparen, bör den rättsliga prövningen äga rum vid domstol.

Fristen för anmälan bör av skäl som förut nämnts göras så kort som möjligt. Anmärkas må, att jordförvärvslagen medger en frist om tre månader för ansökan om förvärvstillstånd. Även enligt 1916 års utlänningsförbuds-

lag är ansökningstiden bestämd till tre månader. En tremånadersfrist gäller vidare för anmälan enligt lagen om arrendators förköpsrätt.

Risken för rättsförluster, som är en väsentlig faktor då det gäller att bestämma längden av de tidsfrister varom här är fråga, synes motivera, att även i en lag om kommunal förköpsrätt köpare och säljare får tre månader på sig att anmäla köpet för kommunen.

Ogiltighetspåföljden

Så länge tidsfristen för anmälan av fång till kommunen löper, är avtalet givetvis bindande för kontrahenterna. Blir avtalet till följd av underlåten anmälan ogillt, innebär detta i princip, att kontrahenterna icke är skyldiga att fullgöra vad de enligt avtalet åtagit sig samt att, om fullgörande redan kommit till stånd, återbäring skall äga rum. Särskild talan för att åvägabringa eller konstatera ogiltigheten kräves icke.

Verkningarna av den ogiltighetspåföljd som förekommer enligt jordförvärvslagstiftningen har belysts i olika sammanhang. (Se Kurt Grönfors: Ogiltighetspåföljden enligt jordförvärvslagen SvJt 1955 sid. 449; Åke Malmström: Svensk rättspraxis; Sakrätt 1948—1954; SvJt 1955 sid. 609 och 610 samt Kungl. lantbruksstyrelsens meddelanden, Serie C, Rationaliseringsavdelningen Nr 14: 1965 års Jordförvärvslag sid. 67—74). Uppenbart är, att det icke kan vara påkallat att i en lagstiftning om kommunal förköpsrätt särskilt reglera de olika frågor, som kan uppkomma genom att ett avtal blir ogillt. Därest en sådan reglering över huvud skulle befinnas önskvärd, bör frågan härom upptagas i ett större sammanhang.

Ett köpeavtal, som blivit ogillt emedan anmälan till kommunen försummats, kan få ny giltighet, om kontrahenterna träffar avtal härom i den form som är föreskriven för köp av fast egendom.

Kommunens åtgärder

Då en kommun beslutar att införa förköpsrätt inom sitt område, är det nödvändigt att beslutet på lämpligt sätt bringas till allmänhetens kännedom. Införandet bör ske fr. o. m. ingången av ett kalenderår och beslutet bör bekantgöras senast under oktober månad året innan. Samma regler bör tillämpas vid beslut om utvidgning eller inskränkning av förköpsområdet. Inskrivningsdomaren bör tillställas särskild underrättelse om beslut av ifrågavarande slag.

När kommunen mottager skriftligt hembud å fastighet, som är underkastad kommunal förköpsrätt, är det, som förut nämnts, önskvärt, att hembudet registreras och snarast möjligt skriftligen besvaras. Underlåter kommunen att inom viss tid besvara hembudet, får underlåtenheten samma rättsverkan som om hembudet avvisats.

Tidpunkten för anmälan om försäljning av fastighet, som är underkastad förköpsrätt, eller för lagfartsansökan blir i enlighet med det förut sagda avgörande för om köparens fång skall bli ogiltigt eller ej. Samma tidpunkt blir bestämmande för de tidsfrister som kommunen själv har att iakttaga. Det är därför betydelsefullt att erhålla bevis om nämnda tidpunkt. På grund härav föreslår vi, att kommunen skall meddela säljaren och köparen dagen för mottagande av anmälan eller av underrättelse från inskrivningsdomaren, då underrättelseskyldighet åvilar denne.

Vad gäller längden av de frister, som bör stå kommunen till buds efter hembud, anmälan eller underrättelse för ett avgörande i förköpsfrågan, bör följande observeras. Köp av fast egendom föregås ofta av tekniska och ekonomiska utredningar av kvalificerad art. I synnerhet gäller detta i fråga om förvärv av större obebyggda eller glesbebyggda områden, som kan komma i fråga för exploatering. Ett kommunalt förvärv måste vidare behandlas i flera kommunala instanser. Enligt gällande rätt är det fullmäktige som till sist fattar beslut om köp av fast egendom. Det sagda innebär, att en frist om exempelvis fem veckor — den besvärsfrist som i allmänhet tillkommer kommunernas beslutande församlingar — i många fall, och sannolikt i de för kommunernas utveckling mest betydelsefulla, skulle vara alltför kort för att en kommun slutgiltigt skall kunna avgöra, om hembud skall antagas eller om förköpsrätt skall utövas eller ej. Även om formerna för kommunala beslut i markförvärvsärenden skulle komma att förenklas — en fråga som behandlats i kommunalrättskommitténs betänkande VII Kommunala bolag (SOU 1965: 40) — torde fristen, enligt vår mening, knappast kunna bestämmas till kortare tid än tre månader. Å andra sidan torde — som tidigare nämnts — hänsynen till fastighetsägarens och köparens intressen samt till omsättningen på fastighetsmarknaden tala för att fristen ej bör vara längre.

Vad i det föregående anförts utesluter emellertid inte, att kommunerna i åtskilliga fall kan vara klara med ett ställningstagande i en hembuds- eller förköpsfråga efter betydligt kortare tid än tre månader. Självfallet gäller detta i första hand då det är fråga om fastigheter, som en kommun över huvud taget inte önskar förvärva, eller då villkoren för ett förvärv är uppenbart oförmånliga. Ett kommunalt ställningstagande i förköpsfrågan torde i dylika fall icke behöva ta någon längre tid i anspråk. Möjligheten att delegera den kommunala beslutanderätten i de fall då något kommunalt intresse för förköp uppenbarligen icke föreligger bör självfallet utnyttjas.

När det gäller hembud skall kommunen besluta om hembudet skall antagas eller ej. Avser beslutet att hembudet skall antagas, bör det, enligt vad förut sagts, åligga kommunen att tillkännage detta för fastighetens ägare inom tre månader från hembudet. Även om beslutet överklagats, är ett sådant tillkännagivande inom stadgad tid en förutsättning för att antagandet av hembudet skall få avsedd rättsverkan. Har kommunen beslutat att antaga hembudet och anföres därefter besvär över beslutet, kan kommunen så-

lunda icke dröja med sitt tillkännagivande till dess länsstyrelsen och i förekommande fall regeringsrätten prövat besvären.

Kommunen skall, såsom framgår av det förut anförda, efter bekräftelse av anmälan eller underrättelse om försäljning fatta beslut i förköpsfrågan inom tre månader och måste vidare, om beslutet innebär att förköpsrätt skall utövas, inom samma tid väcka talan härom. Det synes visserligen, såsom tidigare nämnts, sannolikt, att domstolsförfarande i flertalet fall kan undvikas, men så blir givetvis icke alltid fallet. Situationen kan alltså vara den att, sedan kommunen fattat ett beslut att utöva förköpsrätt och underrättat säljaren och köparen samt inskrivningsdomaren härom, köparen är ovillig att frivilligt överlåta fastigheten till kommunen. Kommunen måste då, vid äventyr att förköpsrätten eljest icke kan utövas, väcka talan mot köparen inom tre månader från det anmälan om köpet kommit kommunen tillhanda. Den omständigheten att säljare eller köpare eller annan medlem av kommunen anfört besvär över kommunens beslut att utöva förköpsrätt medför icke att kommunens tidsfrist för väckande av talan förlänges. Talan skall sålunda även i sådana fall väckas inom tre månader från det kommunens styrelse mottagit anmälan eller underrättelse om försäljningen. Då kommunala beslut, som icke inhiberats av besvärsmyndighet, får verkställas utan hinder av anförda besvär, bör rättegången icke uppskjutas med anledning av dylika besvär. Det synes sålunda ändamålsenligt, att domstolen håller förberedelse i målet, även om kommunalbesvären ännu icke avgjorts. Däremot torde det vara lämpligt, att förköpsmålet icke avgöres av domstolen, förrän besvären slutligt prövats.

Uppenbarligen kommer införandet av ett förköpsinstitut att medföra åtskilliga nya administrativa bestyr för kommunerna. Hur dessa skall fördelas inom den kommunala administrationen beror givetvis i första hand på kommunallagens bestämmelser. Den kommunala organisationen kan emellertid inom kommunallagens ram variera högst betydligt. Några anvisningar för hur förköpsärendena skall handläggas inom kommunerna synes därför icke böra lämnas.

Det är inte otänkbart, att de ökade bestyr en kommunal förköpsrätt kan komma att medföra för vissa kommuner anses överväga de fördelar som kan vinnas genom tillämpning av förköpsrätt. Så torde t. ex. kunna bli fallet i åtskilliga landsbygdskommuner men också i städer, som har gott om mark eller som är belägna inom zoner av landet där expansionen är måttlig. I sådana kommuner torde intresset att med tillämpning av förköpsrätt förvärva en eller annan begärlig fastighet knappast kunna förväntas vara så stort, att det motsvarar den administrativa tunga ett bruk av förköpsrätten skulle medföra.

Med den konstruktion av förköpsrätten vi ovan förordat ankommer det på kommunen själv att avgöra huruvida förköpsrätt över huvud taget skall tillämpas inom dess område och att, om så skall bli fallet, besluta om tillämp-

ningen skall avse hela kommunområdet eller begränsas till viss eller vissa större delar, som bedöms såsom särskilt betydelsefulla för samhällsutvecklingen.

Om och i vilken utsträckning förköpsrätt skall tillämpas blir alltså en fråga, som varje kommun får bedöma från sina utgångspunkter.

En viktig faktor att ta i betraktande, när kommunen skall besluta om förköpsrätt skall tillämpas eller ej, är hur ett sådant beslut kan komma att påverka prisutvecklingen. Såsom redan tidigare betonats, kan förekomsten av en kommunal förköpsrätt tänkas föranleda enskilda markspekulanter att betala överpris för att gardera sig mot kommunalt förköp, nämligen om de icke är förvissade om att kommunen kommer att kunna erbjuda för deras behov lämplig mark på skäliga villkor. De avsedda fördelarna med en kommunal förköpsrätt är sålunda beroende av att denna rätt utövas inom ramen för en långsiktig och rättvis politik i fråga om markinköp samt försäljning av mark eller upplåtelse av mark med tomträtt. Uppfylles icke dessa villkor, kan förköpsrätten motverka det syfte som den är avsedd att tillgodose.

Återkallande av talan

Enligt de bestämmelser, som gäller för arrendators förköpsrätt, får talan om förköpsrätt ej utan köparens medgivande återkallas. Regler av i huvudsak motsvarande innehåll fanns i lagen om kronans förköpsrätt och upptogs i jordabalksförslaget om avtalad förköpsrätt och arrendators förköpsrätt. I nämnda förslag föreskrevs, att beträffande rättegången i mål om förköp skulle — med vissa undantag — gälla vad som i allmänhet är stadgat om mål angående sak, varom förlikning är tillåten. Detta innebar, att, om käranden återkallade sin talan, sedan svaranden ingått i svaromål, målet likväl skulle prövas, om svaranden yrkat det.

En regel av i huvudsak samma innebörd torde böra införas i en lagstiftning om kommunal förköpsrätt.

Jämkningar i köpevillkoren

Kommunen bör principiellt vara bunden av samtliga i köpeavtalet upptagna villkor. När det gäller andra villkor än priset, kan dock avvikelser stundom vara nödvändiga. I köpehandlingen upptagna bestämmelser om tillträdesdag och betalningsterminer kan sålunda icke utan vidare göras tillämpliga på den som vill utöva förköpsrätt, detta bl. a. emedan tillträdesdag och betalningstermin kan infalla, innan det är avgjort om förköpsrätten skall komma att utövas.

Vid ett köp kan också avtalas, att köparen skall fullgöra något åtagande av mera personlig art, en arbetsprestation eller dylikt, eller erlägga likvid

med viss egendom, exempelvis en bostadsrätt, en båt, en bil eller ett konstverk.

Det torde böra ankomma på domstol att — i brist på åsämjande — jämka köpevillkoren med hänsyn till förhållanden av nu nämnt slag. När det gäller naturaprestationer som kommunen inte har möjlighet att fullgöra, bör det stå domstolen fritt att efter omständigheterna bedöma, om säljaren skall avstå från prestationen mot viss ersättning av kommunen eller om köparen skall fullgöra prestationen gentemot säljaren och härför erhålla gottgörelse av kommunen.

Kan det antagas, att viss naturaprestation av ovan angivet eller liknande slag, t. ex. personlig omvårdnad om säljaren eller någon anhörig till honom, varit av särskild vikt för köpeavtalets tillkomst, kan givetvis fråga uppkomma om förköpsrätt överhuvud skall få utövas. Gäller det villkor eller omständighet i övrigt av sådan beskaffenhet att ett förköp framstår såsom obilligt, skall ju, enligt vad i det föregående föreslagits, förköpsrätt icke få utövas. Observeras bör dock, att prövningen av sistnämnda spörsmål bör äga rum innan domstolsförfarandet avslutas och vara förbehållen länsstyrelse och regeringsrätten efter kommunalbesvär.

Beträffande skyldighet för den förköpsberättigade att lösa annan egendom än den som omfattas av förköpsrätten hänvisas till kapitel 7.

Ersättning till köparen

En köpare som går miste om sitt förvärv, emedan en kommun utövar förköpsrätt, bör i rimlig omfattning hållas skadeslös.

I detta hänseende föreskrevs i lagen om kronans förköpsrätt skyldighet för kronan att ersätta köparen dennes utgifter för lagfart samt nödig kostnad som köparen hade lagt ned på fastigheten. I avräkning häremot skulle gå värdet av avkastning av fastigheten, som köparen tillgodogjort sig. En motsvarande bestämmelse upptages i lagen om arrendators förköpsrätt.

Det kan ifrågasättas, om icke dessa ersättningsregler, vilka är avpassade för förvärv av mark för jordbruksändamål, i vissa avseenden är något för snäva när det gäller en kommunal förköpsrätt, som skall ha avseende på fastigheter av alla slag. Det synes visserligen i princip icke rimligt, att en köpare skall tillerkännas någon form av skadestånd enbart av det skälet, att han fått avstå från äganderätten till fastigheten. Att egendomen gått honom ur händerna beror ju på att kommunen utövat en rätt, som statsmakterna funnit böra tillkomma kommunen. Däremot ter det sig naturligt, att köparen erhåller gottgörelse för de nödiga utlägg, som han haft i samband med köpeavtalets slutande, exempelvis för egna resor och för anlitande av juridisk och teknisk expertis.

Beträffande köparens lagfartskostnader må följande uppmärksammas. Enligt 1964 års stämpelskatteförordning utgår — med vissa i förevarande

sammanhang betydelselösa undantag — stämpelskatt å köp och byte av fast egendom. Beslut om skatt meddelas av inskrivningsdomaren på den inskrivningsdag, då ansökan i ärendet först upptages. Endast för det fall att ansökan om lagfart avslås på den inskrivningsdag, då beslut rörande skatten meddelas, skall skatt för förvärvet icke utgå.

När köpare av fastighet, som är underkastad förköpsrätt, söker lagfart i enlighet med lagfartsförordningens bestämmelser, blir han sålunda pliktig att betala skatt även i de fall hans lagfartsansökan förklaras vilande i avbidan på utgången i förköpsfrågan.

Stämpelskatteförordningens regler om återvinning av skatt synes i nuvarande lydelse icke bli tillämpliga i fråga om stämpelskatt, som köpare erlagt efter ansökan om lagfart, om fastigheten senare på grund av förköpsrätt frångår honom.

Det sagda kan anses tala för att kommun — i överensstämmelse med vad som gällde för kronan enligt lagen om kronans förköpsrätt — bör åläggas att återgälda köparen vad denne erlagt i stämpelskatt.

Observeras bör emellertid, att kommuns markförvärv — med vissa mindre betydelsefulla undantag — också är underkastade skatteplikt. En föreskrift om skyldighet för kommunen att ersätta köparen dennes lagfartskostnader skulle därför i realiteten betyda, att kommunen vid förköp fick betala dubbel stämpelskatt, om köparen var fysisk person, och tredubbel stämpelskatt, om köparen var juridisk person. När kronan enligt lagen om kronans förköpsrätt gottgjorde köparen hans lagfartskostnad innebar det däremot endast, att kronan, vars fång ej belades med lagfartsstämpel, återbetalade till köparen vad kronan uppburit av honom i stämpelavgift.

Det anförda synes tala för att stämpelskatteförordningens regler om återvinning av skatt bör ändras så, att av köparen erlagd skatt efter ett kommunalt förköp kan återvinnas.

Utformas denna nya regel på sådant sätt, att köparen berättigas återvinna erlagd stämpelskatt, bör kommunen i lag om kommunal förköpsrätt icke åläggas skyldighet att gottgöra köparen hans lagfartskostnader.

Om regeln i stället får den innebörden, att det blir kommunen som får möjlighet att återvinna av köparen erlagd skatt, som kommunen gottgjort honom, bör i lagen om kommunal förköpsrätt kommunen förpliktas ersätta köparen hans kostnader för lagfart.

Vi har vid utformningen av kommunens ersättningsskyldighet utgått från stämpelskatteförordningens nuvarande lydelse. Vi finner det dock angeläget, att förordningen vid lämpligt tillfälle ändras på sätt ovan antytts. Från vissa synpunkter vore det att föredraga, att kommunen tilldelades återvinningsrätten. Köparen, som ju på grund av ett tvångsförfarande från samhällets sida gått miste om en inköpt fastighet, behövde då inte också ligga ute med lagfartskostnaderna någon längre tid och bespa-

rades dessutom dels besväret att göra ansökan om återvinning och dels risken att, om fristen för sådan ansökan försummades, gå miste om vad han lagt ut.

Rättegångskostnader

Kostnaden för rättegången i underrätt torde böra bäras av kommunen, om ej särskilda förhållanden föranleder till annat. Beträffande kostnaderna i hovrätt och högsta domstolen finner vi den av expropriationsutredningen föreslagna regeln om rättegångskostnad i expropriationsmål lämplig även i fråga om mål rörande kommunal förköpsrätt. Regeln, som nära ansluter sig till det system, som tidigare införts i lagen om ersättning för minskad fiskerätt och som också kommit att gälla en betydande grupp vattenmål, innebär, att enskild parts rätt att få ersättning för kostnad som han ådragit sig genom att själv fullfölja talan till högre rätt blir beroende av huruvida och i vad mån hans talan bifalles. Den omständigheten att en kommunal förköpsrätt utgör ett nytt institut i svensk rätt kan visserligen tala för en generösare kostnadsregel under ett övergångsskede, i de fall en enskild parts fullföljda talan gäller en rättsfråga. Denna synpunkt bör emellertid vägas emot intresset av enhetliga kostnadsregler i mål av samma typ. I anslutning härtill må nämnas, att flertalet av de rättsfrågor, som kan aktualiseras vid tillämpningen av en kommunal förköpslagstiftning, också uppkommer i mål inom jordförvärvslagstiftningens område samt vid tillämpning av lagen om arrendators förköpsrätt. En viss ledning för bedömningen av rättsfrågor, som kan väntas förekomma vid tillämpning av en lag om kommunal förköpsrätt, kan därför erhållas genom studium av rättsfall och lagkommentarer, som avser tillämpningen av förutnämnda lagstiftning. Även rättspraxis vad gäller lagen om kronans förköpsrätt torde härvidlag kunna tjäna till ledning.

Lagfart

Ogiltighetspåföljden kräver visst beaktande då lagfart sökes innan förköpsfrågan avgjorts.

Jordförvärvslagen upptager en bestämmelse av innehåll, att, då fråga om rätt att förvärva fast egendom ännu ej är avgjord, sådant hinder beträffande lagfart skall anses möta, som avses i 10 § lagfartsförordningen (9 § andra stycket jordförvärvslagen). Sådant hinder medför, att lagfartsansökan skall förklaras vilande.

Innan en fråga om kommunalt förköp slutgiltigt avgjorts, är det, enligt vad tidigare framgått, ovisst om köparens fång kommer att stå sig eller ej. Om förköpsrätten utövas, övergår ju äganderätten till kommunen. Det

synes, bl. a. med tanke på förköpsrättens konstruktion och lagfartens betydelse i olika hänseenden, icke lämpligt, att köparen erhåller lagfart under tid då avtalet kan bli ogillt eller då äganderätten kan komma att övergå till kommunen. Sökes lagfart inom sådan tid, vilket med hänsyn till gällande och föreslagna bestämmelser rörande tid för lagfartsansökan, ofta kan komma i fråga, bör ansökningen därför förklaras vilande.

Med hänsyn till det ovan sagda synes det ändamålsenligt att även i förköpslagen föreskrives, dels att talan om förköp — på samma sätt som gäller vid expropriation — skall antecknas i fastighetsboken och dels att lagfartsansökan, som göres under tid då fråga om kommunalt förköp ej är avgjord, skall förklaras vilande enligt 10 § lagfartsförordningen.

Förköpsrätten innebär i princip, att den förköpsberättigade inträder i köparens ställe och förvärvar egendomen av säljaren på de villkor som gällt mellan honom och köparen. Med hänsyn härtill är det lämpligt, att det i förköpslagen klart utsäges, att kommunens förvärv skall anses ha skett från säljaren. En sådan regel innebär, att rättsverkan av de transaktioner köparen företagit under mellantiden — t. ex. försäljning av egendomen eller ansökan om inteckning — blir beroende av huruvida förköp kommer till stånd eller ej.

Det synes emellertid från rättssäkerhetssynpunkt nödvändigt, att, i likhet med vad som skett i jordförvärvslagen, föreskrift lämnas för det fall, att lagfart meddelats i strid mot den ovan föreslagna bestämmelsen om vilandeförklaring. I sådant fall bör lagfarten tilläggas den betydelsen, att en äganderättsövergång skall anses ha skett, trots att frågan om förköp ännu icke avgjorts. Köpet blir då inte ogillt, även om så eljest rätteligen skulle ha blivit fallet, och förköpsrätt kan icke utövas, förrän fastigheten säljes på nytt.

Då en kommun genom förköpsrätt förvärvar en fastighet, sker detta för ändamål, som det åligger kommunen att tillgodose. I regel torde förköpsrätt komma att utövas för att kommunen skall kunna fullgöra de förpliktelser som enligt lag åvilar kommun inom bostadsförsörjningens område. Mål om utövande av förköpsrätt kommer vidare att prövas av domstol. Situationen påminner sålunda i väsentliga avseenden om expropriation. Lagfartsförordningen innehåller särskilda bestämmelser om lagfart bl. a. å fång, som skett enligt gällande författningar om jords och lägenhets avstående för allmänt behov (8 § andra stycket), till vilka fång hänföres expropriation. I sådana fall upprätthålles icke de eljest för lagfart uppställda kraven, att förre ägarens laga åtkomst skall styrkas (7 §) och att föregående fång skall vara lagfarna (8 § andra stycket). Bestämmelser av väsentligen samma sakinnehåll föreslås gälla enligt till lagrådet nu remitterat förslag till ny jordabalk. Det synes ändamålsenligt, att bestämmelserna i 8 § andra stycket lagfartsförordningen även blir tillämpliga i fråga om kommunalt fastighetsförvärv, som skett genom utövande av förköpsrätt. Föreskrift härom bör lämpligen intagas i en blivande lag om kommunal förköpsrätt.

Det synes ofrånkomligt att införandet av en kommunal förköpsrätt i vissa hänseenden kommer att öka inskrivningsdomarens arbetsuppgifter. Denna ökning synes dock — enligt vår mening — icke behöva bli av alltför stor omfattning.

Vad inskrivningsdomaren har att göra är i stora drag följande.

När lagfartsansökan ingives, skall undersökas, om fastigheten ligger inom sådant område och om köpet skett inom sådan tid, att kommunal förköpsrätt över huvud taget kan ifrågakomma. Då det — enligt vad förut nämnts — bör åligga kommunen att meddela inskrivningsdomaren, inom vilka delar av kommunens område förköpsrätt kan komma att utövas, kan uppgift i nyssnämnda hänseenden inhämtas ur handlingar som är tillgängliga för inskrivningsdomaren. Kan förköpsrätt utövas, skall sökanden anmodas att förete bevis om att försäljningen anmälts för kommunen inom tre månader från det den skedde. Inskrivningsdomaren skall vidare undersöka, huruvida kommunen inom den stadgade tremånadersfristen väckt talan om förköp.

Ligger fastigheten ej inom »förköpsområde» eller har försäljningen skett vid en tidpunkt, som utesluter utövande av förköpsrätt, kan lagfart givetvis utan vidare meddelas. Detsamma gäller, om egendomen sålts på exekutiv auktion eller till kronan eller till landstingskommun eller till säljarens make eller till hans avkomling eller adoptivbarn eller till sådan anhörig och hans make gemensamt.

Är ej något av nyssnämnda fall för handen och har fånget icke anmälts för kommunen inom tre månader från försäljningen, är köpet ogillt, i följd varav ansökan om lagfart skall avslås. Löper alltjämt tiden för anmälan, när lagfart sökes, och har någon anmälan ej skett, skall ogiltighetspåföljden dock ej inträda. I sådant fall skall inskrivningsdomaren utan dröjsmål underrätta kommunens styrelse om försäljningen och samtidigt till styrelsen överlämna avskrift av fångeshandlingen.

Då anmälan gjorts i rätt tid eller underrättelse av nyssnämnda slag skett, men fristen för kommunens ställningstagande ej gått till ända, skall lagfartsansökan vilandeförklaras. Göres ansökan om lagfart, sedan kommunen väckt talan om förköp men innan lagakraftägande dom i målet föreligger, skall vilandeförklaring också ske. Kan vid tiden för lagfartsansökan konstateras, att kommunen icke väckt talan om förköp inom tre månader från det anmälan eller underrättelse om försäljningen kom dess styrelse tillhanda, kan lagfart meddelas.

Kapitel 10

Rättslig prövning

I det föregående har diskuterats vissa spörsmål som gäller förköpsrättens begränsning med hänsyn till allmänna och enskilda intressen samt åtskilliga frågor som gäller förfarandet då förköpsrätt skall utövas. Härvid har stundom kompetensfördelningen mellan olika myndigheter berörts. I det följande avser vi att gå närmare in på denna fördelning.

Många av de frågor, som kan kräva handläggning av myndighet då kommunal förköpsrätt utövas, uppkommer också när kommunen på vanligt sätt köper fast egendom. Dessa frågor är i huvudsak av två slag, nämligen frågor som rör den kommunala kompetensen och tvistefrågor mellan säljaren och kommunen i dennas egenskap av köpare. Frågor av förstnämnda slag avgöres, när det gäller vanliga köp, i första hand av kommunen och efter kommunalbesvär av vederbörande länsstyrelse och regeringsrätten, medan frågor av det senare slaget ankommer på domstols prövning. Vi har funnit, att prövningen av förköpsärenden bör anordnas på i huvudsak samma sätt.

Anmärkas må, att vi även diskuterat möjligheten att anordna myndighetsprövningen enligt det mönster, som förekommer när kommunala organ utövar s. k. självförvaltning. Vi har emellertid funnit en sådan ordning mindre lämplig, främst därför att förköpsärendena då hade kommit att intaga en av sakliga skäl icke motiverad särställning i förhållande till andra ärenden, som gäller kommuns köp av fast egendom.

Kommunalbesvär kan avse såväl felaktighet i förfarandet som felaktighet i innehållet. Det förra slaget karaktäriseras därmed, att beslutet »ej tillkommit i laga ordning»; det senare slaget omfattar fyra olika typer: att beslutet står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet som fattat beslutet, eller att det kränker klagandens enskilda rätt eller att det eljest vilar på orättvis grund. De tillämpliga besvärsgrunderna innebär i princip, att endast rättsbesvär och icke lämplighetsbesvär får anföras. Besvärsmyndigheten är dock icke avskuren från möjligheten att även pröva skälen för ett kommunalt beslut. Lagligheten av ett beslut om inköp av en fastighet torde exempelvis icke kunna bedömas utan kännedom om ändamålet med köpet. Besvärsmyndigheten kan däremot icke taga upp hela det spörsmål, som varit föremål för den kommunala myndighetens beslut, och inskränker därför sina avgöranden till att antingen ogilla besvären eller upphäva det klandrade beslutet. För att motverka att besvär blir onyttiga genom beslutets verkställande kan besvärs-

myndighet förordna om inhibition. Nämnas bör dock att dylika förordnanden är tämligen sparsamt förekommande.

Kommunalbesvär kan anföras endast av den som är medlem i kommunen. Medlem av kommunen är — förutom den som är mantalsskriven där — den som äger eller brukar fast egendom inom kommunen eller där är taxerad till allmän kommunalskatt. Enligt vår mening bör köpare och säljare vara tillförsäkrade rätt att klaga över kommuns beslut att utöva förköpsrätt. Med den definition kommunallagen lämnat i fråga om medlemskap i kommunen synes det sannolikt, att säljare och köpare — även utan mantalsskrivning — så gott som undantagslöst är besvärsberättigade, säljaren därför att han är taxerad till allmän kommunalskatt på grund av sitt tidigare fastighetsinnehav och köparen därför att han genom köpeavtalet blivit ägare till fast egendom inom kommunen. Det synes emellertid ändamålsenligt att i förköpslagen genom en uttrycklig föreskrift tillförsäkra säljaren och köparen besvärsrätt.

Ovan i kapitel 9 förekommer en redogörelse för de åtgärder som skall ankomma på kommunen då förköpsrätt skall utövas.

I första hand har kommunen att besluta, om förköpslagstiftningen skall äga tillämpning inom dess område och om den i sådant fall skall gälla hela området eller endast viss eller vissa större delar därav.

Vidare skall kommunen under iakttagande av gällande bestämmelser om den kommunala kompetensen avgöra, om förköpsrätt skall utövas i det enskilda fallet eller ej.

Beslut av angivet slag skiljer sig uppenbarligen i princip föga från beslut som gäller kommunala markförvärv i övrigt. Den rättsliga prövningen synes därför böra följa samma regler som gäller vid sådana förvärv. Den som är missnöjd med kommunens beslut bör sålunda kunna angripa detta genom att anföra kommunalbesvär. Det sagda bör gälla även då kommun beslutar att utöva förköpsrätt till förmån för annan kommun. Till undanröjande av all tvekan i sistnämnda avseende är det lämpligt, att en uttrycklig föreskrift härom lämnas i förköpslagen. Besvären bör i detta fall kunna avse även frågan, om fastighetsförvärvet faller inom den kommunala kompetensen hos den kommun, till vars förmån förköp beslutats. Befinnes så ej vara fallet, bör beslutet upphävas, även om ett kompetensöverskridande icke föreligger från den beslutande kommunens sida.

Såsom tidigare framgått avses kommunal förköpsrätt icke kunna utövas i vissa särskilt angivna fall, nämligen då egendom förvärvats på exekutiv auktion, då kronan eller landstingskommun är köpare, då släktskap eller intressegemenskap av visst slag föreligger mellan säljare och köpare eller då hembudsregeln är tillämplig. Det kan måhända råda viss tvekan om vilken myndighet som bör pröva tvistefrågor som hänför sig till dessa undantagsbestämmelser.

Observeras bör, att kommunallagen är så avfattad, att den har avseende å

alla kommunala beslut, som inte uttryckligen undantagits. Å andra sidan utgör den omständigheten, att möjlighet till kommunalbesvär föreligger, icke hinder för att allmän domstol befattar sig med saken. Det förekommer i stället, att besvärsmyndighet ogillar talan i sådana fall då klaganden har möjlighet att få sin sak prövad av domstol.

När det gäller frågan om det med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller villkoren för eller omständigheterna vid köpet framstår såsom obilligt, att förköpsrätten utövas, har vi funnit det lämpligast att prövning sker i den för kommunalbesvär stadgade ordningen. En sådan ordning överensstämmer också med önskemålet att bringa förköpsfrågan till ett snabbt avgörande. I förköpslagen bör sålunda föreskrivas, att nämnda fråga endast får komma under bedömande i sådan ordning.

I övrigt bör prövningen ankomma på allmän domstol. Detta bör gälla icke blott exempelvis föreskrivna tidsfrister utan även tillämpningen av hembudsregeln. Vissa frågor torde, åtminstone i första hand, i praktiken komma att avgöras av inskrivningsdomaren. Meddelar inskrivningsdomaren lagfart å förvärv som skett på exekutiv auktion eller på kronans, landstingskommuns eller släktings förvärv, är förköpsrätt sålunda utesluten redan på grund av den i det föregående föreslagna bestämmelsen om lagfartens helande verkan.

Domstolens prövning kommer — utöver vad nyss sagts — att i huvudsak avse följande frågor.

Prövningen av yrkande om förköpsrätt blir, såsom antytts, i första hand av formell natur. Den kommer främst att gå ut på att — efter invändning härom — konstatera om lagligt hinder för utövande av förköpsrätt föreligger. Sådant hinder kan vara att kommunen icke inom föreskriven tid eller på rätt sätt bekantgjort sin avsikt att utöva förköpsrätt inom det område där den med kommunens talan avsedda fastigheten är belägen, att talan väckts för sent eller att fastigheten är belägen utanför kärandekommunens område. Domstolen kan vidare ha att fastställa värdet av fastighet som gått i byte, att företaga jämkningar i köpevillkoren och att besluta om gottgörelse till köparen.

Kapitel 11

Lagstiftningens effektivitet

Vi är — bl. a. mot bakgrunden av erfarenheterna från tillämpningen av lagen om kronans förköpsrätt — fullt på det klara med att det kan finnas åtskilliga sätt att kringgå de av oss föreslagna reglerna. Här må endast erinras om att mark som tillhör aktiebolag kan byta ägare genom aktieförsäljning och att förköpsrätt ej föreslås för sådana fall. Att äganderätt till fastigheter i större skala genom tillskott skulle överföras till bolag för att förköpslagstiftning ej skulle kunna tillämpas synes dock föga troligt. Det kan naturligtvis också tänkas, att säljare och köpare kommer överens om att på ett eller annat sätt bringa köpet att återgå, om förköpsrätt utövas. Att säljare i allmänhet skulle ha något intresse av sådana överenskommelser är dock icke sannolikt. Reglerna om undantag från kommunal förköpsrätt, när det är fråga om släktskap och annan intressegemenskap mellan säljare och köpare, tillgodoser av allt att döma i allmänhet de intressen en säljare kan ha av att just den av honom utvalde köparen blir ägare av fastigheten. I övriga fall torde ett kommunalt förköpsingripande för säljarens del knappast te sig ofördelaktigt. Han vill ju avyttra fastigheten och måste väl antagas främst vara intresserad av att köparen eller den som träder i dennes ställe fullgör sina förpliktelser enligt avtalet. Skulle köp emellertid undantagsvis hävas av ifrågavarande anledning, kan kommunen avvakta nästa försäljning av samma fastighet och då utöva förköpsrätt. Är kommunens behov av marken brådskande, kan expropriation tillgripas.

Lagstiftningen om förköpsrätt kan också kringgås genom åtgärder, som innefattar oriktiga upplysningar om köpeavtalets innehåll. Givetvis föreligger för sådant fall möjlighet att — såsom ursprungligen föreslogs vid införandet av lagen om kronans förköpsrätt — föreskriva edgångsplikt, då det finns grundad anledning att misstänka att de i köpehandlingen upptagna villkoren ej överensstämmer med de villkor som i verkligheten avtalats. En sådan edgångsplikt ter sig emellertid, då det gäller en kommunal förköpslagstiftning, både olämplig och onödig. Framför allt måste man hålla i minnet, att vårt förslag är avsett att tjäna som ett för markägare och kommun fördelaktigt alternativ till expropriation. Om markägare och köpare i något fall genom vilseledande uppgifter om köpevillkoren söker förhindra ett kommunalt förköpsingripande, återstår sålunda för kommunen i regel expropriationsmöjligheten. Tilläggas må i detta sammanhang, att lämnande av falsk uppgift i handling, som inges i ett förköpsärende, kan komma att bedömas såsom osant intygande och sålunda föranleda straff jämlikt 15 kap. 11 § brottsbalken.

Kapitel 12

Författningsförslag

I överensstämmelse med de riktlinjer som angivits i det föregående har vi utarbetat förslag till *lag om kommunal förköpsrätt.*

Kommunens principiella rätt att utöva förköpsrätt fastslås i 1 §. Förköpsrätten är i princip icke underkastad andra inskränkningar i fråga om sitt ändamål än som framgår av kommunallagen. Kommunens möjlighet att utöva förköpsrätt till förmån för annan primärkommun eller för landstingskommun regleras i 4 §.

Förköpsrättens principiella innebörd — att kommunen vid fastighetsförsäljning träder i köparens ställe på oförändrade villkor — angives i 3 §. Där regleras i övrigt förhållandet till annan förköpsrätt samt till jordförvärvslagen och till 1916 års utlänningsinskränkningslag.

De ovillkorliga undantagen från förköpsrätt vid köp mellan nära anförvanter, exekutiva köp m. m. upptages i 2 § första stycket. Förefintligheten av dessa undantag prövas i första hand av inskrivningsdomaren och, i händelse av tvist, av allmän domstol.

I andra stycket av samma paragraf upptages den regel om undantag efter skälighetsprövning som skall gälla andra släktköp och i andra fall, där billighetsskäl kan tala för att köpet blir bestående. Denna prövning skall, såsom framgår av 15 §, verkställas i samband med prövning av kommunalbesvär över kommunens beslut att utöva förköpsrätten.

Hembudsförfarandet regleras av 5 §.

I de följande paragraferna beskrives förfarandet i de fall då kommunen utövar sin förköpsrätt. Till en början angives i 6 § kommunens skyldighet att tillkännagiva om och inom vilka områden förköpsrätten kan komma att utövas. I det följande regleras i denna paragraf när kungörelse skall ske samt rättsverkan av att kungörelse ej skett på rätt sätt eller inom rätt tid.

I 7 § preciseras köparens skyldighet att anmäla sitt fång till kommunens styrelse vid äventyr att fånget blir ogillt. Ogiltighetspåföljden kan, som förut nämnts, undgås, om lagfart sökes inom tre månader. Det skall då åligga inskrivningsdomaren att skyndsamt underrätta kommunens styrelse om fånget.

Kommunens tidsfrist om tre månader för att begagna förköpsrätten framgår av 8 §. Inom nämnda tidsfrist skall kommunen underrätta säljare och köpare samt, om så befinnes nödvändigt för att uppnå det med förköps-

rätten avsedda syftet, vid äventyr av förköpsrättens förlust, väcka talan mot köparen.

De bestämmelser som skall gälla för domstolsförfarandet meddelas i 12 §. Materiella regler om den ekonomiska uppgörelse mellan parterna som verkställes av domstolen återfinnes i 9—11 §§.

Bestämmelser om förfarandet hos inskrivningsdomaren m. m. meddelas i 14 §.

Slutligen återfinnes i 16 § en regel som i princip jämställer fastighetsbyte med fastighetsförsäljning.

Den föreslagna lagen om kommunal förköpsrätt är avsedd att träda i kraft den 1 januari 1968. Vill en kommun begagna sin förköpsrätt under nämnda år, skall det emellertid åligga den att göra tillkännagivande enligt 6 § före utgången av oktober månad 1967. Kommunerna skall också vara skyldiga att pröva hembud som göres före ikraftträdandet.

AVDELNING IV

TOMTRÄTT

Kapitel 1

Inledning

En förutsättning för ett samhälles utveckling är att de som har sin verksamhet där eller som vill slå sig ner i samhället får tillgång till sunda bostäder i rimliga prislägen. Bostadsfrågan gäller sålunda inte endast den enskildes ekonomi och trevnad utan är också en fråga om allmänt väl. Det är därför samhällets rätt och plikt att söka ordna bostadsförhållandena på ett tillfredsställande sätt.

Med sådana ord angavs redan vid seklets början den grunduppfattning om vikten för städerna av aktiva insatser på bostadsområdet, som bildade underlaget för 1907 års lagstiftning om tomträtt. Tomträttsinstitutet var också väsentligen avsett att utgöra ett nytt led i städernas tomtpolitik.

Ehuru städerna vid denna tid allmänt förfogade över betydande marktillgångar, ansågs de likväl sakna möjlighet att utöva effektivt inflytande över bostadskostnaderna. Den fortgående markvärdestegringen antogs nämligen medföra att mark, som städerna sålde till lågt pris i syfte att hålla boendekostnaderna nere, snart blev föremål för spekulationsintressen med hyreshöjningar som resultat.

Markvärdestegringen ansågs, enligt motiven till 1907 års tomträttslagstiftning, vara en följd av ett samhälles allmänna utveckling och av åtgärder från samhällets sida. Från denna utgångspunkt tedde det sig angeläget, att värdestegringen, såvitt detta lämpligen kunde ske, också kom det allmänna tillgodo.

Tomträttslagstiftningen utformades sålunda från början med det dubbla syftet att tillgodose samhällets anspråk att hos sig bevara värdestegringen på den mark, som samhället upplät för bostadsbebyggelse, och den enskildes intresse av tillgång till billig mark för sådan bebyggelse.

Den form av nyttjanderätt som tomträtten utgjorde ansågs ägnad att bevara värdestegringen på marken i det allmännas ägo. För att göra denna upplåtelseform attraktiv för den enskilde tillförsäkrades tomträttshavaren en bättre ställning än den en arrendator eller hyresgäst enligt gällande regler kunde uppnå. Sålunda bestämdes den tid varunder tomträtt kunde upplåtas till lägst tjugosex och högst etthundra år, varjämte inteckning i tomträtten med på fastigheten uppförda byggnader möjliggjordes. Denna nya art av nyttjanderätt var begränsad till tomter inom fastställd stadsplan och kunde endast upplåtas av kronan, kommun och municipalsamhälle samt, efter särskilt tillstånd, av fideikommiss eller annan stiftelse.

Tomträttsinstitutet utnyttjades av kronan endast i ringa omfattning. De flesta tomträttsupplåtelserna verkställdes av städer, främst av Stockholms stad. I övriga städer dröjde det länge innan tomträtten fick någon större praktisk betydelse. I början av 1950-talet hade Stockholms stad i runt tal upplåtit tomträtt i 14 000 fall, vilket motsvarade ungefär två tredjedelar av det sammanlagda antalet tomträtter i hela landet. I åtskilliga medelstora städer dröjde det flera decennier innan tomträtt började komma i bruk. Många städer begagnade sig överhuvudtaget icke av tomträttsinstitutet. Noteras må i detta sammanhang att kreditinstituten länge ställde sig avvisande eller tveksamma till lån mot inteckning i tomträtt.

Till en början avsåg tomträttsupplåtelserna endast egnahemsbebyggelse, men så småningom började vissa städer även upplåta mark med tomträtt för hyreshusbebyggelse i ytterområdena.

Tomträtten tänktes ursprungligen utgöra ett slags övergångsform. Mark som i en stads ytterområden upplåtits med tomträtt för egnahemsbebyggelse antogs nämligen efter hand bli behövlig för ett mera intensivt utnyttjande, och städerna väntades då komma att sälja den och tillgodogöra sig uppkommen markvärdestegring. I stället kunde nya, från centrum mera avlägsna ytterområden upplåtas för småhusbebyggelse under tomträtt.

När tomträttsinstitutet började användas för hyreshusbebyggelse och med tiden även för upplåtelse av industritomter, hade de ursprungliga förutsättningarna i väsentlig grad förskjutits. Man räknade nu allmänt med att flertalet upplåtelser skulle förlängas vid upplåtelsetidens utgång och att markvärdestegringen skulle tillgodoföras kommunen genom höjning av avgälderna.

Dessa och andra förhållanden medförde, att önskemål efter hand framställdes från skilda håll om ändringar i tomträttens utformning. Främst åsyftades härvid att tomträttshavarens ställning gentemot upplåtaren skulle stärkas och tomträttens kreditvärde förbättras.

År 1951 utarbetade lagberedningen en promemoria angående huvudgrunderna för en revision av lagstiftningen om tomträtt och 1952 avgav beredningen förslag till ny lagstiftning. Reformens huvudsyfte angavs vara att stärka förtroende för tomträtten och därigenom öka dess användbarhet. Förslaget byggde på tanken att tomträtten skulle fylla i stort sett samma funktion som äganderätten. Det lades till grund för lagstiftning vid 1953 års riksdag, varvid nu gällande regler på området tillkom.

Kapitel 2

Gällande rätt

Gällande bestämmelser om *tomträtt* återfinnes i nyttjanderättslagens fjärde kapitel. Detta erhöll ändrad lydelse genom lag den 5 juni 1953, vilken lag trädde i kraft den 1 januari 1954.

Tomträtt beskrives i lagen såsom en för obestämd tid för visst ändamål upplåten nyttjanderätt till fastighet mot årlig avgäld i penningar.

Redan av definitionen framgår vissa betydelsefulla ändringar av tidigare bestämmelser. Avtalet får sålunda icke innehålla någon begränsning av upplåtelsetiden men skall upptaga en ändamålsbestämmelse. Vidare kan tomträtt nu upplåtas icke endast i tomter utan även i alla andra slag av registrerade fastigheter. Fastigheter i vilka tomträtt upplåtes skall tillhöra kronan eller kommunen eller eljest vara i allmän ägo. Även i fastigheter som tillhör stiftelser — dock ej längre fideikommiss — kan emellertid efter Konungens tillstånd upplåtas tomträtt. Tomträtt kan dock icke upplåtas i flera fastigheter gemensamt och kan heller icke uppdelas för det fall att en fastighet, i vilken tomträtt upplåtits, blir delad. Liksom enligt förut gällande bestämmelser skall tomträttsavtalet upprättas skriftligen och med vittnen. I avtalet skall tydligt angivas, att upplåtelsen gäller tomträtt, varjämte avtalet skall innehålla uppgift om ändamålet med upplåtelsen och avgäldens belopp. Handlingen skall vidare innehålla de närmare föreskrifter som skall gälla i fråga om användning och bebyggelse samt de övriga villkor som avtalats. Gäller tomträttsupplåtelsen en fastighet, för vilken särskilda byggnadsbestämmelser fastställts genom stadsplan eller annan för bebyggelse avsedd plan, skall dessa bestämmelser, om annat ej överenskommits, anses ingå i upplåtelsen. Upplåtaren kan sålunda endast genom uttrycklig föreskrift i avtalet begränsa den bebyggelserätt, som gäller enligt stadsplanen. Om å andra sidan ny stadsplan med ökad byggnadsrätt fastställes under upplåtelsetiden, får denna omständighet icke läggas till grund för ett yrkande om avgäldshöjning utan att tomträttshavaren gått med på att anpassa tomträttsavtalet efter den nya stadsplanen.

Lagen stadgar, att tomträttsupplåtelse skall anses innefatta överlåtelse å tomträttshavaren av byggnad eller annan egendom, som vid upplåtelsen enligt lag tillhör fastigheten. Vill fastighetsägaren betinga sig särskild ersättning för den överlåtna egendomen, skall sådan ersättning bestämmas särskilt.

En viktig förändring jämfört med tidigare gällande rätt är att lagen stad-

gar ett direkt förbud mot sådana avtalsvillkor, som kan äventyra tomträttens inträde och bestånd. Tomträttshavarens möjlighet att överlåta tomträtten eller att i denna upplåta panträtt eller nyttjanderätt får heller inte inskränkas i tomträttsavtalet. Dessa föreskrifter är avsedda att stärka tomträttens kreditvärde och förbättra tomträttshavarens ställning gentemot upplåtaren, vilken tidigare var oförhindrad att i olika hänseenden inskränka tomträttshavarens handlingsfrihet.

Kontraktsbrott å någondera sidan medför icke hävningsrätt men väl skyldighet för den felande parten att återställa vad som rubbats eller fullgöra vad som eftersatts samt att ersätta uppkommen skada.

Vid avgörandet av frågan vilken egendom som är tillbehör till tomträtt skall reglerna om tillbehör till fastighet tillämpas. Till tomträtten hör till följd härav icke endast egendom som ingår i upplåtelsen utan också byggnader och andra anläggningar som tomträttshavaren tillför fastigheten.

Såsom förut nämnts skall tomträtt upplåtas emot årlig avgäld. Avgäldens belopp skall sålunda beräknas för år, och avgäld skall utgå under hela den tid tomträtten består. Tomträtt får sålunda ej upplåtas vederlagsfritt och ej heller mot avgäld som beräknas för annan tidrymd än ett år. Bakgrunden till lagstiftarens ståndpunkt i angivna hänseenden är att tomträtten konstruerats såsom en i princip ständig besittningsrätt och att det därför synts vara av vikt, att tomträttshavaren genom att erlägga avgäld med regelbundet återkommande mellanrum erkänner fastighetsägarens äganderätt till marken.

De grunder efter vilka avgälden första gången skall bestämmas angives ej närmare i lagen. Enligt lagberedningens uttalande i förarbetena borde liksom hittills full avtalsfrihet råda i detta hänseende.

Tomträttsavgälden skall utgå med oförändrat belopp under vissa perioder med rätt för avtalsparterna att under näst sista året av en period hos expropriationsdomstolen väcka talan angående omprövning av avgälden för nästa period. Väckes ej sådan talan, är avgälden oförändrad under den följande perioden, om parterna icke före utgången av nyssnämnda frist kommit överens om annat. Bestämmelserna om periodvis återkommande möjlighet att reglera avgäldens storlek är en följd av föreskriften i 1953 års lag att tomträtt skall upplåtas på obestämd tid. Såsom förut nämnts var tanken, när tomträttsinstitutet infördes, att mark, som upplåts med tomträtt, efter utgången av upplåtelsetiden skulle återgå till kommunen och säljas. Kommunen skulle härigenom tillgodogöra sig uppkommen markvärdestegring. För att bevara markvärdestegringen hos upplåtaren även vid upplåtelse på obestämd tid infördes i den nya lagen möjligheten att med bestämda intervaller höja avgälden. Sådan höjning sker efter prövning i varje särskilt fall. En dylik individuell prövning ansågs nödvändig, emedan höjningen endast borde avse den värdestegring tomträttshavaren kunde tillgodogöra sig. Tomträttshavarens möjlighet att tillgodogöra sig

markens ökade värde kan nämligen vara inskränkt av ändamålsbestämmelser eller andra till upplåtelsen knutna föreskrifter.

Varje avgäldsregleringsperiod är i princip 20 år. Längre tid kan dock överenskommas. Vidare gäller, att, om tomträtt upplåtes väsentligen för annat ändamål än bostadsbebyggelse, kortare tid må avtalas, dock minst tio år.

Lagen innehåller vissa föreskrifter om hur markvärdet skall beräknas i samband med avgäldsreglering. Det skall sålunda bestämmas med hänsyn till upplåtelsens ändamål och till de närmare föreskrifter som gäller för fastighetens användning och bebyggelse. Några allmänna grunder för beräkning av markvärdet innehåller lagen däremot icke. Ej heller framgår av lagtexten på vilket sätt avgälden skall bestämmas i förhållande till det beräknade markvärdet. På denna punkt uttalas emellertid i förarbetena, att avgälden bör motsvara en skälig förräntning å markvärdet samt att avgälden för nyupplåtna tomträtter kan tjäna till vägledning.

Parterna kan avtala om jämkning i avgäldens belopp, när detta påkallas av ändrade förhållanden i fråga om tomträttens utövning. Tomträttshavaren har därjämte rätt att begära jämkning av avgäldsbeloppet, om tomträttens värde avsevärt minskas på grund av nya eller ändrade byggnadsbestämmelser eller annan särskild omständighet.

Såsom förut nämnts skall en ökning av byggnadsrätten icke beaktas vid omprövning av avgälden, förrän tomträttsupplåtelsens innehåll genom överenskommelse anpassats till den nya stadsplanen. Sådan ändring av byggnadsbestämmelserna, som minskar tomträttens värde, skall däremot alltid beaktas vid avgäldsreglering.

Tomträttshavaren får enligt en uttrycklig lagbestämmelse icke uppsäga tomträttsavtalet. Bestämmelsen bör ses mot bakgrunden av det förut nämnda förbudet mot inskränkning i tomträttshavarens rätt att överlåta tomträtten. Genom att tomträttshavaren vad gäller överlåtelse jämställts med en ägare, har det icke ansetts nödvändigt att också bereda honom uppsägningsrätt. Härigenom har upplåtaren befriats från en betungande lösningsskyldighet, som eljest kunnat ifrågakomma, om tomträttshavaren önskat uppsäga avtalet, t. ex. efter en avgäldshöjning.

Fastighetsägaren har däremot tillförsäkrats en viss, om än i olika hänseenden starkt begränsad uppsägningsrätt. Sålunda får markägaren uppsäga avtalet först efter utgången av vissa i lagen angivna minimitider. Dessa är i fråga om bostadsbebyggelse sextio år från den första upplåtelseperiodens början samt fyrtio år från utgången av närmast föregående upplåtelseperiod. Beträffande upplåtelse för väsentligen annat ändamål än bostadsbebyggelse må kortare tider avtalas, dock skall varje period vara minst tjugu år. Uppsägning får vidare ej ske med mindre det är av vikt för ägaren att fastigheten användes för bebyggelse av annan art eller eljest på annat sätt än tidigare.

Ett viktigt skäl till att fastighetsägaren tillförsäkrats uppsägningsrätt anges i lagens förarbeten vara, att markvärdet i annat fall med all sannolikhet skulle komma att till större eller mindre del tillgodoräknas tomträttshavaren. Detta skulle icke överensstämma med tomträttsinstitutets ändamål. Genom uppsägningsrätten får samhället möjlighet att återtaga marken utan att anlita expropriation eller därmed jämförligt tvångsförvärv.

Stadgade begränsningar i fastighetsägarens uppsägningsrätt befanns påkallade av hänsyn till den enskildes intresse. Det ansågs nämligen vara av stor vikt, att tomträttshavarens besittningsrätt till marken var tryggad under en avsevärd tidrymd. Detta gällde icke minst med tanke på tomträttens kreditvärde.

I fråga om de skäl, som borde berättiga till uppsägning, innebar lagberedningens förslag, att uppsägning skulle få ske endast om det var av vikt för ägaren att förfoga över fastigheten för ändamål, som enligt lag kunde tillgodoses genom expropriation eller annat tvångsförvärv eller som eljest från allmän synpunkt var av väsentlig betydelse. Uppsägning borde däremot icke tillåtas, om ändamålet utan större olägenhet kunde tillgodoses på annat sätt.

Departementschefen fann emellertid av tomträttsinstitutets ändamål följa, att uppsägningsrätten borde vara mera vidsträckt än rätten till tvångsförvärv, och ansåg det därför icke lämpligt, att såsom skett i beredningens förslag, skjuta tvångsförvärvsfallen i förgrunden. Härigenom kunde nämligen stadgandet få en mera restriktiv tillämpning än som var meningen. Typfallet då uppsägning borde få ske var, att fastigheten skulle användas för bebyggelse av annan art än tidigare, t. ex. hyreshus i stället för villor. Efter förslag av departementschefen formulerades stadgandet så, att uppsägning får ske endast då det är av vikt för ägaren att fastigheten användes för bebyggelse av annan art eller eljest för annat ändamål än tidigare.

Uppsägning av tomträttsavtal skall företagas skriftligen och med angivande av skälen samt ske tidigast fem och senast två år före periodens utgång, om ej längre tid överenskommits. Fastighetsägaren skall vidare inom samma tid låta anteckna uppsägningen i tomträttsprotokollet. Sker det ej, är uppsägningen utan verkan. Anteckningen i tomträttsprotokollet markerar början av en tre månader lång frist, under vilken tomträttshavaren äger väcka klandertalan hos expropriationsdomstolen, om han anser att giltigt uppsägningsskäl ej föreligger.

Om tomträtten skall upphöra på grund av uppsägning, är fastighetsägaren skyldig att lösa byggnad och annan egendom som utgör tillbehör till tomträtten. Löseskillingen skall motsvara egendomens värde vid tomträttens upphörande. Vid värderingen skall utgångspunkten vara, att tomträtten med samma ändamål och enligt i övrigt oförändrade föreskrifter angående fastighetens användning och bebyggelse skolat bestå även i fortsättningen.

Kostnader, som lagts ned efter uppsägningen och som inte varit nödvändiga, beaktas dock ej.

I fråga om tomträttsupplåtelse för väsentligen annat ändamål än bostadsbebyggelse står det parterna fritt att avtala, att lösenskyldighet icke alls eller endast i begränsad omfattning skall åvila fastighetsägaren.

I de fall där lösenskyldighet föreligger skall talan om löseskillingens storlek väckas vid expropriationsdomstolen inom ett år antingen från det uppsägningen antecknats i tomträttsprotokollet eller, om uppsägningen klandrats, efter det laga kraftvunnen dom föreligger. Väckes ej sådan talan, är uppsägningen förfallen.

Löseskillingen skall inom en månad efter det den genom dom blivit bestämd nedsättas hos länsstyrelsen. Nedsättningen får dock ej ske tidigare än en månad före den dag, till vilken uppsägning skett. Icke endast tomträtten utan också däri upplåtna rättigheter upphör på uppsägningsdagen. Löseskillingen fördelas efter samma regler, som gäller om fördelning av köpeskilling för utmätningsvis försåld fast egendom.

Har fastighetsägaren och tomträttshavaren slutit avtal om inskränkning eller utvidgning av det område tomträtten avser eller kommit överens om ändring av ändamålet med tomträtten eller av de föreskrifter, som gäller för tomträttens utövning, eller träffat annan tillåten överenskommelse, måste avtalet inskrivas innan det blir gällande mot inteckningshavare eller annan som har rättighet i tomträtten.

Tomträtten kan upphöra icke endast genom uppsägning utan också genom överenskommelse härom eller genom att antingen tomträttshavaren förvärvar äganderätten till den med tomträtt upplåtna marken eller fastighetsägaren förvärvar tomträtten. Om tomträtten är inskriven, skall den likväl i sådana fall bestå till dess inskrivningen dödats. Inskrivningen av tomträtten har också betydelse, då fastighetsägaren vill väcka talan angående omprövning av avgäldens belopp eller löseskillings bestämmande eller vill söka betalning ur tomträtten för avgäld. Även då tomträtten är överlåten på annan, kan talan i dylika fall riktas mot den förre tomträttsinnehavaren, till dess den nye innehavaren sökt inskrivning av sitt fång. Det nu sagda gäller även uppsägning.

Lagen innehåller vissa föreskrifter om skyldighet för expropriationsdomstol att hos inskrivningsdomaren anmäla stämning och dom i mål angående omprövning eller jämkning av avgäld och klander av uppsägning. Länsstyrelsen har motsvarande anmälningsskyldighet beträffande nedsättning av löseskilling. Dessa bestämmelser avser att bereda tredje man möjlighet att erhålla upplysning om sådana förhållanden, som kan vara av betydelse för tillvaratagande av hans intressen.

Tomträtten och inteckning däri följer reglerna för fast egendom vad gäller bestämmelserna i utsökningslagen, lagsökningslagen och konkurslagen. Vid expropriation eller annat tvångsförvärv som avser tomträtt skall

tomträtten också anses likställd med fast egendom. Jämväl i kommunalskattelagen likställes tomträtt med fast egendom. Även byggnadsstadgan — men däremot icke byggnadslagen — innehåller bestämmelse om att tomträttshavare vid stadgans tillämpning skall jämställas med ägare av fast egendom. 1955 års lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar upptager också en bestämmelse, som medför att tomträttshavare kan åläggas de förpliktelser, som eljest enligt lagen skall åvila ägare av fastighet.

I Kungl. Maj:ts remiss till lagrådet den 11 februari 1966 angående förslag till jordabalk har tomträttsinstitutet blivit föremål för viss formell bearbetning. De regler som särskilt behandlar tomträtt upptages i förslaget såsom ett särskilt kapitel. Departementschefen har föreslagit, att nu gällande materiella regler skall överföras till den nya jordabalken i avvaktan på det utredningsarbete, som pågår i syfte att skapa större klarhet om problemen på tomträttens område, och har därvid hänvisat till expropriationsutredningens och markvärdekommitténs verksamhet. I anledning av remissyttrande från Stockholms stad, vari framhållits såsom angeläget att en förkortning av avgäldsperiodernas längd kommer till stånd, har departementschefen framhållit att frågan tillhör de spörsmål som övervägs av markvärdekommittén.

Enligt beslut 1946 av statens byggnadslånebyrå godtog byrån i samband med statlig belåning icke högre tomträttsavgäld än vad som motsvarade 3,6 procent av ett skäligt tomtvärde. Svenska stadsförbundet hemställde år 1957 hos bostadsstyrelsen, att styrelsen skulle godtaga en räntesats av 4,6 procent. Inom styrelsen utarbetades i anledning härav en promemoria, som i april 1958 översändes till förbundet. I promemorian angavs medellåneräntan för 10-årsbundna kommunlån, som upptagits under den då senast förflutna tioårsperioden, till omkring 3,7 procent samt räntesatsen vid tiden för promemorians avfattande till 5,35 procent. Enligt promemorian borde avgäldsräntan bestämmas med ledning av dessa förhållanden. Skulle det höga ränteläget bestå ett flertal år eller väsentliga ändringar inträda, påverkade detta givetvis bedömningen av låneräntan. I promemorian uttalades sammanfattningsvis, att lämplighetsskäl talade för att — om ej synnerliga skäl föranledde till annat — en avgäldsränta av 4,25 procent var rimligt avvägd. Härvid förutsattes dock, att avgälden beräknades på det tomtvärde som styrelsen kunde anse skäligt.

Då kommunernas beslutande organ under de två senaste decennierna haft anledning förutsätta, att största delen av nybebyggelsen på tomträttsmark skulle företagas med stöd av statliga lån, torde byggnadslånebyråns och sedermera bostadsstyrelsens ställningstaganden till tomträttsavgäldens storlek ha varit av avgörande betydelse vid avgäldens bestämmande.

I en cirkulärskrivelse till länsbostadsnämnderna och förmedlingsorganen har bostadsstyrelsen den 16 maj 1963 emellertid förklarat, att vid be-

räkning av låneunderlaget m. m., där avgäldsräntans storlek har betydelse, nämnda myndigheter skall räkna med den gällande räntesatsen, d. v. s. den procentsats som inom kommunen tillämpas i det särskilda fallet. Såsom skäl för detta ändrade ställningstagande anfördes i cirkulärskrivelsen, att de lånebeviljande myndigheternas prövning av tomtkostnader undergått en förändring. Härmed torde avses, att dessa myndigheter numera i låneärendena granskar tomtkostnaderna endast med hänsyn till råmarkspriset och sålunda icke ingår på någon prövning av exploateringskostnaderna. Såsom en följd härav har tomträttsavgälderna ansetts böra falla utanför de lånebeviljande organens prövning.

Fyra städer har beslutat att utöver den årliga avgälden uttaga ett kontantbelopp av tomträttshavaren, när tomträttsavtalet slutes, och tre av städerna har börjat tillämpa detta system. Kontantbeloppet är avsett att täcka kostnaderna för anslutning till vatten och avlopp samt för tomtens exploatering i övrigt. Den årliga avgälden har i dessa fall beräknats med ledning av markvärdet före exploateringen. I vissa av dessa fall har kontantbeloppet ej blivit omnämnt i tomträttsavtalet. Så har exempelvis varit fallet i Södertälje.

Lagligheten av dylika tomträttsupplåtelser har nyligen varit föremål för rättslig prövning. Två tomträttshavare i Södertälje överklagade nämligen hos länsstyrelsen ett beslut av den 23 november 1962 av fullmäktige i staden. Talan fördes dock endast emot beslutet såvitt gällde den del av kontantersättningen, som ej avsåg anslutning till vatten och avlopp. I utslag den 21 maj 1963 lämnade länsstyrelsen besvären utan bifall. Sedan målet fullföljts, prövade regeringsrätten i utslag den 23 januari 1964 lagligt att jämlikt 76 § kommunallagen, med ändring av länsstyrelsens utslag, upphäva stadsfullmäktiges beslut, se RÅ 1964 ref. 4.

Regeringsrätten fann, att exploateringskostnaden — oavsett tidpunkten för dess betalning och oavsett beräkningsgrunden — måste anses utgöra del av avgälden för tomträtten och anförde i utslaget vidare: Enär emellertid jämlikt 4 kapitlet 1 och 10 §§ lagen om nyttjanderätt till fast egendom avgälden för upplåtelsen skall vara årlig och utgå med oförändrat belopp under tidsperiod, som avses i 10 §, samt enligt 4 § samma kapitel i upplåtelsehandlingen skola angivas avgäldens belopp samt de bestämmelser i övrigt, som skola gälla i fråga om tomträtten, får stadsfullmäktiges beslut i angivna hänseende anses strida mot allmän lag.

Regeringsrättens utslag utgör endast ett ställningstagande till frågan, om gällande bestämmelser rörande tomträtt innefattar möjlighet att upplåta tomträtt under de villkor, som stipulerats i det aktuella fallet. Någon prövning av lämpligheten av en sådan upplåtelseform har däremot självfallet icke förekommit i målet.

I anslutning till införandet av de nya bestämmelserna om tomträtt genomfördes även vissa ändringar i andra författningar. Nämnas må att la-

gen den 14 juni 1907 om *inskrivning av tomträtt* och vattenfallsrätt samt av fång till sådan rätt i vissa hänseenden erhöll ändrad lydelse. Denna lag innehåller nu i huvudsak följande.

Tomträttshavaren är pliktig att söka inskrivning av tomträttsupplåtelse hos inskrivningsdomaren, som skall införa tomträttsavtalet i tomträttsprotokollet. Även ny tomträttshavare, till vilken tomträtten övergått, skall söka inskrivning av sitt fång. Inskrivningsdomaren åligger att utfärda bevis om inskrivningen. Även då tomträttsavtalet i vissa avseenden förändras, skall förhållandet inskrivas. Om en inteckning dessförinnan meddelats eller sökts i tomträtten, skall inteckningshavarens samtycke till ändringen i allmänhet inhämtas, innan inskrivning får ske. Expropriationsdomstolens anmälningar om stämning och dom i mål rörande omprövning eller jämkning av avgäld samt angående klander av uppsägning skall inskrivas i tomträttsprotokollet.

Även 1907 års lag om inteckning i tomträtt och vattenfallsrätt omarbetades i samband med införandet av den nya tomträttslagstiftningen och ersattes med lag den 5 juni 1953 om inteckning i tomträtt och vattenfallsrätt. Enligt 1907 års lag hade inteckning i tomträtt kunnat ske endast för fordran. I överensstämmelse med den nya lagstiftningens målsättning att göra tomträttsinstitutet mera användbart infördes 1953 möjlighet att i tomträtt inteckna samma slags begränsade sakrätter — med undantag för återköpsrätt — som kunde intecknas i fast egendom.

Jämväl lagen den 12 maj 1917 om *expropriation* upptager efter ändring år 1949 viss bestämmelse, som har avseende å tomträtten. Sålunda stadgas i 1 §, vilken innehåller en uppräkning av expropriationsgrunderna, att fastighet, som tillhör annan än kronan, efter Konungens prövning må tagas i anspråk genom expropriation för att säkerställa att mark på skäliga villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar eller för att eljest i kommunens ägo överföra mark, som icke är tätbebyggd, för upplåtelse med tomträtt.

Den nya bestämmelsen tillkom i viss del efter förslag av markutredningen, som 1948 avgav betänkande med förslag till vissa ändringar i expropriationslagstiftningen (SOU 1948:4). Utredningen ansåg att det allmänna hade en självklar förpliktelse att sörja för att befolkningen fick tillgång till goda bostäder till överkomliga priser. Förslaget hade till ändamål att bereda kommunerna tillfälle att förvärva mark, som erfordrades för bostadsförsörjningen, samt för att ordna sin allmänna planering ävensom för att sörja för en ändamålsenlig lösning av de utbyggnads- och ombyggnadsproblem, som förelåg inom kommunen, och främja en god utveckling av det lokala näringslivet.

Departementschefen föreslog vid lagrådsremissen, att det aktuella stadgandet formulerades så, att expropriation fick medgivas för att säkerställa, att mark på skäliga villkor var tillgänglig för tätbebyggelse och därmed

sammanhängande anordningar eller för att eljest i kommunens ägo överföra mark för upplåtelse med tomträtt.

I propositionen godtog departementschefen i anledning av erinring från lagrådets sida, att rätten till expropriation för upplåtelse med tomträtt borde begränsas till mark som icke var tätbebyggd. Sedan pågående utredning om tomträttsinstitutet slutförts, fick definitiv ställning tagas till frågan om denna begränsning.

Frågan om expropriation av tätbebyggd mark för tomträttsändamål upptogs till övervägande av markvärdeutredningen, som 1957 avgav betänkande rörande indragning av oförtjänt markvärdestegring (SOU 1957: 43). Betänkandet innefattar tre olika ståndpunkter i de huvudfrågor som däri behandlas. När det gäller frågan om expropriation av tätbebyggd mark för tomträttsändamål, föreligger emellertid viss överensstämmelse mellan de tre förslagen. Förslag I innefattade sådan ändring av expropriationslagstiftningen, att kommun skulle beredas möjlighet att expropriera även tätbebyggd mark för tomträttsändamål. I förslag II framhölls bl. a., att det var angeläget att närmare undersöka möjligheterna för samhället att expropriera marken men låta fastighetsägarna behålla byggnaderna under tomträtt. Även i förslag III diskuterades expropriation av tätbebyggd mark för tomträttsändamål. Förslagsställarna ansåg, att frågan om en tomträttsexpropriation av tätbebyggd mark borde prövas. Expropriationen borde då gälla enbart marken och komma i fråga då marken i en nära framtid beräknades undergå betydande värdeökning genom offentlig investering.

I direktiven för den sittande expropriationsutredningen har såsom en av utredningens arbetsuppgifter angivits en närmare undersökning av de uppslag till reformer inom expropriationsväsendet, som markvärdeutredningens betänkande innehåller.

Av intresse i förevarande sammanhang torde vidare vara vissa av de planbestämmelser som upptages i *byggnadslagen*.

Grunddragen för marks användning inom en kommun eller ett samhälle angives i generalplan, medan detaljplaneringen sker genom stadsplan eller byggnadsplan. Byggnadsverksamhet inom område, som ej ingår i stadsplan eller byggnadsplan, regleras genom utomplansbestämmelser. För samordning av flera kommuners eller samhällens planläggning upprättas regionplan.

I fråga om markens användning för olika slag av bebyggelse är ägaren underkastad de inskränkningar, som stadgas i eller med stöd av byggnadslagen. För att mark skall få användas till tätbebyggelse, varmed avses sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov, kräves, att marken från allmän synpunkt prövats lämpad för ändamålet. Genom sistnämnda regel har det allmänna fått befogenhet att bestämma var tätbebyggelse skall få uppkomma. Principen gäller inte endast städer och samhällen utan landet i dess hel-

het. Den rätt, som före byggnadslagens ikraftträdande tillkom markägare att exploatera mark för bebyggelse, har sålunda i fråga om tätbebyggelse upphört genom 1947 års byggnadslagstiftning. Det allmänna kan emellertid avgöra icke blott var utan även när tätbebyggelse skall få komma till stånd. I fråga om område, som i och för sig är lämpat för sådan bebyggelse, förutsättes nämligen i byggnadslagstiftningen, att stadsplan eller byggnadsplan fastställts, för att tätbebyggelse skall få ske.

Generalplan, stadsplan och byggnadsplan skall upprättas genom vederbörande kommuns försorg. Utomplansbestämmelser utfärdas av Konungen för hela riket eller viss del därav — vilket har skett genom 29 § byggnadsstadgan — men det tillkommer kommunal myndighet att förordna när bestämmelserna skall tillämpas inom kommunens område eller del av detta.

Kommunerna har sålunda fått ett stort inflytande över markens användning för byggnadsändamål. Staten har dock viss befogenhet att övervaka planeringen.

Lagen den 10 juli 1947 om kommunala åtgärder till *bostadsförsörjningens främjande* (nr 523) innehåller bl. a. följande av intresse i förevarande sammanhang. Kommun äger ställa medel till förfogande för åtgärder i syfte att nedbringa kostnaderna för anskaffande och innehav av bostad för inom kommunen bosatta personer. 1959 ändrades detta stadgande i så måtto, att kommunen äger främja icke blott bostadsförsörjningen inom kommunen utan också inom område, i vilket kommunen ingår och som i bostadsförsörjningshänseende kan anses utgöra en enhet. En kommun får dock icke bedriva verksamhet inom en annan kommuns område utan att denna kommun samtyckt därtill.

Även *arrendelagstiftningen,* som återfinnes i 2 kapitlet lagen den 14 juni 1907 om nyttjanderätt till fast egendom, torde i visst avseende ha intresse i förevarande sammanhang. Detta gäller arrende för annat ändamål än jordbruk. Sådant arrende torde nämligen i stor utsträckning förekomma vad gäller fritidsbebyggelse på jordbruksfastigheter. Enligt en av 1962 års fritidsutredning år 1963 företagen inventering utgjorde antalet fritidshus på arrenderad mark ungefär 100 000.

Avtal om arrende för detta ändamål kan slutas muntligen eller skriftligen. Avtalet kan gälla för bestämd tid, dock längst 50 år, i vissa fall dock längst 25 år, eller tills vidare. När den för avtalet bestämda tiden utlöpt, upphör arrendet, såvida parterna ej kommit överens om annat, exempelvis att viss uppsägningstid skall gälla samt att avtalet vid utebliven uppsägning skall förlängas för viss på förhand bestämd tid. Skall avtalet gälla tills vidare, måste det bringas till upphörande genom uppsägning av någondera parten. Innan arrendet upphör, kan arrendatorn riva sina å den arrenderade marken uppförda byggnader. Om byggnader finns kvar när arrendetiden gått till ända, har arrendatorn att välja mellan att lämna byggnaderna till

jordägaren utan ersättning eller att erbjuda honom att köpa dem. Vill jordägaren köpa byggnaderna, bestämmes priset av skiljemän. Önskar jordägaren ej köpa byggnaderna eller underlåter han att inom viss tid besvara arrendatorns erbjudande härom, har arrendatorn viss kortare tid på sig att riva sina byggnader. Efter utgången av denna tid tillfaller byggnaderna jordägaren utan ersättning. När arrendet upphör är arrendatorn skyldig att städa på tomten och återställa den i ursprungligt skick. Endast i undantagsfall äger arrendatorn enligt gällande rätt möjlighet att utan jordägarens samtycke överlåta arrendet till ny arrendator.

Uppenbarligen ger dessa regler jordägaren en stark ställning, då det gäller att efter utgången av arrendetiden förhandla med arrendatorn om förlängning av avtalet eller om försäljning av marken till denne. Detta förhållande har uppmärksammats i chefens för jordbruksdepartementet direktiv för den nu arbetande arrendelagsutredningen.

Lagen den 19 juni 1942 om *hyresreglering m. m.* innehåller inga särbestämmelser för hyressättningen av lägenheter på tomträttsmark. Vid fastställande av grundhyra för lägenhet på sådan mark, då lägenheten färdigställts efter den 1 januari 1942, har praxis varit, att tomträttsavgälden ansetts såsom en årlig omkostnad, vilken borde täckas av grundhyran. Hur en höjning av tomträttsavgälden skulle påverka en reglerad hyra är ovisst, då lagen eller dess förarbeten ej ger någon ledning härvidlag och då något sådant fall veterligen ej prövats av de hyresreglerande myndigheterna. Det sannolika synes emellertid vara, att en dylik utgiftsökning skulle komma att kompenseras hyresvärden på samma sätt som ökade förvaltningskostnader i övrigt, d. v. s. i form av generell hyreshöjning.

Anmärkas må emellertid, att hyresregleringslagen numera avvecklats i ett stort antal — huvudsakligen mindre — kommuner och orter samt att hyresreglerings- och hyreslagstiftningen f. n. är föremål för översyn av särskilt tillkallade sakkunniga, hyreslagstiftningssakkunniga.

Kapitel 3

Bostadskredit och tomträtt

Bostadskrediten torde i huvuddrag vara så fördelad mellan de offentliga kreditinstituten och statens lånebeviljande organ, att de förra beviljar lån till ungefär 70 procent av en fastighets belåningsvärde, medan de senare medger bostadslån med mellan 15 och 30 procent av detta värde. Belåningsvärdet framräknas emellertid efter något olika metoder hos kreditinstituten och hos statens lånebeviljande organ.

När det gäller lån för bostadsbebyggelse mot säkerhet i inteckning hos offentliga kreditinstitut, synes — enligt inhämtade upplysningar — sparbanker, hypoteksföreningar och bostadskreditkassor svara för huvudparten av lånen. Dessa kreditinstitut tillämpar i princip samma regler för lån mot inteckning i tomträtt som för lån mot inteckning i fast egendom. Något belåningsvärde beräknas dock icke för marken i fråga om inteckning i tomträtt, detta självfallet emedan marken ej tillhör låntagaren. Tillämpade räntesatser och amorteringsvillkor är emellertid desamma i båda fallen. Beträffande lån i ovannämnda kreditinstitut torde numera i stor utsträckning fordras amortering.

Bostadsbyggandet sker i allt större omfattning med statligt stöd. År 1964 tillkom i landet 87 167 nya lägenheter, av vilka 79 229 lägenheter eller cirka nittioen procent tillkom med sådant stöd. Sålunda finansierades nämnda år 23 526 lägenheter i småhus och 55 703 lägenheter i flerfamiljshus med hjälp av statliga bostadslån. Lägenheter som finansierats utan stöd av statliga lån fördelade sig 1964 vad gäller hustyp enligt följande: i småhus (en- och tvåfamiljshus samt rad- och kedjehus) 3 225 och i övriga hus 4 713. Den statliga långivningens omfattning belyses av följande tal, som avser budgetåret 1963/64: egnahemslån (bostadslån till småhus) 369 076 000 kronor, tertiärlån (bostadslån till flerfamiljshus) 787 518 000 kronor, räntefria tilläggslån till studentbostäder 12 999 000 kronor och förbättringslån 45 254 000 kronor.

De statliga bostadslånen avser lägenheter på tomträttsmark likaväl som på mark, vilken innehaves med äganderätt. Gällande bestämmelser återfinnes i kungörelsen den 5 oktober 1962 om bostadslån (bostadslånekungörelsen, SFS nr 637/1962), som i vissa hänseenden ändrats med verkan dels från den 1 juli 1963 (SFS nr 142/1963), dels från den 1 juli 1964 (SFS

nr 412/1964), dels ock från den 1 juli 1965 (SFS nr 83/1965). Kungl. Maj:t och bostadsstyrelsen har meddelat tillämpningsföreskrifter till kungörelsen.

Allmänt inhämtas av kungörelsen jämte tillämpningsföreskrifter bl. a. följande. Bostadslån får beviljas endast om det kan antagas föreligga ett varaktigt behov av de bostäder och lokaler, som avses med låneansökan. Lån får ej beviljas, om det pris, till vilket marken förvärvats, vid särskild prövning befinnes överstiga vad som kan anses skäligt. Markpriset skall alltid prövas i låneärende avseende småhus samt skall i fråga om flerfamiljshus prövas, då huset uppföres på ett i huvudsak obebyggt markområde. Skälighetsprövningen sker enligt de grunder som gäller för bestämmande av expropriationsersättning. Ingår i markpriset kostnader för iordningställande av marken för bebyggelse, må denna kostnad dock inte utgöra hinder för lån. Det är sålunda endast råmarkspriset som blir föremål för bedömande. Syftet med prövningen är att främja det bostadspolitiska intresset, att priset på mark för bostadsändamål hålles på en skälig nivå. I första hand är det — enligt de utfärdade tillämpningsföreskrifterna — en kommunal angelägenhet att genom skilda markpolitiska åtgärder tillgodose detta intresse. Markpriser, som kan befaras medföra en allmän prishöjning i orten, skall av de myndigheter som bedömer låneansökningar prövas särskilt ingående. Kommunen måste i fråga om bostadslån till småhus, som skall bebos av låntagaren, ikläda sig viss betalningsskyldighet beträffande låneförlust, som uppkommer inom tio år från lånets utbetalande. En förutsättning för bostadslån är i fråga om alla slag av byggnader, att låntagaren förbinder sig att ställa sig meddelade föreskrifter om hyreskontroll till efterrättelse. Lägenheterna får ej hyras ut mot högre hyra än det maximalbelopp länsbostadsnämnden godkänt. Reglerna om hyreskontroll gäller dock icke kommun, allmännyttigt bostadsföretag eller bostadsrättsförening, vilken arbetar utan enskilt vinstsyfte och under viss kontroll. Från hyreskontroll har sedermera också undantagits lägenhet som uthyres till annat ändamål än bostad, om hyresregleringslagen icke äger tillämpning på avtalet.

Beträffande bostadslånens storlek inhämtas följande. Länsbostadsnämnden skall beträffande varje företag bestämma ett till visst belopp fastställt låneunderlag. Avser lånet endast byggnad, skall låneunderlaget minskas med ett uppskattat markvärde för tomten. Då det är fråga om tomträtt, skall sådant markvärde motsvara tomträttsavgälden kapitaliserad efter den för avgäldsberäkningen gällande räntesatsen. Bostadslånen bestämmes i procent av låneunderlaget. Är lånesökanden kommun eller allmännyttigt bostadsföretag, utgår bostadslånet med högst trettio procent, medan enskild person samt företag, som ej är allmännyttigt, får bostadslån med normalt femton procent av låneunderlaget. I fråga om småhus, som låntagaren själv skall bebo, beviljas lån med tjugo procent.

I bostadslånekungörelsen och dess tillämpningsföreskrifter finns ingen uttrycklig anvisning om hur låneunderlaget skall beräknas för det fall att

tomträttshavaren betalar viss del av tomträttsavgälden såsom ett engångsbelopp, vilket enligt vad förut omnämnts förekommit i några städer. Emellertid inhämtas av regeringsrättens utslag i det i annat sammanhang omnämnda målet rörande lagligheten av sådant engångsbelopp i Södertälje, att engångsbeloppet i detta fall inräknats i låneunderlaget. Även beträffande tomträttsupplåtelser i Enköping mot engångsbelopp jämte viss årlig avgäld har engångsbeloppet inräknats i låneunderlaget.

Bostadslån skall amorteras med en trettiondedel om året. Utgör säkerheten för bostadslån inteckning i tomträtt skall den lånebeviljande myndigheten tillse, att tomträtten är säkerställd för tid icke understigande amorteringstiden för lånet.

Bostadslån kan helt eller delvis uppsägas till betalning, bl. a. om lånevillkoren eller föreskrifter beträffande lånet åsidosättes samt om byggnaden vanvårdas eller användes till annat ändamål än vid lånets beviljande förutsatts. Låntagaren kan själv när som helst säga upp bostadslånet till betalning.

Övergår fastigheten eller tomträtten till ny ägare, skall denne avge en förklaring på heder och samvete angående vederlagets storlek. Överstiger vederlaget i mer än obetydlig mån produktionskostnaden, sedan denna uppräknats med hänsyn till vissa i tillämpningsföreskrifterna närmare angivna faktorer, beviljas ej framställning om övertagande av bostadslån.

Utöver de statliga bostadslånen utgår av statsmedel även *räntebidrag* till nedbringande av de årliga kapitalkostnaderna för bostadshus. Bestämmelserna härom, som återfinnes i kungörelsen den 5 oktober 1962 (nr 541) om räntebidrag m. m. för bostadshus (räntebidragskungörelsen), innehåller i korthet följande. Har ett bostadshus uppförts med stöd av bostadslån, må till låntagaren utgå räntebidrag såsom ersättning för viss del av räntekostnaderna för underliggande kredit, d. v. s. lån mot säkerhet i sådan inteckning som har bättre förmånsrätt än den som utgör säkerhet för det statliga bostadslånet. Räntebidrag utgår för den del av räntan på den underliggande krediten, som överstiger vissa närmare angivna procentsatser för primär- och sekundärkredit.

Räntebidrag kan även utgå såsom ersättning för viss del av räntekostnaderna för lån avseende bostadshus, som uppförts utan stöd av statligt lån men som i huvudsak uppfyller de förutsättningar som gäller för erhållande av sådant lån.

Kapitel 4

Kommunlån för markförvärv

En väsentlig fråga då det gäller en kommuns möjlighet att i större omfattning upplåta mark med tomträtt är f. n. finansieringen av markförvärvet. Att så är fallet framgår bl. a. av ett mycket stort antal av de svar, som lämnats på kommitténs enkät till städer och köpingar angående tomträtten.

De kommunala markförvärven torde i de flesta fall finansieras med sådana lån, för vilkas upptagande enligt 60 § kommunallagen kräves Konungens tillstånd.

Vid denna tillståndsprövning är stadgandet i första stycket 50 § kommunallagen av central betydelse. Lagrummet innehåller, att vad kommun tillhör i fast eller lös egendom bör så förvaltas, att kommunens förmögenhet ej minskas.

I kommunallagskommitténs betänkande III Förslag till kommunallag m. m. (SOU 1952: 14) anför de sakkunniga rörande det kommunala förmögenhetsskyddet bl. a. följande.

Det värdefullaste skyddet för den kommunala förmögenheten föreligger i lagbestämmelserna om kommunernas upplåning och det sätt på vilket dessa bestämmelser tillämpas. Lånemedel får, enligt de principer som tillämpas vid prövningen av kommunernas låneframställningar, regelmässigt endast användas för anskaffande av varaktiga tillgångar. Med lånemedel får i allmänhet ej bestridas utgifter, som ingår i en förvaltnings normala årsbehov, och för lånen föreskrives i regel amorteringstider, som är kortare än de anskaffade tillgångarnas varaktighetstid. Den längsta amorteringstid som medges är i normala fall 30 år, detta även då det gäller tillgång, som ständigt bibehåller sitt realvärde, t. ex. ett markområde. Såsom normerna utformats tvingas en kommun att i betydande omfattning investera egna medel i anläggningstillgångar, bl. a. genom att lån som upptagits för finansieringen amorteras i snabbare takt än som motsvarar de för lånemedlen anskaffade tillgångarnas värdeminskning.

I proposition till 1953 års riksdag med förslag till kommunallag m. m. (prop. 1953: 210) anfördes likartade synpunkter på det kommunala förmögenhetsskyddet.

I kommunalrättskommitténs betänkande VII (SOU 1965: 40) har föreslagits ändrade bestämmelser ifråga om kommunernas lånerätt. Enligt förslaget skall kommun utan underställning och utan tidsgräns äga upptaga lån för anskaffande av anläggningstillgångar eller gäldande av äldre lån för sådant ändamål.

Efter förslag av markpolitiska utredningen (SOU 1964: 42) har 1965 års riksdag beslutat, att kommun, som upplåtit tomträtt till mark, för vars bebyggande bostadslån beviljats enligt 1962 års bostadslånekungörelse, äger upptaga lån av statsmedel (tomträttslån). Bestämmelserna om tomträttslån är intagna i tomträttslånekungörelsen (SFS nr 905/1965), som trädde i kraft vid 1966 års ingång. Tomträttslån utgår till kommun, som upplåtit tomträtt till mark, för vars bebyggande länsbostadsnämnden beviljat bostadslån enligt 23 eller 24 § bostadslånekungörelsen och för vilka bostadslån beviljats under kalenderåret närmast före det år då tomträttslånet sökes. För mark som upplåtits med tomträtt mer än tio år före det år då beslutet om bostadslån meddelades utgår ej tomträttslån. Lån utgår med 95 procent av tomtmarkens belåningsvärde. Lånen, som lämnas utan säkerhet och som löper med rörlig ränta, anpassad efter normalräntan för lån från statens utlåningsfonder, beviljas av länsbostadsnämnden efter ansökan av kommunen. Lånen är amorteringsfria under de första tio åren och skall därefter återbetalas under loppet av trettio år. Kommun äger upptaga tomträttslån utan medgivande av Kungl. Maj:t (SFS nr 906/1965).

Kapitel 5

Kommitténs enkät angående förekomsten av tomträtt

Under förra hälften av år 1964 gjordes en enkät hos samtliga städer och köpingar för att få reda på i vilken utsträckning tomträttsinstitutet kommit till användning. Vi önskade också få del av vunna erfarenheter och av reformönskemål från kommunernas sida.

En närmare redogörelse för resultaten av enkäten lämnas i del II, *bilaga 7*, till vilken här får hänvisas. Några av huvudresultaten skall dock redovisas redan i detta sammanhang.

Åren närmast efter tomträttslagstiftningens tillkomst 1907 infördes tomträtt endast i sju städer, bland dem de tre största. Intresset för tomträtten tycks därefter ha varit ganska obetydligt. Från 1918 fram till 1940 infördes icke tomträtt i någon kommun. Under de därpå följande åren synes man i något större utsträckning ha tillämpat tomträtt. Fram till år 1954, då den 1953 beslutade reformen på området trädde i kraft, började tomträtt användas i nämnvärd utsträckning i 12 städer och några köpingar. Därefter har ytterligare fem städer och någon köping tillkommit.

Endast ett fåtal kommuner upplåter all eller så gott som all kommunal mark med tomträtt. Till dessa hör emellertid Stockholm, Göteborg och Malmö. Tomträtten användes f. n. i nämnvärd utsträckning i 24 städer, i huvudsak de större, samt i sju köpingar.

Såsom främsta anledning till att tomträtten användes i så förhållandevis liten utsträckning åberopas i allmänhet finansiella svårigheter. Av svaren framgår också, att tomträtten innebär en ekonomisk belastning för kommunerna särskilt under den första tiden. Sedan man amorterat de lån som ursprungligen upptagits för att finansiera markinköpen, har däremot svårigheterna blivit mindre.

Engångsbelopp i samband med tomträttsupplåtelse uttages på flera håll med stöd av bestämmelserna i 1955 års lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. För andra exploateringskostnader har däremot engångsavgälder endast uttagits i Enköping, Gävle, Västerås och Örebro.

Såsom reformönskemål framföres på de flesta håll i främsta rummet, att lånemöjligheterna förbättras. Här kan anmärkas, att dessa uttalanden gjorts före statsmakternas beslut i anledning av markpolitiska utredningens förslag om sådana förbättringar.

Vidare framföres på många håll — sedan det visat sig att engångsbe-

lopp icke är tillåtna enligt gällande lag — krav på lagändring i syfte att möjliggöra uttagandet av sådana belopp.

Slutligen föreslås på flera håll, att de nuvarande avgäldsregleringsperioderna förkortas.

Kapitel 6

Tomträttsfrågan vid 1963 års riksdag

I två likalydande *motioner* till 1963 års riksdag, nr 174 i första kammaren av herrar Einar Eriksson och Axel Svensson samt nr 206 i andra kammaren av herr Tore Bengtsson i Halmstad m. fl., hemställdes bl. a. om utredning i syfte att åstadkomma en sådan ändring av bestämmelserna för tomträtten, att dessa också medgåve rätt för kommun, som så önskade, att i tomträttsavtalet införa sådana bestämmelser, att kommunen snabbt kunde återfå kapital som investerats i tomträttsjord, under förutsättning att detta kapital återigen användes för inköp av mark avsedd att upplåtas med tomträtt.

Till stöd för denna hemställan anfördes, att nuvarande tomträttssystem kräver alltför stora kapitalinsatser från kommunernas sida. Därför borde möjlighet tillskapas för kommunerna att relativt snabbt få tillbaka det kapital som nedlagts i tomträttsjord. En sådan möjlighet skulle uppstå, om man vid sidan av systemet med årlig tomträttsavgäld införde en metod som i princip byggde på kontantinbetalning. Tomträttshavaren skulle vid tecknandet av tomträttskontrakt betala en engångsavgift motsvarande tomtvärdet eller samma belopp som tomträttsavgälden nu baserades på. Som motprestation skulle tomträttshavaren, oavsett hur lång tid han förfogade över tomträtten, vara befriad från att betala någon tomträttsavgäld.

Motionärerna hävdade, att de nuvarande villkoren för tomträtt och det av dem förordade systemet principiellt var likvärdiga. Skillnaden var, enligt motionärerna, blott den att tomträttshavaren enligt nuvarande system betalade en viss räntesats på ett visst bestämt tomtvärde, medan enligt motionärernas förslag fastighetsägaren kontant fick det belopp som motsvarade det bestämda tomtvärdet, varvid räntan på detta inbetalade belopp utgjorde en indirekt tomträttsavgäld.

Beträffande verkningarna av den föreslagna metoden uttalades i motionerna följande.

Fördelarna med det föreslagna systemet är för kommunernas del uppenbara. De skulle relativt snabbt få tillbaka kapital som nedlagts för inköp av tomträttsjord, och följaktligen skulle de kunna föra en effektiv markpolitik med en relativt liten kapitalinsats. Vad som skulle erfordras vore ett visst rörelsekapital vars storlek av naturliga skäl måste växla från kommun till kommun.

För tomträttshavaren innebär systemet både för- och nackdelar. Den största nackdelen är att han måste göra en större kontant insats. Men å

andra sidan är hans mellanhavanden med fastighetsägaren klara och koncisa. Han slipper frukta att tomträttsavgälden under kontraktstiden skall stiga. Ser man frågan i ett vidare perspektiv är vi övertygade om att det mest angelägena är att snabbt skapa ett tomträttssystem som ger kommunerna ökade möjligheter att föra en effektiv markpolitik.

Vid *remissbehandling* fick motionerna ett blandat mottagande. Byggnadsstyrelsen, Svenska bankföreningen, Svenska landskommunernas förbund och Svenska riksbyggen tillstyrkte eller förklarade sig icke ha något att erinra mot den begärda utredningen. Svea hovrätt och Svenska stadsförbundet var tveksamma om lämpligheten av den föreslagna lösningen. Svenska sparbanksföreningen avstyrkte nya regler för tomträttsupplåtelse och ifrågasatte behovet av en utredning. Hyresgästernas riksförbund ansåg sig ej kunna tillstyrka utredning, och Sveriges fastighetsägareförbund hemställde om avslag på motionerna. Bostadsstyrelsen fann uppslaget värt att överväga i en utredning, där markfrågorna toges upp till en mer allsidig prövning.

Byggnadsstyrelsen underströk i sitt yttrande vikten av att den kommunala planläggningsverksamheten bedrevs med kraft och konsekvens och att kommunernas möjligheter att föra en aktiv markpolitik underlättades. Det syntes styrelsen föga rationellt att kommunerna förvärvade mark i syfte att upplåta den med tomträtt, om de sedan av finansiella skäl tvingades avhända sig marken. Detta kunde nämligen, enligt styrelsens mening, i sin tur innebära, att kommunernas möjligheter att verka för en god samhällsplanering och för planernas genomförande spolierades eller i varje fall i avsevärd omfattning minskades.

Svenska landskommunernas förbund yttrade i sitt remissvar.

Det torde icke vara realistiskt att antaga, att tomträttsinstitutets användning skulle kunna lösa de komplex av svåra problem, som brukar benämnas »oförtjänt markvärdestegring». I vissa fall kan dock ett utnyttjande av denna form för markupplåtelse förväntas verksamt bidraga till att förhindra en icke önskvärd stegring av markvärdet. Även av skäl, som sammanhänger med byggnadsplaneringens långsiktiga perspektiv, kan understundom tomträttsinstitutet utgöra en lämplig form för upplåtande av mark till tätortsbebyggelse. Med den utformning reglerna om tomträttsavgälds erläggande nu har, utgör emellertid finansieringsproblemet ett närmast oöverstigligt hinder för den kommun, som för nämnda syften vill använda tomträttsinstitutet. Ett förverkligande av motionärernas tanke, om öppnande av möjlighet till erläggande av avgäld i form av engångsbelopp, skulle sannolikt kunna vara ägnat att väsentligt förbättra institutets användbarhet. För uppnående av den avsedda effekten torde dock erfordras att tomträttshavare ges möjlighet att belåna värdet av tomt, för vilken engångsavgäld erlagts.

Svenska riksbyggen anlade i huvudsak synpunkter av samma slag som Svenska landskommunernas förbund anfört och uttalade, att starka skäl talade för att man borde finna former för ökat utnyttjande av tomträttsinstitutet, varför en utredning av frågan syntes välbefogad.

Svea hovrätt framhöll, att möjligheten till avgäldsreglering var ägnad att förhindra spekulationsvinster från den enskildes sida vid försäljning av tomträtt. Om, såsom motionärerna föreslagit, markvärdesumman erlägges kontant, skulle, enligt hovrättens mening, markägaren kunna tillgodogöra sig markvärdestegringen endast i de fall då tomträttsavtalet uppsades. Då möjligheterna till uppsägning var begränsade, skulle tomträttshavaren kunna tillgodogöra sig den vinst, som enligt nuvarande system tillgodoföres det allmänna.

Svenska stadsförbundet ställde sig mycket tveksamt till den i motionerna skisserade ändringen av tomträttsinstitutets konstruktion. Enligt förbundet var det föreslagna systemet fördelaktigt för kommunerna endast ur finansieringssynpunkt men tjänade ej syftemålet att förbehålla kommunerna markvärdestegringar. Förbundet redogjorde härefter för det system, som tillämpades i Gävle, Linköping och Södertälje, samt förmenade, att detta system innebar en möjlighet för kommunen att överflytta en del av sina med tomträtten förenade kapitalkostnader på tomträttshavaren utan att kommunen därigenom avhände sig rätten att tillgodogöra sig markvärdestegring. Detta system ansåg emellertid förbundet lämpligt endast i fråga om vissa typer av exploatörer. Förbundet anförde i anslutning till motionärernas förslag vidare bl. a. följande.

Det vore teoretiskt sett möjligt att omkonstruera förslaget, så att tomträtten alltjämt kunde fylla sin uppgift som instrument för att förbehålla samhället markvärdestegringen. Kommunen skulle i så fall medges rätt att utöver den första engångsinbetalningen periodvis kräva ytterligare inbetalningar som ersättning för markvärdestegringen. Ett sådant tomträttssystem skulle ur kommunal synpunkt vara mycket fördelaktigt. Kommunen vore helt befriad från den vanliga tomträttens båda olägenheter, att ett stort kapital hålls bundet i marken och att detta kapital enligt gällande regler för den kommunala upplåningen måste amorteras inom viss tid trots att tomträttsavgälderna ej tillåts täcka mera än räntan på kapitalet. Men för tomträttshavare skulle en så konstruerad tomträtt jämfört med äganderätt ha enbart nackdelar. Tidigare reformer av tomträtten har gått ut på att förbättra dess egenskaper, sett från tomträttshavarens synpunkt, och institutet har obestridligen därigenom vunnit i användbarhet och attraktivitet. Enligt förbundsstyrelsens mening måste man à priori ställa sig tveksam till alla sådana förändringar av tomträtten, som kan befaras försvaga dess konkurrenskraft.

Svenska sparbanksföreningen framhöll, att motionärernas förslag ej innebar annat än att kapitalanskaffningen överflyttades från kommunerna till tomträttshavarna samt att från dessas sida skulle komma att ställas anspråk på samma kreditmarknad som kommunerna själva anlitat för i sak samma ändamål. Föreningen ansåg tillika att kommunerna genom det föreslagna systemet skulle avhända sig möjligheten att tillgodogöra sig uppkommen markvärdestegring. Därjämte pekade föreningen på de kapitalanskaffningsproblem, som skulle uppkomma för kommunen vid upplåtelsetidens slut.

Hyresgästernas riksförbund instämde i motionärernas syfte att ge kommunerna ökade möjligheter att förvärva mark för upplåtelse med tomträtt men kunde ej tillstyrka den föreslagna utredningen med den i motionerna lämnade motiveringen. Förbundet fann att förslagets genomförande skulle leda till ränteförluster för kommunerna samt att dessa kunde åsamkas betydande kostnader när tomträtten skulle upphöra.

Bostadsstyrelsen anförde, efter att ha erinrat om att några städer redan upplät tomträtt mot dels viss engångsavgäld och dels årlig avgäld.

Tomträtten står i sin nuvarande form äganderätten nära. Tomträttshavaren har i flera avseenden samma ställning som en fastighetsägare. En väsentlig skillnad består emellertid däri att tomträttshavaren icke kan tillgodogöra sig ev. markvärdestegringar — åtminstone inte i samma utsträckning som ägaren. En annan påtaglig skillnad ligger i de skilda betalningssätten — för äganderätt en köpeskilling, för tomträtt en årlig ränteavgäld. Om den enskilde byggaren har ekonomisk möjlighet att välja mellan tomträtt och markförvärv talar sannolikt den förstnämnda skillnaden till förmån för förvärvet. Det är däremot svårt att bedöma hur stor betydelse den sistnämnda skillnaden tillmätes i en sådan valsituation. Man bör emellertid inte underskatta betydelsen av att betalningssättet för tomträtt och äganderätt f. n. är olika. Denna olikhet torde nämligen framstå såsom naturlig och skälig. Utplånas denna skillnad på det sätt som motionärerna tänkt sig skulle det kunna få till följd att tomträttens konkurrensförmåga äventyras och att mark som kan förvärvas med äganderätt blir än mer åtråvärd än för närvarande. Kommunen skulle i så fall få svårare än nu att hävda sig i konkurrensen om markinköpen. Motionärernas tanke om tomträttsinstitutets reformering i detta speciella avseende synes m. a. o. höra intimt samman med frågan hur dispositionsrätten till bebyggelsemark skall fördelas mellan samhället och den enskilde.

Sveriges fastighetsägareförbund ansåg de i motionerna föreslagna ändringarna icke vara förenliga med tomträttsinstitutets uppbyggnad och dess sociala syfte att vidga möjligheterna för personer, som icke förfogar över större kapital, att skaffa egen bostad. Förbundet förklarade sig anse förslaget innebära att ett helt nytt besittningsinstitut tillskapades i svensk rätt. Om tomträtten ändrades därhän, att som vederlag för tomträtten utginge en engångsavgift motsvarande fastighetens överlåtelsevärde, skulle tomträtten förändras till att bli en form av begränsad äganderätt. En tomträttsupplåtelse skulle därvid närmast kunna karakteriseras som en försäljning med återköpsrätt vid vissa tidpunkter.

Tredje lagutskottet upptog motionerna till behandling i sitt utlåtande nr 32 år 1963. Utskottet instämde för egen del helt i motionärernas syfte att underlätta kommunernas kreditanskaffning för markförvärv och att hjälpa kommunerna att genom ökad användning av tomträttsinstitutet föra en effektiv markpolitik. Utskottet anförde härefter vidare bl. a. följande.

Vad därefter gäller motionärernas uppslag om införandet av möjlighet att upplåta tomträtt mot engångsavgift skulle detta såsom flera remissinstanser påpekat föranleda vissa olägenheter. Enligt vad som angivits i Stadsför-

bundets yttrande skulle det vara möjligt att i viss begränsad utsträckning lösa frågan enligt motionärernas riktlinjer redan enligt gällande lag, nämligen genom att vid tomträttsupplåtelse uttaga dels en engångsavgift, motsvarande exempelvis exploateringskostnaderna, och dels en årlig avgäld, motsvarande återstoden av markvärdet.

Utskottet framhöll härefter, att motionärernas hemställan om utredning kommit i ett nytt läge, sedan vår kommitté tillkallats. Då det genom motionerna framlagda förslaget uppenbarligen föll inom ramen för kommitténs utredningsuppdrag och således skulle komma under kommitténs prövning, fann utskottet icke skäl föreligga att avgiva förslag om överlämnande av motionerna till kommittén. Utskottet föreslog, att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Riksdagen fattade beslut i överensstämmelse med utskottets förslag.

Kapitel 7

Tomträttslagstiftningens ändamål

När tomträttsinstitutet infördes vid seklets början var huvudsyftena att minska den enskildes bostadskostnader och att bevara värdestegringen på bebyggelsemark hos det allmänna.

Numera hålles den enskildes bostadskostnader nere även med andra hjälpmedel. En väsentlig roll härvidlag spelar den statliga och kommunala bostadslångivningen. För den enskilde byggherren kräver disposition av tomträttsmark visserligen icke något kapitaltillskott. Bostadslån kan emellertid i regel erhållas på gynnsamma villkor med åttio procent eller större andel av anskaffningskostnaden för äganderättsmark.

Såsom tidigare framgått väntas fritidsbebyggelsen komma att kraftigt öka. För sådan bebyggelse skulle måhända tomträtt framdeles kunna komma i fråga i viss utsträckning för att begränsa den enskildes markkostnader och för att tillförsäkra det allmänna andel i den värdestegring som kan bli följden av en ökad efterfrågan av fritidsmark. Statliga bostadslån utgår icke för fritidsbebyggelse, och de kreditmöjligheter som de offentliga kreditinstituten kan erbjuda är i regel mycket begränsade. För den som önskar skaffa sig ett fritidshus skulle det därför kunna innebära en viss lättnad, om mark kunde få disponeras under betryggande former utan den stora kapitalinsats som ett köp i allmänhet kräver. Jämfört med lägenhetsarrende — en f. n. mycket vanlig dispositionsform när det gäller fritidsbebyggelse — erbjuder tomträtten uppenbarligen fördelar för den enskilde vad gäller tryggheten i besittningen och möjligheten till belåning.

Tomträttens andra huvudändamål att hos det allmänna bevara värdestegringen på mark som upplåtes för bebyggelse torde efter 1963 års lagändringar ha fått en ökad betydelse. Upplåtelse med tomträtt har nämligen varit ett av de få medel som stått till buds för att åt samhället söka bevara en andel i den accelererande värdestegringen å byggnadsmark i expanderande regioner.

Vid sidan av tomträttsinstitutets ursprungliga båda huvudändamål framträder vissa nya funktioner, som allmänt torde tillmätas växande betydelse i de större samhällena. Mark som upplåtes med tomträtt kan under något smidigare och billigare former än äganderättsmark föras under allmän disposition, när marken behövs för nya ändamål av vikt för samhällsutvecklingen. En vidgad tillämpning av tomträttslagstiftningen i expanderande samhällen torde vidare underlätta genomförandet av rationella lösningar

av stadsplaneringsproblemen. Planering och byggande sker i dag i en helt annan skala än tidigare. I de större samhällena ter det sig numera ändamåisenligt att bygga om ett eller flera kvarter samtidigt och att i ett sammanhang utbygga nya bostadsområden. Den ökande trafiken nödvändiggör omfattande regleringar, för vilka mycket mark åtgår. Omdaningsåtgärder av sådant slag kan uppenbarligen genomföras billigare och snabbare, om äganderätten till behövlig mark är samlad på en hand.

Sammanfattningsvis kan sägas, att av tomträttens ursprungliga ändamål begränsningen av boendekostnaderna i viss mån trätt i bakgrunden. Däremot är dess syfte att bevara värdestegringen på mark åt det allmänna alltjämt betydelsefullt. Vid sidan därav har tomträtten tillagts en ny och viktig funktion, nämligen att underlätta en tidsenlig och rationell samhällsplanering.

Tomträttens betydelse som markpolitiskt instrument har sålunda snarare ökat än minskat. Trots detta har tomträttsinstitutet — om man bortser från Stockholm och ett fåtal andra orter — kommit till en förhållandevis sparsam användning. Anledningarna härtill är flera. Sålunda vill det av vår enkät att döma synas, som om man på några håll icke tillräckligt uppmärksammat de fördelar tomträttsinstitutet erbjuder. Den viktigaste anledningen torde emellertid vara av ekonomisk art.

Kommunerna har sålunda hittills ställts inför svårbemästrade finansieringsproblem vid en övergång i större skala från äganderättsöverlåtelser till tomträttsupplåtelser. Det har varit svårt både att uppbringa erforderligt kapital för markköp och att binda anskaffat kapital i tomträttsmark. I regel har kommunerna varit hänvisade att låna medel för inköp av mark på den allmänna kreditmarknaden. Någon prioritering har alltså icke förekommit. I det kärva kreditläge, som under långa perioder präglat denna marknad, har många kommuner haft svårt att täcka sitt lånebehov. Växande samhällen behöver kapital för många ändamål, och lånebehovet har därför icke sällan överstigit aktuella lånemöjligheter. I och för sig önskvärda investeringar i tomträttsmark har i sådana situationer fått stå tillbaka för andra mera påträngande investeringsbehov. Härtill kommer att vid Kungl. Maj:ts lånetillstånd knutna villkor om amortering inom en trettioårsperiod medfört utgifter som endast till ringa del motsvarats av influtna tomträttsavgälder.

Bestämmelserna i tomträttslånekungörelsen den 10 december 1965 innebär, att kommunala lån för investering i tomträttsmark för bostadsbebyggelse numera fått viss prioritet. Reglerna om amorteringsfrihet under de tio första åren och en trettioårig amorteringstid därefter medför därjämte en viss lättnad för kommuner som vill binda kapital i tomträttsmark.

De nya lånebestämmelserna synes sålunda ägnade att stimulera kommunerna till en ökad tillämpning av tomträtt i fråga om mark, som nyttjas för bostadsbebyggelse finansierad med stöd av statliga lån. Förhållandena torde

dock alltjämt vara sådana att även andra medel än influtna tomträttsavgälder måste tagas i anspråk för amortering. När det gäller mark, som en kommun önskar upplåta med tomträtt för bostäder vilka åstadkommes utan statligt finansieringsstöd eller för bebyggelse av annat slag än bostäder, är tomträttslånekungörelsen, som ovan framgått, icke tillämplig. I sådana fall återstår sålunda f. n. endast sedvanliga finansieringsmöjligheter.

Enligt vår uppfattning skulle markupplåtelser under tomträtt i större skala än nu vara till fördel för kommunerna i expanderande zoner. Sådana upplåtelser förbättrar kommunernas praktiska möjligheter att styra den framtida markanvändningen och tillförsäkrar dem därtill andel i förekommande markvärdestegring. Av det anförda torde framgå, att de nya lånebestämmelserna kan göra åtskilliga kommuner mera benägna än tidigare att tillvarataga de fördelar tomträttsupplåtelserna innebär. Alltjämt torde dock vissa problem kvarstå av finansiell natur, särskilt beträffande mark, som icke omfattas av bestämmelserna i tomträttslånekungörelsen. Det är därför enligt vår mening påkallat att vidtaga ytterligare åtgärder för att förbättra tomträttsinstitutet från kommunal synpunkt. Vid våra överväganden i denna fråga har vi funnit, att man med tämligen små förändringar i tomträttslagstiftningen, vilka icke nämnvärt skulle ändra tomträttshavarnas ställning, skulle kunna åstadkomma icke obetydliga lättnader för kommunerna. De förslag som vi för detta ändamål framlägger i det följande innefattar möjlighet för kommunerna att taga ut en del av ersättningen för tomträttsupplåtelserna i form av engångsbelopp samt en förkortning av de perioder, efter vilkas utgång en höjning av de årliga avgälderna kan komma i fråga.

Kapitel 8

Engångsbelopp

Jämfört med äganderätt utgör tomträttens förnämsta fördel för den enskilde att denna besittningsform ej kräver kapitalinsats. Om engångsbelopp, såsom föreslogs i tidigare återgivna motioner till 1963 års riksdag, finge uttagas till hela markvärdet, skulle nämnda fördel bortfalla. Ett sådant system skulle dessutom innebära, att kommunernas möjlighet att förskaffa sig andel i förekommande markvärdestegring genom periodiska avgäldshöjningar upphörde under den tid ett tomträttsavtal ägde bestånd. Även i övrigt skulle tomträtten förändra karaktär. Vi har av dessa skäl inte ansett oss kunna förorda en reform i enlighet med riktlinjerna i nämnda motioner.

De invändningar som rests mot de i motionerna väckta förslagen synes emellertid knappast med samma styrka kunna anföras mot ett avgäldssystem, i vilket man bibehåller årliga avgälder men tillåter kommunen att i samband med upplåtelsen uttaga ett engångsbelopp såsom gottgörelse för en del av kostnaderna. Ett sådant system skulle innebära, att man legaliserar en praxis, som redan tillämpats inom vissa kommuner och som där uppenbarligen ansetts motsvara ett behov. Kravet på kapitaltillskott av tomträttshavaren skulle med ett sådant system alltjämt ställas väsentligt lägre än vid köp. Man skulle också bevara kommunens möjlighet till periodiska avgäldshöjningar.

Vid remissbehandlingen av de förut nämnda motionerna framhöll några remissinstanser i anslutning till motionärernas förslag om ett till hela markvärdet bestämt engångsbelopp, att inverkan på tomträttens kreditvärde av att sådant belopp erlagts var av betydelse då det gällde att ta ställning till förslaget. Även för det fall att engångsbeloppet skulle utgå med en lägre andel av markvärdet, är frågan om effekten vad gäller tomrättens belåningsvärde av betydelse.

I första hand må härvid beaktas, att de rättssubjekt, som äger upplåta tomträtt, är sådana att deras förmåga att i händelse av tomträttens upphörande återbetala erlagt fast belopp icke behöver sättas i fråga. I detta hänseende löper en eventuell kreditgivare sålunda ingen risk.

Man måste emellertid hålla i minnet, att tomträtt upplåtes på obestämd tid samt att flertalet tomträtter med all sannolikhet ej kommer att uppsägas inom överskådlig tid efter upplåtelsen. Engångsbeloppets kreditvärde kommer därför främst att aktualiseras, när en tomträtt måste exekutivt för-

säljas. Den omständigheten att sådant belopp tillhandahållits måste, såsom i det följande närmare utvecklas, medföra, att den årliga avgälden under hela avtalstiden blir lägre än om engångsbelopp ej krävts. Skillnaden skall motsvara skälig ränta på engångsbeloppet. Det synes därför rimligt att antaga, att en tomträtt, för vilken tillhandahållits engångsbelopp, vid exekutiv försäljning kommer att betinga ett pris, som med engångsbeloppet överstiger priset för en eljest jämförbar tomträtt, för vilken sådant belopp ej inbetalts. Engångsbeloppet torde därför i princip komma att höja kreditvärdet.

Ett av syftena med ett engångsbelopp är, som tidigare framgått, att förbättra kommunernas finansieringsmöjligheter. Om emellertid resultatet av förslaget i huvudsak blev, att anspråken på kreditmarknaden överflyttades från kommunerna till tomträttshavarna, skulle icke mycket vara vunnet.

Enligt vår mening blir så icke fallet. Till en början må observeras, att kommunernas låneanspråk normalt avser hela markvärdet, d. v. s. även hela den del av detta värde som skall täckas av engångsbeloppet, medan tomträttshavaren enligt gängse belåningsregler knappast kan påräkna att mot inteckning i tomträtt få låna mer än vad som motsvarar ungefär två tredjedelar av engångsbeloppet. Återstoden måste han därför anskaffa genom sparande eller lån hos privatpersoner. Det är vidare antagligt, att lån, som av tomträttshavare upptagits i offentliga kreditinstitut för att finansiera engångsbelopp, kommer att amorteras under kortare tid än vad som är vanligt beträffande kommunlån för markförvärv. Framför allt bör emellertid beaktas, att åtskilliga företagare och privatpersoner över huvud taget icke kommer att behöva anlita kredit för att betala engångsbelopp. Av nu anförda skäl synes det befogat att antaga, att den kreditmarknad, till vilken kommunerna måste vända sig då tomträtt upplåtes utan att tomträttslånekungörelsen är tillämplig, skulle kunna påräkna en minskning av efterfrågan på lånemedel om systemet med engångsbelopp införes.

Icke heller från de nu diskuterade kreditsynpunkterna synes alltså vägande invändningar kunna resas mot det ifrågasatta systemet.

En naturlig förutsättning för detta är emellertid enligt vår mening, att varje kommun själv får avgöra, om den skall tillämpa detsamma, samt att möjligheten att uttaga engångsbelopp blir begränsad genom lagbestämmelse. Vid avvägningen av en sådan bestämmelse synes den metod med ett engångsbelopp, i huvudsak motsvarande exploateringskostnaden, som tillämpats inom några kommuner, kunna utgöra en lämplig utgångspunkt. Påpekas kan, att man då anknyter till ett system som genom 1955 års lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar redan införts för alla slag av fastigheter beträffande sådana anläggningar. Då det kan erbjuda svårigheter att exakt uträkna exploateringskostnaderna, synes man emellertid av praktiska skäl böra utforma begränsningsregeln så, att högst viss andel av markens värde vid upplåtelsen får uttagas i form av engångsbelopp. Denna andel synes kunna bestämmas till hälften.

Vi har under beaktande av det sagda funnit oss böra föreslå, att fastighetsägaren vid upplåtelse av tomträtt skall äga uttaga ett fast belopp motsvarande högst halva värdet av den upplåtna marken.

Markvärdet torde vid bestämmande av det fasta beloppet böra fastställas efter realistiska grunder. Det förhållandet att ett visst markområde förvärvats vid en tidpunkt då markpriset var lägre än vid tiden för tomträttsupplåtelsen bör alltså icke inverka. Tomträttens ändamål att bevara värdestegringen på mark i det allmännas hand medför i ett sådant fall, att råmarkens värde bör omräknas till dagspris och att tillägg härefter göres för aktuella exploateringskostnader. Denna princip bör dock tillämpas med moderation. Kommunerna är ju stora markköpare och det ligger därför i deras intresse att tillse att vid tomträttsupplåtelser tillämpade markvärden icke blir så höga att de får en ogynnsam inverkan på ortsprisnivån för mark.

Även om ett till halva markvärdet bestämt fast belopp i allmänhet icke kan väntas utgöra någon alltför betungande kapitalinsats för tomträtt avsedd för privatfinansierade bostadshus och kommersiell bebyggelse, kan så likväl stundom bli fallet. Kommunerna bör i sådana fall överväga att sänka kravet på fast belopp till en lägre andel av markvärdet eller att helt slopa detta krav eller att tillåta att beloppet erlägges i form av amorteringar under en kortare tidrymd. Amorteringstiden synes knappast böra vara längre än tio år. Då amortering tillåtes, bör skälig ränta utgå på ogulden del av fast belopp.

Om tomträttsavtalet på grund av uppsägning upphör, bör det fasta beloppet tillgodoräknas tomträttshavaren. Någon anledning att betrakta beloppet såsom helt eller delvis konsumerat synes nämligen ej föreligga. Situationen bör i stället principiellt anses vara den, att tomträttshavaren i form av ett fast belopp deponerat ett kapital hos kommunen, å vilket denna så länge avtalet består äger tillgodoräkna sig ränteavkastningen såsom en del av den årliga tomträttsavgälden. Fast belopp, som återbetalas, bör, liksom löseskilling för tomträttshavarens byggnader, nedsättas hos länsstyrelsen och även i övrigt likställas med sådan löseskilling.

Kapitel 9

Årlig avgäld

Enligt gällande rätt kan den årliga tomträttsavgälden regleras vart tjugonde år i fråga om tomträttsupplåtelser för bostadsändamål och vart tionde år i fråga om upplåtelser för annat ändamål.

Det förut nämnda intresset att underlätta kommunernas finansiering av tomträttsupplåtelser skulle i viss mån tillgodoses om avgäldsperiodernas längd förkortades. Även takten i den allmänna prisutvecklingen och i markprisernas förändringar aktualiserar frågan om avgäldsperiodernas längd f. n. är rätt avvägd. Dessa faktorer medför nämligen att en avgäld, som bestämts vid början av en tjuguårsperiod, i slutet av perioden kan te sig såsom en högst otillräcklig ersättning för den upplåtna nyttjanderätten. När åter avgälden vid periodens slut skall höjas, kan detta lätt komma att betraktas som en kännbar inskränkning av en fördel, som tomträttshavaren vant sig vid och kommit att betrakta som en med tomträtten förenad rättighet. För de beslutande kommunala organen måste det under sådana förhållanden vara föga tilltalande att av tomträttshavare kräva en avgäldshöjning av betydande storlek och därmed riskera ett utbrett missnöje. Otvivelaktigt skulle mindre höjningar efter kortare perioder te sig lättare både för den enskilde att bära och för det allmänna att genomföra.

På frågan hur långa avgäldsperioderna lämpligen bör vara inverkar även vissa andra faktorer. En avgäldshöjning innebär, att tomträttshavarens utgifter för tomträtten ökar. Tomträttshavarens förmåga att fullgöra andra honom åvilande ekonomiska förpliktelser som har samband med tomträtten kan måhända härigenom sägas minska. En sådan tanke synes ligga till grund för stadgandet i 4 kap. 26 § lagen om nyttjanderätt till fast egendom, vari expropriationsdomstol ålägges att hos inskrivningsdomaren anmäla stämning och dom i mål angående omprövning av tomträttsavgäld. Bestämmelsen torde vara tillkommen för att bereda tredje man, bl. a. långivare, möjlighet att erhålla upplysning om sådana förhållanden som kan vara av betydelse för tillvaratagande av hans intressen. I lagberedningens förslag till ny lagstiftning om tomträtt m. m. (SOU 1952: 28, s. 43) uttalas, att vid höjning av avgäld vore såsom sakägare att anse icke blott tomtägaren och tomträttshavaren utan även de rättsägare för vilka tomträtten utgör säkerhet, främst innehavare av intecknad fordran. En förkortning av avgäldsperioderna innebär självfallet, jämfört med rådande förhållanden, vid stigande markpriser en viss nackdel för tomträttshavare. Detta torde i sin tur — åt-

minstone teoretiskt sett — medföra, att tomträttens värde och därmed även dess värde såsom kreditobjekt något minskar. Då emellertid lån mot säkerhet i inteckning i tomträtt numera i regel fortlöpande amorteras, synes inteckningshavarnas intressen icke i nämnvärd grad komma att beröras av avgäldshöjningar om dessa sker med relativt stora intervaller.

En annan omständighet som talar emot täta avgäldshöjningar är de ökade administrativa besvär en sådan ordning skulle föra med sig. Omprövning av avgäld sker, om överenskommelse ej träffas, inför expropriationsdomstol. Om antalet tomträtter skulle komma att öka, samtidigt som avgälderna ofta skulle behöva omprövas, torde detta icke blott för kommunerna utan framför allt för expropriationsdomstolarna orsaka en svårbemästrad arbetsökning. Expropriationsdomstolarnas arbetsbelastning anses redan för närvarande, då några mål rörande omprövning av tomträttsavgäld knappast förekommer, mycket betungande.

Under beaktande av nyss anförda omständigheter har vi funnit, att avgäldsperioderna vad beträffar tomträttsupplåtelse för bostadsändamål icke lämpligen kan förkortas mer än till tio år, medan perioderna för upplåtelse för väsentligen annat ändamål även i fortsättningen icke bör understiga tio år. Tioårsperioden kommer således att gälla för alla slag av tomträttsupplåtelser.

Om tomträttshavaren i form av ett fast belopp erlagt viss del av det värde marken hade vid tiden för tomträttsupplåtelsen, bör detta räknas honom tillgodo vid avgäldsreglering. Detta synes lämpligen kunna ske på det sättet, att beloppet vid varje framtida avgäldsreglering avdrages från det uppskattade markvärdet. Återstående markvärde lägges härefter till grund vid bestämmandet av den nya årliga avgälden.

Denna regleringsmetod tillgodoser samhällets intresse att hos sig bevara värdestegringen å mark. För tomträttshavaren inrymmer metoden emellertid i tider av fallande penningvärde den nackdelen att det fasta beloppet vid avgäldsreglering icke omräknas till aktuellt penningvärde. Det allmänna skulle sålunda göra en inflationsvinst på den enskildes bekostnad. I händelse av sjunkande penningvärde gör emellertid också tomträttshavaren en vinst av samma slag på det allmännas bekostnad genom att den årliga avgälden är fixerad till ett bestämt belopp under minst tio år i taget. Sistnämnda förhållande medför, att den ovan förordade metoden synes godtagbar, om det fasta beloppet ej överstiger halva värdet av den upplåtna tomträttsmarken.

Kapitel 10

Författningsförslag

I överensstämmelse med de riktlinjer som angivits i det föregående har vi utarbetat förslag till *lag om ändring i vissa delar av lagen den 14 juni 1907 (nr 36, s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom.*

Samtliga ändringar avser 4 kapitlet.

I ett nytt andra stycke till 1 § har sammanförts bestämmelsen i 1 § i dess nuvarande lydelse om årlig avgäld i penningar och de nya reglerna om rätt för fastighetsägaren att vid upplåtelse av tomträtt betinga sig ett till högst halva markvärdet uppgående fast belopp, å vilket han alltså under tomträttens bestånd äger njuta avkastning.

I 4 § första stycket upptages f. n. vissa bestämmelser om vad upplåtelsehandlingen skall innehålla. I lagförslaget har stycket ändrats så, att om fast belopp skall erläggas, i upplåtelsehandlingen även skall angivas beloppets storlek och tiden för dess betalning. Bestämmelsen medför att avtal om fast belopp kommer att redovisas i det av inskrivningsdomaren förda tomträttsprotokollet.

Reglerna i 10 § första stycket i lagens nuvarande lydelse föreslås ändrade på sådant sätt, att minimitiden för i detta stycke avsedd period för avgäldsreglering förkortas från tjugu år till tio år. En konsekvens av detta förslag är, att det nuvarande andra stycket i samma paragraf icke längre fyller någon uppgift. Stycket föreslås därför skola utgå.

Till nuvarande regler i 11 § angående omprövning av avgäld föreslås ett tillägg av innebörd, att det värde marken vid omprövningen äger skall minskas med fast belopp, om sådant avtalats vid upplåtelsen.

I 12 § upptages i lagens nuvarande lydelse bestämmelser om jämkning av den årliga avgäldens belopp för det fall att tomträttens värde förändrats. Paragrafens andra stycke innehåller bestämmelser om tomträttshavarens rätt att påkalla sådan jämkning, om tomträttens värde avsevärt minskats. Då det inte kan anses uteslutet, att dylik minskning kan bli av sådan omfattning, att fast belopp som tomträttshavaren överlämnat kan komma att motsvara mer än hälften av markvärdet, föreslås ett tillägg till bestämmelserna i andra stycket, avsett att öppna möjlighet för tomträttshavaren att påkalla återbetalning av sådan del av det fasta beloppet, som överstiger hälften av det värde marken äger.

I 17, 18, 19, 25 och 26 §§ föreslås ändringar, som avser att likställa fast belopp med löseskilling när tomträtt skall upphöra. Bestämmelsen om rätte-

gångskostnad i 25 § upptages i förslaget i oförändrat skick. För den händelse expropriationslagens motsvarande bestämmelse skulle komma att ändras, något som föreslagits av expropriationsutredningen, bör övervägas om en liknande ändring lämpligen skall komma i fråga i 25 §.

Den föreslagna lagen om ändring i vissa delar av lagen den 14 juni 1907 om nyttjanderätt till fast egendom är avsedd att träda i kraft den 1 januari 1968. Beträffande tomträtt som upplåtits före nämnda dag föreslås i övergångsbestämmelse, att vad i 10 § första stycket f. n. stadgas om minimitid för avgäldsperiod icke skall utgöra hinder för överenskommelse om kortare perioder för avgäldsreglering i de fall som avses i nämnda stycke. Det i 21 § första stycket upptagna villkoret, att avtal för att bli gällande emot inteckningshavare och annan som har rättighet i tomträtten skall inskrivas, föreslås gälla även beträffande sådan överenskommelse.

AVDELNING V

BETTERMENTSBIDRAG

Kapitel 1

Inledning

Principen att samhället bör äga rätt till gottgörelse, s. k. båtnads- eller betterment sbidrag, av fastighetsägare, vars mark stiger i värde genom samhällets åtgärder, har i begränsad omfattning kommit till uttryck i svensk rätt. Reglerna om gatumarksersättning, gatubyggnadskostnadsbidrag, zonexpropriation och bidrag till allmän vatten- och avloppsanläggning utgör exempel härpå. Inom utländsk rätt kan påvisas en mångfald exempel på liknande regler. I vårt land har vid flera tillfällen i samband med utredning av frågan om indragning av s. k. oförtjänt markvärdestegring diskuterats möjligheten av en vidgad tillämpning av nämnda princip. Såsom ett resultat av denna diskussion har under de senaste decennierna framkommit förslag om en särskild exploateringsavgift och om båtnadsbidrag i anledning av vissa kommunala kommunikationsanordningar m. m. Förslagen har dock icke föranlett lagstiftningsåtgärder.

I direktiven för markvärdekommittén framhålles, att det knappast låter sig göra att genom en enda generell metod lösa markvärdeproblemen samt att de uppslag till lösningar, som framkommit vid tidigare verkställda utredningar och i den offentliga debatten, bör övervägas av kommittén. I enlighet härmed har utredningsarbetet även avsett frågan om en vidgad tillämpning av principen om båtnadsbidrag.

För att skaffa underlag för en bedömning av denna fråga har vi hos städer och köpingar gjort en enkät angående tillämpningen av bestämmelserna om gatumarksersättning och gatubyggnadskostnadsbidrag samt angående erfarenheterna från denna tillämpning. Enkätsvaren redovisas i del II, *bilaga 8*. Av denna framgår bl. a., att åtskilliga städer och köpingar finner gällande bestämmelser invecklade och svårtillämpade. De anses emellertid på många håll ha ett visst värde såsom markpolitiskt instrument. Därvid framhålles, att bestämmelserna underlättar tillkomsten av överenskommelser med markexploatörerna om exploateringskostnaderna vid nybebyggelse. I enkätsvaren har också från några håll framställts förslag om en vidgad rätt för kommunen att uttaga betterment sbidrag. Dessa förslag är dock av tämligen begränsad räckvidd.

Med ledning av det erfarenhetsmaterial som sålunda erhållits har vi undersökt olika möjligheter att tillämpa ett utvidgat system med båtnadsbidrag såsom markpolitiskt instrument. Vi har däremot ansett det ligga utanför vårt uppdrag att ur andra synpunkter överse gällande regler på området. En sådan översyn har f. ö. nyligen genomförts i fråga om bl. a. gatukostnaderna.

Kapitel 2

Gällande rätt

Gatumarksersättning

Skyldighet för tomtägare att bidraga till gatureglerings genomförande infördes i lagstiftningen genom 1907 års stadsplanelag. Bidragsskyldigheten grundades teoretiskt på det förhållandet att gatorna bl. a. tjänade såsom utfartsvägar för vidliggande tomter. En första åtgärd när ett område skulle bebyggas var att genom området lägga ut lämpliga gator. När tomterna sedan såldes, inräknades i priset även värdet av den avsatta gatumarken. Under de första skedena av ett samhälles uppkomst fick alltså de byggande gemensamt eller var för sig betala för anordnande av erforderliga gator. När befolkningen på en sådan plats så småningom hunnit bli ett samhälle för sig, skulle det te sig oriktigt, om detta samhälle skulle behöva ikläda sig gatukostnader för nya tomter och alltså övertaga en skyldighet som dittills ålegat de enskilda. De som förut bebyggt sin mark och själva skaffat sig gator borde alltså icke åläggas kostnader för utfartsvägar från nya tomter.

Med 1931 års stadsplanelag avsågs att uppnå en fördelning av gatukostnaderna med hänsyn till den byggnadskub stadsplanen tillät för varje tomt. Detta beräkningssätt tedde sig naturligt, då den enligt stadsplanen tillåtna högsta hushöjden i allmänhet bestämdes av gatubredden. En tomtägare vid en bred gata borde alltså betala mer eller lämna mera mark än en tomtägare vid en smal gata. I fråga om gata, vari ingick allmän väg, skulle dock vägen ej inräknas i gatubredden.

Bestämmelserna i 1947 års byggnadslag vilar, vad gäller avgränsningen mellan markägarnas och samhällenas skyldighet att bekosta gatumark, på samma huvudprinciper som motsvarande bestämmelser i stadsplanelagen. Vissa detaljändringar har dock företagits.

Byggnadslagen behandlar dessa frågor i 56—66 §§. Bestämmelserna i ämnet innehåller i huvudsak följande.

Ägare av tomt vid gata är skyldig att ersätta staden värdet av gatumarken framför tomten intill gatans mitt, dock högst till 5/8 av den tillåtna högsta hushöjden å tomten. Skyldigheten gäller icke, om tomtägaren utan lösen överlåtit gatumark framför tomten till staden eller om staden, efter det gatumarken blivit upptagen såsom sådan i stadsplan, samtidigt varit ägare av både tomten och gatumarken.

Betalningsskyldigheten inträder i mån av gatans upplåtande till allmänt begagnande. Tvist om ersättning prövas av expropriationsdomstol.

Dessa bestämmelser gäller icke blott i stad utan även i tätare befolkad ort på landet, då Konungen förordnat härom eller då stadsplan upprättats för orten.

Det torde allmänt anses, att bestämmelserna i olika detaljfrågor är tämligen invecklade och därför svåra att tillämpa.

Gatubyggnadskostnadsbidrag

Anläggning, underhåll och renhållning av gata har i äldre tider ansetts åvila tomtägarna. Någon ändring härvidlag innebar icke 1862 års kommunalreform. Genom ett Kungl. cirkulär den 10 juli 1863 öppnades möjlighet för ett samhälles invånare att träffa s. k. likställighetsöverenskommelser, vilka avsåg att åstadkomma likställighet mellan samhällets medlemmar i fråga om rättigheter och skyldigheter. Även frågan om de särskilda bördor som åvilade fastighetsägarna i fråga om gatuhållningen inbegreps stundom i sådana överenskommelser. I vissa orter förklarades då uttryckligen, att onera och avgifter som i detta hänseende dittills åvilat fastighetsägarna skulle bestridas av kommunmedlemmarna gemensamt. I andra samhällen undantogs dock dessa onera och avgifter uttryckligen i likställighetsöverenskommelserna och skulle sålunda även för framtiden regleras på samma sätt som förut. I de fall likställighetsöverenskommelserna varit mera allmänt formulerade och ej direkt behandlat gatuhållningen, har de ansetts innebära att denna alltjämt ålåg fastighetsägarna. När likställighetsregleringen icke från början gällt förhållandet mellan fastighetsägarna och stadens övriga medlemmar, har frågan om gatuhållningen stundom tagits upp till särskild behandling och då lösts på olika sätt. Ofta har avsevärda lindringar i fastighetsägarnas skyldigheter skett. Icke sällan har resultatet blivit fullständig likställighet genom avlösning eller amortering av fastigheterna åliggande naturaprestationer. I allmänhet har det ansetts billigt, att fastighetsägarna i någon form fått giva vederlag för avlyftade onera. Vid en undersökning som företogs under 1880-talet, då stadsplanelagstiftningen förbereddes, framkom att samhällena nästan undantagslöst hade skyldighet att anlägga och underhålla torg och andra allmänna platser till så stor del, som icke var att anse som gata framför vidliggande tomter, men att beträffande gata inom de särskilda samhällena väsentligt olika bestämmelser gällde såväl i fråga om gatans anläggning som beträffande underhållsskyldigheten. Inom de flesta samhällena hade fullständig likställighet i dessa hänseenden mellan fastighetsägarna och övriga samhällsmedlemmar icke uppnåtts. De sakkunniga, som utredde stadsplanefrågorna, fann det under sådana förhållanden icke möjligt att genom civillag ordna detta rättsförhållande lika för alla samhällen. Man föreslog därför att beträffande anordnande och underhåll av

gata skulle gälla vad för varje samhälle var eller blev särskilt stadgat. En sådan uppfattning låg sedermera till grund för 1907 års stadsplanelag. Lagen stadgade nämligen, att angående sättet för ordnande av anläggning av gata ävensom skyldighet att ombesörja och bekosta gatas underhåll skulle gälla vad för varje stad var föreskrivet. Bestämmelsen överflyttades till 1917 års fastighetsbildningslag. Vid förarbetena till 1931 års stadsplanelag konstaterades, att mycket skiftande regler på området förekom i olika samhällen. De sakkunniga för revision av stadsplanelagstiftningen ansåg, att likställighetsöverenskommelserna, även där de avsåg att för framtiden befria tomtägarna från dem åliggande gatuhållningskyldighet, icke borde hindra att fastighetsägarna genom ny lagstiftning ålades att utge gatukostnadsbidrag. Å andra sidan ansågs det ej billigt, att överenskommelserna frånkändes varje verkan. Billigheten kunde dock icke anses kränkt, om en fastighet pålades gatukostnadsbidrag trots att den genom en likställighetsöverenskommelse befriats från gatuhållningsskyldighet, såframt vederlag för befrielsen ej utgått. Hade däremot vederlag för befrielsen erlagts i en eller annan form, tedde det sig ej billigt att ålägga fastigheten gatukostnadsbidrag i en omfattning som från andra synpunkter kunde anses skälig. Det bedömdes emellertid icke obilligt, att en fastighet av sistnämnda slag ålades att utgiva gatukostnadsbidrag i viss minskad omfattning. Grunden för denna uppfattning var, att gatustandarden hade blivit betydligt högre sedan likställighetsöverenskommelserna träffades och att höjningen av standarden ansågs ligga utanför överenskommelsernas ram.

I 1931 års stadsplanelag skilde man mellan å ena sidan torg, park eller annat dylikt område, till den del det icke var att anse såsom gata, och å andra sidan gata framför tomt. I fråga om den förstnämnda marken ansågs regeln att samhället skulle besörja och bekosta dess iordningsställande vara så allmänt vedertagen att den kunde lagfästas.

När det gällde fastighetsägares skyldighet att bidraga till kostnad för anläggande av gator — inklusive avloppsledningar — uttalade departementschefen 1930 vid remissen av stadsplanelagförslaget till lagrådet, att en av de mest påtalade bristerna i gällande stadsplanelag var, att det för flertalet städer icke fanns möjlighet att ta ut ersättning av fastighetsägarna för kostnaderna för iordningsställande av gata framför tomt samt för anläggning av underjordisk avloppsledning. Från fastighetsägarehåll hade emellertid gjorts gällande, att gatuhållningen icke var av större betydelse för fastighetsägarna än för andra näringsidkare inom samhället eller för samhällets övriga inbyggare utan var en hela kommunens gemensamma angelägenhet. Departementschefen ansåg dock, att fastighetsägarna i högre grad än samhällets övriga invånare drog nytta av ifrågavarande anordningar. En fastighets värde påverkades nämligen i icke oväsentlig mån av gatans skick och avloppsnätets beskaffenhet. Vad från fastighetsägarehåll invänts borde därför icke utgöra hinder för att i stadsplanelagen principiellt fastslå en bidragsskyldighet för tomtägarna i förevarande hänseende.

Bestämmelserna i 1931 års stadsplanelag grundades på departementschefens ovan återgivna uppfattning. Regleringen utgick från tidigare bestående faktiska förhållanden. De städer som redan förut ägde rätt att i viss utsträckning kräva bidrag av fastighetsägarna för kostnader för gatans första anläggning ansågs ej böra vidkännas inskränkning i denna rätt. Det ankom på varje stad att besluta, om ändring skulle ske i den för staden gällande ordningen. Gatuhållningen förblev alltså en fråga av lokal karaktär. Staden kunde antaga bestämmelser, gällande för staden i dess helhet eller för viss del därav, om skyldighet för ägare av tomt att bidraga till kostnaden för iordningsställande av gata och avloppsledning. Om de nya bestämmelserna kom att innebära en ökad skyldighet för tomtägare i förhållande till vad tidigare gällt, skulle bestämmelserna underställas Kungl. Maj:ts prövning. I gatukostnadsbestämmelserna skulle angivas grunderna för beräkningen av den kostnad som skulle påföras tomtägarna, kostnadens fördelning mellan dem samt tid och ordning för ersättningens erläggande.

Vad i stadsplanelagen stadgades om gatukostnadsbestämmelser har i huvudsak överförts till 1947 års byggnadslag. Genom lagen den 3 juni 1955 (nr 314) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar har viss ändring i gatukostnadsbestämmelserna nödvändiggjorts. Enligt denna lag har kommunen skyldighet att sörja för tillkomsten av vatten- och avloppsanläggningar. Lagen innehåller bestämmelser om anslutningsrätt och anslutningstvång samt om skyldighet för fastighetsägare att genom avgifter bekosta utförande, drift och underhåll av sådana anläggningar. Samtidigt som dessa bestämmelser infördes, ändrade man byggnadslagen så, att skyldighet för fastighetsägare att bidraga till avloppsledning i form av bidrag till gatubyggnadskostnad icke längre kunde införas i kommunala bestämmelser om sådan kostnad.

Byggnadslagens bestämmelser om gatubyggnadskostnadsbidrag upptages i lagens 67—69 §§ och innehåller i huvudsak följande.

Stadsfullmäktige äger för hela staden eller för viss del därav meddela bestämmelser om skyldighet för ägare av tomt att bidraga till kostnaden för iordningställande av gata. Om på tomtägare lägges skyldighet som han icke haft förut, skall bestämmelserna underställas Konungens prövning. Bestämmelserna skall innehålla grunderna för beräkningen av den kostnad som skall påföras tomtägarna och för kostnadens fördelning tomtägarna emellan. Har ägare av tomt mot vederlag helt eller delvis vunnit befrielse från deltagande i kostnad för anläggning av gata, skall hänsyn tagas härtill. Tomtägare får icke åläggas bidragsskyldighet för gata, som börjat byggas framför tomten eller som redan bort vara upplåten till allmänt begagnande vid den tid då frågan om införande av bidragsbestämmelser väckes hos stadsfullmäktige. En fastighetsägare får vidare i princip icke belastas med gatubyggnadskostnad i vidare mån än som gäller i fråga om skyldighet för honom att ersätta gatumark. Även andra i förevarande sammanhang mindre betydelsefulla begränsningar i fråga om bi-

dragsskyldigheten stadgas. Bl. a. kan denna jämkas, om tomtägarens fördel av gatubyggnaden icke svarar mot bidragsskyldigheten.

Tvistefrågor om bidrag till gatubyggnadskostnad avgöres av expropriationsdomstol.

Byggnadslagens bestämmelser om gatubyggnadskostnad gäller, förutom i stad, även i tätare befolkad ort på landet, där Konungen förordnat härom eller där stadsplan upprättats. Svaren på kommitténs enkät ger bl. a. vid handen, att åtskilliga orter saknar bestämmelser om gatubyggnadskostnad.

Den som förfogar över s. k. specialområde, t. ex. flygplats, hamnområde och idrottsområde, kan enligt 53 § byggnadslagen åläggas att deltaga i kostnaderna för trafikled till eller genom området. Bidragets storlek bestämmes med hänsyn till den nytta områdets ägare kan anses ha av trafikleden.

Avstående av mark

När stadsplan lägges över ett område som är i en ägares hand, kan Konungen med stöd av 70 § byggnadslagen förordna, att mark inom området, som erfordras för gata eller annan allmän plats eller för allmän byggnad, utan ersättning skall tillfalla staden. När sådant förordnande meddelas, skall hänsyn tagas till den nytta områdets ägare får av planens genomförande.

Mark som sålunda avstås skall av ägaren frigöras från inteckning. Ägare av tomt inom området är därefter ej skyldig att betala gatumarksersättning.

I förordnande enligt 70 § må på stadens begäran, i den mån det prövas skäligt, också föreskrivas, att områdets ägare skall vara skyldig att bekosta anläggning av gator samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp inom området (73 §).

När byggnadsplan lägges över ett område som är i en ägares hand, kan länsstyrelsen vid fastställande av planen med stöd av 113 § byggnadslagen föreskriva, att ägaren utan ersättning skall upplåta obebyggd mark till väg eller allmän plats. Sådant förordnande får meddelas i den mån det anses skäligt med hänsyn till den nytta markägaren kan förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter. Nämnas må även, att markägare enligt 111 § kan åläggas skyldighet att återgälda kommuns kostnad för upprättande av byggnadsplan om planen medfört avsevärd nytta för hans mark.

Anmärkas må att fritidsutredningen i sitt betänkande Friluftslivet i Sverige del II (SOU 1965: 19 sid. 256) föreslagit en utvidgning av 113 § byggnadslagen, så att den även skall avse gemensamhetsanläggning. Utredningen har vidare föreslagit en ny paragraf (113 a §), som är utformad efter mönster av 73 §. Den föreslagna bestämmelsen innebär, att länsstyrelse i förordnande som gäller avstående av mark enligt 113 § också skall kunna i skälig mån ålägga markägaren att utföra och bekosta anläggning

av vägar, anordning för vattenförsörjning och avlopp samt andra gemensamhetsanläggningar, som behövs för den planerade bebyggelsen.

Utredningen föreslår vidare en skyldighet för markägaren att, enligt föreskrift av länsstyrelsen, avhända sig äganderätten till den av honom bekostade anläggningen.

Zonexpropriation

Genom lag den 5 juni 1953 infördes i 44 § byggnadslagen bestämmelser av i huvudsak följande innehåll.

Om ett tätbebyggt område är i behov av genomgripande ombyggnad, som inte lämpligen kan ske annat än i ett sammanhang, kan kommunen medgivas rätt att lösa icke bara den mark inom området, som behövs för ombyggnaden, utan också dels annan mark inom området, dels närbelägen mark, då planens genomförande kan väntas medföra väsentligt ökat värde för marken.

Kommunen avses genom dessa bestämmelser få möjlighet att tillgodogöra sig värdestegring, som uppkommer till följd av större stadsombyggnader.

Vatten- och avloppsanläggningar

Enligt lagen den 3 juni 1955 om allmänna vatten- och avloppsanläggningar kan kommunen av ägare till fastighet som anslutits till en kommunal anläggning ta ut avgifter för täckande av kostnader för utförande, underhåll och drift av anläggningen. Avgifterna skall stå i skäligt förhållande till fastigheternas större eller mindre nytta av anläggningen. Om vissa fastigheter med tillämpning av denna fördelningsnorm skulle få avsevärt högre eller lägre anslutningskostnader än övriga på grund av bebyggelsens lokalisering, terrängförhållandena eller andra omständigheter, kan avgifterna jämkas med hänsyn härtill. Avgifterna får uppdelas i engångsavgift och årliga eller på annat sätt periodiska belopp. Engångsavgiften får icke sättas högre än till vad som svarar mot fastighetens andel i anläggningskostnaden. Den kan dessutom sänkas, om den kan anses betungande med tanke på fastighetens ekonomiska bärkraft.

Enskilda vägar

1939 års lag om enskilda vägar gäller enskild väg som är till nytta för utfart, hemkörslor eller eljest för en eller flera fastigheter. Rörande skyldigheten att deltaga i väghållningen stadgas i 11 §, att den skall fördelas med hänsyn till den omfattning i vilken fastigheterna beräknas komma att begagna vägen, dock att det inte får åläggas någon fastighet större andel än som svarar mot dess nytta av vägen. Av betydelse för fördelningen

är bl. a. trafikmängd, trafikmedlens art och längden av den vägsträcka som vanligen utnyttjas för varje särskild fastighet. En absolut övre gräns är värdet av en fastighets förmån av vägen.

När det gäller vissa vägar inom områden med tätare bebyggelse är principen för kostnadsfördelningen något annorlunda. Det är då fråga om områden på landet eller i stad, där tätare bebyggelse redan uppkommit eller snart väntas uppkomma. Fastigheter inom ett sådant område skall utgöra en samfällighet (vägförening) med ändamål att ombesörja och bekosta väghållning i fråga om föreningens vägar. Finns det inom föreningens område mark, som i byggnadsplan avsatts till annan allmän plats än väg, skall föreningens väghållning också omfatta iordningsställande och underhåll av sådan plats. Huvudregeln för kostnadsfördelningen är att fastigheterna skall bidraga till föreningens utgifter i förhållande till senast fastställda taxeringsvärden. Om det i ett visst fall med tanke på fastigheternas nytta av vägarna och deras förmåga att bära kostnaderna visar sig att denna fördelningsgrund är mindre lämplig, kan dock annan fördelningsgrund få tillämpas. Härvid skall beaktas att den antagna fördelningsgrunden måste kunna tillämpas under växlande förhållanden i fråga om fastighetsindelning och bebyggelse.

Att taxeringsvärdena valts såsom fördelningsgrund beror närmast på att den i 11 § angivna fördelningsgrunden skulle bli alltför svår att tillämpa i tätbebyggda områden. Vidare har den värdestegring, till vilken vägnätets anläggning och vidmakthållande medverkar, antagits oftast stå någorlunda i proportion till fastigheternas värden. Fördelning efter taxeringsvärden har alltså icke tillkommit såsom en mer eller mindre godtycklig nödfallslösning, när någon annan lämplig fördelningsgrund ej stått till buds, utan har ansetts ha visst berättigande även av principiella skäl.

Allmän väg

1943 års lag om allmänna vägar stadgar skyldighet för fastighetsägare att mot ersättning upplåta för allmän väg erforderlig mark. Medför vägens framdragande också nytta för fastighet, från vilken mark måste avstås eller som orsakas annat ersättningsgillt intrång av vägens byggande, skall ersättningen jämkas nedåt med hänsyn till nyttan. I andra fall än de sist nämnda föreligger inte skyldighet för fastighetsägare att kompensera det allmänna för att hans fastighet ökar i värde genom tillkomst eller ombyggnad av allmän väg.

Fastighetsskatt

En särskild kommunal beskattning av fastigheter har sedan länge tillämpats i vårt land. Fastigheternas särskilda andel i den kommunala skattebördan har under årens lopp motiverats på olika sätt. Mestadels har den

s. k. intresseprincipen ställts i förgrunden. Den kommunala verksamheten har ansetts vara till större nytta för fastighetsägarna än för övriga skattskyldiga. Ett annat skäl för en särskild beskattning av fastighet har angivits vara, att fastigheterna skulle äga en större bärkraft än andra kommunala skatteobjekt. Ytterligare har åberopats svårigheten att uppskatta inkomsten av en fastighet, särskilt jordbruksfastighet. Fastighetsskatten skulle alltså kompensera brister i taxeringen.

Samtliga nu återgivna skäl för en särskild fastighetsskatt torde numera ha förlorat i styrka (Kommunalskatteberedningens betänkande med förslag till omläggning av den kommunala beskattningen m. m. del I; SOU 1942: 34 sid. 82 ff). Skatten på fastigheter torde på senare tid främst ha motiverats med kommunernas behov av ett fast skatteunderlag. Detta gäller särskilt vissa slag av kommuner — skogskommuner, vattenfallskommuner och sommarstugekommuner — för vilka denna skatt är av väsentlig betydelse.

Den förändrade aspekten kan alltså kort uttryckas så, att fastighetsskatten, från att tidigare ha haft viss karaktär av båtnadsbidrag, alltmera kommit att betraktas som ett medel att tillgodose kommunernas behov av ett bestående skatteunderlag.

Kapitel 3

Främmande rätt

I *England* lagfästes metoden med en exploateringsavgift i the Town and Country Planning Act år 1947. Vid exploatering av mark ålåg det markägaren att betala en avgift, som i princip motsvarade skillnaden mellan markens värde före och efter exploateringen. Skillnaden bedömdes vid en förhandsvärdering. Metoden innebar, att all värdestegring skulle undandragas ägaren och att all mark alltså i princip skulle bibehålla det värde den dittills haft. En konsekvens av metoden var, att expropriation kunde ske utan beaktande av förväntningsvärden. Normgivande skulle alltså vara det dittillsvarande värdet, the existing use value. För vid lagens tillkomst redan uppkomna förväntningsvärden skulle fastighetsägarna få ersättning i särskild ordning. Lagstiftningen medförde ej önskad effekt, framför allt därför att markägarna blev obenägna att avyttra sin mark. Exploateringsavgiften avskaffades 1952. — Numera finns föreskrifter om båtnadsbidrag endast vad gäller avloppsanläggningar. Det förekommer dock att en exploatör i samband med förhandlingar om utformningen av en byggnadsplan av lokal myndighet förmås att åtaga sig kostnader eller att avstå mark för anläggande av gator.

Härjämte finns dock regler om zonexpropriation (recoupment).

I *Västtyskland* förekommer i Bundesbaugesetz 127—135 §§ vissa föreskrifter om bettermentsbidrag. Kommuner äger av markägarna uppbära ersättning för allmänna gatu-, väg- och parkanläggningar m. m., dock icke för broar, tunnelanläggningar och genomfartsleder. Bidrag uttages av samtliga ägare av till anläggningen ansluten mark. Kommunen skall svara för minst 10 procent av anläggningskostnaden. Bidragsskyldighet inträder redan när kostnad för anläggningsarbete uppstått. Detta innebär en ändring av tidigare gällande regler, som innebar att bidragsskyldighet inträdde först när arbetet avslutats och endast avsåg ägare av bebyggda tomter. Ändringarna torde närmast vara avsedda att stimulera markägarnas intresse att bebygga marken eller sälja den till någon som är villig att bygga. Varje fastighets bidragsskyldighet bestämmes genom kommunala föreskrifter. Fördelningsgrunden är fastighetens nytta av anläggningen samt fastighetens yta och längden av dess gräns emot anläggningen. En eller flera av dessa fördelningsgrunder kan fastställas i de av kommunen utfärdade föreskrifterna, vilka kan avse hela kommunområdet eller delar av detta eller t. o. m. enskilda gator eller gatudelar.

I *Italien* upptages i en lag av 1963 om införande av skatt på värdestegring av byggnadsmark m. m. jämsides med skattebestämmelserna regler om betterment sbidrag. För skattebestämmelserna redogöres i annat sammanhang. I fråga om betterment sbidrag innehåller lagen i huvudsak följande. Sådant bidrag kan uttagas av region, provins eller kommun eller sammanslutning av dylika förvaltningsenheter och träffar värdestegring, som är en direkt eller indirekt följd av utförda offentliga tjänster. Kommun äger även uttaga särskilt betterment sbidrag för värdestegring till följd av ändringar i byggnadsplan, vilka möjliggör mera lönsam bebyggelse eller ett mera lönsamt utnyttjande av befintliga byggnader. Särskilt betterment sbidrag må utgå med högst 33 procent av värdestegringen. Har offentligt arbete, som lett till värdestegring, utförts av staten, är det särskilda betterment sbidraget maximerat till 25 procent.

I sammanhanget må nämnas, att förutom det ovannämnda särskilda betterment sbidraget även förekommer allmänt betterment sbidrag, som träffar värdeökning av byggnadsmark, när ökningen framkallats av bebyggelsens utvidgning och av offentliga arbeten som utförts av lokala förvaltningsenheter, samt vissa betterment sbidrag, vilka utgår jämlikt expropriationslagen.

I *Frankrike* uttages en särskild kommunal skatt på bebyggda och obebyggda tomter, som ligger inom områden vilka är föremål för sanering eller nybebyggelse och för vilka kommunen nedlagt kostnader för planering. Skatten utgår efter den fastställda byggnadsvolymen och motsvarar 8—12 francs per kubikmeter. Betalning skall ske när byggnadsarbetena påbörjas. Denna kommunalskatt har uppenbarligen karaktär av båtnadsbidrag.

Härjämte finns sedan 1935 en form av zonexpropriation, som liknar den svenska men som innefattar möjlighet för fastighetsägaren att genom erläggande av bidrag undgå expropriation.

I *Nederländerna* utgår en särskild kommunal skatt på obebyggda tomter i syfte att förhindra att dessa förblir oanvända. Kommunerna får också uttaga en gatuskatt och en nyttoskatt. Båda utgår när kommunen haft utlägg för anordning som länt fastighet — bebyggd eller obebyggd — till båtnad. Skatten kan fördelas efter fastigheternas areal eller deras utsträckning mot gata eller efter den för varje fastighet beräknade nyttan av anordningen. Skatten är årlig men får ej omfatta längre period än 30 år.

I *Belgien* förekommer — förutom zonexpropriation — även kommunala båtnadsbidrag. Kommunen kan sålunda av fastighetsägare uttaga hela eller en del av kostnaden för gator, trottoarer och liknande anläggningar.

Kapitel 4

Tidigare svenska förslag

I ett år 1928 avgivet betänkande med *förslag till stadsbyggnadslag* ingick vissa bestämmelser om bidrag till kostnaderna för genomförande av generalplan i stad. Förslaget innebar, att en stad skulle kunna ta ut bidrag av ägarna till sådana fastigheter, som avsevärt ökade i värde genom att staden iordningsställde eller förbättrade trafikområde, natur- och idrottsområden eller huvudanläggning för avlopp, vattentillförsel eller elektrisk starkström. Fastighetsägarnas sammanlagda bidrag skulle ej få överstiga halva anläggningskostnaden. Ingen fastighetsägare skulle dock behöva betala mer än hälften av värdestegringen å hans fastighet. Vid sidan av dessa bidrag skulle staden också kunna ta ut kostnader för gata.

Förslaget utsattes för åtskillig kritik och lades icke till grund för propositionen till 1931 års riksdag angående ny stadsplanelag. I stället upptogs i propositionen regler om s. k. ekonomisk zonexpropriation, d. v. s. en lösningsrätt för staden av principiellt samma karaktär som zonexpropriation enligt 44 § gällande byggnadslag. Ägare av sådan mark, som genom en stadsplanereglering väsentligt ökade i värde, kunde dock, enligt förslaget, undgå inlösen, om han betalade ett skäligt bidrag till stadens kostnader för regleringsföretaget. Stadens rätt till ekonomisk zonexpropriation tedde sig sålunda bl. a. såsom ett medel att utöva påtryckning mot fastighetsägare, som enligt stadens mening borde betala sådant bidrag.

Markutredningen, som hade till uppgift att utforma en rationell markpolitik vad gällde jordens användning till annat än jordbruk och skogsbruk, föreslog i ett år 1947 avgivet betänkande, att värdestegring i vissa fall skulle indragas till det allmänna genom expropriation. Förslaget rönte en del kritik, som ledde till att man inom justitiedepartementet i stället började överväga indragning av markvärdestegring utan användning av expropriationsinstitutet.

Under hösten 1948 utarbetades inom departementet en promemoria om exploateringsavgift enligt engelskt mönster. Avsikten var nu ej att uppnå en samlad lösning av markvärdeproblemet. Målet var endast att till det allmänna överföra den värdestegring, som uppkom i anslutning till detaljplanering av mark, d. v. s. skillnaden mellan jordbruks- eller skogsvärdet å ena sidan och tätbebyggelsevärdet å andra sidan. Förslaget innebar, att en avgift skulle påföras mark som, sedan stadsplan eller byggnadsplan fastställts, fick

tätbebyggas och därigenom ökade i värde. Även ökad byggnadsrätt genom planändring skulle medföra avgiftsplikt. Exploateringsavgiften skulle motsvara 80 procent av värdestegringen och erläggas innan byggnadslov meddelades. Förslagsställarna förklarade sig medvetna om en viss risk för övervältring av avgiften på markköparna, som i så fall fick betala både värdestegringen och exploateringsavgiften. Ett botemedel häremot ansågs dock vara att kommunen etablerade konkurrens på fastighetsmarknaden genom utbud av mark till låga priser. För att exploateringsavgiften icke skulle övervältras på hyresgästerna måste hyresnivån kontrolleras. Exploateringsavgiften ansågs i realiteten göra reglerna om gatumarksersättning och gatubyggnadskostnadsbidrag överflödiga. Dessa former av betterment sbidrag ansågs trots detta böra bibehållas såsom alternativ till exploateringsavgiften, detta icke minst av psykologiska skäl, varmed torde ha avsetts att fastighetsägarna fick en påtaglig valuta för sådana bidrag.

Vid remissbehandlingen av förslaget framhölls bl. a. att dess genomförande skulle komma att medföra administrativa svårigheter och nödvändiggöra ett komplicerat värderingsförfarande med tidskrävande förhandlingar. Vidare påpekades, att en del av vinsten skulle försvinna i form av skattebortfall. Sålunda skulle bl. a. skatten på realisationsvinst och på förmögenhet minska. En annan invändning emot exploateringsavgiften var att den skulle drabba endast råmarken men lämna all fortsatt värdestegring på marken orörd. Förslaget ledde ej till proposition.

Zonexpropriationsutredningen avgav 1952 förslag — förutom om zonexpropriation beträffande område som lämpligen borde ombyggas i ett sammanhang — om en vidgning av gatubidragen. Till täckande av kostnaderna för trafiktunnlar, broar och särskilda gatuanordningar borde fastighetsägare, vilkas egendom genom sådana arbeten väsentligt steg i värde, betala bidrag som beräknades dels med hänsyn till kommunens kostnad för anläggningen, dels till värdeökningens storlek. Bidragsskyldigheten borde vara oberoende av hur nära eller hur långt ifrån platsen för arbetena fastigheten var belägen. Förslagsställarna ansåg, att en tredjedel av anläggningskostnaden borde stanna på kommunen och återstoden påföras berörda fastighetsägare. En fastighetsägares bidragsskyldighet skulle dock vara begränsad till tre fjärdedelar av värdeökningen av hans fastighet.

Vid remissbehandlingen kritiserades förslaget i allmänhet icke från principiell synpunkt. Däremot framhölls, att frågan om indragning av markvärdestegring borde lösas i ett större sammanhang. Vidare betonades den praktiska svårigheten att mäta den värdeökning, som var en följd av en viss kommunal investering, och att skilja på detta sätt uppkommen värdeökning från sådan som uppkommit av andra orsaker. Då värdeökningen på en fastighet icke torde komma att motsvaras av en inkomstökning, kunde det dessutom bli svårt för fastighetsägarna att betala bidragen.

Förslaget i denna del ledde ej till proposition. Departementschefen inskränkte sig sålunda till ett förslag som motsvarade nu gällande regler om zonexpropriation, för vilka en redogörelse lämnats i det föregående.

Markvärdeutredningen avgav år 1957 betänkande med tre olika förslag (förslag I, II och III), av vilka intet omfattades av någon majoritet inom kommittén.

I Förslag I förordades, att värdestegring på fastighet skulle indragas genom s. k. värdestegringshypotek. Systemet innebar i princip, att värdeökningen på en fastighet skulle mätas med vissa intervaller. Hela värdeökningen mellan två intervaller, utom sådan som berodde på fastighetsägarens investeringar, skulle vara förbehållen det allmänna, som skulle berättigas uttaga hypotek i fastigheten till belopp motsvarande värdeökningen. På hypoteksbeloppet skulle fastighetsägaren betala ränta efter räntesats som riksdagen bestämde.

Förslaget remissbehandlades icke men kritiserades ingående i förslag II och förslag III och tilldrog sig betydande intresse i den allmänna debatten.

I förslag II uppdrogs bl. a. vissa riktlinjer för en utvidgning av kommunernas rätt att expropriera för tomträttsupplåtelse.

Förslag III var närmast inriktat på att mera betydande värdestegring, som uppkommit på en fastighet till följd av en offentlig investering, skulle medföra skyldighet för ägaren att erlägga båtnadsbidrag. Tanken var att, sedan investeringskostnaden fastställts, de fastighetsägare, som hade båtnad av investeringen, tillsammans borde betala högst hälften av kostnaden. Mellan fastighetsägarna borde bidragsskyldigheten fördelas med ledning av den presumerade båtnaden. Härvid skulle schematiska regler tillämpas. Bidraget skulle dock ej i något fall få överstiga värdet av den enskilda fastighetens båtnad.

Kapitel 5

Våra överväganden

Betterment sbidrag eller båtnadsbidrag kan sägas vara en ersättning som den enskilde betalar för samhällsåtgärder som höjt värdet av hans fastighet. Det är alltså endast fråga om något i samhällslivet så vanligt som betalning för en prestation, som varit eller kan väntas bli den betalningsskyldige till nytta. Att denna form av indragning av värdestegring sällan mötts av principiella invändningar, när den diskuterats i vårt land, ter sig därför naturligt. Metoden har trots detta kommit till ringa användning, vilket närmast torde ha orsaker av praktisk natur.

Många av samhällets investeringar torde på kortare eller längre sikt höja markvärdena. Det kan vara fråga om statliga insatser på kommunikationsväsendets område, såsom vägar, järnvägar, broar, färjleder, flygplatser m. m. Även andra statliga insatser torde stundom utlösa värdestegring, såsom större offentliga anläggningar för exempelvis undervisning och militärutbildning. Statens åtgärder för lokaliseringen av industriell verksamhet kan självfallet också indirekt föranleda värdestegring å fast egendom. I den mån statliga insatser av olika slag, t. ex. på undervisningsväsendets område, bidrager till ett allmänt ekonomiskt uppsving inom en bygd eller en vidare räjong, kan detta utlösa en ökad efterfrågan och därmed stigande priser på mark. Kommunala investeringar, som leder till höjning av fastighetsvärdena, sammanhänger i allmänhet med bebyggelseutvecklingen inom kommunen. Det kan t. ex. vara fråga om planeringsåtgärder eller anläggning av gator, torg, parker, broar, tunnlar eller om särskilda trafikanläggningar. Här skall emellertid också erinras om den allmänt näringsfrämjande politik som åtskilliga kommuner bedriver genom att iordningställa industri- och hamnområden, bygga hus för hantverk och småindustri m. m. Även den allmänna standarden i kommunen beträffande skolor, kulturella institutioner samt sociala välfärdsinrättningar kan påverka en kommuns allmänna utveckling och därmed även fastighetsvärdena.

Såsom framgått av det föregående förekommer f. n. icke bidragsskyldighet för fastighetsägare beträffande statliga åtgärder, som medför höjning av fastighetsvärdena. Ett undantag utan nämnvärd betydelse utgör i detta hänseende lagen om allmänna vägar, som, enligt vad ovan redovisats, innefattar en skyldighet i vissa fall att i form av nedsättning av egna ersättningsanspråk avstå från en värdehöjning.

När det gäller kommunala investeringar föreligger däremot redan nu en viss skyldighet för fastighetsägarna att bidraga till kostnadstäckningen. Karaktäristiskt för denna skyldighet är att den är begränsad till fall där den kommunala åtgärden medför en påtaglig nytta för fastigheten. Så är exempelvis fallet med gatumarksersättning, gatubyggnadskostnadsbidrag, bidrag till trafikled till eller genom specialområde och till allmän vatten- och avloppsanläggning. — Även de betterment sbidrag som uttages enligt främmande rätt synes i regel bestämda enligt nyssnämnda grundsats.

Betterment sbidragens betydelse för markpolitiken ligger i främsta rummet däri, att de anvisar en väg för det allmänna att draga in oförtjänta markvärdestegringar. Deras inverkan på markpriserna förefaller mera problematisk. Det ligger sålunda i sakens natur, att markägare och andra fastighetsägare försöker vinna kompensation för betterment sbidrag som de får betala. Detta kan ske genom högre priser vid fastighetsförsäljningar, högre hyror efter byggnation o. s. v. Från kommunalt håll har emellertid i några enkätsvar framhållits, att bestämmelserna om gatukostnadsbidrag möjliggjort exploateringsavtal, som varit ägnade att hålla markpriserna nere.

De nuvarande bestämmelserna på området och i synnerhet reglerna om bidrag till kommunernas kostnader för förvärv av gatumark och byggande av gator karaktäriseras av en långt driven inveckling. De är dessutom underkastade begränsningar, som medför att de saknar större betydelse annat än i fråga om nyexploaterade områden. Rent allmänt torde också kunna sägas, att bidragsskyldigheten drabbar ganska ojämnt. Sålunda torde nyexploaterade ytterområden i regel få bära en avsevärt tyngre börda än exempelvis tidigt bebyggda delar av stadskärnorna.

Det faller, såsom antytts inledningsvis, utanför vårt uppdrag att överse de nuvarande reglerna i tekniskt avseende. Våra uppgifter ligger på det markpolitiska området, och våra överväganden har därför inriktats på möjligheterna att göra betterment sbidragen mera tjänliga såsom markpolitiskt instrument. Vad man därvid synes böra eftersträva är att mera fullständigt och likformigt än nu indraga sådan markvärdestegring, som är föranledd av investeringar från det allmännas sida, samt att utforma reglerna så att de inte motverkar utan tvärtom, såvitt möjligt, främjar det primära syftet för vårt utredningsuppdrag att begränsa markprisstegringen.

Det har emellertid visat sig, att stora svårigheter möter, när det gäller att förverkliga en sådan målsättning. Till en början må framhållas, att den värdestegrande effekten av statens och kommunernas investeringar i och för sig är ett välkänt fenomen men att det kan vara svårt att påvisa denna inverkan på en enskild fastighet och framför allt att till beloppet fastställa en värdestegring som kan anses föranledd av sådana investering-

ar. Att märka är, att stora värdestegringar erfarenhetsmässigt kan ha sammanhang med offentliga investeringar som inte har anknytningar till fastigheten som sådan. Den i del II, *Bilaga 5*, redovisade undersökningen av markpriserna i Märsta ger en antydan om detta förhållande.

Skall man införa båtnadsbidrag, som tager sikte på att från varje enskild fastighet indraga den värdestegring, som för dess vidkommande kan anses hänförlig till offentliga investeringar, får man därför, såsom i viss mån skett i nuvarande lagstiftning och förutsattes i förslag III i markvärdeutredningens betänkande, i betydande utsträckning lita till schabloner. Likväl kan man inte undgå besvärliga och tidsödande bedömningar i de enskilda fallen. Man finge också begränsa sig till att uttaga ersättning för investeringar, som har ett mera påtagligt sammanhang med den enskilda fastigheten. Därmed skulle man emellertid också få sämre möjligheter att avväga ersättningsbeloppen likformigt. Man skulle, för att ta några exempel, kunna beakta gatubreddningar o. dyl. samt tillkomsten av en tunnelbanestation men inte allmänna förbättringar i kommunikationsstandarden och det allmännas service i övrigt. Anmärkas kan i detta sammanhang, att vissa fastigheter, som ligger vid eller i »skuggan» av en stor genomfartsled med snabb trafik, eventuellt också stoppförbud, i och för sig kan påverkas negativt av denna men likväl kan få sitt värde höjt genom den allmänna stegringen av kommunikationsstandarden i trakten.

De tekniska svårigheter som här i korthet antytts är, enligt vad vi kunnat finna, så betydande, att vi inte ansett oss böra försöka konstruera förslag om båtnadsbidrag av den typ som diskuterats i förslag III i markvärdeutredningens betänkande.

Vi har i stället inriktat våra undersökningar på möjligheterna att genomföra en mera genomgripande schablonisering. Till grund för en sådan lösning skulle ligga följande tankegång. Värdet av en fastighet påverkas inte bara av offentliga investeringar i fastighetens omedelbara närhet utan i hög grad också av samhälleliga insatser i en större omgivning. En fastighetsägare och hans hyresgäster har t. ex. inte så stor glädje av att gatan framför huset är bred och permanentlagd, om gatunätet i övrigt är primitivt och trafikstockningar en vanlig företeelse; transporter till och från fastigheten blir svåra och kostnadskrävande. På samma sätt är en industrifastighets värde i hög grad beroende av de allmänna kommunikationsmöjligheterna och de därav beroende transportkostnaderna. En fastighets värde även i övrigt står i viss proportion till omgivningens och ortens allmänna attraktivitet. På fastighetens värde inverkar alltså inte bara de investeringar som omedelbart berör fastigheten utan även det utbyggnadsarbete i kommunens olika delar i fråga om gator, vägar m. m. som successivt sker.

Det sagda kan i och för sig ge stöd för tanken på ett generellt båtnadsbidrag, grundat på förhållandet mellan det allmännas värdehöjande investe-

ringar, å ena, samt fastigheternas värden, i främsta rummet markvärdena, å andra sidan. För markvärdena erhålles en norm genom fastighetstaxeringen, och de därvid åsatta värdena kan förväntas bli successivt ändrade, allt eftersom det allmännas investeringar i högre eller lägre grad kommer de enskilda fastigheterna till godo. Om man på antytt sätt uttog en del av det allmännas investeringskostnader i form av generella bidrag och fördelade dessa efter de taxerade markvärdena, skulle man erhålla en åtminstone på längre sikt från rättvisesynpunkt godtagbar norm för att fördela bidragsskyldigheten. Bidragen skulle sålunda kunna konstrueras efter samma princip som avgifter till en vägförening enligt lagen om enskilda vägar. Bidragsskyldigheten skall ju där, oberoende av en enskild fastighets belägenhet inom vägföreningens område, i allmänhet baseras på fastigheternas taxeringsvärden.

Vi har emellertid funnit, att befogade invändningar kan göras även mot den sålunda skisserade lösningen. Till en början är det vanskligt att avgöra vilka av samhällets åtgärder som bör — helt eller till någon del — ersättas av fastighetsägarna genom båtnadsbidrag. Det här diskuterade systemet förutsätter, att all slags värdestegring på fastigheter som kan härledas från offentliga investeringar skall helt eller delvis avstås till det allmänna genom båtnadsbidrag. Likväl är det uppenbart att betydande inskränkningar härvidlag måste göras. Det torde sålunda knappast kunna anses skäligt att fastighetsägarna mer än andra skall bidraga till sådana investeringar som i främsta rummet utgör led i samhällets allmänna utveckling och som är tillkomna av motiv, som icke har något som helst samband med fastighetsbeståndet. Från denna synpunkt får det anses uteslutet att uttaga båtnadsbidrag av fastighetsägare för sådana i och för sig värdehöjande investeringar som t. ex. flygfält, riksvägar, allmänna förvaltningsbyggnader och undervisningsanstalter. Därmed skulle emellertid i själva verket huvuddelen av de värdehöjande offentliga investeringarna undantagas. Det sagda torde sålunda få anses äga sin giltighet i fråga om samtliga statliga investeringar och huvuddelen av de kommunala. Kvar skulle egentligen endast stå — vid sidan av investeringar i vatten- och avloppsanläggningar i fråga om vilka fall kostnadstäckning redan nu kan erhållas — kommunernas kostnader för gator, vägar, torg och andra allmänna platser, broar, spårvägar, tunnelbanor o. dyl. Därmed skulle man även gå miste om den eftersträvade jämnheten och likformigheten. Härtill kommer, att en på taxeringsvärdet grundad bidragsskyldighet i det enskilda fallet skulle kunna verka orättvist. Den skulle, åtminstone temporärt, kunna drabba även fastigheter, för vilka samhällsåtgärderna tillsammanstagna verkat i huvudsak sänkande på värdet.

Slutligen kan anmärkas, att det här diskuterade systemet med båtnadsbidrag erbjuder små möjligheter att motverka tendenser att låta bidrags-

skyldigheten slå igenom i markpriserna. Risk skulle finnas, att bidragen skulle kunna få en stegrande effekt på dessa priser.

Vi har av nu redovisade skäl ansett oss böra avstå från att framlägga förslag om vidgad skyldighet för fastighetsägare att utge bettermentsbidrag eller om reformer inom det gällande systemet för sådana bidrag.

AVDELNING VI

BESKATTNING AV MARKVÄRDESTEGRING

Kapitel 1

Inledning

Under det mer än 60-åriga utredningsarbete som ägt rum i markfrågan har beskattningen stått i förgrunden. Huvudsyftet har varit att genom beskattning draga in oförtjänt markvärdestegring till det allmänna. Det sagda får i stort sett även anses gälla det förslag till lagstiftning om värdestegringshypotek som framlades i markvärdekommitténs år 1957 avgivna betänkande (SOU 1957: 43), ehuru den tillämnade lagstiftningen formellt framträdde som civilrättslig och expropriationsdomstolarna i första hand skulle anlitas för genomförandet.

Såsom framgår av våra allmänna överväganden i avdelning II, har målsättningen för vårt utredningsarbete varit en annan än för tidigare utredningar. De åtgärder som vi föreslår syftar i främsta rummet till att dämpa markprisstegringen i expanderande tätorter och att försöka tillse att den mark som erfordras för samhällsbyggandet skall kunna komma att tillhandahållas till rimliga priser. Vårt utredningsarbete har på grund härav fått spänna över vida fält. Även skattelagstiftningen har inbegripits, ehuru från de ändrade utgångspunkter som föranledes av den nya målsättningen. Vi har genomgått olika skatteregler, som berör markägandet, och har försökt bilda oss en uppfattning om deras verkningar på markprissättningen. På denna grundval framlägges åtskilliga, delvis genomgripande ändringsförslag.

I kapitel 2 redovisas huvudinnehållet i de skatteregler som kommit under övervägande. Redogörelsen kompletteras av en historisk översikt i kapitel 3 och uppgifter angående utländsk lagstiftning i kapitel 4.

Våra allmänna överväganden i skattefrågorna framlägges i kapitel 5. Därefter följer i två särskilda kapitel de ändringsförslag i vilka arbetet utmynnat.

Kapitel 2

Gällande rätt

Vissa allmänna begrepp

Inkomstbeskattningen i allmänhet

De grundläggande bestämmelserna om inkomstbeskattningen, däribland de som anger vilka slag av inkomster som är skattepliktiga, återfinnes huvudsakligen i kommunalskattelagen (KL). Formellt reglerar denna lag endast beskattningen till kommunal inkomstskatt, men reellt ligger bestämmelserna i nämnda lag till grund även för den statliga inkomstbeskattningen. I förordningen om statlig inkomstskatt föreskrives nämligen, att om däri ej anges annat, gäller för statsbeskattningen samma regler som för kommunalbeskattningen. Undantagen är få. Bland annat gäller vissa särbestämmelser för den kommunala beskattningen i syfte att tillgodose kommunens intresse av att erhålla exklusiv beskattningsrätt till vissa objekt var och en inom sitt område. Som exempel kan nämnas, att vid taxeringen till kommunal inkomstskatt inkomst av fastighet alltid beskattas i den kommun där fastigheten är belägen.

Av bestämmelserna i 17 och 18 §§ KL framgår att de intäkter som är skattepliktiga hänföres till sex inkomstslag, nämligen

inkomst av jordbruksfastighet,

inkomst av annan fastighet (d. v. s. annan fastighet än jordbruksfastighet),

inkomst av rörelse,

inkomst av tjänst,

inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet samt

inkomst av kapital.

I 19 § KL jämte anvisningar anges vissa slag av intäkter som ej är skattepliktiga. I allmänhet gäller att alla förvärv, som har anknytning till något av förut nämnda inkomstslag och som ej enligt bestämmelserna i 19 § med anvisningar anges vara skattefria, utgör skattepliktig inkomst. I de paragrafer, som närmare behandlar de olika slagen av inkomst, finnes emellertid ytterligare föreskrifter rörande gränsdragningen mellan skattepliktiga och icke skattepliktiga inkomster. Här kan nämnas, att enligt 35 § KL till intäkt av tillfällig förvärvsverksamhet räknas vinst å icke yrkesmässig av-

yttring av fast eller lös egendom (realisationsvinst) i den utsträckning som närmare anges i paragrafen.

Skatteplikten för realisationsvinster är, såsom framgår av det följande, inskränkt i åtskilliga hänseenden. Bland annat gäller, att realisationsvinst är skattefri, om den sålda egendomen innehafts längre tid, i fråga om fastighet 10 år och beträffande lös egendom 5 år. Även rätten till avdrag för realisationsförluster är starkt inskränkt. Dessa begränsningar sammanhänger med att realisationsvinster och motsvarande förluster av lagstiftaren betraktats såsom kapitalvinster respektive kapitalförluster. Sådana vinster och förluster omfattas eljest i princip icke av inkomstbeskattningen. Vinsterna är ej skattepliktiga och förlusterna medför inte avdragsrätt.

Indelningen i ovan nämnda sex inkomstslag ligger till grund för uppställningen av formulären till blanketter för allmänna självdeklarationer. Som bekant sker vid taxeringen inom varje slag av inkomst en avräkning mellan intäkter och omkostnader. De skillnadsbelopp, som därvid erhålles, summeras samman. Från den sålunda framräknade summan göres s. k. allmänna avdrag för vissa försäkringsavgifter m. m. samt — vid den statliga taxeringen — även avdrag för kommunala utskylder. Avdrag kan även göras för underskott. Vid taxeringen till kommunal inkomstskatt tillägges slutligen i förekommande fall garantibelopp för fastighet. De på detta sätt framräknade beloppen kallas för taxerad inkomst till statlig inkomstskatt och taxerad inkomst till kommunal inkomstskatt. De taxerade inkomsterna reduceras med ortsavdrag — samt i vissa fall även med extra avdrag för nedsatt skatteförmåga — varefter återstår de till statlig och kommunal inkomstskatt beskattningsbara inkomsterna. Dessa i sin tur ligger till grund för uträkningen av skatt.

Till ledning för taxeringen har envar skattskyldig att i hemortskommunen, d. v. s. regelmässigt den kommun där han mantalsskrivits för beskattningsåret, lämna en allmän självdeklaration. Om han därjämte har att erlägga kommunal inkomstskatt till annan kommun än hemortskommunen, är han även skyldig att dit avge en särskild självdeklaration. Sådan självdeklaration skall i regel lämnas, om den skattskyldige ägt fastighet i kommunen eller där drivit rörelse. Om dylik fastighet sålts, skall uppgifter till ledning för taxering till statlig inkomstskatt av eventuell realisationsvinst lämnas i den allmänna självdeklarationen. Motsvarande uppgifter till ledning för taxeringen till kommunal inkomstskatt lämnas i den särskilda självdeklarationen.

Begreppet »fastighet»

Vid beskattningen till statlig och kommunal inkomstskatt samt till statlig förmögenhetsskatt har begreppet fastighet stor betydelse. Detta begrepp definieras i 4 § KL. Av denna paragraf framgår att det skatterättsliga begrep-

pet fastighet ej överensstämmer med det civilrättsliga begreppet fast egendom, sådant detta anges i 1895 års lag angående vad till fast egendom är att hänföra. Den huvudsakliga skillnaden ligger däri, att till fastighet i kommunalskattelagens mening räknas ej blott fast egendom utan även byggnad å annans mark samt byggnad å tomt som innehas med tomträtt. Därtill kommer, att vinst vid överlåtelse av tomträtt, som civilrättsligt är lös egendom, beskattas efter samma regler som gäller för vinst vid försäljning av fastighet. Vid denna beskattning torde däremot fastighet i utlandet räknas till lös egendom. Dubbelbeskattningssakkunniga har emellertid i sitt betänkande (SOU 1962:59) föreslagit att samma regler skall tillämpas oavsett om fastigheten är belägen inom eller utom riket.

Beskattning av fastigheter

Den som innehar en fastighet är i regel skyldig att erlägga inkomstskatt till stat och kommun för fastighetens årliga avkastning. I förekommande fall har han också att erlägga statlig förmögenhetsskatt.

Om en fastighet övergår från en ägare till en annan, kan äganderättsövergången leda till beskattning. Sålunda utgör vinst vid icke yrkesmässig försäljning av fastighet, som innehafts mindre än tio år, i regel skattepliktig realisationsvinst och hänföres därvid till intäkt av tillfällig förvärvsverksamhet. Vinsten beskattas i samband med den årliga taxeringen till stat och kommun. Vinst, som uppkommit vid en yrkesmässig försäljning av fastigheter, beskattas också vid den årliga taxeringen men såsom inkomst av rörelse. Vidare kan skatt få erläggas för fastighet, som övergår till ny ägare på grund av arv, testamente eller gåva. I dessa fall erlägges arvs- eller gåvoskatt. Slutligen gäller att stämpelskatt (lagfartsstämpel) i regel skall erläggas vid förvärv av fastighet genom köp eller andra därmed jämförliga fång.

Årlig beskattning av fastigheters avkastning

Före 1955 beskattades inkomst av fastigheter kommunalt genom en fristående fastighetsskatt. Fr. o. m. nämnda år har en samordning skett av fastighetsbeskattningen och inkomstbeskattningen i övrigt. Vissa skiljaktigheter föreligger dock alltjämt mellan taxeringen till statlig inkomstskatt och taxeringen till kommunal inkomstskatt. Därtill kommer, att reglerna för inkomstberäkningen ej är lika för samtliga slag av fastigheter. I huvudsak kan man skilja mellan en beräkning med ledning av verkliga intäkter och omkostnader samt en beräkning enligt schablonmässiga grunder. I den fortsatta framställningen behandlas först taxeringen till statlig inkomstskatt, varvid en uppdelning sker mellan olika slag av fastigheter efter metoden

för inkomstberäkningen. Därefter lämnas en redogörelse för taxeringen till kommunal inkomstskatt i de hänseenden där densamma avviker från taxeringen till statlig inkomstskatt.

Taxering till statlig inkomstskatt

Inkomst av fastighet taxeras alltid till statlig inkomstskatt i ägarens hemortskommun. Uppgifter till ledning för taxeringen lämnar ägaren i sin allmänna självdeklaration.

Typexempel på hur man beräknar inkomst av annan fastighet på grundval av de verkliga intäkterna och omkostnaderna, utgör inkomst av *hyresfastighet*. Till skattepliktiga intäkter räknas här bl. a. värdet av ägarens bostad, uppburna hyror samt övriga influtna intäkter. Till avdragsgilla omkostnader hänföres utgifter för reparationer och underhåll, elektricitet, vatten, renhållning o. dyl. ävensom utgifter för löner till personal för skötsel av fastigheten. Vidare får avdrag göras för värdeminskning av byggnaden med belopp som i allmänhet motsvarar viss procent av det i taxeringsvärdet ingående byggnadsvärdet. Avdragen beräknas i regel till 0,6 procent av byggnadsvärdet såvitt gäller stenhus och till 1 à 1,5 procent av samma värde såvitt gäller trähus.

Sedan från intäkterna avräknats avdragsgilla omkostnader, kvarstår en nettointäkt av annan fastighet. Nettointäkten tas upp i sammanfattningen för taxering till statlig inkomstskatt på den allmänna självdeklarationens fjärde sida. Skulle det däremot uppkomma ett underskott, har den skattskyldige rätt att dra av detsamma under allmänna avdrag.

Vad nu angivits gäller i huvudsak även om beskattning av inkomst av *jordbruksfastighet*. I sakens natur ligger emellertid att antalet poster på såväl inkomst- som utgiftssidan oftast är väsentligt större än då fråga är om inkomst av hyresfastighet.

I motsats till vad som gäller i fråga om förut nämnda slag av fastigheter uppskattas inkomst av *egnahemsfastighet* (även benämnd villafastighet, en- och tvåfamiljsfastighet) i regel efter schablonmässiga grunder. Inkomst av egnahemsfastighet skall sålunda schablonbeskattas, därest fastigheten är inrättad till bostad åt en eller två familjer jämte i förekommande fall personliga tjänare. Om detta villkor inte uppfylles, anses fastigheten i skattehänseende ej utgöra egnahemsfastighet, i följd varav de verkliga intäkterna och utgifterna i stället skall ligga till grund för beskattningen. Inkomst av fritidsfastighet skall i allmänhet schablonbeskattas.

Schablonbeskattningen av egnahem och fritidshus innebär fr. o. m. 1966 års taxering att intäkterna beräknas till 2 procent av fastighetens taxeringsvärde. Dessförinnan var motsvarande tal 2,5 procent av taxeringsvärdet. Från den schablonvis uppskattade intäkten får endast avräknas ränta å lånat i fastigheten nedlagt kapital, tomträttsavgäld eller annan liknande

avgäld. Om ägaren för året näst före taxeringsåret eller för taxeringsåret blivit mantalsskriven å fastigheten äger han åtnjuta ett extra avdrag med för helt år räknat 200 kronor, dock högst med samma belopp som den schablonvis uppskattade intäkten. Mantalsskrivningsvillkoret är tillkommet för att hindra att nu nämnda avdrag åtnjutes i fråga om fritidsfastighet.

Sedan en avräkning skett mellan den schablonvis beräknade intäkten och sådana avdrag, som nyss nämnts, uppkommer — på motsvarande sätt som angivits i fråga om annan fastighet i allmänhet — antingen en nettointäkt att redovisas i sammanfattningen för taxering till statlig inkomstskatt eller ett avdragsgillt underskott.

En likartad schablonmässig inkomstberäkning skall tillämpas i fråga om fastigheter tillhörande *bostadsföreningar, bostadsaktiebolag eller allmännyttiga bostadsföretag*. Dock beräknas intäkt av dylik fastighet till 3 procent av taxeringsvärdet mot 2 procent för egnahemsfastighet.

Schablonbeskattningen av egnahemsfastigheter, föreningsfastigheter m. fl. beslutades vid 1954 års riksdag. Av motiven framgår, att man med schablonmetoden i första hand avsett att anpassa beskattningen efter räntan på det i fastigheterna nedlagda kapitalet. Man har alltså ansett sig kunna bortse från övriga faktorer, som medtages vid inkomstberäkning enligt vanliga principer. Det låga procenttalet för egnahemsfastigheter har föranletts av de höjningar i taxeringsvärdena som skett vid 1957 och 1965 års allmänna fastighetstaxeringar.

Taxering till kommunal inkomstskatt

Vid taxering till kommunal inkomstskatt beskattas, såsom förut nämnts, inkomst av fastighet alltid i den kommun, där fastigheten är belägen, oavsett var dess ägare må vara bosatt. Den kommunala inkomstskatten å fastighet är utformad såsom en garantiskatt. I tekniskt hänseende sker detta genom att till fastighetsägarens inkomster av olika slag lägges ett belopp motsvarande 2 procent av fastighetens taxeringsvärde (garantibeloppet). För att undvika dubbelbeskattning avräknas emellertid från intäkterna ett s. k. procentavdrag, vilket är lika stort som garantibeloppet.

Om procentavdraget är större än nettointäkten, anses skillnaden inte utgöra avdragsgillt underskott. Den får därför ej avräknas under allmänna avdrag. Däremot gäller att verkliga underskott på fastigheter får avdragas även vid taxeringen till kommunal inkomstskatt. Dock får underskott å fastighet i en kommun endast avräknas från andra inkomster som skall beskattas kommunalt i samma kommun. Om exempelvis en fastighet är belägen i en s. k. utbokommun (annan kommun än den där ägaren är bosatt), får underskott å denna fastighet endast avräknas mot inkomst av fastighet eller rörelse som taxeras i samma kommun. Däremot medges ej

någon avräkning mot sådan inkomst, som taxeras till kommunal inkomstskatt i ägarens hemortskommun.

Slutligen kan nämnas att å deklarationsblanketterna upptages garantibelopp i sammanfattningen till kommunal inkomstskatt efter samtliga inkomst- och utgiftsposter, detta för att markera att endast ortsavdrag och extra avdrag för nedsatt skatteförmåga får föranleda en eventuell reducering av garantibeloppet.

Garantibeskattningen innebär, såsom namnet anger, att den kommun där fastigheten är belägen, får garanti för att minst 2 procent av fastighetens taxeringsvärde skall inkomstbeskattas, även om nettointäkten är lägre eller ingen. I den mån garantibeskattningen sålunda medför en ökning av fastighetsägarnas skattebörda säges den vara effektiv.

Gränsdragningen mellan inkomst av fastighet och inkomst av rörelse

Jordbruksfastighet kan skattetekniskt aldrig ingå i rörelse eller annan fastighet. Om en jordbruksfastighet delvis utnyttjas i rörelse såsom bostad åt i rörelsen anställda, såsom upplagsplats eller för framställning av råmaterial i rörelsen e. dyl., måste därför en uppdelning ske mellan fastigheten och verksamheten i övrigt. Därvid tages hyresvärdet för bostäder åt anställda och för lagerutrymmen ävensom värdet av uttagna produkter upp såsom intäkter vid beräkningen av inkomst av jordbruksfastighet, medan motsvarande avdrag får göras vid beräknande av inkomst av rörelse.

Då egnahemsfastighet ingår i rörelse uppkommer särskilda problem. Sålunda gäller att kostnader för underhåll av bostadsdelen inte är avdragsgilla vid tillämpningen av schablonmetoden, medan däremot svarande kostnader för rörelsedelen får avdragas i rörelsen.

Beskattning av realisationsvinster

Såsom inledningsvis framhållits kan vinster vid försäljning av fastigheter bli föremål för inkomstbeskattning. När fråga endast är om någon enstaka försäljning och anledning ej heller i övrigt finnes antaga att försäljningen ingår i en yrkesmässigt bedriven rörelse, tillämpas de regler i 35—37 §§ KL som avser beskattning av realisationsvinst. I andra fall beskattas vinster vid fastighetsförsäljningar såsom inkomst av rörelse. Gränsdragningen mellan realisationsvinst och inkomst av rörelse beröres närmare i det följande vid redogörelsen för reglerna om beskattning av tomtstycknings-rörelser.

Realisationsvinstgrundande avyttringar och förvärv

Med realisationsvinst avses vinst, som uppkommit till följd av icke yrkesmässig avyttring av fast eller lös egendom. Hit hör emellertid också bl. a. tillskjutande av apportegendom vid aktieteckning samt i princip varje annan avhändelse mot vederlag i någon form. Försäljningen behöver inte avse överlåtelse av äganderätt utan kan omfatta upplåtelse av nyttjanderätt eller servitutsrätt till fastighet på obegränsad tid mot engångsersättning, detta med tanke på att sådan ersättning eljest skulle komma att betraktas såsom intäkt av fastighet och således beskattas utan inskränkning. Som närmare anges i det följande finnes vissa undantagsbestämmelser, då fråga är om expropriation m. m. I viss mån olika regler gäller för beskattning av vinster vid avyttring av fastighet och av vinster vid försäljning av annan egendom. Vissa särbestämmelser gäller för beskattning av vinster vid avyttring av strömfall eller rättighet till vattenkraft.

Skatteplikt föreligger endast under förutsättning att den försålda egendomen förvärvats genom köp, byte eller därmed jämförligt fång, s. k. realisationsvinstgrundande fång. Då de realisationsvinstgrundande fången i princip således är av samma slag som de, genom vilka realisationsvinsten uppkommer, är förvärv genom arv, testamente eller gåva i regel icke realisationsvinstgrundande. I fråga om ärvd egendom är regeln om skattefrihet undantagslös. Detsamma gäller vid testamente. Vinst vid försäljning av en genom gåva erhållen egendom kan däremot ge upphov till realisationsvinstbeskattning, nämligen om egendomen erhållits som gåva av make eller skyldeman och av givaren förvärvats genom köp, byte eller därmed jämförligt fång.

Vad nu sagts om gåva såsom realisationsvinstgrundande fång gäller i motsvarande mån, om make vid bodelning i anledning av andra makens död erhållit egendom, som förstnämnde make före äktenskapets ingående eller under äktenskapet förvärvat genom köp, byte eller därmed jämförligt fång, eller om make vid bodelning av annan anledning än andra makens död erhållit egendom, som någondera maken före äktenskapets ingående eller under äktenskapet förvärvat genom köp, byte eller därmed jämförligt fång.

Ett förvärv kan stundom utgöra ett s. k. blandat fång, d. v. s. anses till viss del vara exempelvis gåva och till annan del köp. Till den del överlåtelsen bedömes ha gåvokaraktär skall i förekommande fall utgå gåvoskatt. Vid bedömningen huruvida köp eller gåva skall anses föreligga tillämpas, när fråga uppkommer om beskattning av realisationsvinst, den s. k. huvudsaklighetsprincipen.

Innehavstiden

För att en realisationsvinst vid försäljning av fastighet eller annan egendom över huvudtaget skall bli skattepliktig, fordras att tiden mellan förvärv och försäljning ej överskrider det antal år som är angivna i 35 § KL. Längden av innehavstiden är också avgörande för frågan hur stor del av en i och för sig skattepliktig vinst, som skall tagas till beskattning. Olika regler gäller här för vinster vid försäljning av fastighet och vinster vid försäljning av annan egendom.

Realisationsvinst vid försäljning av fastighet blir skattepliktig endast om säljaren innehaft fastigheten kortare tid än tio år. I fråga om vinst vid försäljning av strömfall eller rättighet till vattenkraft är motsvarande gräns satt vid 15 år. Vinst som uppkommit vid avyttring av annan egendom beskattas däremot endast om denna innehafts kortare tid än fem år. Femårsgränsen gäller således ifråga om försäljningar av bl. a. aktier, detta även i det fall att vederbörande aktiebolags enda tillgång är en fastighet.

Tidsfristerna fastställes med tillämpning av lagen om beräkning av lagstadgad tid. Om exempelvis en fastighet inköpts den 19 augusti 1956 och försäljes med vinst den 18 augusti 1966 är vinsten skattepliktig, men ej om försäljningen sker följande dag. Tidsfristerna räknas från förvärvsdagen till dagen för bindande avtal om avyttring. Tidpunkten för tillträdet av fastigheten inverkar således ej. Förbehåll om uppskov med äganderättens övergång tillmätes normalt ej heller någon betydelse. I enlighet med det nu sagda anses tiden för innehavet börja löpa — såvida ej speciella omständigheter föreligger — från dagen för köpekontraktets undertecknande.

Om nybyggnad eller förbättring skett å egendomen, inverkar detta icke på tidsberäkningen. Sålunda kan avyttring av fastighet, som i obebyggt skick förvärvats genom arv och som därefter bebyggts, ej leda till realisationsvinstbeskattning. Om däremot mark förvärvats först efter tidpunkten för förvärvet av därå uppförd byggnad, räknas innehavstiden för byggnad och mark var för sig.

Om en skattskyldig tidigare sålde en fastighet före tioårsperiodens utgång blev hela vinsten beskattad; detta t. o. m. i fall då endast någon eller några dagar saknades för att ett tioårigt innehav skulle ha uppnåtts. För att mildra verkningarna av den skarpa tidsgränsen infördes fr. o. m. år 1952 en »avtrappning» enligt följande regler.

Ifråga om *fastighet* (och därmed jämställd egendom) skall såsom skattepliktig realisationsvinst räknas, om egendomen innehafts

		mindre	än	7	år	100	procent	av	vinsten,	
7 år	men	»	»	8	»	75	»	»	» ,	
8 »	»	»	»	9	»	50	»	»	»	samt
9 »	»	»	»	10	»	25	»	»	» .	

Beträffande aktier och annan *lös egendom* skall såsom skattepliktig realisationsvinst räknas, om egendomen innehafts

			mindre	än	2	år	100	procent	av vinsten,	
2	år	men	»	»	3	»	75	»	»	» ,
3	»	»	»	»	4	»	50	»	»	» samt
4	»	»	»	»	5	»	25	»	»	» .

Slutligen skall vid avyttring av *strömfall* eller rättighet till vattenkraft såsom skattepliktig realisationsvinst räknas, om egendomen innehafts

			mindre	än	12	år	100	procent	av vinsten,	
12	år	men	»	»	13	»	75	»	»	» ,
13	»	»	»	»	14	»	50	»	»	» samt
14	»	»	»	»	15	»	25	»	»	» .

Vinstens beräkning

För att bestämma storleken av realisationsvinsten måste man först fastställa bruttointäkten. Från denna göres därefter avdrag för omkostnader.

Bruttointäktens storlek vid en fastighetsförsäljning beräknas normalt med utgångspunkt från det belopp som är angivet i det köpekontrakt eller köpebrev varigenom avyttring skett.

Till nämnda belopp lägges summan av de värdeminskningsavdrag som åtnjutits vid tidigare års taxeringar. Som tidigare nämnts uppskattas emellertid inkomst av bl. a. egnahemsfastigheter enligt schablonmetod. Ägare till dessa fastigheter anses vid denna uppskattning ej tillgodoföra sig några avdrag för värdeminskning. Då dylika fastigheter försäljes, uppkommer därför ej heller fråga om att återföra värdeminskningsavdrag till beskattning.

Vid bestämmandet av de avdragsgilla omkostnaderna gäller i viss mån olika regler beroende på om försäljningen avsett schablontaxerad fastighet eller annat slag av fastighet. Från dessa regler kan dock här bortses. I princip gäller för samtliga fastigheter, att till avdragsgilla omkostnader räknas i första hand det belopp som säljaren själv betalt för fastigheten. Vidare medräknas lagfartskostnader, resekostnader, flyttningskostnader och andra kostnader vid förvärvet samt mäklarprovision ävensom andra därmed jämförliga kostnader. Till avdragsgilla omkostnader föres även kostnader för förbättring av mark och byggnad. Däremot får avdrag ej göras för löpande utgifter. Dessa är i stället avdragsgilla vid den årliga taxeringen under inkomst av jordbruksfastighet eller inkomst av annan fastighet (eller eventuellt under inkomst av rörelse). Till dylika vid realisationsvinstberäkningen ej avdragsgilla utgifter hör räntor, tomträttsavgälder, reparationskostnader samt kostnader för andra löpande utgifter, såsom för uppvärmning, belysning m. m.

Undantag från skatteplikt

Före 1947 fanns ej några bestämmelser, som medgav lättnader i skatteplikten då egendom måste avstås till följd av expropriation. Nämnda år infördes emellertid särskilda bestämmelser, enligt vilka vinst, som uppkommit genom att fast eller lös egendom tagits i anspråk genom *expropriation* eller liknande förfarande eller eljest avyttrats under sådana förhållanden att tvångsförsäljning måste anses vara för handen, inte är att betrakta som skattepliktig realisationsvinst. Skatteplikt enligt eljest gällande regler föreligger dock, därest det skäligen kan antagas att avyttringen skulle ha ägt rum även om tvång ej förelegat. Vad som nu sagts om expropriation och annan tvångsförsäljning gäller även beträffande upplåtelse av nyttjanderätt eller servitutsrätt till fastighet för obegränsad tid mot engångsersättning.

I detta sammanhang förtjänar framhållas, att skattefriheten vid expropriation m. m. endast gäller såvitt avser realisationsvinst. Skulle försäljning av fastighet räknas till exempelvis tomtstyckningsrörelse, kan följaktligen nu angivna undantagsbestämmelser ej tillämpas. Motiveringen för att vinster vid expropriation fritogs från realisationsvinstbeskattning var nämligen, att ägaren hindrades från att invänta utgången av den period under vilken realisationsvinst är skattepliktig. I en tomtstyckningsrörelse föreligger icke denna situation. Uppkommande vinster beskattas där hur länge egendomen än innehafts.

Inskränkningar i skatteplikten förekommer även då jordbruksfastighet säljes såsom ett *led i jordbrukets yttre rationalisering*. Sålunda anges i 35 § 4 mom. KL att som skattepliktig realisationsvinst ej skall anses vinst, vilken uppkommit genom sådan avyttring av fastighet eller fastighetsdel som utgör led i åtgärder för jordbrukets eller skogsbrukets yttre rationalisering.

Vidare framgår av 35 § 2 mom. KL, att den, som i rationaliseringssyfte avyttrat jordbruksfastighet eller del därav och i samband därmed inom två år efter avyttringen förvärvat annan dylik fastighet eller del därav och som därefter försäljer denna senare fastighet, äger — om den senare avyttringen skulle medföra realisationsvinst enligt eljest tillämpade regler — som innehavstid tillgodoräkna hela tiden från förvärvet av den först ägda fastigheten. Även i övrigt skall frågan, huruvida skattepliktig realisationsvinst föreligger, bedömas med hänsyn till förvärvet av denna fastighet.

Beskattningsort m. m.

Såvitt avser taxeringen till statlig inkomstskatt beskattas realisationsvinst alltid i den skattskyldiges hemortskommun. Vid taxeringen till kommunal inkomstskatt gäller däremot enligt 59 § KL särskilda regler. Sålunda beskattas vinst vid försäljning av lös egendom i den skattskyldiges hem-

ortskommun, medan vinst vid försäljning av fastighet beskattas i den kommun, där fastigheten är belägen. Sistnämnda bestämmelse avser endast själva fastigheten, i följd varav eventuell vinst vid försäljning av inventarier på fastigheten beskattas i den skattskyldiges hemortskommun.

Vidare gäller, att bestämmelserna i förordningen den 30 november 1951 angående beräknande av statlig inkomstskatt för ackumulerad inkomst ej kan tillämpas i fråga om realisationsvinst.

Realisationsförlust

Frågan, huruvida avdragsgill realisationsförlust föreligger, bedömes i princip med tillämpning av samma regler som gäller för skattepliktig realisationsvinst. Sålunda skall fråga vara om egendom, som förvärvats genom köp, byte eller därmed jämförligt fång, varjämte avyttringen skall ha skett före utgången av fem- respektive tioårstiden för innehavet. Även reglerna om avtrappning liksom bestämmelserna om undantag vid expropriation o. dyl. skall på motsvarande sätt iakttagas.

Realisationsförlust får endast avräknas mot realisationsvinst som uppkommit samma år som realisationsförlusten. Vid taxeringen till kommunal inkomstskatt finnes den ytterligare inskränkningen i avdragsmöjligheterna, att avdrag för realisationsförlust endast får göras från realisationsvinst som uppkommit i samma kommun. Detta innebär, att vid taxeringen till statlig inkomstskatt kan vinst vid försäljning av fastighet i en kommun reduceras med förlust å försäljning av fastighet i en annan kommun, medan detta icke får ske vid kommunaltaxeringen.

Beskattning av yrkesmässig försäljning av fastigheter

Realisationsvinst eller inkomst av rörelse

En vinst vid försäljning av fastighet hänföres i inkomstskattehänseende antingen till realisationsvinst eller till inkomst av rörelse. Såsom framgått av redogörelsen för realisationsvinstbeskattningen är densamma avsedd att träffa inkomster som uppkommer till följd av icke yrkesmässiga försäljningar. Dessa vinster blir endast beskattade i begränsad omfattning. Om realisationsvinst visserligen uppkommit men de särskilda villkoren för beskattning ej uppfylles, går vinsten sålunda helt fri från skatt. Under vissa förutsättningar beskattas realisationsvinster endast delvis.

Vinster vid fastighetsförsäljningar beskattas däremot fullt ut som inkomst av rörelse, när försäljningarna sker yrkesmässigt. Säljaren är exempelvis byggmästare eller säljer han tomter i större skala. Vinsterna blir då skattepliktiga, hur länge fastigheterna än innehafts. Även i övrigt har man, med få undantag, att tillämpa de vanliga reglerna för rörelsebe-

skattningen. De viktigaste bestämmelserna om beskattning av inkomst av rörelse återfinnes i 27—30 och 41 §§ KL jämte anvisningar. Huvudprincipen är, att sådan inkomst skall beräknas enligt bokföringsmässiga grunder. Sålunda skall hänsyn tagas till in- och utgående lager m. m. ävensom till fordringar och skulder. Reglerna om varulagervärdering innebär viss möjlighet för den, som idkar yrkesmässig handel med fastigheter, att åstadkomma en fördelning av inkomster över flera beskattningsår och därigenom uppnå skattelättnader.

En fastighetsförsäljning hänföres ej till inkomst av rörelse endast av den anledningen att säljaren är rörelseidkare. Såsom redan antytts, kräves det därjämte att fastighetsförsäljningen ingår såsom ett led i en särskild tomtstyckningsrörelse (jordstyckningsrörelse) eller eljest i en yrkesmässigt bedriven handel med fastigheter. Om en skattskyldig, som driver industriell verksamhet, säljer en för denna verksamhet avsedd fastighet, skall sålunda — såsom också framgår av punkten 1 av anvisningarna till 28 § KL — till inkomst av rörelse endast räknas den del av försäljningssumman som belöper å sådana till fastigheten hörande maskiner och andra inventarier, vilka vid beräkning av värdeminskningsavdrag inte hänföres till byggnad. Återstående belopp blir skattepliktigt endast i den mån de i 35 § samma lag angivna förutsättningarna för beskattning av realisationsvinst föreligger.

Bestämmelser om värdering av varulager vid inkomstbeskattningen återfinnes i punkten 1 av anvisningarna till 41 § KL. Huvudregeln är, att värdet å varulager av olika slag ej får upptagas till lägre belopp än 40 procent av lagrets anskaffningsvärde eller, därest återanskaffningsvärdet å balansdagen är lägre, sistnämnda värde, i förekommande fall efter avdrag för inkurans. Denna regel har emellertid inte ansetts lämplig i fråga om lager av fastigheter och liknande tillgångar. Sådant lager skall i stället upptagas till vad som med hänsyn till risk för förlust, prisfall m. m. framstår såsom skäligt.

Bestämmelserna i kommunalskattelagen om beskattning av inkomst av rörelse vid handel med fastigheter är mycket knapphändiga och inskränker sig i stort sett till det nu sagda. Principerna för beskattning av vinster vid byggnadsrörelse, tomstyckningsrörelse och annan yrkesmässig handel med fastigheter har därför väsentligen fått utformas i praxis. Dennas innebörd kan sammanfattas på följande sätt.

Fastighetsförvaltande företags och byggmästares försäljningar

Fastighetsbolags vinster vid försäljningar av fastigheter hänföres till inkomst av rörelse endast då bolaget anses driva handel med sådana. Följaktligen anses rörelse ej vara för handen, när ett bolag med huvudsakligt ändamål att förvalta fastigheter avyttrar någon av dessa. Däremot blir de som yrkesmässigt driver byggnadsverksamhet regelmässigt skattskyldiga för

vinster som uppkommer vid fastighetsförsäljningar. Dessa vinster anses uppkomma i byggnadsrörelsen, och fastigheterna betraktas som omsättningstillgångar i rörelsen. Det sagda gäller även i fråga om byggmästares privata bostadshus, fritidshus m. m.

Riksskattenämnden har utfärdat anvisningar angående värdering av byggnadsföretagens lager till den del dessa avser fastigheter. I allmänhet skall följande gälla.

Beträffande byggnadsföretags innehav av egna fastigheter, vilka utgöra lagertillgångar — obebyggda tomter, färdigställda bebyggda fastigheter och färdigställda byggnader å ofri grund — bör den i räkenskaperna gjorda värdesättningen godkännas, om värdet å fastighetsinnehavet icke understiger det lägsta av summa anskaffningsvärden för fastigheterna eller 95 procent av summa taxeringsvärden för fastigheterna, dock att vid tillämpningen av sistnämnda regel värdet å fastighetsinnehavet likväl icke finge upptagas under 80 procent av summa anskaffningsvärden för fastigheterna. (Riksskattenämndens meddelanden 1962 nr 2: 3 och 1963 nr 5: 2.)

Tomtstyckningsrörelse

Skatteförfattningarna lämnar endast ringa vägledning för besvarandet av frågan, vilka krav som bör ställas på viss verksamhet för att yrkesmässig tomtstyckningsrörelse skall anses föreligga. Det har i stället fått ankomma på praxis att utforma dessa krav och därmed åstadkomma en gränsdragning mellan realisationsvinst och inkomst av tomtstyckningsrörelse. Det är ej möjligt att i en allmän definition ange samtliga de krav praxis uppställer och att precisera den betydelse som tillmätes ettvart av dessa. I de enskilda fallen beror nämligen avgörandena i regel på ett samspel av olika faktorer och en samlad bedömning av föreliggande omständigheter.

Betydelsen av varje enskild faktor beror således på omständigheterna i det konkreta fallet. Hithörande problem har under senare år fått allt större betydelse. Ett tecken härpå är att till riksskattenämnden årligen inges ett icke obetydligt antal framställningar om förhandsbesked huruvida avsedda fastighetsförsäljningar skall räknas till tomtstyckningsrörelse eller ej. Frågan har också uppmärksammats i den skatterättsliga debatten. Här må hänvisas till E. Geijer—E. Rosenqvist—H. Sterner: Skattehandbok Del I sjätte uppl. s. 220 ff., L. Mutén: Inkomst eller kapitalvinst samt artiklar i Skattenytt av H. Björne (1965 s. 111 ff. och s. 181 ff.), H. Bylin (1960 s. 199 ff.) och L. Mutén (1965 s. 151 ff.).

De faktorer, som enligt praxis beaktas vid bedömandet av huruvida en tomtförsäljning skall anses ingå i en yrkesmässig bedriven rörelse, torde i allmänhet kunna föras till någon av nedanstående tre grupper.

Betydelsefullt är sålunda om markägaren kan anses ha givit uttryck för en avsikt att driva sådan verksamhet. Yrkesmässigt bedriven tomtstyckning

kan dock anses föreligga även om man inte kan påvisa något initiativ eller någon egentlig arbetsinsats från säljarens sida.

För att rörelse skall anses uppkomma, kräves i regel att försäljningar äger rum med någon regelbundenhet, varmed i vart fall förstås att fråga skall vara om icke alltför sporadiskt förekommande avyttringar.

Försäljningarna skall slutligen, för att kravet på yrkesmässighet skall anses vara uppfyllt, ske i en ej alltför obetydlig omfattning.

Om den skattskyldige förvärvat mark i *avsikt* att driva tomtstyckningsrörelse eller annan därmed jämförbar verksamhet och denna avsikt är ostridig, torde det i allmänhet vara fullt klart att inkomst av verksamheten skall hänföras till rörelse. Så kan vara fallet, då en person redan vid inköp av viss mark driver tomtstyckningsrörelse med annan mark. Vidare finnes ofta anledning antaga att sådan avsikt legat bakom ett markinköp, om markens belägenhet gör den särskilt lämpad för tomtstyckning. Det är däremot svårare att söka konstatera detta syfte, om försäljningarna igångsättes först ett antal år efter inköpet av markområdet. Vid bedömandet av den då aktuella gränsdragningen mellan yrkesmässig och icke yrkesmässig fastighetsförsäljning tages framför allt hänsyn till vissa utåt konstaterbara fakta, såsom åtgärder för att åvägabringa stadsplan eller byggnadsplan m. m. (jfr nedan). Det sagda gäller i stort sett även i fråga om försäljningar från mark, som ursprungligen förvärvats i helt annat syfte, t. ex. sådan mark som jordbrukare ärvt och som måhända ägts av hans släkt under flera generationer.

Såsom framgår av det sagda får markägarens avsikter ofta bedömas med ledning av olika förekommande yttre omständigheter. Avsikt att driva tomtstyckningsrörelse anses exempelvis i regel föreligga, när markägaren annonserar eller sätter upp anslag om försäljning av mark. Upprättande av avstycknings- eller byggnadsplan kan — men behöver ej nödvändigtvis — utgöra grund för antagande att markägaren vill driva tomtstyckningsrörelse. Oftast upprättas nämligen sådan plan på markägarens initiativ eller med hans samtycke. Så behöver emellertid icke alltid vara fallet. Det kan här förtjäna erinras om att kommunerna under överinseende från länsstyrelserna utövar ett faktiskt planmonopol. I följd härav kan byggnadsplan komma att upprättas för mark utan att markägaren själv tagit något som helst initiativ härtill eller t. o. m. önskar att så icke sker. Det oaktat har ofta ansetts att rörelse förelegat i dylika fall. Sålunda förklarades i ett fall rörelse vara för handen, då försäljning tidigare skett av sex tomter från en jordbruksfastighet, som delvis var belägen inom byggnadsplanebelagt område, och då den aktuella försäljningen torde ha berott på att kommunen önskade förvärva mark, som ur ägarens synpunkt var den värdefullaste delen av fastigheten (Riksskattenämndens meddelanden 1963 nr 5: 5 a).

Även andra åtgärder än de nu behandlade brukar uppfattas som tecken

på en avsikt att sälja tomter yrkesmässigt. Sålunda bedömdes en skattskyldig genom att ha byggt vägar, uppfört vissa sommarstugor m. m. ha vidtagit åtgärder för markexploatering i sådan omfattning att tomtstyckningsrörelse ansågs ha påbörjats redan genom försäljningen av den första tomten (Riksskattenämndens meddelanden 1964 nr 4:4). Däremot ansågs rörelse ej föreligga, då en skattskyldig, efter att ha ägt en fastighet och nyttjat den för fritidsvistelse i nio år, lät upprätta en byggnadsplan omfattande 22 tomter för att därefter avyttra dem till en och samme köpare med undantag av sex sammanhängande tomter, vilka han avsåg att behålla såsom sommarnöje (Se Svensk skattetidning: Regeringsrättsutslag 1959 s. 19).

Såsom ett villkor för att tomtstyckningsrörelse skall anses föreligga kräves vidare, såsom förut antytts, i regel att försäljningar ägt rum eller beräknas skola äga rum i framtiden med en viss *regelbundenhet*. Detta hindrar icke, att under särskilda omständigheter en enda försäljning kan medföra sådan rörelses uppkomst. I dylikt fall presumerar man, att ytterligare försäljningar kommer att äga rum med en viss tidsmässig regelbundenhet. Någon allmängiltig definition av vad som förstås med regelbundna försäljningar är ej möjlig att lämna. Att märka är, att tomtstyckningsrörelse kan föreligga även om samtliga försäljningar sker under en kort tidsperiod. Följande två rättsfall må tjäna till belysning av de gränsdragningssvårigheter som föreligger i nu ifrågavarande hänseende.

En lantbrukare hade ettvart av åren 1936 och 1944 sålt en tomt. År 1945 sålde han ytterligare fem tomter. Han ansågs ha bedrivit yrkesmässig tomtförsäljning, vilken dock uppkommit först under år 1945. (Se Regeringsrättens årsbok [RÅ] 1951 not. Fi 141.)

Motsatt utgång blev det i följande fall. En person hade år 1939 inköpt en inom tätort belägen fastighet om 33 har betesmark. Sedan år 1939 hade från fastigheten sålts åtta tomter om sammanlagt 1,5 har, nämligen två 1942, en 1943, en 1944, en 1948, en 1953 och två 1955. Han hade inte frivilligt velat sälja tomter utan blivit tvungen därtill för att icke hindra samhällsutvecklingen. Kommunen ämnade förvärva sex har av fastigheten för att tillgodose sitt behov av exploateringsmark. I riksskattenämndens förhandsbesked, i vilket regeringsrätten ej gjorde ändring, förklarades, att då han, såvitt visats, inte drev tomtstyckningsrörelse, skulle köpeskillingen vid en kommande försäljning till kommunen ej utgöra intäkt av rörelse. (Riksskattenämndens meddelanden 1957 nr 1:10 c.)

För bedömningen av om en viss markförsäljning skall anses ingå i tomtstyckningsrörelse eller ej saknar det i regel betydelse vem som är köpare. Markförsäljningar till stat eller kommun behandlas på samma sätt som andra markförsäljningar. Härav följer också, att en försäljningsvinst kan komma att beskattas såsom inkomst av rörelse, även om den erhållits vid expropriation eller försäljningen ägt rum under hot om expropriation.

Antalet försäljningar tillmätes i regel avsevärd betydelse. I den allmänna diskussionen har uttalats, att man i praxis icke sällan har ansett rörelse ha

inletts först när femte tomten försålts, dock under förutsättning att försäljningarna skett under ett icke alltför avsevärt antal år. Riktigheten av detta uttalande skall icke här tagas upp till bedömande. Uppenbart är, såsom även uttalandet antyder, att mera generella regler är svåra att uppställa. Några rättsfall skall här återges.

En person hade från av honom år 1937 förvärvade jordbruksfastigheter om sammanlagt 31,4 hektar försålt under 1938 fyra områden om sammanlagt 6 000 m², under 1947 ett område om ca 30 000 m² samt under 1953 ett område om ca 10,5 hektar till den köping, i vilken fastigheten var belägen. Samtliga försäljningar hade gjorts för att tillgodose behov av tomtmark för byggnadsändamål. En försäljning under 1958 till ett aktiebolag av ytterligare ett område om ca 3 000 m² för 30 000 kr var aktuell. Han uppgav att han i intet fall tagit initiativet till försäljning, vare sig genom annonsering eller på annat sätt. Däremot hade han i anledning av förslag till ändring av stadsplan ifrågasatt, om icke ytterligare viss del av hans fastighet borde läggas under planen. — Riksskattenämnden förklarade, att den under 1958 ifrågasatta försäljningen måste anses utgöra led i en av honom bedriven jordstyckningsrörelse. Regeringsrätten fann ej skäl göra någon ändring härutinnan. (Riksskattenämndens meddelanden 1959 nr 3: 6 a.)

En person hade år 1948 av sina föräldrar förvärvat en jordbruksfastighet om 18 har, som han själv brukade. År 1952 hade kommunen upprättat byggnadsplan för villabebyggelse. Enligt planen hade 5 villatomter utlagts på hans fastighet. Av dessa tomter hade han sålt en år 1955, en år 1956 och två år 1959. Ytterligare försäljningar eller avstyckningar hade inte gjorts. Han hade taxerats för inkomst av jordstyckningsrörelse i vad avsåg den ena av 1959 års försäljningar. År 1961 hade genom kommunens försorg upprättats en byggnadsplan för flerfamiljshus, vilken plan omfattade hans och hans grannars bästa markområde, för hans del ca 5 har. Förhandsbesked begärdes om försäljning av området om 5 har skulle föranleda beskattning. Skedde försäljning, kunde återstoden av fastigheten ej användas till jordbruk. Köpeskillingen vid försäljning kunde beräknas till 5 kr 50 öre pr m². — Riksskattenämnden ansåg att köpeskillingen utgjorde intäkt av rörelse. — Regeringsrätten däremot förklarade, att köpeskillingen icke utgjorde intäkt av rörelse med följande motivering: De under åren 1955, 1956 och 1959 verkställda försäljningarna av sammanlagt 4 tomter böra icke, såvitt utredningen giver vid handen, hänföras till jordstyckningsrörelse. På grund härav och med hänsyn till övriga i målet upplysta förhållanden kan den tilltänkta försäljningen icke anses innebära, att han därigenom börjar driva sådan rörelse. (Riksskattenämndens meddelanden 1963 nr 6: 4 c.)

Såsom tidigare nämnts skall vid tomtstyckningsrörelse markägarens återstående tomtmark anses som varulager. Såsom *ingångsvärde* upptages regelmässigt markens värde vid den tidpunkt, då tomtförsäljningsrörelsen tog sin början, d. v. s. markens värde vid en klumpförsäljning vid nämnda tidpunkt eller fastighetens allmänna saluvärde i odelat skick vid samma tid. Att i praktiken åsätta sådana värden med någon säkerhet möter emellertid ofta avsevärda svårigheter. En komplikation är bl. a. att hänsyn ofta måste tagas till från vilken del av fastigheten tomtförsäljningarna skett. Så har exempelvis strandtomter regelmässigt ett högre värde än tomter på längre avstånd från strand etc.

Följden av att man räknar ingångsvärdet från den tidpunkt då rörelsen anses ha igångsatts blir bl. a., att den skattskyldige ej behöver erlägga skatt för värdestegring, som ägt rum mellan inköpet av fastigheten och rörelsens påbörjande.

Svårigheterna att fastställa rättvisa ingångsvärden har lett till att man ibland använt schabloner. Sålunda har stundom ingångsvärdet ansetts utgöra hälften av utförsäljningspriset. I det nyss återgivna rättsfallet RÅ 1951 not. Fi 141 sattes emellertid ingångsvärdet så högt som till 90 procent av köpeskillingarna, vilket torde ha sammanhängt med att rörelsen ansetts ha börjat först i och med de aktuella tomtförsäljningarna. Är tomtstyckningsrörelsen påbörjad långt före de aktuella försäljningarna, blir å andra sidan ingångsvärdet lågt. Markägaren får därvid skatta för den värdestegring på marken som ägt rum, sedan rörelsen igångsattes.

I motsats till vad som gäller för byggnadsföretagens lager av fastigheter har riksskattenämnden ej utfärdat några anvisningar för varulagervärdering vid inkomsttaxeringen av tomtstyckningsföretagens fastigheter. Tillgängliga uppgifter utvisar, att praxis i fråga om sådan varulagervärdering kan vara mycket varierande. Då under senare tid prisfallsrisken bedömts såsom ringa, har i regel endast försiktiga nedskrivningar å anskaffningsvärdet medgivits. I vissa fall har riksskattenämndens anvisningar rörande värdering av byggnadsföretagens lager tillämpats analogivis.

Slutligen må här erinras om att 1964 års riksdag hos Kungl. Maj:t anhållit om utredning om införande av regler, som i möjligaste mån avgränsar den yrkesmässiga fastighetsförsäljningen från den icke yrkesmässiga. Till grund för riksdagens beslut låg bevillningsutskottets betänkande 1964 nr 19. Utskottet underströk i detta betänkande, att man borde försöka skapa klarare regler men icke företaga lättnader i nu gällande principer såsom dessa tillämpas av regeringsrätten. Kungl. Maj:t har uppdragit åt markvärdekommittén att utreda denna fråga.

Förmögenhetsbeskattning

Till staten skall i förekommande fall erläggas förmögenhetsskatt enligt bestämmelserna i förordningen den 26 juli 1947 om statlig förmögenhetsskatt. För bl. a. fysisk person, dödsbo och familjestiftelse gäller, att skattskyldighet föreligger om summan av de skattepliktiga tillgångarna minskade med avdragsgilla skulder vid beskattningsårets utgång (d. v. s. normalt per den 31 december) överstiger 100 000 kronor. Skatten är progressiv, och för äkta makar tillämpas sambeskattning. Såsom tillgång vid förmögenhetsberäkningen skall bl. a. medräknas värdet av fastighet.

Skattepliktiga tillgångar skall värderas med hänsyn till förhållandena vid beskattningsårets utgång. För värdesättning av fastighet gäller härvid

en legal presumtionsregel. Sålunda skall enligt 4 § förmögenhetsskatteförordningen fastighet upptagas till det taxeringsvärde, som vid beskattningsårets utgång var för densamma gällande. Enligt samma paragraf skall tomträtt upptagas till det värde, som rättigheten med hänsyn till villkoren vid upplåtelsen och den återstående upplåtelsetiden kan anses ha betingat vid en försäljning under normala förhållanden. I praxis tillämpas sistnämnda bestämmelse — åtminstone då fråga är om egnahemsfastighet — på det sätt, att tomträttsmarken antages ej äga något eget förmögenhetsvärde. Däremot medräknas värdet av byggnad uppförd å tomträttsmark efter samma grunder som gäller för fastighet.

Under hösten 1964 och vintern 1965 pågick arbetet med 1965 års allmänna fastighetstaxering. De värden, som då fastställdes, skall gälla fr. o. m. det beskattningsår som börjat den 1 januari 1965. Detta innebär, att dessförinnan åsatta taxeringsvärden tillämpades vid förmögenhetstaxeringen under år 1965. Först fr. o. m. 1966 års taxering tages hänsyn till de nya taxeringsvärdena.

Arvs- och gåvobeskattning

Bestämmelser om statlig arvs- och gåvoskatt återfinnes i förordningen den 6 juni 1941 om arvsskatt och gåvoskatt. Skattskyldig är arvingen respektive gåvotagaren. Skatteplikt uppkommer endast om den förvärvade egendomen överstiger vissa belopp. Arvs- och gåvoskatt utgår efter progressivt konstruerade skalor. Olika regler gäller därvid beroende bl. a. på släktskapsförhållandet mellan arvlåtare och arvinge respektive mellan givare och gåvotagare.

Fastighet utgör alltid skattepliktig egendom. Reglerna om värdering av fastighet vid arvs- och gåvobeskattningen överensstämmer i stort med bestämmelserna för den årliga förmögenhetsbeskattningen. Här kan nämnas, att de vid 1965 års allmänna fastighetstaxering fastställda värdena skall för arvs- och gåvobeskattningens del tillämpas, om dödsfallet respektive gåvotillfället inträffat efter den 31 december 1965.

Stämpelbeskattning

Stämpelskatt erlägges till staten enligt bestämmelserna i stämpelskatteförordningen den 21 maj 1964.

Stämpelskatt skall i allmänhet erläggas för förvärv av fast egendom genom köp, byte eller därmed jämförligt fång. Däremot fritages förvärv på grund av arv, testamente eller gåva. Vidare åtnjuter kommun och annan menighet skattefrihet för förvärv av mark för vissa allmänna ändamål.

Skatten utgår med en krona för varje fullt hundratal kronor av egendomens värde. Förvärvas fast egendom av juridisk person, utgår skatten

med dubbelt belopp utom såvitt gäller bostadsrättsföreningar, allmännyttiga bostadsföretag och i vissa fall kreditinrättningar. Skatten beräknas i princip på den fasta egendomens taxeringsvärde året närmast före det, då lagfart sökes. Vid köp skall dock köpeskillingen vara bestämmande för skattens beräkning, om den överstiger taxeringsvärdet.

Vad nu sagts i fråga om fast egendom gäller i stort även för tomträttsfastighet.

Fastighetstaxering

Grunderna för åsättande av taxeringsvärden m. m.

Fastighet taxeras antingen såsom jordbruksfastighet eller såsom annan fastighet.

En fastighet taxeras såsom jordbruksfastighet, då den användes för jordbruk eller skogsbruk, och såsom annan fastighet, då den användes för annat ändamål. Brukas en fastighet delvis för jordbruk eller skogsbruk och delvis för annat ändamål, skall i princip en uppdelning ske. Om en fastighet ligger oanvänd, skall den taxeras såsom jordbruksfastighet, såvida det inte är påtagligt att densamma är avsedd att användas för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk.

Vid taxering av fastighet skall enligt bestämmelserna i 10 § KL taxeringsvärdet redovisas i olika delvärden. Såvitt fråga är om jordbruksfastighet skall följande delvärden redovisas:

a) *jordbruksvärde* varmed förstås fastighetens värde utom värdet av växande skog,

b) *skogsvärde* samt

c) *tomt- och industrivärde,* varmed förstås värde som fastigheten eller del därav äger utöver jordbruksvärdet och skogsvärdet på grund därav att till fastigheten hörande mark kan tillgodogöras för annat ändamål än jordbruk med binäringar eller skogsbruk.

För annan fastighet gäller följande delvärden:

a) *markvärde,* däri inbegripet värdet av träd, trädgårdsanläggningar o. dyl. samt

b) *byggnadsvärde.*

De grundläggande bestämmelserna om åsättande av taxeringsvärden återfinnes i 9 § KL jämte anvisningar. Av dessa bestämmelser framgår, att taxeringsvärdena normalt skall åsättas efter ortens pris (allmänna saluvärdet). Med fastighets värde efter ortens pris förstås enligt anvisningarna det belopp som en förståndig köpare kan antagas vilja betala för fastigheten, om den tänkes försåld inom den kundkrets som för en dylik egendom kan antagas vara att påräkna och köpt för ett med hänsyn till fastighetens beskaf-

fenhet lämpligt utnyttjande. Därjämte utsäges att köpeskilling, som under senare tid faktiskt betalts för en viss fastighet, inte utan vidare får anses som ett exakt uttryck för det allmänna saluvärdet. Det erinras om att köpeskillingen kan ha påverkats av särskilda förhållanden, såsom släktskap, affektionsvärde o. dyl., samt att den kan representera ett topp-pris eller ett bottenpris, som ingalunda motsvarar det allmänna saluvärdet. Sådana priser kan föranledas av vid tiden för försäljningen rådande abnorma konjunkturer å fastighetsmarknaden, av särskilt tvingande skäl till försäljning eller köp vid en viss tidpunkt, av ett obetänksamt ingånget avtal m. m. Först om ett något så när tillräckligt antal olika försäljningar föreligger, om vilka anledning ej finnes att antaga, att ovidkommande omständigheter inverkat å prisbildningen, kan enligt anvisningarna ur dem dragas tillförlitliga slutsatser angående det allmänna saluvärdet. Detta värde är sålunda att förstå såsom ett normalt handelsvärde och inte såsom beloppet av den för en viss fastighet faktiskt betalda köpeskillingen.

Vid sidan av faktiskt betalda köpeskillingar — vilkas betydelse såsom uppskattningsgrund icke får underskattas — måste enligt anvisningarna vid taxeringen beaktas andra förhållanden, som kan tjäna till ledning, såsom fastighetens avkastning m. m. Särskilt vad angår jordbruksfastighet bör till ledning för taxeringen gälla s. k. *enhetsvärden*. Oavsett vilken metod som användes för värdesättningen, skall det allmänna saluvärdet vara avgörande för taxeringen. I fråga om skog skall dock enligt punkten 4 av anvisningarna till 9 § KL taxeringen ske med ledning av det värde som skogen kan anses äga vid uthålligt skogsbruk.

Oaktat taxeringen i regel skall ske med ledning av de allmänna saluvärdena, arbetar man i praktiken med betryggande säkerhetsmarginaler mellan saluvärden och taxeringsvärden, så att de sistnämnda ej blir för höga. Vid det sammanträde i Stockholm med landskamrerare, taxeringsintendenter, fastighetstaxeringsnämndsordförande m. fl., vilket hölls i maj 1964 som ett led i förberedelserna för 1965 års allmänna fastighetstaxering, antogs sålunda en rekommendation, att taxeringsvärdena för jordbruksfastigheter borde ligga ca 10 procentenheter under överpriserna för frivilligt försålda jordbruksfastigheter under perioden 1957—1963. På motsvarande sätt sökte man åstadkomma en betryggande marginal mellan verkliga saluvärden och taxeringsvärden för annan fastighet.

Jordbruksfastighet åsättes, såsom tidigare nämnts, i förekommande fall jordbruksvärde, skogsvärde samt tomt- och industrivärde. Såsom närmare framgår av den följande redogörelsen föregås det egentliga taxeringsarbetet av utredningar. Med ledning av dylika utredningar indelar fastighetsprövningsnämnderna länen i olika områden. För varje sådant område anges de enhetsvärden för jordbruksvärden som anses böra där tillämpas. Enhetsvärdena brukar oftast vara differentierade så, att hänsyn tages ej blott till

fastigheternas varierande storlek utan även till skiftande byggnadsbestånd och kvaliteten av den odlingsbara marken.

Värdet av växande skog taxeras i enlighet med vad som ovan anförts på grundval av den väntade avkastningen av skogen. Till ledning för skogstaxeringen utfärdar prövningsnämnderna i regel mycket detaljerade anvisningar.

Bestämmelser om åsättande av tomt- och industrivärde återfinnes i anvisningarna till 9 och 10 §§ KL. I punkten 5 av anvisningarna till 9 § anges vad som förstås med sådant värde. Dessa regler innebär i huvudsak följande.

Jordbruksfastighet eller del därav kan stundom äga ett högre allmänt saluvärde än om den skulle användas endast för jordbruk med binäringar eller skogsbruk på den grund, att den inom överskådlig framtid lämpligen kan användas såsom tomtmark eller för industriellt eller likartat ändamål.

Ett dylikt högre värde förefinnes i allmänhet blott å sådan jordbruksfastighet, å vilken finnes vattenfall, brytvärdig fyndighet, torvmosse e. dyl. eller som är belägen i närheten av större stad eller i tillväxt varande industri-, järnvägs- eller annat tätare bebyggt samhälle. Men även närbelägenhet till gruv- och vattenkraftsanläggning, badortsanläggning eller annat sådant företag kan medföra, att i fastighetens allmänna saluvärde ingår ett mervärde av ifrågavarande slag; i den mån som utvecklingen å en dylik ort fortskrider, behöver närbelägen därför lämpad mark tagas i anspråk för nya bostäder, industriella anläggningar m. m.

Vid uppskattning av värdet å fastighet, varom här är fråga, bör iakttagas, att detta merendels är beroende av utvecklingens hastighet. Om exempelvis ett område kan säljas såsom tomtmark, är det möjligt, att någon eller några tomter omedelbart kan avyttras efter visst å-pris, medan däremot övriga tomter först successivt kan försäljas. Exploateringen kan då väntas bli slutförd först efter så lång tid att något mervärde för tomtändamål knappast kan anses ännu tillkomma alla delar av området, utan att det dock är möjligt att avgöra, i vilken ordning de särskilda delarna kan komma att tagas i anspråk såsom tomtmark. Vid bestämmande av det pris, som en förståndig köpare skulle vilja erlägga för ett dylikt område, måste denne göra sin kalkyl så, att de vid olika tidpunkter påräkneliga försäljningsvärdena diskonteras till nutidsvärden. Hänsyn måste därvid tagas jämväl till exploateringens osäkerhet och andra dylika omständigheter. Vidare måste även beaktas å ena sidan den avkastning, som kan erhållas från fastigheten innan försäljningen för tomtändamål kan väntas äga rum, och å andra sidan kostnader för exploatering m. m.

I fråga om sådant i jordbruksfastighet ingående område, som utgöres av skogsmark och växande skog, tages hänsyn till mervärde, endast om och i den mån området eller del därav verkligen kan anses betinga ett högre allmänt saluvärde vid utnyttjande till tomtmark eller industriellt eller likartat ändamål än vid användning för skogsbruk.

Därest tomt- och industrivärdet belöper allenast å viss del eller vissa delar av en fastighet, skall enligt punkten 4 av anvisningarna till 10 § KL iakttagas, att sådan del eller sådana delar till läge och storlek anges i vederbörande taxeringslängd. Om fastigheten befinnes till särskilda områden ha olika tomt- och industrivärden, skall detta likaledes anges i längden.

Tomt- och industrivärden åsättes i regel med stor försiktighet. Före 1965 års allmänna fastighetstaxering hörde det till undantagen, att särskilda an-

visningar härom intogs i prövningsnämndernas anvisningar. I den mån tomt- och industrivärde omnämndes, skedde detta regelmässigt endast i form av ett påpekande att dylika värden i förekommande fall skulle åsättas. Vid 1965 års allmänna fastighetstaxering har emellertid det övervägande antalet prövningsnämnder efter rekommendation av riksskattenämnden i sina anvisningar intagit följande uttalande.

Tomt- och industrivärde bör åsättas i bl. a. följande fall:

a) när bebyggelseplan finnes upprättad men exploateringen ännu icke har genomförts,

b) när arbete med upprättande av bebyggelseplan pågår,

c) när åtskilliga tomter är utarrenderade,

d) när fastigheten är förvärvad i uppenbart syfte att inom överskådlig tid nyttjas för tomtexploatering och

e) när fastigheten ligger inkilad mellan fastigheter, som redan helt eller delvis tagits i anspråk för bebyggelse och det uppenbarligen icke föreligger något hinder mot att fastigheten ifråga nyttjas på samma sätt.

I övrigt bör åsättandet av tomt- och industrivärden ansluta till förekommande översiktsplaner. Tomtvärde bör sålunda icke åsättas i strid mot gällande översiktsplaner.

Såsom norm för värdesättningen kan — om omständigheterna icke till annat föranleda — lämpligen gälla att tomt- och industrivärdet, när exploateringen kan förväntas påbörjad inom fem år, upptages till 50 % av tomtråmarksvärdet i trakten, minskat med värdet av marken vid användning för jord- eller skogsbruk. Om exploatering kan väntas påbörjad först senare, bör åsättas ett med hänsyn till omständigheterna jämkat värde, dock i allmänhet ej lägre än 25 % av tomtråmarksvärdet i trakten, minskat med värdet av marken vid användning för jord- eller skogsbruk.

Annan fastighet åsättes markvärde och byggnadsvärde. Vid taxering av sådan fastighet tillämpas i viss mån olika metoder beroende på fastighetens användning. Här liksom eljest är utgångspunkten för taxeringen det allmänna saluvärdet. Vid det praktiska taxeringsarbetet brukar följande grunder tillämpas.

I fråga om hyresfastigheter gäller, att taxeringsvärdena vanligen fastställes genom någon form av kapitalisering av hyresavkastningen. Först bestämmes genom en dylik kapitalisering taxeringsvärdet i dess helhet. Därefter beräknas markvärdet. Detta bestämmes ofta efter ett à-pris per m² lägenhetsyta. Stundom kan markvärdet sättas i direkt relation till arealen tomtmark. Vid beräknande av markvärdet förutsättes i regel, att en fastighets lägenhetsyta motsvarar den enligt byggnadsplan tillåtna lägenhetsytan. Undantag sker dock för saneringsfastigheter och andra därmed jämförliga fastigheter. Byggnadsvärdet framkommer såsom skillnaden mellan taxeringsvärdet i dess helhet och markvärdet.

För att åstadkomma så likformig taxering som möjligt tillämpas i flertalet län vissa hjälptabeller för att räkna ut byggnadsvärdet för egnahemsfastigheter. Vid bestämmandet av markvärdet är i regel utgångspunkten vissa à-priser per m² areal.

Obebyggd mark taxeras vanligen med utgångspunkt från den kännedom man anser sig äga om den kommande bebyggelsen på dylik fastighet.

Beträffande saneringsfastigheter gäller i allmänhet att marken är värdefullare än byggnaden. I vissa fall kan byggnadsvärdet t. o. m. få anses vara negativt beroende på rivningskostnader. Taxeringsnämnderna brukar dock i dylika fall åsätta fastigheten åtminstone något byggnadsvärde. I övrigt taxeras saneringsfastigheter huvudsakligen efter de grunder som tillämpas för obebyggd mark.

Olika slag av fastighetstaxering

Fastigheter taxeras antingen genom allmän fastighetstaxering eller genom särskild fastighetstaxering.

Rätteligen skall *allmän fastighetstaxering* ske vart femte år. Sedan 1908 har emellertid sådan taxering skett endast åren 1913, 1918, 1922, 1928, 1933, 1938, 1945, 1952, 1957 och 1965. För de år, då allmän fastighetstaxering ej äger rum, sker i stället *särskild fastighetstaxering*. Skattskyldig äger därjämte möjlighet erhålla särskilt uppskattningsvärde å fastighet.

Allmän fastighetstaxering

Såsom utgångspunkt för den följande redogörelsen för gången vid allmän fastighetstaxering har valts de tidpunkter och de förhållanden i övrigt som var gällande vid 1965 års allmänna fastighetstaxering.

Vid nämnda allmänna fastighetstaxering tillämpades en i viss mån ändrad *organisation*. Tidigare var organisationen olika i stad och på landsbygd. I stad fanns endast fastighetstaxeringsnämnder men på landsbygden både beredningsnämnder och fastighetstaxeringsnämnder. Numera är organisationen enhetlig. Såsom första instans verkade 1965 överallt endast fastighetstaxeringsnämnder. Verksamhetsområdet för sådan nämnd kunde vara en hel kommun, men vanligtvis bestod området endast av en eller ett par församlingar.

Av ledamöterna i fastighetstaxeringsnämnderna förordnades ordförande jämte ytterligare en ledamot av länsstyrelsen, medan övriga ledamöter valdes av landsting och kommuner. I regel sökte man härvid utse personer med ingående lokalkännedom kombinerad med kunskaper om fastighetsvärdering och helst även om taxering i allmänhet.

Fastighetstaxeringsnämnderna skulle följa de anvisningar som i varje län utfärdades av fastighetsprövningsnämnden. Taxeringsintendenten i länet utövade samtidigt en vägledande verksamhet i tekniskt hänseende.

Såsom samordningsmän mellan fastighetstaxeringsnämnderna inbördes samt mellan taxeringsintendenten och dessa nämnder fungerade särskilda

fastighetstaxeringsombud. I allmänhet torde ett ombud ha haft att vägleda och samordna arbetet för 5 à 10 fastighetstaxeringsnämnder.

Arbetet i fastighetstaxeringsnämnderna hade, såsom i olika sammanhang antytts, föregåtts av *förberedelsearbeten* både centralt och på länsplanet.

En allmän översikt av prisutvecklingen på fastighetsmarknaden erhölls genom sammanställningar som upprättats av statistiska centralbyrån. De områden, som angavs i dessa sammanställningar, motsvarade i regel län eller i vart fall stora delar av län. För att belysa prisutvecklingen inom mindre områden upprättade länsstyrelserna ofta egna mer differentierade sammanställningar.

Annat förberedande arbete hade utförts av riksskattenämnden. Till dennas verksamhet hör bl. a. att i taxeringshänseende försöka åstadkomma en samordning mellan olika län. Nämnden anordnade i maj 1964 det s. k. stockholmsmötet, vari deltog bl. a. ett större antal fastighetstaxeringsnämndsordförande, fastighetstaxeringsombud samt de befattningshavare inom länsstyrelserna, som var närmast ansvariga för fastighetstaxeringsarbetet. Vidare granskade riksskattenämnden på förberedelsestadiet förslag till de länsanvisningar som skulle utfärdas av fastighetsprövningsnämnderna. Utöver denna centrala samordning på riksplanet ägde samarbete rum mellan länsstyrelsetjänstemän i närbelägna län.

Redan vid ingången av år 1964 hade länsstyrelserna påbörjat arbetet med att utarbeta förslag till fastighetsprövningsnämndernas anvisningar. Undersökningar verkställdes i skilda hänseenden, bl. a. för att söka indela de olika länens åkerjord i enhetsvärdeområden. Såvitt avsåg taxering av skog samarbetade man främst med skogsvårdsstyrelserna inom länen. Vid undersökningar av värden för annan fastighet användes, där så var möjligt, byggnadsteknisk expertis. Länsvis utarbetades särskilda sammanställningar med åtföljande hjälptabeller för bestämmande av taxeringsvärden å bl. a. egnahemsfastigheter och hyreshus. För industrifastigheter, vattenfall, grustäkter m. m. måste länsstyrelserna anlita särskilda experter, enär sakkunskap i dessa ämnen i regel helt saknades inom länsstyrelserna.

Förslagen till fastighetsprövningsnämndernas anvisningar färdigställdes inom länsstyrelserna under sommaren 1964. Enligt bestämmelser i 144 § taxeringsförordningen (TF) skall före den 15 augusti året före det, då allmän fastighetstaxering skall äga rum, under landskamrerarnas ledning länsvis hållas möten med bl. a. ordförandena i fastighetstaxeringsnämnderna å länets landsbygd. Vid de möten, som hölls under sommaren 1964, lämnades redogörelser för bl. a. prisutvecklingen för fastigheter. Dessutom redogjordes för huru man tänkt sig förslagen till anvisningar. Någon skyldighet finnes ej att anordna motsvarande möten för ordförandena i fastighetstaxeringsnämnder i städerna. I allmänhet torde 1964 års möten därför endast ha omfattat länens landsbygd.

På grundval av verkställda utredningar och med hänsynstagande till vad

som framkommit vid mötena lämnade landskamrerarna till riksskattenämnden förslag till länsanvisningar. Sedan riksskattenämnden granskat förslagen och därvid kommit med vissa påpekanden och rekommendationer — vilka dock ej alltid följdes — fastställde fastighetsprövningsnämnderna i varje län i slutet av september 1964 sina anvisningar till ledning för fastighetstaxeringsnämndernas arbete.

Fastighetstaxeringsnämnderna bedrev arbetet så, att preliminära besked om de nya taxeringsvärdena kunde tillställas de skattskyldiga senast den 31 januari 1965. Vidare hölls fastighetstaxeringslängden under tio dagar omkring nämnda tidpunkt tillgänglig inom kommunen å därför lämplig expedition. Skriftliga erinringar mot de preliminära besluten kunde anföras av de skattskyldiga intill den 25 februari samma år. Därefter hade nämnderna att slutligt besluta om taxeringarna. I den mån en skattskyldig anfört erinringar eller nämnden frångått tidigare beslut erhöll han särskild underrättelse om det slutliga beslutet.

Besvär över fastighetstaxeringsnämndernas beslut kunde anföras hos vederbörande *fastighetsprövningsnämnd* av den för fastigheten skattskyldige och av den kommun där fastigheten var belägen. Besvären skulle ha inkommit till prövningsnämndens kansli, såvitt avser länen, senast den 15 maj 1965 och, såvitt avser Stockholms stad, senast den 10 augusti samma år. Även vederbörande taxeringsintendent ägde rätt att till prövningsnämnden inkomma med framställning om ändringar i fastighetstaxeringsnämndernas beslut. Fastighetsprövningsnämndernas arbete avslutades senast den 31 oktober, i Stockholm dock senast den 30 november 1965. Besvär över fastighetsprövningsnämndernas beslut kunde anföras till kammarrätten. Denna domstol är i regel sista besvärsinstans i fråga om fastighetstaxering.

Särskild fastighetstaxering

Under de år, då allmän fastighetstaxering ej äger rum, verkställes i stället särskild fastighetstaxering. Denna utföres av de vanliga nämnderna för årlig taxering och innebär i regel endast att man för det närmaste året godtager de värden som bestämts vid föregående allmänna fastighetstaxering. I 12 § 2 mom. KL anges i vilka fall nya taxeringsvärden skall åsättas. Sammanfattningsvis gäller härom, att nytt taxeringsvärde skall åsättas då fastighetens areal ändrats eller värdet av fastigheten ändrats väsentligt genom nybyggnad eller skada. I sistnämnda båda fall skall höjningen eller sänkningen i värde vara så stor, att förutvarande taxeringsvärde behöver ökas eller minskas med minst en femtedel (den s. k. femtedelsregeln). Vid den särskilda fastighetstaxeringen skall hänsyn tagas till det prisläge och de värderingsgrunder som tillämpades vid närmast föregående allmänna fastighetstaxering.

Särskilt uppskattningsvärde å fastighet

Ur bl. a. belåningssynpunkt kan en fastighetsägare, som är i färd med att bygga en fastighet eller har densamma färdigbyggd, behöva ha ett snabbt besked om det taxeringsvärde som skall gälla för fastigheten. Han har nämligen ofta ej möjlighet att avvakta resultatet av den allmänna eller den särskilda fastighetstaxeringen. Det önskade beskedet kan erhållas genom att prövningsnämnden efter ansökan åsätter fastigheten särskilt uppskattningsvärde, vanligen benämnt preliminärt taxeringsvärde. Prövningsnämnden fattar sitt beslut, sedan taxeringsnämnden lämnat förslag — vilket regelmässigt föregåtts av besiktning av fastigheten — och sedan taxeringsintendenten yttrat sig över detta.

Det preliminära taxeringsvärdet har ej någon betydelse vid den årliga taxeringen eller eljest ur skattesynpunkt.

Kapitel 3

Historik

Ett flertal förslag har sedan början av detta sekel framlagts i vårt land om att i en eller annan form söka beskatta s. k. oförtjänt värdestegring av fastigheter. En utförlig redogörelse för dessa förslag återfinnes i markvärdeutredningens betänkande med förslag till indragning av oförtjänt jordvärdestegring (SOU 1957: 43, s. 99—162) ävensom — i fråga om förslag t. o. m. år 1941 — i det betänkande som avgavs av 1941 års sakkunniga för värdestegringsskatt (SOU 1942: 39, s. 47—70). Med hänvisning till dessa redogörelser lämnas i det följande endast en kortfattad översikt över vad som ägt rum på det skattemässiga området. De olika förslag som framlagts om införande av skatt på oförtjänt värdestegring av fastigheter bör ses mot bakgrund av de sociala och ekonomiska förhållanden som vid skilda tidpunkter medverkat till att en värdestegring ägt rum och att önskemål framförts om indragning av densamma.

Utvecklingen fram till 1914

Den allmänna bakgrunden m. m.

Såsom understrukits i ett flertal redogörelser för problem kring ett införande av en värdestegringsskatt har vid diskussionen i Sverige upptagits idéer och åberopats förebilder från andra länder. Därvid har i första hand knutits an till förhållanden i Tyskland och Danmark. Utan att förringa betydelsen av dessa idéer och förebilder torde dock helt allmänt kunna sägas att de argument, som framförts i vårt land i samband med förslag om införande av värdestegringsskatt, främst grundats på interna förhållanden.

Som bekant var tiden mellan 1890 och 1914 för Sverige en period av ekonomiskt uppsving. Nya industrier, såsom pappers- och pappersmasseindustrien och verkstadsindustrien expanderade snabbt, vilket ledde till stora befolkningsförflyttningar till orter, där möjligheterna att erhålla bostäder kunde vara begränsade för de nyinflyttade. Fastighetsspekulanter kunde i denna situation göra goda affärer. Oaktat tomträttsinstitutet infördes 1907, kan ej sägas att samhället ännu på allvar hade engagerat sig för att trygga bostadsförsörjningen i expanderande orter. Egnahemsbyggen främjades dock

genom att lån lämnades på fördelaktiga villkor. Det är också karakteristiskt att vid utformningen av förslagen om värdestegringsskatt undantag oftast gjordes för egnahem. Slutligen förtjänar här framhållas att perioden 1896—1913 präglades av en i regel stigande prisnivå, vilket även inverkade på fastighetsvärdena. Att konjunkturerna på allvar skulle kunna slå om, torde man ej så mycket ha räknat med, varför hyresfastigheter bedömdes såsom goda objekt för penningplacering också på lång sikt.

Även skattesystemets utformning torde ha påverkat diskussionen kring ett införande av en värdestegringsskatt. I vart fall fram till 1914 ansågs att staten borde tilldelas främst de direkta inkomstskatterna, medan objektskatter borde förbehållas kommunerna. Vidare ansågs de medel, som uttogs i form av värdestegringsskatt, kunna bli välbehövliga tillskott för kommunerna. En ytterligare orsak till att en eventuell värdestegringsskatt under denna tid ofta uppfattades såsom en speciellt kommunal skatt synes ha varit att jordvärdestegringen var mest uppenbar i vissa större städer, vilka samtidigt hade ekonomiska svårigheter. Slutligen förtjänar här nämnas att före 1910 saknades uttryckliga bestämmelser om beskattning av realisationsvinster, oaktat i praxis dylika vinster i viss utsträckning redan dessförinnan tagits till beskattning.

Införande av värdestegringsskatt diskuterades redan på 1890-talet, men först genom *motioner till 1903 och 1907 års riksdagar* — ävensom i *en motion i Stockholms stadsfullmäktige 1906* — blev en statlig utredning i ämnet aktuell.

Såsom den första statliga offentliga utredningen på ifrågavarande område får betraktas den *översikt över vissa främmande länders lagstiftning* rörande beskattning av värdestegring å jord, som professor Gustav Cassel på uppdrag av Kungl. Maj:t redovisade år 1908.

1909 års värdestegringsskattekommitterade

Det första genomarbetade förslaget om värdestegringsskatt på fastigheter framlades av 1909 års värdestegringsskattekommitterade. Dessa hade erhållit i uppdrag att framlägga förslag till allmänna grunder för en kommunal jordvärdestegringsskatt och därvid yttra sig angående det sätt varpå en dylik skatt lämpligen borde anordnas. Den systematisering av olika problem, som de kommitterade åstadkom, låg i många hänseenden till grund för de följande årtiondenas utredningar och diskussioner i ämnet.

Inledningsvis förklarade kommitterade att i huvudsak två olika metoder för beskattningen erbjöd sig. Antingen kunde skatten uttagas i den mån som värdestegring ägde rum, d. v. s. genom *direkt beskattning*, eller kunde skatteplikten inträda först då fastighet försåldes eller på annat sätt övergick till ny ägare, d. v. s. genom *indirekt beskattning*. De kommitterade hade utarbe-

tat två förslag, av vilka det ena — *A-förslaget* — i huvudsak byggde på den indirekta metoden, medan det andra — *B-förslaget* — i allt väsentligt utgick från den direkta metoden. I båda förslagen fanns dock kombinationer av direkt och indirekt metod. A-förslaget angavs vara de sakkunnigas huvudförslag.

Gemensamt för båda förslagen var en indirekt skatt på den värdestegring, som realiserades vid försäljning av fastighet, samt en direkt skatt, som skulle avbetalas under tjugu år för viss s. k. annan fastighet (alltså ej jordbruksfastighet). Enligt A-förslaget skulle den sistnämnda skatten blott träffa sådana fastigheter, som under de sista tjugu åren ej varit föremål för försäljning, under det att den enligt B-förslaget skulle periodiskt fastställas på grundval av de allmänna fastighetstaxeringarna. Enligt de kommitterades uppfattning hade den direkta skatten visserligen den fördelen att den tillförde samhället en mera jämn och lättberäknelig inkomst och att den kunde begränsas till värdestegringen å själva marken, men den realiserade värdestegringen var dock en mera tillförlitlig basis för en värdestegringsskatt än taxeringsvärdena. I princip skulle värdestegringsskatten utgå med en fjärdedel av den uppskattade värdestegringen. Såväl enligt A- som B-förslaget skulle stad, köping och municipalsamhälle äga rätt uttaga värdestegringsskatt. I fråga om vissa enskildheter i de båda förslagen förtjänar framhållas följande.

Enligt A-förslaget skulle skatt enligt indirekt metod erläggas av överlåtare av fastighet vid köp, byte eller därmed jämförligt fång. Med värdestegring avsågs det belopp varmed det s. k. slutvärdet efter vissa avdrag översteg ingångsvärdet. Såsom första ingångsvärde skulle anses taxeringsvärdet 1908, dock med rätt för skattskyldig att tillgodoräkna högre ingångsvärde i de fall han kunde visa att han köpt fastigheten för högre pris. Vid beräkning av värdestegringens storlek fick avdrag bl. a. göras för kostnader för förvärv av fastigheten och för kostnader för varaktig förbättring av densamma. Slutligen fick avdrag göras med belopp motsvarande vissa procent per år av fastighetsvärdet vid utgångsläget. Denna enligt indirekt metod utformade skatt borde kompletteras med en skatt enligt direkt metod. Sistnämnda skatt skulle beräknas på en värdestegring, som fastställdes genom en jämförelse mellan taxeringsvärden för olika år. Skatten begränsades till att belasta fastigheter som under tjugu år ej varit föremål för försäljning. Avsikten var att härigenom träffa värdestegringen hos fastigheter vilka ägdes av bolag och andra juridiska personer.

Vid tillämpning av den direkta metoden enligt B-förslaget föreslogs ej någon sådan begränsning till fastigheter som varit i samme ägares hand under en 20-årsperiod såsom förordats enligt A-förslaget. Skatten skulle dock icke drabba jordbruksfastighet samt träffa annan fastighet endast om denna gav en varaktig bruttoavkastning, som ej understeg en viss procent av fastig-

hetens taxeringsvärde. Denna procentsats skulle fastställas av kommunen inom vissa genom lagstiftning angivna gränser, förslagsvis högst åtta och lägst fem procent.

1909 års författningsförslag

På grundval av värdestegringsskattekommitterades betänkande utarbetades inom finansdepartementet vad som kommit att benämnas 1909 års författningsförslag. Enligt detta skulle kommun äga besluta om att införa värdestegringsskatt uppgående till högst 25 procent av den beskattningsbara värdestegringen. Skyldighet att erlägga dylik skatt skulle gälla vid försäljning av fastighet *(värdestegringsskatt vid försäljning)* samt för fastighet tillhörande bolag eller annan juridisk person om dylik fastighet ej bytt ägare under de senaste fjorton åren *(periodisk värdestegringsskatt)*. Skyldighet att erlägga periodisk värdestegringsskatt skulle fastställas genom de allmänna fastighetstaxeringarna.

Begreppen ingångsvärde och utgångsvärde i fråga om värdestegringsskatt vid försäljning enligt 1909 års författningsförslag överensstämde huvudsakligen med motsvarande delar av de kommitterades förslag. Beträffande den periodiska skatten föreslogs emellertid liberalare avdragsregler. För att periodisk skatt skulle utgå fordrades vidare, att fastigheten lämnade viss avkastning; avkastningens kapitalvärde skulle överstiga ingångsvärdet. I följd härav gick bl. a. obebyggda tomter fria från skatt. Sammanfattningsvis var avsikten att den periodiska skatten skulle drabba sådana fastigheter som tillhörde juridiska personer och som var avsedda för bostäder eller för handels-, bank- och hotellrörelse m. m.

Kammarrättens utlåtande 1910

1909 års författningsförslag remitterades till ett stort antal myndigheter och organisationer. Sedan remissutlåtanden från dessa inkommit, ålades kammarrätten att yttra sig både över värdestegringsskattekommitterades förslag jämte 1909 års författningsförslag och över de inkomna utlåtandena.

I sitt yttrande vitsordade kammarrätten att det förekom en betydande jordvärdestegring, särskilt inom tätbebyggda orter, samt att denna värdestegring i stor utsträckning berodde på kommunala eller statliga åtgärder. Införandet av en värdestegringsskatt kunde motverka osund markspekulation. En dylik skatt borde tillfalla kommunerna, enär de ökade fastighetsvärdena i allmänhet var en följd av kommunalt handlande. Någon obligatorisk skyldighet för kommun att uttaga värdestegringsskatt borde dock ej föreligga.

I fråga om valet mellan direkt och indirekt metod fann kammarrätten obetingat den indirekta vara att föredraga. Den måhända väsentligaste bristen hos den direkta skatteformen var, enligt kammarrätten, att denna form

ej lämnade en fast grund för värdestegringsskattens beräkning. Däremot erbjöd den för en fastighet erlagda köpeskillingen ett bättre underlag, vilket talade för den indirekta metodens användning. Såvitt angår frågan huruvida värdestegringsskatten borde vila ej blott å marken utan även å byggnader framhöll kammarrätten att det visserligen var en väsentlig fördel med den direkta metoden att skatten kunde åsättas endast *jord*värdestegring — vilket fick anses vara det principiellt riktiga — men att man av endast detta mera teoretiska skäl ej borde överge den indirekta metoden med dess i regel fasta utgångspunkt för taxeringen. Dessutom talade skäl för att man borde undvika den fara för godtycke som låg därutinnan att en fördelning av försäljningspriset mellan tomt och byggnader anförtroddes taxeringsmyndigheterna. Kammarrätten anslöt sig således till förslaget om att värdestegringsskatten skulle omfatta både jord och byggnader.

En skattesats motsvarande 25 procent av värdestegringen fann kammarrätten vara för hög. Skatten borde ej fastställas till högre belopp än 10 eller 15 procent av värdestegringen. Vidare syntes det kunna ifrågasättas om inte en progressiv utformning av skatten skulle bättre överensstämma med rättvisa skatteprinciper. Härvid borde beaktas ej blott värdeökningens relativa storlek utan även värdestegringsperiodens längd.

1910 års värdestegringsskattekommitterade

För att överarbeta de dittills framlagda förslagen tillsattes 1910 års värdestegringsskattekommitterade. I deras år 1912 avlämnade betänkande föreslogs införande av två slag av värdestegringsskatt, nämligen på särskild fastighet och på styckningsföretag.

De kommitterades förslag till värdestegringsskatt på särskild fastighet var uppbyggt efter ungefär samma principer som 1909 års författningsförslag. Man hade dock sökt avhjälpa de tekniska bristerna i sistnämnda förslag. Bestämmelserna om värdestegringsskatt vid styckningsföretag hade intagits för att söka stödja egnahemsverksamheten.

De kommitterade var emellertid ej tillfreds med de grunder, på vilka 1909 och 1910 års förslag vilade. I stället fann de att värdestegringsskatten borde anordnas så, att den mer direkt träffade stegringen av själva jordvärdet. På egen begäran erhöll de därför bemyndigande att verkställa undersökning och eventuellt upprätta förslag i sådant avseende. Denna undersökning kom senare att fortsättas av landskamreraren Otto Landén och kanslirådet Sven Köhler.

Perioden 1914—1939

Den allmänna bakgrunden m. m.

Till en början fortsattes de utredningsarbeten som tidigare påbörjats, genom att Landén och Köhler år 1917 avlämnade var och en sitt förslag. Vidare ägde 1920 rum en allmän markvärdeuppskattning, oaktat meningarna var delade hur en värdestegringsskatt lämpligen borde anordnas. Under återstående del av denna period ägnades — bortsett från yrkanden främst i ett mindre antal motioner — relativt ringa uppmärksamhet åt frågan om införande av en värdestegringsskatt.

Den ekonomiska utvecklingen under större delen av 1920- och 1930-talen skilde sig markant från vad som gällde före 1914. Nu fanns ej längre någon grund för generella antaganden om en stadigt stigande prisnivå allraminst för fastigheter. I stället för stora inflyttningar till tätorter kunde stundom en motsatt tendens märkas. Först mot slutet av perioden, då den ekonomiska återhämtningen på allvar satte in, ökade intresset för en värdestegringsskatt.

Landéns och Köhlers förslag 1917

De två under 1917 framlagda förslagen var baserade på andra principer än de, som bildat underlag för 1910 års värdestegringsskattekommitterades betänkande. Sålunda övergavs den indirekta metoden till förmån för den direkta metoden. Vidare skulle skatten avse alla slag av fastighet samtidigt som den begränsades till den egentliga markvärdestegringen. Därmed hade i viss mån en återgång skett till det i 1909 års betänkande framlagda B-förslaget.

Med utgångspunkt från uppfattningen att samhället ägde rätt till andel i jordvärdestegringen och att denna rätt praktiskt borde utnyttjas så, att samhället årligen uppbar sin andel av den ökade jordräntan, fann *Landén* det naturligt, att skatten på jordvärdestegringen utformades såsom en perpetuell årlig skatt. Skatten borde utgå med två procent årligen av den skattepliktiga jordvärdestegringens kapitalvärde, sådant detta uppskattades i samband med allmän fastighetstaxering. Kort tid efter den föreslagna lagstiftningens ikraftträdande borde all landets jord uppskattas för att bestämma ingångsvärden, d. v. s. för framtiden skattefria markvärden. Vidare skulle genom taxering den totala markvärdestegringen uppdelas i sina särskilda beståndsdelar, nämligen å ena sidan den av markägaren skapade markvärdestegringen, som skulle vara skattefri, samt, å den andra sidan, jordräntestegringen, som skulle omfatta all värdestegring vilken inte hade sin grund i åtgärder från markägarens sida. Den skattefria markvärdestegringen skulle enligt Landén inte bestämmas genom att ägaren från den totala markvärdestegringen fick av-

dra ett belopp, som svarade mot de kostnader han nedlagt på åtgärder för åstadkommande av markvärdestegring. I stället skulle den värdestegring, vilken hade sin grund i nämnda åtgärder, få avräknas från den totala markvärdestegringen. Landén överlämnade således åt beskattningsmyndigheten att bedöma värdet av ägarens kostnader sedda såsom värdestegrande faktor. Vidare framhöll Landén nödvändigheten av att man vid bestämmande av en jordräntestegringsskatt tog behörig hänsyn till förändringar i penningvärdet. Detta kunde ske genom justering av ingångsvärdena. Eftersom fluktuationer i penningvärdet emellertid ej låter sig på förhand beräknas, ansåg Landén sig inte kunna framlägga förslag till grunder för en dylik justering. I stället syntes det lämpligast att dylika åtgärder fick anstå tills vidare. I motsats till vad som förordats i tidigare förslag föreslog Landén obligatorisk skyldighet att uttaga värdestegringsskatten.

*Köhler*s förslag skilde sig från Landéns främst i fråga om avdragsbestämmelserna. Köhler ansåg att man från den totala markvärdestegringen borde få göra avdrag för skäliga kostnader för höjande av markens avkastningsförmåga. Om markägare på ett direkt oförståndigt sätt planlagt eller utfört visst arbete så, att kostnaderna onödigt stegrats, eller om han hade uppskattat sitt eget arbete oskäligt högt, borde dock beskattningsmyndigheten äga rätt att vid avdragets bestämmande jämka beloppet.

Markvärdestegringsskattefrågans behandling 1918—1923

Över de av Landén och Köhler utarbetade förslagen inhämtades *yttranden* från bl. a. kammarrätten. Denna avstyrkte att någotdera av förslagen lades till grund för lagstiftning i ämnet, enär desamma ej var praktiskt genomförbara. Sålunda saknades i båda förslagen de garantier för riktiga uppskattningar, som utgjorde förutsättningen för en tillämpning av det direkta beskattningssystemet. Däremot fann kammarrätten sig nu kunna acceptera den direkta metoden såsom sådan.

I *proposition nr 329* till 1919 års riksdag framlades förslag till anordnande av en ingångsvärdering av mark i och för en blivande jordvärde- eller jordräntestegringsskatt. Propositionen tillstyrktes i stort sett av bevillningsutskottet, men vid behandlingen i riksdagens kamrar stannade dessa i skiljaktiga beslut, i följd varav frågan förföll för denna riksdag. Följande år framlades i *proposition nr 22* ånyo förslag om ingångsvärdering av mark. Riksdagen antog detta förslag men fogade till sitt beslut ett tillägg av innehåll att riksdagen med detta sitt beslut ej ville ha uttalat sig i fråga om de principiella linjer, som borde följas vid ett framtida utformande av ett lagförslag i ämnet. Den av riksdagen beslutade markvärdeuppskattningen, vilken avsåg att fastställa markvärdet 1919, påbörjades i slutet av 1920. Värderingen verkställdes av särskilda för ändamålet utsedda nämnder.

Sedan markvärdeuppskattningen avslutats, avgav ordföranden i uppskatt-

ningsövernämnden, *f. d. överståthållaren J. O. Ramstedt*, yttrande över uppskattningens resultat. Såsom ett slutomdöme förklarade han att markuppskattningen i befintligt skick ej var sådan att den lämpligen kunde läggas till grund för en jordvärde- eller jordräntestegringsskatt.

Tiden efter 1939

Den allmänna bakgrunden m. m.

Såsom tidigare framhållits medförde den ekonomiska återhämtningen under senare delen av 1930-talet att intresset för markvärdestegringsproblemen ånyo ökades. Vidare har den ekonomiska och sociala utvecklingen efter 1945 gjort att problemen kring anskaffande av mark för bostads- och fritidsändamål fått en sannolikt större betydelse än tidigare. Liksom i fråga om tiden före 1914 kan i dag konstateras förhandenvaron av en påtaglig ekonomisk omvandling, vilken i sin tur för med sig skilda konsekvenser. Bl. a. pågår nu befolkningsomflyttningar i riktning mot ett mindre antal regioner med en tilltagande efterfrågan på mark i och kring dessa. Sedan 1939 har redan två utredningar sökt klarlägga huru hithörande problem skall kunna lösas genom skattemässiga eller därmed jämförliga åtgärder.

1942 års förslag

1941 års sakkunniga för värdestegringsskatt förordade i sitt betänkande med förslag till förordning om värdestegringsskatt (SOU 1942: 39) införandet av en skatt i huvudsak byggd på den direkta metoden. En skatt enligt indirekt metod förklarades vara ej genomförbar. I två hänseenden förordades emellertid viktiga avsteg. För det första föreslogs skatteplikten bli latent för sådan värdestegring, som ej åtföljdes av en omedelbart stigande avkastning av fastigheten utan var baserad på förväntningar om ett bättre framtida utnyttjande av densamma. För sådan värdestegring, som i betänkandet kallades stegring av onyttjat värde, blev skatteplikten därför aktuell först när fastigheten togs i bruk för det avsedda ändamålet, såvida den ej dessförinnan försåldes. För det andra bereddes en fastighetsägare möjlighet att medelst kapitalavbetalning avlösa den såsom en löpande ränta konstruerade årliga skatten på fastighetens värdestegring.

Skatten ansågs ej böra begränsas till enbart värdestegring å marken utan borde avse även värdestegring å byggnader och andra fasta anläggningar. Härför åberopades främst det praktiska skälet, att det ofta var relativt lätt att konstatera storleken av den totala värdestegringen för en viss fastighet men förenat med stora svårigheter att korrekt fördela detta värde på mark och kapitalanläggningar. Vidare angavs, att i den mån en faktisk förmögen-

hetsvinst tillförts ägaren av en byggnad på grund av densammas värdestegring, nämnda vinst från allmänna synpunkter knappast kunde anses mer berättigad än en förmögenhetsvinst som hänförde sig till det rena jordvärdet. Från regeln att värdestegringsskatten skulle omfatta ej blott jordvärdet eller jordräntan utan även byggnader och andra fasta anläggningar föreslogs främst av praktiska skäl två undantag. Sålunda borde värdet av växande skog och värdet av fasta maskiner ej medräknas vid fastställande av en fastighets värdestegring.

Vidare skulle värdestegringsskatt utgå såväl för jordbruksfastighet som för annan fastighet. Däremot föreslogs en begränsning av skatteplikten med utgångspunkt från fastigheternas värden, innebärande att endast fastigheter med taxeringsvärden å 15 000 kronor eller högre belopp skulle drabbas av skatten. Om fastighet med ett lägre taxeringsvärde än 15 000 kronor uppkommit genom delning av en annan fastighet, skulle emellertid särskilda regler gälla för att motverka åtgärder syftande till skatteundandragande.

Även värdestegring å mark upplåten med tomträtt borde beskattas. Den med tomträtt innehavda tomten samt tomträttshavarens därå uppförda byggnader skulle därvid betraktas som en värdeenhet. Skatten skulle erläggas av tomträttshavaren.

Hänsyn borde enligt de sakkunniga visserligen tagas till betydelsen av nominella värdehöjningar för fastigheter på grund av penningvärdeförsämring, så att undantag från skatteplikt kunde medges för endast nominella vinster, men denna fråga bedömdes ej vara författningsmässigt möjlig att lösa på ett allmängiltigt sätt. Om den allmänna prisstegringen höll sig inom moderata gränser, ansågs dock frånvaron av specialbestämmelser kunna väl försvaras. Med hänsyn till att fastigheterna i regel var belånade till åtminstone 50 procent av taxeringsvärdet kunde det nämligen antagas, att en allmän prisstegring medförde viss förbättring av fastighetsägarnas förmögenhetsställning på långivarnas bekostnad. En måttlig beskattning av den nominella förmögenhetsvinsten kunde således motiveras med att fastighetsägarnas nettoinkomst av fastigheter ökades mer än levnadskostnaderna.

Vid den tekniska utformningen av sitt förslag knöt de sakkunniga an till kommunalskattelagens regler om fastighetsbeskattningen. Taxering till värdestegringsskatt skulle i enlighet härmed i allmänhet ske i samband med de vart femte år återkommande allmänna fastighetstaxeringarna. Fastighetstaxeringsnämnderna skulle därvid ha att bedöma, om en eller flera fastigheter tillsammans utgjorde en sådan enhet, för vilken värdestegringsskatt borde kunna utgå. En höjning av taxeringsvärdet vid en allmän fastighetstaxering i jämförelse med vad som tidigare gällt skulle däremot ej automatiskt resultera i en taxering till värdestegringsskatt. Den föreslagna taxeringen till värdestegringsskatt skulle komma att ställa så stora krav på effektivitet och ändamålsenlighet hos beskattningsnämnderna att en förstärkning av fastighetstaxeringsorganisationen syntes erforderlig.

Den värdestegring, för vilken skatt skulle erläggas, borde i princip framstå såsom skillnaden mellan å ena sidan en fastighets skattevärde vid en viss allmän taxering till värdestegringsskatt och å den andra ett skattefritt värde. Det senare skulle motsvara det skattefria värde, som tidigare åsatts fastigheten, ökat eller minskat med vissa belopp. Taxering till värdestegringsskatt borde första gången äga rum under år 1944. En jämförelse skulle därvid göras mellan de värden som framkom vid denna fastighetstaxering och 1938 års taxeringsvärden.

Vad som kunde karaktäriseras såsom ett sparande från fastighetsägarens sida borde ej inräknas i den beskattningsbara värdestegringen. Avdrag fick därför ske inte blott för det skattefria värdet vid senaste allmänna fastighetstaxering utan även — genom att tillägg till detta värde gjordes — för de under den sistförflutna taxeringsperioden utgivna anläggningskostnaderna, t. ex. kostnader för ny-, till- och ombyggnad (dock ej för underhållskostnader), för rivning av byggnad, för grundförbättring, för stadsplan och för gatukostnadsbidrag m. m. Även oavlönade arbetsprestationer från fastighetsägarens eller hans familjs sida skulle få läggas till det skattefria värdet. Å andra sidan borde vissa poster få avräknas från detta värde. Sålunda borde avräknas belopp motsvarande den värdeminskning som byggnader och andra anläggningar undergått för tiden efter närmast föregående allmänna fastighetstaxering och belopp som kunde motsvara värdet av eventuell substansminskning.

Värdestegringsskatt skulle utgå så länge en fastighet befanns ha beskattningsbar värdestegring. Skatten föreslogs utgå med två procent för år av den beskattningsbara värdestegringens kapitalbelopp. Skatten skulle till lika delar tillfalla stat och kommun.

Remissyttranden över 1942 års förslag

I praktiskt taget samtliga remissyttranden förklarades att särskild beskattning av verkligt oförtjänt värdestegring å fastighet i princip måste anses rättvis och riktig. Flertalet remissorgan syntes med »oförtjänt värdestegring» ha avsett sådan värdestegring, som säkert kunde konstateras ha uppkommit genom den allmänna samhällsutvecklingen. Av yttrandena framgick emellertid att man ansåg förslaget ha gått långt därutöver. Vidare framhölls, och detta även från håll där man intog en positiv hållning till förslaget, att detsamma var invecklat och svårtillgängligt.

Av de invändningar, som vid remissbehandlingen riktades mot förslaget, torde den allvarligaste ha varit den att skatten skulle komma att drabba även en värdestegring som hade sin grund i fallande penningvärde. Sålunda underströk kammarrätten kraftigt behovet av att avskilja och lämna obeskattad den inflatoriska värdestegringen.

Åtskilliga invändningar hänförde sig till den föreslagna utformningen av

skatten. Beträffande frågan huruvida skatten borde grundas på den direkta eller den indirekta metoden uttalade flertalet av remissinstanserna sin sympati för den förra. Bland de myndigheter, som däremot mer eller mindre kategoriskt anslöt sig till den uppfattningen att skatten borde grundas på den indirekta metoden, märktes statskontoret. I sitt yttrande erinrade statskontoret om tidigare uttalanden enligt vilka den direkta metoden endast kunde accepteras under förutsättning att betryggande garantier skapades för fastighetstaxeringarnas riktighet. Såvitt statskontoret kunde finna var dylika garantier knappast för handen. Särskilt betänkligt var att den föreslagna skatten skulle baseras på de taxeringsvärden som framkommit vid 1938 års fastighetstaxering. De värden som då fastställts hade varit alltför schablonmässigt beräknade och dessutom tillkommit utan tanke på att de skulle ligga till grund för en värdestegringsskatt. Även i ett flertal andra remissyttranden framkom likartade erinringar mot en användning av taxeringsvärdena.

I ett stort antal remissyttranden underströks såsom otillfredsställande att skatt skulle kunna uttagas på en vinst som inte realiserats och som kunde visa sig vara övergående. Däremot framfördes endast ett fåtal erinringar mot de sakkunnigas förslag att värdestegringsskatten skulle träffa ej blott rena jordvärdet utan även byggnader och andra anläggningar. I några yttranden kritiserades att värdestegringsskatten föreslagits böra omfatta förutom annan fastighet även jordbruksfastighet.

Fördelningen av skatten mellan stat och kommun mötte vissa erinringar. Många statliga myndigheter, och även några kommunala, ansåg att skatten borde helt tillfalla staten, medan de flesta kommunala instanserna yrkade att skatten skulle bli helt kommunal eller i vart fall tillfalla kommunerna med mer än hälften.

1957 års förslag

I det betänkande angående indragning av oförtjänt jordvärdestegring, som avgavs av markvärdeutredningen (SOU 1957: 43), redovisades tre olika förslag. Vid ställningstagandet såväl till frågan i vilken omfattning indragning av de olika kategorierna av värdestegring borde ske som till spörsmålet vilka tekniska metoder som lämpligen kunde komma till användning hade nämligen yppats skilda meningar utan att någon av dessa vunnit anslutning från flertalet av kommitténs ledamöter. Av tidsskäl hade endast det såsom förslag I betecknade alternativet blivit genomarbetat och försett med förslag till författningstext.

Kring *förslag I* hade ordföranden (herr Anderberg) och en ledamot i kommittén (herr Lantz) enats. I tekniskt hänseende innebar detta förslag att man ej eftersträvade en skattemässig lösning utan i stället sökte åstad-

komma en indragning av oförtjänt värdestegring med hjälp av ett nytt sakrättsligt begrepp, ett s. k. värdestegringshypotek. Värdestegringshypotekets konstruktion framgår av följande.

Värdestegringshypotek skulle enligt förslaget läggas på sådan fast egendom som undergått en värdestegring som kunde anses vara oförtjänt, dock att jordbruksfastigheter och skogsfastigheter skulle vara undantagna. Hypoteket stiftades till förmån för staten och kommunen med lika delar inom det värdeskikt i fastigheten som bildats genom den oförtjänta värdestegringen.

Ansökan om hypotek skulle göras av staten eller vederbörande kommun hos inskrivningsdomaren. Denne hade att göra anteckning därom i fastighetsboken. Inom tre månader från dagen för inskrivningsdomarens anteckning skulle ansökan följas av begäran hos expropriationsdomstolen om värdering. Denna värdering skulle avse fastighetens ingångsvärde, d. v. s. värdet den dag anteckningen i fastighetsboken verkställts.

Senast fem år efter hypoteksansökningen kunde hos expropriationsdomstolen begäras ny värdering för att få fastställt fastighetens utgångsvärde, vilket skulle motsvara fastighetens värde vid det nya värderingstillfället. Av den värdestegring, som ansågs motsvara skillnaden mellan ingångsvärde och utgångsvärde, skulle fastighetsägaren få gottskriva sig vad han själv framkallat genom nyttig anläggning och förbättring. Vidare skulle fastighetsägaren få gottskriva sig värdestegring på grund av penningvärdeförsämring i den mån värdestegringen belöpte på den hypoteksfria delen av fastigheten. Det ålåg expropriationsdomstolen att på grundval av verkställd utredning fastställa gränsen för det hypoteksfria värdet, hypoteksgränsen. Denna gräns skulle därvid komma att ligga vid det värde som utgjorde summan av ingångsvärdet och det värde däröver, som fastighetsägaren skulle äga tillgodoräkna sig. Värdestegringshypotekets belopp blev således skillnaden mellan hypoteksgränsen och utgångsvärdet.

Sedan expropriationsdomstolens dom vunnit laga kraft, skulle ärendet fullföljas hos inskrivningsdomaren för att denne måtte utfärda två hypoteksbrev, det ena till staten och det andra till kommunen. I hypoteksbreven skulle bl. a. anges den ränta och i förekommande fall den jämkningsavgift som borde erläggas. Räntan utgick efter den räntesats riksdagen bestämde. Jämkningsavgiften skulle utgå till utjämning av sådan värdeminskning, som kunde uppkomma genom slitning och bristande underhåll av byggnad. Värdestegringshypoteket skulle i princip gälla oförändrat i perioder om tio år. Därest omprövning ej begärdes under näst sista året av en period, skulle hypoteket gälla oförändrat för nästföljande period. Omprövning verkställdes i samtliga fall av expropriationsdomstolen.

I förslaget till lag om värdestegringshypotek angavs endast att i fråga om förfarandet vid expropriationsdomstolen och grunderna för värderingen därstädes skulle gälla vad om expropriation i allmänhet är stadgat i den mån detta var tillämpligt.

Förslag II omfattades av två av kommitténs ledamöter (hrr Garpe och Holmqvist). Inledningsvis fastslog dessa att, då utredningsarbetet avslutats, endast ett förslag förelåg detaljredovisat. Vidare underströks att meningsskiljaktigheterna inom kommittén främst rört sig kring valet av metod. Oaktat man ville vitsorda att ett synnerligen aktningsvärt arbete nedlagts på det lagtekniska området, hade förslagets praktiska konsekvenser blivit högst ofullständigt belysta. Bland erinringarna mot förslag I framhölls att frågorna om tomträtt och tomträttsexpropriation borde ha tagits upp till en allsidig undersökning omfattande först och främst de stadsbyggnadspolitiska skälen för en successiv ökning av kommunernas markinnehav och de nödvändiga förstärkningarna av kommunernas resurser för en sådan markpolitik. Mot bakgrunden av dessa allmänna ställningstaganden anfördes erinringar mot indragning av oförtjänt värdestegring enligt förslag I.

Man ansåg sig kunna understryka att vad som vid ett första påseende av hypoteksmetoden föreföll vara dennas styrka vid närmare betraktande visade sig vara dess svaghet. När metoden rörde sig med värderingar genom expropriationsdomstol, hypotek och hypoteksräntor i stället för med taxeringar och skatter, gav den ett intryck av att framför andra metoder för värdestegringsindragning särskilt utmärka sig för exakthet, objektivitet och rättssäkerhet. Men när metoden utarbetades, visade det sig att domstolens värderingar blev någonting helt annat än vad man menade med expropriationsvärdering. Det föreslagna värderingsförfarandet enligt förslag I var i själva verket att anse som ett taxeringsförfarande i domstolens regi. Under bl. a. sådana förhållanden skulle det vara naturligt att bestämningen av värdestegringen skedde genom en taxeringsprocedur och inte genom en domstolsprocess.

De två ledamöter som enats om förslag II fann att en värdestegringsskatt utformad efter förebild av 1942 års förslag i vart fall måste anses vara en bättre metod för indragning till samhället av oförtjänt värdestegring än hypoteksmetoden. De ville dock ej underlåta påpeka de svårigheter som kunde möta även vid tillämpning av en värdestegringsskatt enligt 1942 års förslag. De viktigaste erinringarna mot 1942 års förslag syntes ha ett direkt samband med att inte blott marken utan — liksom vid hypoteksmetoden — även byggnaderna skulle vara underlag för skatten samt att inflatorisk värdestegring blev beskattad. Om man begränsade indragningen till markens värdestegring, skulle det däremot enligt deras mening vara fullt acceptabelt att även den inflatoriska värdestegringen blev beskattad. Om en fastighet var belånad, innebar det ej någon orättvisa att det allmänna övertog den inflationsvinst som fastighetsägaren annars skulle göra sig på långivarens bekostnad. Vidare innebar 1942 års förslag att en redan utförd fastighetstaxering, 1938 års taxering, var utgångspunkten för bestämningen av den beskattningsbara värdestegringen. Därigenom gav förslaget ett större utrymme än vad som eljest hade varit nödvändigt åt kritik av tillförlitligheten i värde-

ringarna. De riktlinjer, efter vilka utredningen borde ha fullföljts, uttrycktes sammanfattningsvis på följande sätt.

Värdestegringsindragningen borde åsyfta markens men inte byggnaders värdeökning och vara generell för alla fastigheter utom jordbruks- och skogsbruksfastigheter, vilka gjordes till föremål för åtgärder först när marken fick ett ökat värde genom annan användning än för jordbruk och skogsbruk. Värdestegringsindragningen borde ske genom en skatt på den oförtjänta markvärdestegringen, d. v. s. sådan förmögenhetsökning som ej motsvarades av ett lika stort sparande. Skatten borde konstrueras som en objektskatt på fastigheten varjämte underlaget för beskattningen borde fastställas genom periodiskt återkommande fastighetstaxeringar.

Slutligen framhölls att reformen borde inriktas på att träffa de markanta, klart oförtjänta värdestegringarna. I följd härav borde skatteplikten vara latent på onyttjad värdestegring. Om detta inte medförde betryggande avgränsning av sådana markvärdeökningar, som ganska allmänt kunde uppkomma t. ex. på villafastigheter, utan att det fanns tillräcklig anledning att dra in dessa ökningar, borde desamma hållas utanför beskattningen genom en lämpligt avvägd minimiregel.

Även de tre ledamöter, som anslutit sig till *förslag III* (hrr Anners, Boija och Lodenius), kritiserade hypoteksmetoden. Såsom en möjlig utväg att delvis ersätta kommuners kostnader för offentlig investering, som föranlett värdestegring å mark i enskild ägo, pekades på införande av ett system med båtnadsbidrag.

Markvärdeutredningens förslag blev icke föremål för någon *remissbehandling*.

Kapitel 4

Utländsk lagstiftning

En utförlig översikt av markvärdelagstiftningen i vissa främmande länder fram till 1957 ävensom redogörelse för bl. a. den s. k. georgismen återfinnes i markvärdeutredningens betänkande om indragning av oförtjänt jordvärdestegring (SOU 1957: 43, s. 79—98). För ett närmare studium av hithörande frågor hänvisas till nämnda betänkande. I det följande lämnas därför endast en kortfattad redogörelse för utländsk markvärdebeskattning med betoning på utvecklingen under de senare åren.[1]

En beskattning av markvärden kan ske på olika sätt. Sålunda kan en sådan beskattning utformas såsom jordvärdeskatt, värdestegringsskatt, fastighetsskatt av det slag, som tillämpas exempelvis i Sverige, eller såsom realisationsvinstskatt. Dessa olika skatteformer kombineras ofta, varvid för ett visst lands vidkommande en av dessa kan framstå såsom den dominerande utan att för den skull övriga må sakna betydelse. I regel föreligger nämligen ett samspel mellan olika beskattningsformer, ett samspel vars verkningar ofta är svåra att överblicka.

I det följande lämnas först en redogörelse för beskattningen i Danmark, Finland och Norge. Därefter beröres vissa skatteregler i Frankrike, Italien, Schweiz, Storbritannien och Västtyskland. Vad angår länder utanför Europa ägnas uppmärksamhet endast åt USA, Australien och Nya Zealand.

Danmark

Beskattningen av fastigheter i Danmark sker för närvarande huvudsakligen genom *grundskyld, ejendomsskyld* och *grundstigningsskyld* ävensom i förekommande fall genom *kapitalvindingsskatt*. Det bör dock uppmärksammas att folketinget den 17 december 1964 antog Lov om ændring i lov om vurdering og beskatning til staten af faste ejendomme. Denna lagändring innebär att grundstigningsskylden skall uttagas för sista gången under skatteåret 1965—66. Därmed synes den långvariga och för dansk inrikespolitik så betydelsefulla frågan om denna skatts vara eller icke vara i vart fall för närvarande ha avförts från dagordningen. Den danska grundstigningsskylden har stundom tjänat såsom förebild för förslag om infö-

[1] Så långt detta varit möjligt har hänsyn tagits till sådan lagstiftning som ägt rum fram till den 1 juli 1965.

rande av markvärdestegringsskatt i Sverige. I följd härav torde — trots att beslut föreligger om dess upphävande — anledning finnas att här lämna en relativt utförlig beskrivning av densamma.

Grundskyld och *ejendomsskyld* är båda årliga skatter, tillsammans närmast jämförbara med den i Sverige före 1955 fristående fastighetsskatten. Grundskylden är i princip avsedd att träffa markvärdet medan ejendomsskylden utgår på fastighetens värde i övrigt, i främsta rummet värdet av åbyggnader. Båda skatterna erlägges till stat och kommun.

Grundskyld utgår till staten med 0,6 procent av en fastighets grundværdi (markvärde) efter avdrag för förbättringar samt till kommunerna med varierande procentsatser beräknade på motsvarande beskattningsunderlag. I städer kan procentsatsen ej sättas lägre än det för skatteåret 1960/61 gällande uttaget, vilket innebär att denna procentsats i regel varierar mellan 2,4 och 2,6 procent. Procentsatsen kan i landstingskommunerna (amtskommunerna) ej sättas högre än 1,4 procent och i landskommunerna (sognekommunerna) inte högre än 3,5 men ej heller lägre än 1,0 procent.

Utöver denna allmänna grundskyld må landskommunerna uttaga en tilläggsgrundskyld med högst 1,0 procent av markvärdet å jordbruksfastigheter, vilkas ägare — i vissa fall brukare — icke är personligen skattskyldiga till inkomstskatt i den kommun där fastigheten är belägen.

Ejendomsskylden beräknas på ejendomsværdi minskat med grundværdi. Detta innebär med en viss förenkling att ejendomsskyld utgår på vad som kan anses motsvara det svenska begreppet byggnadsvärde. Nu nämnda skatt torde framdeles komma att få mindre ekonomisk betydelse än grundskylden. Sålunda har för den statliga beskattningens del ejendomsskylden fastlåsts till det belopp med vilket den skulle erläggas 1956/57. Dessförinnan erlades till staten ejendomsskyld med 0,45 procent av byggnadsvärdet minskat förutom med ett fast avdrag å 21 000 kronor för alla fastigheter även med ett avdrag å 2 000 kronor för varje självständig bostadslägenhet. Även i kommunalt hänseende är ejendomsskylden fastlåst till tidigare nivå. Avsikten är att den kommunala ejendomsskylden skall vara helt avvecklad 1988/89. Då fråga är om fastigheter, vilka användes till kontor, affärer, hotell, industrier o. dyl., äger städer och landskommuner rätt att uttaga en dækningsavgift med 5 procent å byggnadsvärdet såsom ett bidrag till sådana utgifter som fastigheternas användning för nu nämnda ändamål kan medföra.

Genom lag 1926 bereddes kommunerna möjlighet att uttaga en värdestegringsskatt i form av *grundstigningsskyld*. Lagstiftningen om grundstigningsskyld har ändrats flera gånger bl. a. 1933, 1950 och 1960. Såsom redan påpekats föreligger beslut om dess avskaffande under år 1966. Intill dess gäller emellertid i huvudsak följande.

Grundstigningsskyld erlägges årligen med 4 procent av den avgiftsplik-

tiga värdestegringen å marken. Genom 1950 års lagstiftning bestämdes att för framtida beräkningar skulle utgångspunkten vara markvärdet efter avdrag för förbättringar, sådant detta värde fastställts genom den allmänna fastighetstaxeringen per den 1 oktober 1950. Vidare fastlåstes tidigare framräknad värdestegring till vad som gällde 1950.

Enligt 1950 års lagstiftning skulle det senast åsatta markvärdet (grundværdi) minskas *dels* med det markvärde som gällde den 1 oktober 1950, *dels* med ett s. k. konjunkturtillägg beräknat å 1950 års markvärde, *dels* med ytterligare 10 procent avsett att utgöra en säkerhetsmarginal *dels ock* med förbättringskostnader nedlagda efter 1950 ökade med 10 procent. Det sålunda framräknade värdet reducerades med ytterligare 25 procent. Återstoden utgjorde den skattepliktiga grundvärdestegringen, å vilken skulle utgå en årlig utskyld med 4 procent. I fråga om konjunkturtillägget kan här nämnas att detta i och för sig ej är avsett att vara något avdrag för penningvärdets fall. I stället beräknas detta tillägg med utgångspunkt från de övervärden som normalt gäller för jordbruksfastigheter i Danmark i jämförelse med värdena 1950. Avsikten är nämligen att skatten endast skall träffa markvärdestegringar utöver dem som framkommer vid normal användning av jord för jordbruksändamål.

Vissa ändringar har skett i 1950 års lagstiftning. Sålunda uppgår konjunkturtilläggen numera till 55 procent. Vidare skall hela den på detta sätt framräknade värdestegringen beskattas, i följd varav någon särskild reduktion med 25 procent ej längre förekommer. Uträkningen av den skattepliktiga värdestegringen framgår av följande exempel avseende vissa fastigheter i Vejby-Tibirke kommun på Själland.

Fastighetens grundværdi den 1 okt. 1950	30 800 kr.
1964 bestod fastigheten dels av huvudfastigheten med ett grundværdi å 84 300 dels av 10 tomter med grundværdien å 955 200	1 039 500 kr.

Förbättringskostnaderna uppgick till 253 600 kronor. Den skattepliktiga grundvärdestegringen blir i detta fall 1 039 500 — (30 800 + [55 + 10] % × 30 800 + 253 600 + 10 % × 253 600) = 709 700 kronor. Å detta belopp betalas årligen 4 procent skatt = ca. 28 000 kronor.

Vissa undantag från skyldighet att erlägga grundstigningsskyld föreligger. Ett av dessa avser egnahemsfastigheter. Om en fastighet uteslutande användes som helårsbostad och innehåller högst två lägenheter, varav den ena bebos av ägaren själv, fritas ägaren från skyldighet att erlägga grundstigningsskyld för de första 7 000 kronorna av den fastställda avgiftspliktiga grundstigningen. För den del, som må överstiga 7 000 kronor, kan efter ansökan av ägaren finansministern medge befrielse från erläggande av skylden. Även för fastigheter, som används för fritidsbebyggelse, medges skattefrihet för de första 7 000 kronorna av den fastställda grundstigningsskylden.

De tre ovannämnda fastighetsskatterna beräknas på taxeringsvärden vilka fastställes antingen vid allmänna eller vid årliga värderingar. Allmän värdering av landets samtliga fastigheter skall i princip ske vart fjärde år. Mellanliggande år sker en omvärdering av fastigheter, som undergått vissa förändringar. Dylik värdering äger rum, om en fastighets areal ändrats, om fastigheten försålts för ett högre pris än som svarar mot 175 procent av taxeringsvärdet eller om på fastigheten nedlagts byggnadskostnader å lägst 5 000 kronor. Härtill kommer rätt för ägaren till en fastighet att vid sidan av de allmänna och nu nämnda årliga värderingar i förekommande fall begära omvärdering.

I regel skall det allmänna saluvärdet vara vägledande för värderingen. Då fråga är om bestämmande av grundværdi bortses dock i betydlig omfattning från fastighetens verkliga värde. I stället tillämpas följande. Mark som användes för jordbruk uppskattas efter markens beskaffenhet omedelbart efter skörd och med ledning av det värde som skulle gälla för en medelstor gård med medelgod jord och med samma pris per hektar för stora och små arealer utan hänsyn till det skick, i vilket marken må befinna sig till följd av den aktuella brukningen. På samma sätt värderas skogsmark med ledning av värdet å »normalskog». För annan mark än sådan, som användes för jordbruk och skogsbruk, åsättes grundværdi till det belopp, som skulle erhållas vid försäljning av marken i obebyggt skick.

Genom lagstiftning 1960 infördes en särskild inkomstskatt på vissa försäljningsvinster d. v. s. en fristående realisationsvinstskatt *(kapitalvindingsskatt)*. Lagstiftningen har ändrats ett antal gånger. Ifråga om beskattning av realisationsvinster vid försäljning av fastigheter gäller enligt lag den 4 juni 1965 i huvudsak följande.

Vinst vid försäljning av fastighet är skattepliktig, oavsett huru lång tid egendomen innehafts av säljaren. Särskild inkomstskatt utgår ej, då fastighet övergår till ny ägare genom arv eller testamente. Däremot beskattas vinst vid försäljning av fastighet, som säljaren förvärvat genom sådana fång.

I princip beräknas den särskilda inkomstskatten på ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den erhållna köpeskillingen, efter avdrag för försäljningskostnader, och anskaffningskostnaden. Man tar dock hänsyn till om säljaren köpt fastigheten före den 1 januari 1966 eller om han förvärvat den nämnda dag eller senare.

Såvitt gäller fastighet, som säljaren köpt före den 1 januari 1966 och sålt denna dag eller senare, beräknas anskaffningskostnaden enligt följande. Anskaffningskostnaden utgör *antingen* inköpssumman för mark och byggnader med tillägg av kostnader för förbättringar under innehavstiden *eller* fastighetens värde enligt den 13:e allmänna värderingen per den 1 augusti 1965 med tillägg av kostnader för förbättring som skett efter denna värde-

ring. I båda fallen beaktas förbättringskostnader, endast om de för det enskilda året överstigit 1 000 kronor. Den sålunda framräknade anskaffningskostnaden ökas dels med ett fast tillägg på 40 procent och dels med 6 procent för varje år från och med 1966 som säljaren innehaft fastigheten. På motsvarande sätt uppräknas förbättringskostnaderna med nyssnämnda 40 respektive 6 procent. Säljaren äger valrätt mellan de båda metoderna för beräknande av anskaffningskostnaden.

I fråga om fastighet, som både förvärvats och försålts den 1 januari 1966 eller senare, uppskattas anskaffningskostnaden till den faktiska inköpssumman ökad med förbättringskostnader och procentuella tillägg.

Från den försäljningsvinst, som vid tillämpning av ovan angivna regler blir skattepliktig, dras först ett skattefritt belopp i princip motsvarande 10 procent av de samlade anskaffningskostnaderna. Om säljaren under de senast förflutna fyra åren ej haft någon skattepliktig särskild inkomst, får han emellertid — utan hänsyn till vad 10-procentberäkningen må leda till — åtnjuta avdrag med 40 000 kronor. I övriga fall bestämmes avdragets storlek av 10-procentberäkningen, dock att den skattskyldige alltid äger rätt till avdrag om lägst 10 000 kronor. Det efter avdrag kvarstående beloppet förhöjes för fysiska personer med 100 procent och för aktiebolag m. fl. juridiska personer med 66 2/3 procent. Å den sålunda framräknade inkomsten utgår för fysiska personer särskild inkomstskatt med 30 procent, medan inkomsten för aktiebolag m. fl. hänföres till för dessa sedvanliga skattepliktiga intäkter och beskattas i vanlig ordning.

Vissa realisationsvinster är fritagna från den särskilda inkomstbeskattningen. Hit räknas vinst vid försäljning av en- och tvåfamiljsfastighet som använts som bostad för ägaren och som haft en areal om högst 1 400 m², dock endast om byggnadsvärdet utgjort minst hälften av det totala värdet.

Finland

Realisationsvinster beskattas i Finland i huvudsak efter samma principer som i Sverige, dock utan någon reducering av eljest skattepliktiga vinster på grund av att den försålda egendomen innehafts visst antal år. Förslag har emellertid väckts om att införa en dylik reducering. Någon lagstiftning härom har ännu ej kommit till stånd. Vidare har en kommitté i ett den 25 augusti 1965 framlagt betänkande diskuterat ett flertal markpolitiska frågor. På beskattningens område rekommenderar kommittén bl. a. följande.

En beskattning av markvärdestegringsvinster bör lämpligen ske i samband med att fastigheter genom försäljning eller byte övergår till ny ägare. Vid bestämmande av den skattepliktiga vinsten bör man utgå från köpeskillingen och först minska denna med det belopp som säljaren erlagt vid sitt förvärv av fastigheten. Då fråga är om fastighet, som säljaren förvärvat

genom arv, testamente eller gåva eller som eljest förvärvats utan vederlag, bör anskaffningskostnaden anses motsvara det värde som gäller vid arvs- och gåvobeskattningen. Finnes ej dylikt värde, bör man utgå från taxeringsvärdet. För att säljaren ej skall beskattas för vad som endast utgör nominell värdestegring, bör vidare avdrag få göras med belopp motsvarande hela eller åtminstone halva denna värdestegring. Den framräknade vinsten lägges till säljarens övriga skattepliktiga inkomster vid den årliga taxeringen eller också beskattas den genom en fristående inkomstskatt. Oavsett vilken utväg som här väljes, bör skatten vara progressiv. Försäljningar av fastigheter direkt till kommuner bör gynnas i skattehänseende.

En periodvis beskattning av markvärdestegringsvinster avstyrkes, enär olägenheterna med en sådan metod anses vara större än de fördelar som kan uppnås därmed.

Slutligen rekommenderas att en särskild skatt erlägges för fastigheter inom områden, som enligt stads- eller byggnadsplan är avsedda för bebyggelse men som antingen är obebyggda eller endast ofullständigt utnyttjade.

Norge

Fastigheter beskattas i Norge genom årlig fastighetsskatt och förmögenhetsskatt. Därtill kommer skatt å vinster vid försäljning av fastigheter. Någon värdestegringsskatt finnes däremot inte.

Redan inom en 1899 tillsatt kommitté rådde enighet om att s. k. tomtförsäljningsvinster alltid skulle beskattas utan hänsyn till huru lång tid som förflutit sedan egendomen inköptes. Även enligt nuvarande rätt skall vinst vid försäljning av tomter alltid beskattas. Därvid förekommer ej någon motsvarighet till den i Norge eljest gällande tioårsperiod, efter vars utgång annan fast egendom och andra förmögenhetstillgångar kan omsättas utan att någon inkomstskatt behöver erläggas. Såsom tomter räknas hela fastigheter eller större delar av dylika, även då dessa är delvis bebyggda, därest marken på grund av sin belägenhet och naturliga beskaffenhet är lämpad för bebyggelse eller för industriellt e. dyl. ändamål och försäljningssumman i väsentlig mån kan antagas ha blivit bestämd på grund av möjligheterna till ett nu nämnt nyttjande av marken. Tidigare fanns den begränsningen att skatteplikt blott förelåg om tomterna var belägna i stad, område på landsbygden med en stadsliknande bebyggelse eller i dessas omedelbara närhet. En dylik gräns var svår att tillämpa, varför enligt nu gällande rätt skatteplikt föreligger oavsett var tomterna må vara belägna.

Någon realisationsvinstbeskattning ifrågakommer ej, då egendom förvärvas genom arv eller testamente. Däremot föreligger skatteplikt, då egendom, som förvärvats på sådant sätt, försäljes. Anskaffningsvärdet för egendomen uppskattas därvid till det belopp, som skulle ha erhållits vid en fri

försäljning vid tidpunkten för dödsfallet. Det taxeringsvärde som då gällde är ej bindande för uppskattningen.

Vinsten beskattas i regel tillsammans med övriga inkomster för det år densamma uppkommit. Någon reducering av vinsten, på grund av att den försålda egendomen innehafts en längre tid, förekommer ej. Skatteplikt föreligger även vid tvångsförsäljningar i allmänhet. Särskilda regler gäller dock vid försäljningar på grund av expropriation. Skattefrihet åtnjutes sålunda i den utsträckning som expropriationsersättningen brukas till förvärv av ny fastighet. Om ersättningen vid expropriation ej går fri från skatt, blir den i statsskattehänseende i stället föremål för »flat beskattning» d. v. s. för vinsten erlägges en särskild statlig inkomstskatt uppgående till 15 procent, medan den vid kommunalbeskattningen behandlas på sedvanligt sätt.

Enligt lagen om särskilda skattebestämmelser för Nordnorge kan yrkande framställas om fritagande från beskattning i den mån som försäljningssumman användes för driftsinvesteringar för varaktigt bruk i denna del av landet. Om skattefrihet ej åtnjutes, föreligger i stället valrätt mellan att få vinsten beskattad efter vanliga regler och att få den särbeskattad. Väljes det senare alternativet, erlägges i skatt 10 procent till staten och 10 procent till kommunen.

Ytterligare lättnader i realisationsvinstbeskattningen är att vänta. Dessa står i samband med förslag till lag om utgivande av markförvärvsobligationer (grunnkjöpsobligasjoner). I propositioner till 1965 års storting har sålunda föreslagits att finansdepartementet skall få rätt utfärda särskilda obligationer för finansiering av offentliga markförvärv intill ett belopp av 100 miljoner kronor. Kommunerna skall för att finansiera sina markköp få upptaga särskilda lån i Kommunalbanken. Dessa lån utbetalas ej i form av kontanter utan endast såsom markförvärvsobligationer, vilka skall erbjudas säljare av tomter. Staten står som låntagare gentemot de markägare, vilka mottagit obligationer som ersättning vid försäljning. Kommunerna förutsättes amortera markförvärvslånen i Kommunalbanken i enlighet med vanlig praxis i denna bank, maximalt inte över 20 år. Staten skall inlösa markförvärvsobligationerna till de tidigare markägarna under en period, som någorlunda svarar mot den genomsnittliga amorteringstiden för kommunernas lån i Kommunalbanken. Obligationerna kan inlösas snabbare om innehavarna så kräver, men dessa går då miste om en del av den skattelättnad som systemet tar sikte på. Obligationerna skall ej kunna omsättas eller pantsättas.

En markägares försäljnings- eller expropriationsvinst blir inte beskattad, om han tar emot betalning från kommunen i form av markförvärvsobligationer och behåller dessa till dess alla amorteringar är gjorda. Om han däremot begär att få obligationerna inlösta före denna tid, blir det belopp, som det då kan vara fråga om, i allmänhet beskattat efter vanliga regler.

Frankrike

I Frankrike har under senare år vidtagits olika åtgärder riktade mot förekommande spekulation i markvärdestegring och mot de stigande hyrorna. Såvitt avser åtgärder på beskattningens område kan nämnas, att skatt införts på vinster vid försäljning av tomtmark samt på vinster vid försäljning av andra fastigheter, som anskaffats i spekulativt syfte. Vidare har tillkommit en skatt, som kan uttagas av kommuner för att utgöra bidrag till dem för deras kostnader för planeringsarbeten i samband med sanering och nybebyggelse.

Vinst, som uppkommer vid försäljning eller vid avhändande till följd av expropriation av obebyggd mark, blir beskattad. Med sådan mark likställes fastighet med en bebyggelse understigande 15 procent av fastighetens totala areal samt i viss utsträckning också saneringsfastighet. Även vinst vid försäljning av fastighet, som förvärvats genom arv, testamente eller gåva, kan bli beskattad. Den vinst, för vilken skatt skall erläggas, utgör i allmänhet skillnaden mellan försäljningspriset och anskaffningspriset. Det senare räknas schablonmässigt upp med ett belopp motsvarande 25 procent. Detta belopp anses motsvara omkostnadernas storlek i samband med förvärv. Därjämte höjs anskaffningspriset med 3 procent för varje år som förflutit sedan förvärvet. Den sålunda erhållna summan uppräknas vidare efter koefficienter motsvarande dem som tillämpas i fråga om rörelsebeskattningen för att räkna upp varulager till återanskaffningsvärde.

Om den totala realisationsvinsten under ett år ej överstiger 50 000 francs, föreligger ej någon skatteplikt. Om vinsten visserligen överstiger 50 000 francs men ej 100 000 francs, äger en partiell reduktion rum. Slutligen gäller att skatten i allmänhet endast utgår på ett belopp motsvarande 70 procent av den på detta sätt framräknade beskattningsbara vinsten. Om fastighet förvärvats genom arv eller gåva, utgår skatt endast på 50 procent av den beskattningsbara vinsten.

Skulle säljaren ej vara bosatt i Frankrike, uttages skatt på ett belopp som är 50 procent högre än den enligt ovanstående grunder eljest beräknade beskattningsbara vinsten. Om den skattskyldige bedriver yrkesmässig tomtförsäljning, skall i stället för nu nämnda bestämmelser reglerna om rörelsebeskattning tillämpas.

Även vinst, som uppkommer vid försäljning av fast egendom i andra fall än de som nyss berörts, blir beskattad. Skatteplikt föreligger dock endast om försäljning ägt rum inom fem år efter förvärvet. Vinsten anses motsvara skillnaden mellan försäljningspris och anskaffningspris, varvid det senare ökas med 3 procent för varje innehaft år. Skattebefrielse kan medges, om vederbörande förmår styrka att förvärvet av fastigheten inte skett i spekulativt syfte. Såsom exempel på att ett spekulativt syfte ej anses vara

för handen nämns i vederbörande författning, att köpet gjorts för att bereda bostad åt köparen och hans familj samt att försäljningen motiverats av att familjen behövt ett ökat eller ett minskat bostadsutrymme eller avflyttat till annan ort. Liksom då fråga är om vinst vid avyttring av tomtmark uppräknas även här den eljest beskattningsbara vinsten, om den skattskyldige är bosatt utanför Frankrike.

En kommunal skatt må uttagas av ägare till såväl bebyggda som obebyggda tomter belägna inom områden, vilka är föremål för sanering eller nybebyggelse och för vilka kommunen nedlagt kostnader för planering. Denna skatt torde i väsentliga hänseenden vara att anse som en form av båtnadsbidrag.

Italien

En kommunal värdestegringsskatt å fastigheter infördes 1963 i Italien. Skatten är obligatorisk för kommuner, där befolkningen överstiger 30 000 invånare, och för kommuner, vilka förklarats vara turist- eller kurorter eller gränsar till kommuner med minst 300 000 invånare; för övriga kommuner är införandet av skatten fakultativt. Skatten är avsedd att drabba byggnadsmark, varmed förstås område som med hänsyn till sin beskaffenhet kan användas för bebyggelse och vars marknadsvärde minst åtta gånger överstiger ett med ledning av en antagen avkastning framräknat värde. Med byggnadsmark jämställes mark, varå finnes olämpliga eller provisoriska byggnader, och mark, som endast i ringa mån utnyttjas för bebyggelse. Däremot hänföres jordbruksfastigheter ej till byggnadsmark.

För att skatt skall utgå, fordras i regel att byggnadsmarken överlåtes eller användes för bebyggelse. Värdestegringen beräknas i allmänhet med utgångspunkt från skillnaden mellan priset vid överlåtelsen eller bebyggandet och ett belopp motsvarande åtta gånger ett framräknat initialvärde. I sina beslut om införande av värdestegringsskatt skall kommunerna ange den tid, som skall bilda utgångspunkt för beräknande av initialvärdet. Tiden får i allmänhet bestämmas till högst tre år före beslutet. Kommuner som är skyldiga att införa skatten äger dock bestämma denna tid till högst tio år före beslutet.

Särskilda bestämmelser gäller för bolag och ägare av fastigheter, vilkas sammanlagda värden överstiger 100 000 miljoner lire. Även om mark tillhörig sådan ägare ej överlåtes eller bebygges under en tioårsperiod, skall vid utgången av perioden skatt erläggas för då uppkommen värdestegring.

För värdestegring, som inträffat före lagens ikraftträdande, tillämpas en proportionell skattesats om 8 procent. I övriga fall är skatten progressiv och varierar mellan 15 och 50 procent.

Schweiz

Beskattningen i Schweiz varierar mycket från kanton till kanton. Markvärdestegringsvinster beskattas i regel genom realisationsvinstskatt. Hänsyn tages därvid ofta till den tid, som säljaren innehaft fastigheten, i det att man reducerar den eljest skattepliktiga vinsten med belopp som ökar för varje innehaft år. I någon kanton reduceras exempelvis vinsten med en trettiondel varje år och blir sålunda skattefri om fastigheten innehafts trettio år eller mera.

Storbritannien

Genom Finance Act 1962 infördes en realisationsvinstbeskattning avsedd att träffa korttidsspekulationer. Beskattningen omfattar vinster vid försäljning av fastigheter, som innehafts kortare tid än tre år, samt vinster vid försäljning av annan egendom, som innehafts kortare tid än sex månader. Undantagna från beskattning är bl. a. vinster vid försäljning av egnahem under förutsättning att fråga är om ägarens enda eller huvudsakliga bostad. Försäljningar av sådan mark som användes för en persons yrkesutövning eller fritid och som uppgår till högst en acre (= 0,405 har) eller den större areal som beskattningsmyndigheterna må fastställa — inklusive mark där nu nämnda slag av bostäder finnes uppförda — är ej skattepliktiga. Undantag göres även i vissa fall för mark som användes i rörelse.

Uppenbarligen i avsikt att söka hindra skatteundandragande åtgärder stadgas skatteplikt vid försäljning av aktier (andelar eller motsvarande i bolag) med bortseende från såväl innehavstiden som den omständigheten att aktierna kan ha förvärvats genom arv eller testamente, därest samtliga följande villkor uppfylles nämligen, *att* bolaget är ett fastighetsägande bolag eller har inflytande över dylikt bolag, *att* det står under kontroll av ej fler än fem personer *samt att* säljaren har ett avgörande inflytande i bolaget.

Under våren 1965 antogs på labourregeringens förslag vissa ändrade regler för realisationsvinstbeskattningen. I huvudsak innebär de för fysiska personer att de tidigare treårs- och sexmånadersreglerna ersatts med en tolvmånadersgräns. Vinst vid försäljning av egendom förvärvad efter den 6 april 1965 beskattas i sin helhet, om egendomen innehafts kortare tid än tolv månader, men i övrigt efter en särskild skatt motsvarande 30 procent av vinsten. Om vinsten i det senare fallet inte överstiger 5 000 pund, kan den skattskyldige dock begära att i stället få vanlig inkomstbeskattning på hälften av vinsten. Uppkommer en realisationsförlust, får den avräknas mot vinst, som hänför sig till samma år, eller, om förlusten överstiger vinsten, avräknas mot vinster kommande år. För bl. a. aktiebolag gäller särskilda regler.

Vidare har den engelska regeringen under hösten 1965 lagt fram förslag till inrättande av en »Land Commission». Denna är avsedd att få relativt långtgående befogenheter i avsikt att göra därför lämplig mark tillgänglig vid rätt tidpunkt för att genomföra planer av riksomfattande betydelse samt regionala och lokala planer. I förslaget anges också att man skall försäkra sig om att den väsentliga delen av det »utvecklingsvärde», som är en direkt följd av samhällets ingripanden, går tillbaka till det allmänna, ävensom att den börda, som samhällets utgifter för inköp av mark för väsentliga planeringsändamål utgör, skall lättas. Sålunda föreslås, att Land Commission vid tomtmarksöverlåtelser skall ha rätt att uttaga en 40-procentig skatt å tomtmarkens utvecklingsvärde.

Västtyskland

I Tyskland har olika former av värdestegringsskatter prövats under de senaste sextio åren. Enligt de upplysningar som inhämtats från Västtyskland finnes dock där för närvarande ej någon skatt, vilken kan definieras såsom en värdestegringsskatt. Enligt grundlagen äger de särskilda delstaterna visserligen rätt att uttaga sådana skatter, men denna möjlighet har ej utnyttjats av någon stat. Orsaken härtill uppges bl. a. vara svårigheterna att på ett tillfredsställande sätt bestämma ett utgångs- respektive slutvärde för värdeökningen. Såsom ett led i strävandena att få till stånd ett ökat utbud av mark lämplig för bebyggelse genomfördes emellertid 1960 betydande höjningar av redan tidigare förekommande skatt på obebyggd »byggnadsmogen mark». Denna skatt är avsedd att träffa för bebyggelse lämplig mark, för vilken byggnadsplan finnes fastställd. Från den förhöjda skatten undantages bl. a. mark, som användes för jordbruk, skogsbruk, trädgårdsodling samt vinodling, om ägaren för sin verksamhet behöver marken och ej kan skaffa sig annan lämplig mark såsom ersättning härför. Den förhöjda skatten utgår först med 2 procent å beskattningsunderlaget, men höjs efter två år till 2,5 procent för att efter ytterligare två år utgå med 3 procent.

USA

Beskattningsreglerna i de olika staterna skiljer sig icke sällan från varandra. Realisationsvinster beskattas emellertid vid den federala beskattningen enligt följande.

Vinst vid försäljning av egendom, som innehafts högst 6 månader, beskattas i sin helhet enligt allmänna regler. Detta gäller såväl för fysiska som för juridiska personer. Har egendom däremot innehafts mer än 6 månader, tillämpas olika regler för dessa två slag av skattskyldiga. Fysisk person äger rätt att inräkna 50 procent av vinsten bland sina övriga skatte-

pliktiga intäkter. Å denna reducerade del av vinsten utgår skatt enligt vanliga skattesatser. Han kan också, därest han så önskar, i stället uppge vinsten i sin helhet till särskild beskattning efter en enhetlig skattesats om 25 procent. Juridisk person äger ej rätt till reducering med 50 procent. Sådan skattskyldig kan dock välja mellan att sammanlägga vinsten med övriga skattepliktiga intäkter och att deklarera den fristående och betala skatt med 25 procent av vinstbeloppet.

Australien

I Australien äger delstater och kommuner uttaga jordvärdeskatter. Framför allt synes dylika skatter vara av betydelse för kommunerna. Som exempel kan nämnas vad som gäller i Nya Sydwales.

Enligt inhämtade uppgifter utgör den kommunala jordvärdeskatten i Nya Sydwales huvuddelen av kommunernas inkomster, i vart fall inom tätbebyggda områden. Enligt lagstiftning 1956 jämte därefter företagna ändringar utgår skatt på alla med äganderätt innehavda fastigheter, därvid undantag dock göres för fastigheter tillhörande stat, delstat, kommun eller annat offentligt organ, sjukhus, skolor och allmännyttiga organisationer. Skatten utgår på råmarksvärdet. Detta värde fastställes vid vart femte eller vart sjätte år företagna taxeringar. Vidare gäller i princip att skatteplikten inträder först om fastigheten har ett värde motsvarande 15 000 pund för jordbruksfastighet och 7 500 pund för annan fastighet. En avtrappning av gränsen mellan skatteplikt och skattefrihet sker på det sättet att för högre värden än 15 000 eller 7 500 pund reduceras de skattefria beloppen med tre pund för varje ökning med ett pund, så att skattefriheten försvinner helt vid värden om 20 000 pund för jordbruksfastighet och 10 000 pund för annan fastighet. I vart fall den till delstaten utgående skatten beräknas efter en progressiv skala på de sålunda framräknade beskattningsbara beloppen.

Nya Zealand

Under senare tid har i Nya Zealand endast skett smärre ändringar av jordvärdebeskattningen. Sålunda förekommer där alltjämt såväl statlig som kommunal jordvärdeskatt. Liksom i Australien gäller även i Nya Zealand att skatteplikt inträder först om råmarksvärdet för en fastighet uppgår till visst belopp, samt att en successiv avtrappning tillämpas för att undvika en för skarp gräns mellan skatteplikt och skattefrihet.

Kapitel 5

Beskattningens allmänna utformning

Vi har tidigare i avdelning II närmare utvecklat vår allmänna syn på markvärdefrågorna och på de medel som bör användas i markpolitiken. Därav framgår, att vi icke ansett oss böra föreslå någon mera dramatisk reform av det slag som föresvävat upphovsmännen till tidigare förslag att genom beskattning till det allmänna draga in i princip all markvärdestegring som ansetts oförtjänt. Vi har i stället funnit att markfrågan bör lösas genom en rad delreformer, alla med den gemensamma målsättningen att dämpa markprisstegringen och tillse att denna icke går utöver vad som kan betecknas som en normal utveckling.

Även i detta system har beskattningen en viktig uppgift att fylla. Beskattningen har som bekant stor betydelse för människornas ekonomiska handlande, och det står utom allt tvivel att man genom en lämplig utformning av beskattningen kan i olika hänseenden påverka prisbildningen på mark i önskad riktning.

Utgångspunkten för våra överväganden i fråga om beskattningen är alltså, såsom också understrukits i avdelning II, en annan än för föregående utredningar i markfrågan. Medan man tidigare i första hand eftersträvat att draga in oförtjänt markvärdestegring till det allmänna och räknat med att erhålla en dämpning av markpriserna som följdeffekt, har vi främsta rummet inriktat oss på praktiska åtgärder som kan förväntas stimulera utbudet på byggnadsmark och hålla markpriserna nere.

Med denna ändrade utgångspunkt saknar vi anledning att närmare ingå på de beskattningsmetoder som diskuterats i tidigare förslag. Vi kan inskränka oss till att konstatera, att dessa — trots obestridliga tekniska förtjänster särskilt hos 1942 års förslag — mött allvarliga invändningar av olika slag, icke minst från rättssäkerhetssynpunkt, och att de därför knappast är genomförbara i praktiken. Symtomatiskt är, att intet av dessa förslag lett till proposition och att den danska markvärdestegringsskatten, som betecknar det mest konsekventa försöket att i praktiken genomföra de tidigare diskuterade principerna, nyligen avskaffats.

Markvinster kan emellertid beskattas i andra former än som varit aktuella i de tidigare svenska förslagen. Det är enligt vår mening angeläget även från andra synpunkter än de rent markpolitiska att så sker. Vi finner det sålunda från rättvisesynpunkt otillfredsställande, att större reella vinster, som erhållits vid avyttring av mark, för närvarande i stor utsträckning läm-

nas helt obeskattade, medan exempelvis arbetsinkomster beskattas fullt ut.

En omläggning av beskattningen av markvinster framstår emellertid framför allt som angelägen utifrån målsättningen att stimulera utbudet på byggnadsmark och hålla markpriserna nere. Såsom framhållits redan i avdelning II har de goda utsikterna att göra stora vinster, i förening med möjligheterna till skattefrihet för dessa, varit ägnade att från kapitalmarknaden i övrigt locka riskvilligt kapital till fastighetsmarknaden och särskilt till placering i mark, som förväntas bli exploaterad för bebyggelse, eller i saneringsmogna fastigheter. Därmed har skapats en konkurrenssituation på denna marknad, som varit ägnad att driva upp markpriserna. Behovet av att utjämna beskattningsförhållandena för olika slag av kapitalplaceringar accentueras än ytterligare, om statsmakterna genomför aktievinstutredningens förslag att lägga om och skärpa beskattningen av aktievinster.

Av den givna målsättningen följer emellertid också, att särskilda begränsningar måste iakttagas. En skärpt beskattning av markvinster kan, såsom nyss framhållits, vara ägnad att motverka markprisstegringar. Det sagda gäller emellertid endast till en viss gräns. Det är enligt vår mening uppenbart, att beskattningen inte bör vara så hård eller eljest utformas på sådant sätt, att den hämmar utbudet. Den bör inte heller få den effekten att ägare av mark, som kommun eller annan oundgängligen behöver, känner sig manade att försöka kompensera sig för skatten genom att till det yttersta driva upp priset eller tvinga kommunen att tillgripa expropriation. Beskattningen skulle då motverka sitt huvudsyfte. Följden skulle endast bliva, att den hårda beskattningen — som ur skatterättvisesynpunkt måhända i och för sig kunde te sig motiverad — skulle övervältras på köparen och från denne på hyresgäster och andra konsumenter. Beskattningen bör med andra ord inte vara så lindrig, att den lockar spekulationskapital till fastighetsmarknaden i konkurrens med kommuner och byggherrar, men inte heller så hög eller eljest få sådan utformning, att den minskar utbudet eller på annat sätt får en prishöjande effekt och därmed motverkar huvudsyftet med de planerade reformerna.

Det är givetvis vanskligt att på förhand bedöma den nivå för beskattningen som med de här angivna utgångspunkterna är den lämpligaste. De förslag som framlägges i det följande innefattar den avvägning som med nu föreliggande förutsättningar enligt vår mening bäst tillgodoser olika ifrågakommande önskemål. Erfarenheten får visa, om vår bedömning varit riktig eller om skärpningar eller lindringar på olika punkter kan vara påkallade.

Vid vår genomgång av hithörande, nu gällande skatteregler har vi kunnat konstatera, att dessa regler i vissa hänseenden är direkt ogynnsamma från markpolitisk synpunkt. Detta gäller i första hand realisationsvinstreglerna. Bestämmelsen att vinster vid realisation av fast egendom beskattas, om realisationen sker under de 10 första åren efter det fastigheten förvärvats, men vid senare försäljningar blir skattefria medför sålunda, att en fastighets-

ägare inte utan tvingande skäl avyttrar fastigheten förrän han innehaft den i 10 år. Härav föranledes en fördröjning av utbudet, som enligt uppgift ofta varit till hinders vid kommunernas förvärv av exploateringsmark. En höjning av priset torde i regel också ha blivit en följd av det sålunda fördröjda utbudet.

Även de nuvarande reglerna om beskattning av tomtstyckningsrörelse har, enligt vad vi kunnat konstatera, en avsevärt utbudshindrande effekt. Dessa regler innebär nämligen, såsom framgår av den tidigare lämnade redogörelsen i kapitel 2, att en lantbrukare, som sålt 5 à 10 tomter från sin fastighet, anses bedriva tomtstyckningsrörelse. Vill kommunen därefter köpa återstoden av hans fastighet, blir all vinst vid denna försäljning i princip beskattad som rörelseinkomst, medan försäljningen under andra förutsättningar skulle ha betraktats som realisation och vinsten, om fastigheten innehafts 10 år eller mera, hade varit skattefri.

Vi har också uppmärksammat, att det nuvarande skattesystemet i viss mån gynnar den som vill behålla mark i förhoppning att värdet skall stiga. Skattebelastningen under innehavstiden är begränsad till kommunal inkomstskatt på garantibelopp och ev. förmögenhetsskatt. Det kan även förtjäna påpekas, att härigenom räntan på det i marken nedlagda kapitalet för närvarande i regel blir skattefri eller nästan skattefri, medan markägaren i full utsträckning får avdrag för ränta å lånat, i fastigheten nedlagt kapital. I motsats till vad som gäller fastigheter med produktiv användning, där räntan framkommer i form av årlig avkastning och beskattas, uttager nämligen ägaren av obebyggd mark räntan på det i marken nedlagda kapitalet i form av vinst vid markens försäljning. Är vinsten skattefri såsom realisationsvinst, blir härmed också räntan eller, annorlunda uttryckt, den i försäljningsvinsten ingående gottgörelsen för utebliven förräntning under innehavstiden obeskattad.

Det sagda äger sin giltighet även i fråga om mark, som i och för sig har produktiv användning, t. ex. för jordbruk, men har ett övervärde på grund av väntad exploatering för bebyggelse. Räntan på detta övervärde blir inte beskattad under innehavstiden.

För att tillgodose de önskemål som från markpolitisk synpunkt kan ställas på skattelagstiftningen erfordras åtskilliga förändringar i reglerna om beskattning av kapitalvinster på fastigheter. Markvinster, framför allt mera betydande sådana vinster, bör beskattas i större omfattning än för närvarande men i målmedveten anslutning till de markpolitiska syftena. Man bör emellertid inte heller tveka att genomföra lättnader i nu tillämpade regler i den mån dessa visat sig ogynnsamma från markpolitisk synpunkt eller det av andra skäl visat sig befogat att föreslå lindringar.

Förändringarna bör, på sätt närmare utvecklas i de följande två kapitlen,

avse realisationsvinstbeskattningen och beskattningen av tomtstyckningsrörelser.

Realisationsvinstbeskattningen bör icke såsom nu begränsas till vad som kan framstå såsom spekulationsvinster. Den bör i princip uttagas hur länge en fastighet än innehafts men å andra sidan avvägas så att den bäst tjänar de markpolitiska syftena, i första hand syftet att främja utbudet av mark. Att utöver den första tiden av innehavet beskatta hela vinsten får under sådana omständigheter anses mindre välbetänkt. Beskattningen bör i stället redan efter jämförelsevis kort tids innehav begränsas till endast en del av vinsten, vilken del alltså skall vara skattepliktig inkomst.

Det bör vidare hållas i minne, att huvudsyftet med de nu aktuella reformerna är att åstadkomma en från markpolitisk synpunkt rationell beskattning av markvinster. Att beskatta små eller måttliga vinster vid försäljning av egna hem, hyreshus, industrifastigheter och lantbruk — däri inbegripet sådana vinster som endast är uttryck för penningvärdets förändringar — tjänar uppenbarligen icke något förnuftigt syfte. För att undvika beskattning av inflationsvinster och små eller måttliga reella vinster och samtidigt beskatta de stora markvinsterna hårdare än mindre sådana vinster har vi funnit lämpligt att införa ett progressivt element i realisationsvinstbeskattningen. Tanken är därvid, att visserligen den skattepliktiga delen av vinsten blir lika för alla oberoende av vinstens storlek men att man tillika medger frikostigt tilltagna avdrag, baserade inte på vinstens storlek utan på storleken av den av säljaren erlagda köpeskillingen och innehavstidens längd. Såsom närmare skall behandlas i nästföljande kapitel kan man inom ramen för ett sådant system smidigt anpassa reglerna till de här uppställda syftemålen. Avdragen kommer visserligen även dem till del som gör avsevärda markvinster men får med hänsyn till dessa vinsters storlek jämförelsevis mindre betydelse. En effektiv beskattning vid en från markpolitisk synpunkt lämplig nivå kan äga rum. Däremot får avdragen i fråga om normala vinster på jordbruk, egna hem, hyresfastigheter och industrifastigheter den effekten att vinsten så gott som undantagslöst blir helt skattefri. Nettoeffekten av omläggningen blir således för huvuddelen av fastighetsbeståndet en lindring i beskattningen.

Därmed vinnes även en lösning av de problem som sammanhänger med att egnahemsinnehavare vid nödtvungna förflyttningar drabbas av en realisationsvinstbeskattning, som försvårar deras möjligheter att skaffa ett nytt eget hem på den nya orten. Denna beskattning kommer i allmänhet att helt bortfalla. På samma sätt löser man de svårigheter, som nu föreligger när en lantbrukare efter några års innehav av en jordbruksfastighet vill skaffa sig en ny och för hans förhållanden lämpligare lantbruksegendom.

Om man utformar realisationsvinstbeskattningen i enlighet med här an-

tydda riktlinjer, blir det möjligt att väsentligt inskränka området för tomtrörelsebeskattningen. Att denna beskattning i sin nuvarande utformning är markpolitiskt ogynnsam har redan framhållits. Härtill kommer att den, enligt vad vi kunnat konstatera, utgör ett allvarligt irritationsmoment för åtskilliga jordbrukare. Härvid inverkar icke blott att de nuvarande skattereglerna uppfattas som hårda utan även att man ofta måste söka förhandsbesked hos riksskattenämnden för att icke behöva sväva i ovisshet om en tilltänkt försäljning skall drabbas av full vinstbeskattning eller bli skattefri. Tomtrörelsebeskattningen bör enligt vår mening i princip endast omfatta tomtförsäljningar i större skala, däri givetvis inbegripet de mera affärsmässigt drivna tomtstyckningsföretagen. Därmed skapas också möjlighet att åstadkomma en önskvärd precisering av gränserna för denna beskattning.

Med omläggningen av realisationsvinstbeskattningen och tomtrörelsebeskattningen vinnes, att det blir mindre lockande att konkurrera med kommuner och byggherrar om exploateringsmark och att beskattningen icke hindrar eller fördröjer utbudet av sådan mark. Med ett sådant system kan man likväl inte helt undgå, att det, på sätt förut antytts, stundom kan vara fördelaktigt att behålla mark så länge som möjligt i avvaktan på att högsta möjliga pris skall kunna erhållas för denna. Vi har också, såsom framgår av det förut sagda, av markpolitiska skäl ansett oss böra begränsa realisationsvinstbeskattningen och föreslagit betydande lindringar i tomtrörelsebeskattningen.

Mot den här tecknade bakgrunden skulle man kunna ställa frågan, om de avsedda reformerna av realisationsvinstbeskattningen och beskattningen av tomtrörelser är tillfyllest från markpolitisk synpunkt. Det skulle kunna göras gällande, att man borde komplettera skattesystemet med regler, som gjorde det jämförelsevis mindre fördelaktigt att behålla mark i hopp om prisstegringar och som gynnade den som på ett tidigt stadium ville sälja sin mark till kommunen eller annan exploatör. Vi har därför övervägt möjligheten och lämpligheten av att införa en årlig beskattning av outnyttjad eller nästan outnyttjad tomtmark.

För en sådan beskattningsform skulle också kunna åberopas det förut påpekade förhållandet, att den ränta på det nedlagda kapitalet som markägaren uttager i samband med markens försäljning eljest skulle bli endast delvis beskattad. Vidare skulle kunna anföras, att ett av de viktigaste syftena med den föreslagna omläggningen är att hålla en rimlig balans mellan skattebördan vid markinvesteringar och andra investeringar, bl. a. aktieinvesteringar. En direkt jämförelse mellan de av oss och aktievinstutredningen föreslagna nya realisationsvinstreglerna för fastigheter respektive aktier försvåras av att vårt förslag i vad gäller inkomstberäkningen är i viss mån progressivt utformat men aktievinstutredningens förslag proportionellt. Rent allmänt kan emellertid sägas, att vårt förslag beträffande fastighetsvinster

i allmänhet är betydligt lindrigare men, i vad angår de stora markvinster som har betydelse från kapitalplaceringssynpunkt, strängare än aktievinstutredningens förslag. Att så blir fallet är i och för sig önskvärt för att uppnå de av oss uppställda syftena, däribland den eftersträvade balansen mellan markinvesteringar och aktieinvesteringar. I motsatt riktning kan emellertid den omständigheten verka, att den årliga beskattningen enligt nuvarande regler i allmänhet är lindrigare för markinvesteringar än för investeringar i aktier. På de förra erlägges som nämnts i princip icke annat än kommunal inkomstskatt för garantibelopp och en efter taxeringsvärdena beräknad förmögenhetsskatt. Aktier däremot träffas av full inkomstskatt på utdelningen samt en i praktiken förhållandevis högre förmögenhetsbeskattning.

Hur man skulle kunna tänka sig att utforma den här diskuterade årliga beskattningen av obebyggd eller nästan obebyggd exploateringsmark och av saneringsmark redovisas närmare i en inom sekretariatet upprättad promemoria, som införts i del II såsom *Bilaga 9 A*. Huvudlinjerna i promemorian kan sammanfattas på följande sätt.

Den årliga beskattningen skulle, i anslutning till det tidigare resonemanget, avpassas så att man erhåller en skälig beskattning av räntan på det kapital som ligger i markens tomtvärde och som eljest endast delvis beskattas i samband med markens försäljning. Räntan skulle — i viss överensstämmelse med beskattningen av t. ex. egnahemsfastigheter — beräknas schablonmässigt till visst i lagstiftningen angivet procenttal av tomtvärdet. Detta värde skulle för jordbruksfastigheter vara det särskilda tomtvärde som åsättes vid fastighetstaxeringen samt för annan obebyggd eller i huvudsak obebyggd fastighet det vid samma taxering bestämda markvärdet. En beskattningsform av denna typ skulle, i jämförelse med ett högt uttag av skatt på realisationsvinster, kunna ha den fördelen att den inte var utbudshämmande eller prishöjande. Den skulle tvärtom ge fastighetsägaren anledning att — utan att fördenskull känna sig tvingad — överväga om det inte kunde vara med hans fördel förenligt att ställa sin mark till förfogande på ett jämförelsevis tidigt stadium och till det något lägre pris som därvid i regel torde bli aktuellt. Med ett sådant komplement skulle man alltså i skattelagstiftningen införa ett nytt element som var ägnat att positivt främja de markpolitiska strävandena.

Vi är emellertid medvetna om att åtskilliga invändningar kan göras mot den ifrågasatta årliga beskattningen. I första hand kan framhållas, att beskattningen skulle träffa icke realiserade vinster. Man skulle därmed frångå en, bortsett från den kommunala garantibeskattningen, hittills gällande princip inom svensk skattelagstiftning, som tvärtom i betydande utsträckning tillåter att beskattning av vinster genom s. k. förtäckt resultatutjämning skjutes på framtiden. Något avsteg från denna princip har icke heller på allvar ifrågasatts beträffande aktievinster.

I detta sammanhang kan framhållas, att förväntningsvärden på mark i regel kan realiseras men att det likväl inte är ovanligt, att en fastighet, som under ett antal år haft ett förväntningsvärde, senare, helt eller delvis, kan gå miste om detta värde, därför att planläggningen ändrats eller förväntningarna eljest visat sig oriktiga. Om en årlig skatt uttogs på förväntningsvärdet, skulle denna såtillvida inte framstå som oberättigad, att fastighetsägaren, så länge förväntningsvärdet fanns, kunnat sälja fastigheten med en vinst som väl svarat mot det vid fastighetstaxeringen antagna värdet. Han har emellertid inte gjort detta och uppbär således aldrig denna vinst. Det skulle då från hans synpunkt kunna förefalla orättvist, att han fått erlägga en årlig skatt, som kan sägas innebära att sådan aldrig realiserad vinst beskattas i förskott.

Härtill kommer, att även om den ifrågasatta beskattningsformen tämligen lätt skulle kunna inpassas i gällande regler för inkomstbeskattningen, man likväl måste räkna med avsevärda svårigheter att på ett hållbart sätt avgränsa beskattningens område. De problem som föreligger härvidlag angives närmare i den inom sekretariatet upprättade promemorian. Av denna framgår visserligen, att svårigheterna i stort sett torde kunna bemästras. Vi har likväl inte blivit helt övertygade om att man i praktiken skulle kunna i allo undgå ojämnheter och andra från rättssäkerhetssynpunkt icke godtagbara konsekvenser.

Vi har av dessa skäl — trots de uppenbara och påtagliga markpolitiska fördelarna — icke ansett oss böra framlägga förslag om den ifrågasatta årliga beskattningen av outnyttjad eller så gott som outnyttjad tomtmark.

Det hittills förda resonemanget har baserats på förutsättningen, att samtliga här diskuterade beskattningsregler skall inarbetas i inkomstskatteförfattningarna och att således skattepliktiga realisationsvinster och tomtrörelseinkomster liksom hittills i princip skall likställas med andra inkomster. Härav följer, att själva skatten enligt vanliga regler blir proportionell i förhållande till inkomsten för juridiska personer men progressiv för fysiska personer.

Att så måste bli fallet med tomtrörelsebeskattningen är uppenbart. Man kan inte rätt gärna skilja ut detta slags rörelseinkomster från andra rörelseinkomster och beskatta dem i särskild ordning. Det räcker här att peka på det nära sambandet mellan inkomster av tomtrörelse och inkomster av annan fastighetshandel och av byggnadsrörelse.

Däremot kunde man i och för sig tänka sig att efter amerikansk, dansk och engelsk förebild beskatta realisationsvinster i särskild ordning efter proportionell skattesats. Beskattningen av sådana vinster skulle då utformas såsom ett slags punktskatt. En fördel härmed skulle kunna vara, att fysiska personer inte skulle föranledas att uppskjuta markförsäljningar till år, då deras inkomster i övrigt är låga.

Denna fördel skulle emellertid, såvitt vi kunnat finna, få begränsad betydelse. Beskattningen kommer enligt vårt förslag, bortsett från vissa gränsfall, i huvudsak endast att träffa markvinster, som är så avsevärda att variationer i de vanliga inkomsterna spelar en jämförelsevis obetydlig roll.

Å andra sidan kan, mot bakgrunden av det svenska skattesystemets utformning i övrigt, allvarliga invändningar riktas mot det nu diskuterade alternativet. Beskattningen av realisationsvinster på fastigheter har nära samband med beskattningen av tomtrörelser och annan yrkesmässig fastighetshandel. En skattskyldig kan ena året bli beskattad för realisationsvinst för att ett följande år, då verksamheten utvidgats, övergå till att bli beskattad för tomtrörelse. Vidare lämpar sig det svenska systemet för punktskatter inte för realisationsvinster. Punktbeskattningen avser hela försäljningspriset på vissa varor; den utgör alltså ett slags bruttobeskattning och uttages på grundval av rörelseidkares kontinuerliga bokföring. Beskattningen av realisationsvinster avser däremot endast själva vinsten, alltså en nettoinkomst, som därtill i regel har tillfällig karaktär. Den blir därför lättare att kontrollera på grundval av de årliga inkomstdeklarationerna än om man skulle ha ett speciellt deklarationsförfarande med därtill knuten kontroll, eventuellt med hjälp av inskrivningsdomarna. I sistnämnda hänseende kan för övrigt erinras om att lagfartsplikten ingalunda alltid iakttages.

Vi har sålunda funnit övervägande skäl tala för att även realisationsvinsterna beskattas inom ramen för den vanliga inkomstbeskattningen.

De skattereformer som här diskuterats torde, även om detta icke varit ett primärt syfte, komma att tillföra stat och kommuner ökade skatteintäkter. Att närmare ange storleken av dessa intäkter är vanskligt med tanke på att reformerna innebär en omfördelning av skattebördan och torde komma att och är avsedda att åstadkomma ändringar i det ekonomiska handlandet. Verkställda beräkningar har emellertid, såsom närmare angives i det följande kapitlet, givit vid handen, att ändringarna i realisationsvinstreglerna kan väntas tillföra staten omkring 35 milj. kronor och kommunerna omkring 25 milj. kronor årligen. Intäkterna av tomtrörelsebeskattning torde komma att minska något, dock icke med större belopp, då effekten av de nuvarande reglerna i betydande utsträckning är att man underlåter markförsäljningar, som eljest skulle ha ägt rum.

Kapitel 6

Realisationsvinstbeskattningen

Kommunalskattelagens regler om beskattning av realisationsvinster bygger på grundtanken, att sådana vinster i allmänhet inte har karaktär av intäkter; de anses vara kapitalvinster och i den egenskapen inte skattepliktiga till inkomstskatt. Från denna huvudregel har man emellertid av gammalt gjort undantag, när egendomen köpes och säljes i spekulationssyfte. Man har då ansett, att det finns så starka beröringspunkter med affärsvinster i yrkesmässiga rörelser, att realisationsvinsterna i likhet med dessa bör inkomstbeskattas. I enlighet härmed var också ursprungligen förefintligheten av ett spekulationssyfte avgörande för om en realisationsvinst skulle räknas som skattepliktig inkomst eller ej.

Från dessa principer har under tidernas lopp åtskilliga avsteg gjorts. Redan tidigt ansågs det lämpligt att ersätta den vanskliga bedömningen av säljarens syfte med fasta regler, som innebar att beskattning skulle ske, om inte den realiserade egendomen innehafts viss längre tid. I fråga om fastigheter bestämdes denna tid till tio år. Sedan det visat sig att de fasta tidsgränserna medförde praktiska olägenheter, modifierades dessa gränser i sin tur så, att vinster, som framkommer vid avyttring under de sista åren av tidsperioden, numera blir endast delvis skattepliktiga; den skattepliktiga delen av vinsten avtrappas de sista åren successivt. Vidare har skattefrihet införts för vissa slag av realisationsvinster, bl. a. vinster på exproprierad egendom och på fastigheter eller fastighetsdelar, som ställts till förfogande för jordbrukets eller skogsbrukets yttre rationalisering.

Förslag har framförts om andra reformer. Ett gammalt krav är sålunda, att en egnahemsägare, som nödgas sälja sin fastighet i samband med flyttning, inte genom beskattning av realisationsvinst skall hindras att skaffa sig en ny, likvärdig bostad. Aktievinstutredningens nyligen framlagda förslag till ändrade bestämmelser om beskattningen av realisationsvinster på aktier är åter grundat på uppfattningen att de nuvarande reglerna härom är ägnade att minska rörligheten på aktiemarknaden och därigenom kan påverka kursutvecklingen på ett eljest icke motiverat sätt.

Lagstiftningen i andra länder visar att liknande synpunkter varit vägledande då man utformat och modifierat beskattningen på förevarande område.

De modifikationer som företagits i reglerna om beskattning av realisationsvinster — liksom de förslag som tid efter annan framförts — visar, att

man inte ansett dessa reglers principiella grundval utgöra hinder för att göra väsentliga avsteg i syfte att tillgodose ändamålsenlighetssynpunkter och att över huvud taget bättre anpassa reglerna till utvecklingen i ett modernt samhälle. En reform av bestämmelserna om beskattning av realisationsvinster på fastigheter för att göra dessa bestämmelser bättre ägnade att stödja en rationell markpolitik innebär därför inte att man bryter mot tidigare vedertagna grundsatser.

För oss har det stått klart, att de nuvarande realisationsvinstreglernas starka anknytning till vad som anses vara spekulationsvinster har haft ogynnsamma verkningar på markprisutvecklingen. Den mest påtagliga har varit, att markägarna är obenägna att sälja mark, innan de haft den i tio år. Detta är en allmänt omvittnad erfarenhet hos kommunalmän och andra som haft att köpa upp mark. Den fördröjning av utbudet som föranledes härav har uppenbarligen varit ägnad att driva upp priserna och även i övrigt motverka en planmässig markpolitik.

Lika allvarligt är emellertid, såsom antytts såväl i avdelning II som i nästföregående kapitel, att den skattefrihet, som inträder efter tio års innehav, varit ägnad att inbjuda till markspekulationer på längre sikt. Härigenom har kapital dragits från näringslivet och andra angelägna investeringsområden till fastighetsmarknaden, där det konkurrerat med kommuner, byggnadsföretag och byggherrar om tillgänglig exploateringsmark och saneringsmark. De goda möjligheterna att göra stora skattefria vinster har medfört, att man kunnat erbjuda höga priser. En följd av den hårda konkurrensen om byggnadsmarken har i sin tur blivit, att byggnadsföretag, industriföretag och andra enskilda intressenter helt naturligt strävat efter att försäkra sig om mark på mycket lång sikt, vilket ytterligare kommit att skärpa konkurrensen och därmed också varit ägnat att driva upp priserna.

Det ligger i sakens natur, att man inte kan vetenskapligt belägga omfattningen av de sist nämnda företeelserna eller exakt mäta deras effekt på markprisutvecklingen. Även härvidlag får man bygga på erfarenhetsmaterial. De upplysningar som vi erhållit av kommunalmän och andra är emellertid så entydiga, att vi måste räkna med att de angivna verkningarna av skattereglerna utgör en påtaglig realitet. Även markpolitiska utredningen har redovisat liknande erfarenheter.

Tydligt är under dessa omständigheter, att en reform av realisationsvinstbeskattningen är angelägen från markpolitisk synpunkt. I det program för ändringar i skattelagstiftningen, som i sina huvuddrag angivits i nästföregående kapitel, kommer också denna reform att bli det dominerande inslaget. Flertalet fastighetsförsäljningar betraktas ju redan nu i skattehänseende som realisationer och alltså inte som led i yrkesmässiga rörelser, och området för realisationsvinstbeskattningen kommer att öka ännu mera genom

de av oss i nästföljande kapitel föreslagna inskränkningarna i området för beskattning av tomtstyckningsrörelser.

Förutsättningarna för den tilltänkta reformen är i stort sett angivna med det förut sagda. De ogynnsamma verkningarna av nuvarande regler är huvudsakligen anknutna till att frågan om skattefrihet eller skatteplikt är beroende av om en fastighet innehafts tio år eller kortare tid. Tiden för innehavet bör därför inte längre bli avgörande på samma sätt som nu. Nya regler måste tillskapas, som å ena sidan gör spekulationer i mark mindre lockande men å andra sidan inte gör markägarna obenägna att sälja. Från rättvisesynpunkt är det vidare ett angeläget önskemål, att större markvinster blir på rimligt sätt beskattade. Att de stora affärsvinster som göres på detta område för närvarande i allmänhet blir helt skattefria måste från rättvisesynpunkt betecknas såsom stötande.

Även om vi, såsom självklart är, måste utforma våra förslag under hänsynstagande jämväl till allmänt skattemässiga synpunkter, ser vi som vår huvuduppgift att främja markpolitiska syften. Det skulle därför i och för sig kunna ligga nära till hands att begränsa våra förslag till sådana försäljningar av mark som har intresse från markpolitisk synpunkt. Det torde emellertid vara ogörligt att åstadkomma en hållbar definition, som avgränsar markförsäljningar av det angivna slaget från andra fastighetsförsäljningar. Den historiska redogörelsen i kapitel 3 torde vidare ge vid handen, att man inte kan på ett tillfredsställande sätt skilja den del av en realisationsvinst, som hänför sig till marken, från vinsten i övrigt. Våra förslag måste därför i princip omfatta alla realisationsvinster på fastigheter. Intresset av att begränsa de ur marksynpunkt erforderliga skärpningarna av beskattningen till markvinster kan emellertid, som framgår av det följande, tillgodoses vid reglernas utformning i materiellt hänseende.

Vi har i enlighet med det anförda låtit verkställa en översyn av de bestämmelser — huvudsakligen i 35 och 36 §§ kommunalskattelagen med anvisningar — som reglerar beskattningen av realisationsvinster på fastigheter. Motsvarande regler i fråga om annan egendom har vi i stort sett ansett oss böra lämna åsido. Självfallet har emellertid hänsyn i vissa hänseenden måst tagas till det förslag om beskattning av aktievinster som nyligen framlagts av aktievinstutredningen. Vid avvägningen av beskattningens höjd har det sålunda fått tillses, att en riktig balans upprätthålles mellan beskattningen av markvinster och aktievinster. Vidare uppkommer vissa gränsproblem. Därvidlag kan redan här förtjäna påpekas, att aktievinstutredningen föreslagit, att skatt skall erläggas bland annat i sådana fall då vinst erhålles genom att sälja aktierna i ett bolag, vars huvudsakliga uppgift är att förvalta fastighet. Genomföres detta förslag, erfordras inte särskilda bestämmelser för att motverka försök att undgå beskattningen av vinster på fastigheter genom att sätta en fastighet på aktier och sälja aktierna.

Å andra sidan bör framhållas, att förutsättningarna för att anordna en från markpolitiska och andra synpunkter rationell beskattning av fastighetsvinster i betydande utsträckning avviker från dem som varit vägledande för aktievinstutredningen. Härav följer, att de av oss föreslagna reglerna i olika avseenden måste skilja sig från dem som föreslagits av nämnda utredning. Det kan också förhålla sig så, att även till den del som våra förslag är likartade med aktievinstutredningens motiven för vårt vidkommande kan vara andra än för sagda utredning.

Om man vill undgå de ogynnsamma verkningarna av den nuvarande tioårsregeln, synes det i första hand påkallat att endast i klara fall beskatta vinsterna i deras helhet på den grund att spekulationssyfte anses föreligga. Självfallet kan, såsom antytts i det föregående, sådant syfte finnas även vid långsiktiga markaffärer. Men den anknytning till affärsvinster i rörelse som enligt vedertagen uppfattning gör det motiverat att beskatta vinsterna fullt ut, är starkast i fråga om typiska korttidsspekulationer, alltså köp och försäljningar som genomföres inom loppet av ett eller ett par år. Då nuvarande stränga beskattning av realisationsvinster på fastigheter, som innehafts mindre än sju år — med successiv avtrappning under de följande tre åren — visat sig utbudshämmande, finner vi motiverat, att full skatt uttages endast om en fastighet säljes efter helt kort tid. Vi föreslår, att denna tid bestämmes till två år.

Å andra sidan är det uppenbart, att man inte heller kan bibehålla den nuvarande regeln, att en realisationsvinst blir skattefri, när fastigheten innehafts tio år eller mera. Det är, såsom framgår av det förut sagda, framför allt häri, som man har att söka orsaken till att de nuvarande realisationsvinstreglerna visat sig ha ogynnsamma verkningar på markprisutvecklingen. Sannolikt är, att vissa förbättringar skulle kunna uppnås, om man förlängde perioden till exempelvis 20 eller 30 år. I fråga om fastigheter, som innehafts jämförelsevis kort tid, skulle man då kunna räkna med en större utbudsbenägenhet än nu. Men beträffande fastigheter, som innehafts längre tid och för vilka tiden för skattefrihet sålunda blev mera näraliggande, finge man räkna med att ägarna skulle reagera på samma sätt som nu, d. v. s. försöka behålla fastigheterna så länge att realisationsvinsten blev skattefri. Man kunde också befara, att verkligt kapitalstarka intressenter skulle göra markspekulationer på så lång sikt som 20 à 30 år med en låsning av ägarförhållandena till därav berörd mark under motsvarande tid som följd. Av dessa skäl har vi funnit ofrånkomligt att föreslå, att realisationsvinstbeskattningen skall bli i princip obegränsad i tiden eller, annorlunda uttryckt, att realisationsvinster på fastigheter skall åtminstone till någon del beskattas hur länge fastigheterna än innehafts.

Möjligheterna att uppnå markpolitiskt gynnsamma verkningar av realisationsvinstbeskattningen är beroende av att man på lämpligt sätt avväger beskattningens höjd.

Såsom redan antytts, bör beskattningen, åtminstone i fråga om större markvinster, vara så kännbar att investeringar i mark inte framstår som särskilt lockande av den anledningen att vinsterna beskattas lindrigare än vid andra investeringar. En tämligen hög beskattning av de större markvinsterna är också ett rättvisekrav.

Men beskattningen får å andra sidan, såsom likaledes angivits i det föregående, inte bli så hög, att den verkar utbudshämmande. Erfarenheten visar därjämte, att en hög beskattning utlöser motåtgärder från de skattskyldigas sida i form av svårbemästrade skatteflyktstransaktioner. Ytterligare bör beaktas, att reformen visserligen av förut angivna skäl måste formellt omfatta alla slag av fastighetsvinster men att dess syfte i första hand är markpolitiskt. För vår del saknas därför anledning att föreslå skärpning av beskattningen på små och måttliga vinster vid försäljning av egna hem, hyreshus, jordbruksfastigheter och industrifastigheter.

Fastigheter innehas i regel så lång tid, att penningvärdet därunder hinner ändras. Vinster som framkommer vid fastighetsförsäljningar är därför oftast, åtminstone delvis, uttryck för penningvärdets fall. Är vinsten liten eller måttlig, består den erfarenhetsmässigt till större delen av sådan inflationsvinst och har alltså inte tillfört säljaren ökad skattekraft. Sistnämnda problem gör sig gällande redan med nuvarande lagstiftning men får självfallet en helt annan vikt, om nuvarande tidsgräns för realisationsvinstbeskattningen bortfaller.

Med dessa utgångspunkter skulle det enligt vår mening vara föga välbetänkt att, bortsett från korttidsinnehav, beskatta hela den nominella nettovinsten av en fastighetsförsäljning såsom inkomst. Härutinnan överensstämmer resultatet av våra bedömningar med den inledningsvis omtalade grundtanken i nuvarande lagstiftning, att kapitalvinster inte utan vidare kan likställas med andra intäkter. Vi har också kommit fram till att man, när det gäller fastigheter med de stora värden det här gäller och de bättre möjligheter till exakt vinstberäkning som finnes, inte bör — såsom aktievinstutredningen föreslagit beträffande aktier — taga den nominella vinsten till utgångspunkt och föreskriva, att visst procenttal av denna skall utgöra skattepliktig intäkt. Skulle man nödgas fastställa ett sådant procenttal, skulle det nämligen bli för lågt beträffande större markvinster men samtidigt innebära en omotiverad skatteskärpning på vinster vid försäljning av egna hem m. m.

Vad här anförts har lett oss in på tanken att vid intäktsberäkningen medge särskilda avdrag, som blir större ju längre en fastighet innehafts. Därigenom kan penningvärdeutvecklingen neutraliseras och på traditionellt sätt hänsyn även tagas till uppfattningen att realisation av en fastighet, som

någon ägt längre tid, icke blott skall betraktas som en vinstgivande affärstransaktion utan även som en kapitalomsättning.

Den nominella vinsten utgör i princip skillnaden mellan anskaffningskostnad och försäljningspris. Avdragen synes lämpligen kunna i första hand konstrueras så, att ett procentuellt tillägg varje år göres till anskaffningskostnaden. Tillägget bör motsvara den genomsnittliga penningvärdeförändringen och därutöver ge en marginal för små eller måttliga reella försäljningsvinster. Från dessa utgångspunkter vill vi förorda, att till anskaffningskostnaden för varje helt års innehav schablonmässigt lägges sex procent. Såsom anskaffningskostnad betraktar vi då, i överensstämmelse med gällande rätt, den en gång erlagda köpeskillingen för fastigheten men inte lagfartskostnader e. dyl. Har delar av fastigheten förvärvats vid olika tider, får särskild beräkning göras för varje del. Om fastigheten bebyggts efter förvärvet eller ägaren eljest nedlagt förbättringskostnad av någon betydelse, förslagsvis minst 5 000 kronor under ett år, bör årligt procentuellt tillägg få beräknas även på denna kostnad men givetvis endast från det år då kostnaden nedlagts. Denna rätt att få beräkna tillägg å förbättringskostnader torde bl. a. komma att få betydelse för ägare till hyresfastigheter, för vilka det sålunda kan bli fördelaktigt att låta verkställa förbättringar på sina fastigheter.

För att inte skattskyldiga och myndigheter skall behöva betungas med taxering av vinster på egna hem eller andra småfastigheter — där den nominella vinsten relativt sett kan vara betydande men i absoluta tal låg — förordar vi ett ytterligare årligt tillägg om 2 000 kronor. Sådant tillägg bör få åtnjutas för varje inköpt fastighetskomplex, fastighet eller fastighetsdel. Delas en egendom, beräknas anskaffningskostnad jämte tillägg på den en gång inköpta egendomen i dess helhet och proportioneras mellan den försålda delen och den del som ägaren behåller. På motsvarande sätt göres en proportionering vid framtida delförsäljningar, d. v. s. det ursprungliga anskaffningsvärdet jämte tillägg tages till utgångspunkt och uppdelas mellan förut sålda delar, delar, vilkas försäljning skall realisationsvinstbeskattas, samt den återstående delen.

Om den nominella vinsten minskas på här angivet sätt, införes, såsom påpekats redan i kapitel 5, ett progressivt element i realisationsvinstreglerna. Inflationsvinster samt små eller måttliga reella vinster blir så gott som undantagslöst fria från beskattning. Däremot får reduktionen av den nominella vinsten mindre betydelse, när det gäller stora vinster. Enligt allmän erfarenhet uppkommer sådana vinster huvudsakligen genom markvärdestegring, framför allt i samband med exploatering eller sanering eller stora allmänna investeringar. Även i dylika fall synes det emellertid skäligt att beskattningen inte träffar den del av vinsten, som är uttryck för penningvärdets förändringar.

En följd av de här förordade reglerna är, att man automatiskt erhåller en

lösning av det gamla önskemålet om att en egnahemsägare vid flyttning inte skall drabbas av en realisationsvinstbeskattning, som hindrar honom från att anskaffa en ny, likvärdig egnahemsfastighet. Den nominella vinst han gör vid avyttring av den gamla fastigheten torde med få undantag helt motsvaras av de av oss förordade tilläggen till anskaffningskostnaden. Detsamma blir fallet om en lantbrukare efter några års innehav av en jordbruksfastighet vill byta ut denna mot en större eller eljest lämpligare lantegendom. Det hinder som realisationsvinstbeskattningen hittills utgjort mot sådana transaktioner kommer att bortfalla.

Under nu angivna förutsättningar bör det inte möta några betänkligheter att fastställa en för alla fastigheter gemensam andel av den slutligen framräknade vinsten som skall vara skattepliktig intäkt. Denna andel bör sättas förhållandevis högt för att motverka långsiktig spekulation i bebyggelsemark och tillförsäkra stat och kommun andel av de stora markvinsterna. Av förut angivna skäl är emellertid handlingsfriheten härvidlag begränsad. Om man inte vill motverka det markpolitiska syftet, får den skattepliktiga andelen inte bli så hög, att den hämmar utbudet. Den bör inte heller inbjuda till skatteflyktsåtgärder. Det är givetvis vanskligt att på förhand avgöra vilket procenttal som härvid bör väljas. För vår del har vi, i avbidan på närmare erfarenheter, ansett oss böra förorda, att procenttalet sättes till 60, d. v. s. att något mer än hälften av den på förut angivet sätt reducerade nominella vinsten skall beskattas som inkomst.

Jämför man den här föreslagna skattenivån med aktievinstutredningens förslag att 30 procent av hela den nominella vinsten på aktieförsäljningar skall beskattas som inkomst, finner man att vårt förslag, såsom också avsetts, är avsevärt lindrigare när vinsten inte är stor — inflationsvinster samt små eller måttliga reella vinster blir som nämnts helt eller så gott som helt skattefria. I fråga om tämligen betydande vinster torde skattebelastningen bli ungefär densamma. Är vinsten däremot mycket stor, får vinstreduktionen enligt vårt förslag mindre betydelse, och skattebelastningen blir större. Av de största nominella vinsterna kommer således inemot 55 procent att beskattas. Att så sker finner vi önskvärt med tanke på intresset av att uppnå en från markpolitisk och samhällsekonomisk synpunkt lämplig avvägning mellan markinvesteringar och aktieinvesteringar. Vi har vid dessa överväganden även beaktat, att skattebelastningen under innehavstiden genomsnittligt är högre på aktieinvesteringar än på markinvesteringar.

Vi är medvetna om att den skatt som kommer att erläggas för de största markvinsterna likväl blir lägre än som från renodlad skatterättvisesynpunkt skulle kunna framstå som skäligt. Det bör i anledning härav ännu en gång understrykas, att man har att välja mellan att tillgodose denna synpunkt och att försöka uppnå vad som för oss är huvudsyftet, nämligen att föreslå åtgärder i syfte att begränsa prisstegringen på mark. I detta konfliktläge måste enligt vår mening det sistnämnda intresset få företräde.

Sammanfattningsvis innebär vad vi här förordat, att realisationsvinster på fastigheter skall beskattas hur länge fastigheterna än innehafts, att 60 procent av vinsten skall utgöra skattepliktig intäkt men att denna del beräknas på en vinst som dessförinnan reducerats med 2 000 kronor jämte sex procent av anskaffningskostnaden för varje helt år som fastigheten innehafts. Vid korttidsinnehav — varmed förstås att den försålda fastigheten innehafts mindre än två år — beskattas dock hela vinsten.

I stort sett kommer detta system att innebära en avsevärd lindring beträffande egna hem, hyreshus, industrifastigheter och vanliga lantbruk. Sådana fastigheter kan redan efter två års innehav säljas med vinst utan att denna annat än i undantagsfall beskattas. Däremot skärpes beskattningen av större markvinster så långt detta är förenligt med den markpolitiska målsättningen.

Innan vi går in på förslagets enskildheter, torde dess principiella innebörd få ytterligare belysas med några exempel.

Exempel 1. En egnahemsfastighet har anskaffats år 1965 för 100 000 kronor. Ägaren flyttar år 1970 till annan ort och säljer fastigheten för 130 000 kronor. Anskaffningskostnaden skall räknas upp med (5 × 2 000 =) 10 000 kronor samt (5 × 6 % av 100 000 =) 30 000 kronor. Vinsten blir då i sin helhet skattefri.

Enligt nuvarande regler skulle i detta fall hela vinsten ha beskattats, och skatten hade blivit 15 000—20 000 kronor.

Exempel 2. En egnahemsfastighet har år 1930 anskaffats för 20 000 kronor och har år 1960 renoverats för 30 000 kronor. Den säljes år 1980 för 240 000 kronor. Anskaffningskostnaden, (20 000 + 30 000 =) 50 000 kronor, uppräknas med (50 × 2 000 + 50 × 6 % av 20 000 + 20 × 6 % av 30 000 =) 196 000 kronor och blir således sammanlagt 246 000 kronor.

Även i detta exempel blir vinsten helt skattefri. Enligt de övergångsregler som föreslås i det följande skulle fastigheten ha kunnat säljas för 286 000 kronor utan skatt.

Exempel 3. En villa köpes år 1960 på ett eftertraktat område i en förort till Stockholm för 200 000 kronor. År 1970 säljes villan för 400 000 kronor. Anskaffningskostnaden jämte årliga tillägg (10 × 2 000 + 10 × 6 % av 200 000) blir 340 000 kronor. Den reducerade vinsten blir alltså 60 000 kronor, varav 60 % eller 36 000 kronor beskattas. Skatten kan beräknas till 17 000—22 000 kronor, beroende på storleken av den skattskyldiges övriga inkomster. Den skattskyldige får behålla 178 000—183 000 kronor av vinsten.

Vinsten beskattas här, medan den enligt nuvarande regler är skattefri. Det bör emellertid beaktas att vinsten är stor, 100 procent på 10 år, och till större delen kan antagas bero på stegrat markvärde. Skatten utgör likväl inte mer än omkring 10 procent av vinsten.

Exempel 4. En jordbruksfastighet köpes år 1960 för 50 000 kronor. I förbättringskostnader har nedlagts, år 1970 20 000 kronor och år 1980 40 000 kronor. Fastigheten kan år 1990 säljas för 308 000 kronor utan att någon del av vinsten, 198 000 kronor, beskattas.

Exempel 5. En annan jordbruksfastighet köpes år 1960 för 200 000 kronor. Förbättringar göres år 1965 för 100 000 kronor och 1980 för 50 000 kronor. Dessutom upprustas fastigheten genom reparationer och andra vid årlig taxering avdragsgilla utgifter för tillhopa 200 000 kronor. Fastigheten säljes år 1990 för 1 milj. kronor. Anskaffningskostnaderna (200 000 + 100 000 + 50 000) jämte tillägg (30 × 2 000 + 30 × 6 % av 200 000 + 25 × 6 % av 100 000 + 10 × 6 % av 50 000) utgör tillhopa 950 000 kronor. Häri ingår självfallet inte de 200 000 kronor, för vilka reparationer m. m. gjorts och för vilka avdrag redan erhållits vid tidigare års inkomsttaxeringar. Den reducerade vinsten utgör alltså 50 000 kronor. Härav beskattas 60 %, 30 000 kronor, och skatten utgör 13 000—18 000 kronor beroende på den skattskyldiges inkomster i övrigt.

I båda de sistnämnda exemplen har vi inte räknat med att markens värde ökat på grund av förväntningar om exploatering. Att skatt får erläggas i det sistnämnda exemplet beror på att osedvanligt stora, vid årlig taxering avdragsgilla kostnader nedlagts på upprustning av fastigheten. Den skattepliktiga delen av realisationsvinsten, 30 000 kronor, utgör sålunda ca en sjundedel av de kostnader för standardhöjande reparationer m. m., för vilka jordbrukaren erhållit avdrag vid tidigare års taxeringar. Den värdeökning som motsvaras av hans eget arbete blir helt skattefri. I övrigt kan erinras om att skatten utgör mindre än tre procent av den nominella vinsten.

Exempel 6. Ett rivningshus köpes av en fysisk person år 1970 för 300 000 kronor. Tomten är värdefull; den ligger i närheten av en stads centrum. År 1980 säljes fastigheten till en byggnadsfirma för 2 milj. kronor. Av vinsten beskattas 900 000 kronor (53 procent av den nominella vinsten om 1,7 milj. kronor) och skatten blir ca 650 000 kronor (ca 40 procent).

I detta fall hade hela vinsten blivit skattefri enligt nuvarande regler. Hade emellertid försäljningen ägt rum fyra år tidigare, skulle de nuvarande reglerna ha lett till att hela den nominella vinsten beskattats, varvid skatten blivit 1,3 milj. kronor. Enligt de av oss föreslagna reglerna skulle skatten i dylikt fall ha blivit ca 700 000 kronor.

Exempel 7. En lantbrukare har köpt en jordbruksfastighet år 1960 i närheten av en expanderande stad för 50 000 kronor. I början av 1970-talet börjar en exploatering av delar av fastigheten bli aktuell, och han säljer fastigheten år 1975 till kommunen för 400 000 kronor. Inga förbättringar har gjorts på fastigheten. Av den nominella vinsten, 350 000 kronor, beskattas 165 000 kronor, och skatten blir ca 115 000 kronor. Av vinsten får lantbrukaren sålunda behålla 235 000 kronor eller drygt 67 procent.

Exempel 8. En person köper år 1965 en större jordbruksfastighet några mil från en storstad för 4 milj. kronor. Han säljer den år 1975 för 14 milj. kronor. Av den nominella vinsten, 10 milj. kronor, beskattas 4 548 000 kronor, och skatten blir drygt 3,5 milj. kronor. Han får alltså behålla ca 6,5 milj. kronor.

I de tre sist anförda exemplen är markvinsterna mycket stora. De belopp som bortgår i skatt är också i och för sig betydande. Vill man inte riskera att beskattningen får en utbudshämmande eller prishöjande effekt, är det enligt vår mening inte tillrådligt att beskära vinsterna hårdare.

De olika frågor, som aktualiseras av den föreslagna övergången till en i tiden obegränsad beskattning av realisationsvinster på fastigheter, är företrädesvis av materiell natur. Till en del sammanhänger de emellertid med frågan om hur utredning skall förebringas om realisationsvinsternas storlek. Hittills har sådan utredning endast behövt göras, i den mån en avyttrad fastighet innehafts mindre än 10 år. Genomföres vårt förslag, blir det i princip nödvändigt att förebringa sådan utredning rörande samtliga fastighetsförsäljningar oberoende av innehavstiden. Därvid kan svårigheter tänkas uppkomma framför allt i fråga om fastigheter som innehafts mycket lång tid.

De av oss föreslagna tilläggen till den avdragsgilla anskaffningskostnaden medför emellertid, att de skattskyldigas och myndigheternas arbete med realisationsvinstutredningar i allmänhet blir föga betungande. Erhålles uppgift om köpeskillingarna vid inköp och försäljning, inköpsåret samt tidpunkten och kostnaden för eventuell byggnation eller större förbättringsarbeten, kommer man nämligen i det stora flertalet fall att genom en enkel överslagsberäkning kunna konstatera, att någon skattepliktig realisationsvinst inte föreligger. I alla dessa fall kan självfallet närmare utredning undvaras. Vi har därför i en föreslagen ny 25 b § i taxeringsförordningen, vari skyldigheten att förebringa erforderlig utredning om realisationsvinst behandlas, upptagit en bestämmelse av innebörd, att om den skattskyldige anser att skattskyldighet för realisationsvinst ej föreligger, han får, i stället för en fullständig utredning, lämna uppgift enbart om dagen för avyttringen, avtalad köpeskilling, tidpunkten för senast dessförinnan skett köp, byte eller därmed jämförligt fång av fastigheten samt, om så kan ske utan olägenhet, uppgift om därvid avtalad köpeskilling eller annat vederlag och, om åbyggnad skett efter sistnämnda tidpunkt, ungefärliga kostnader och tidpunkten härför. Sannolikt kan det vara lämpligt att i det formulär till deklarationsbilaga, som för ändamålet fastställes av riksskattenämnden, en första avdelning innehåller plats för dessa uppgifter, medan blanketten i övrigt användes för en mera ingående utredning i de fall då sådan är erforderlig.

Sådan fullständigare utredning får givetvis lämnas i alla de fall då beskattningsbar realisationsvinst föreligger, liksom i gränsfallen. Icke heller en dylik utredning torde normalt behöva bli särskilt arbetskrävande. Uppgifter om den en gång erlagda köpeskillingen och tidpunkten för köpet finns i regel tillgängliga hos den skattskyldige i lagfartsbevis — sådana handlingar torde oftast bevaras — och kan även erhållas eller kompletteras hos vederbörande inskrivningsdomare. Fastighetsböckerna jämte akter eller protokoll torde också ge erforderliga upplysningar om frånsålda avstyckningar eller andra fastighetsdelningar samt om eventuell sammanläggning. Vad angår byggnadskostnader eller större förbättringskostnader torde flertalet fastighetsägare bevara åtminstone några handlingar, som ger en upp-

fattning om storleken av dessa. Kompletterande uppgifter kan i åtskilliga fall erhållas hos vederbörande byggnadsnämnd. Vad gäller mindre kostnader, som är avdragsgilla — lagfartskostnader, lantmäterikostnader, flyttningskostnader m. m. — kan det däremot stundom bli svårt att förebringa exakt utredning. De kan emellertid i regel uppskattas. Redan nu förekommer det ofta att vissa avdragsposter inte kan dokumenteras eller ens angivas exakt. Enligt vad vi inhämtat brukar praxis i dylika fall vara liberal. Den skattskyldiges uppgifter brukar godtagas, om hans uppgifter i detta liksom i andra hänseenden verkar sannolika. Vi förutsätter, att denna liberala praxis fortsätter och blir allmänt tillämpad.

Svårigheterna att förebringa fullständiga utredningar blir som regel större ju längre en fastighet innehafts. Även om man kan fastställa den ursprungliga anskaffningskostnaden, kan det vara svårt eller i vart fall tidsödande att efter en lång innehavstid — flera årtionden eller ännu längre — förebringa exakt utredning om fastighetsdelningar, nybyggnader, om- eller tillbyggnader, dikningar, väganläggningar o. s. v. I dylika fall kan det också — bortsett från de verkligt stora markvinsterna — sägas, att skälen för att beskatta realisationsvinster inte är så starka som eljest.

Vi har därför ansett oss böra föreslå en möjlighet för fastighetsägare, som ägt sin fastighet lång tid, att göra realisationsvinstberäkning enligt en förhållandevis förmånlig schablonregel. En sådan regel skulle kunna grundas på att enligt allmän uppfattning ett mer än 20-årigt innehav brukar betraktas som långvarigt — ett dylikt betraktelsesätt torde exempelvis ligga bakom reglerna om 20-årig hävd. Regeln skulle innebära, att man fingerar, att fastigheten inköpts 20 år före avyttringen. Värdestegringar, som ägt rum dessförinnan, skulle därmed i princip inte beskattas. För att fastställa »inköpspriset» 20 år före avyttringen torde man inte ha någon annan möjlighet än att använda det då gällande taxeringsvärdet; detta skall ju i princip motsvara fastighetens allmänna saluvärde vid nämnda tid. Då emellertid taxeringsvärdena regelmässigt ligger under fastigheternas försäljningsvärden, bör det fingerade inköpspriset vara något högre än taxeringsvärdet.

Av bilagorna 1 A och 1 B i del II framgår, att skillnaderna mellan taxeringsvärden och överpriser varierar mellan olika år, vanligen på det sättet att överpriserna är lägst kort tid efter det att en allmän fastighetstaxering ägt rum för att sedan successivt stiga fram till nästa allmänna fastighetstaxering. Bilagorna visar också, att för ett och samma år variationer förekommer mellan olika slag av fastigheter, samt att för varje slag av fastighet överpriserna kan vara olika beroende bl. a. på var fastigheterna är belägna.

För att erhålla enkla och lättillämpade regler är det emellertid nödvändigt att bortse ej blott från variationer mellan olika år utan även mellan

olika slag av fastigheter och mellan olika områden. Man bör i stället fastställa ett enhetligt procenttal, med vilket taxeringsvärdet skall få uppräknas. Detta procenttal bör bestämmas så, att det ligger något över de genomsnittliga överprisprocenterna och alltså för flertalet fastigheter resulterar i en fingerad anskaffningskostnad, som ligger något i överkant. Det synes därför skäligt, att det 20 år före avyttringen gällande taxeringsvärdet får förhöjas med 50 procent.

Var den avyttrade fastigheten inte särskilt taxerad 20 år före försäljningen — så är i regel fallet om den avstyckats senare — bör värdet kunna uppskattas med ledning av taxeringsvärdet för stamfastigheten eller med ledning av det taxeringsvärde som första gången åsatts den avyttrade fastigheten. Det sålunda uppskattningsvis bestämda värdet ökas sedan med 50 procent.

I enlighet med det anförda föreslår vi, att den som säljer en fastighet, som han innehaft mer än 20 år, skall såsom anskaffningskostnad få räkna det taxeringsvärde, som var gällande 20 år före avyttringen, eller motsvarande uppskattat värde samt att nämnda värde skall ökas med hälften. På det sålunda förhöjda värdet beräknas årligt tillägg om sex procent jämte 2 000 kronor i vanlig ordning, givetvis dock endast för 20 år. På samma sätt tages hänsyn till nybyggnader och andra förbättringskostnader i den mån de nedlagts under de senast förflutna 20 åren räknat från dagen för försäljningen.

En realisationsvinstberäkning enligt den här förordade schablonregeln torde i regel vara gynnsammare för den skattskyldige än motsvarande beräkning med utgångspunkt från den verkliga anskaffningskostnaden. Undantagsvis torde emellertid så ej bli fallet, beroende på ofullkomligheter i fastighetstaxeringsförfarandet, lång tidrymd mellan den avsedda tidpunkten och senast dessförinnan verkställda allmänna fastighetstaxering o. s. v. Det bör därför ankomma på den skattskyldige att taga initiativet till schablonregelns tillämpning.

Frågor liknande de nu behandlade kan uppkomma, när en avyttrad fastighet förvärvats genom benefikt fång, d. v. s. genom arv, testamente, gåva eller vid bodelning. Innan vi går in på dessa frågor, bör emellertid ställning tagas till i vilken utsträckning skattskyldighet skall föreligga i dylika fall.

För närvarande gäller, att realisationsvinst inte är skattepliktig, om fastigheten förvärvats genom arv eller testamente. Har den erhållits genom gåva eller vid bodelning, beskattas vinsten i vissa fall, nämligen om fastigheten mottagits i gåva från närstående eller om en bodelning innebär att någon blir tilldelad en fastighet som han dessförinnan redan ägde eller om en bodelning äger rum av annan anledning än makes död. Vid tomtstyckningsrörelse och annan yrkesmässig handel med fastigheter gäller däremot

att försäljningsvinster på fastigheter alltid beskattas och således även om fastigheterna förvärvats genom arv eller annat benefikt fång.

Anledningen till att arv och därmed jämförliga fång medför frihet från realisationsvinstbeskattning torde i främsta rummet ha varit den, att man med sagda beskattning velat träffa spekulationsvinster. Ett arv kan ju inte betraktas som ett led i en spekulationsaffär, och det var på grund härav följdriktigt, att vinster, som erhållits vid avyttring av ärvda fastigheter, inte skulle realisationsvinstbeskattas.

Även i vårt förslag spelar förefintligheten av ett spekulationsmoment en viss roll, dock endast på det sättet, att beskattningen blir hårdare, när en fastighet säljes under de första två åren och en korttidsspekulation därför kan antagas vara för handen. I övrigt skall enligt vårt förslag beskattning äga rum, oberoende av om något spekulationsmoment föreligger eller ej. Därmed bortfaller också den viktigaste grunden för den nuvarande skattefriheten i fråga om ärvd egendom.

Från markpolitisk synpunkt måste det anses vara ett starkt intresse, att även försäljningsvinster på ärvda fastigheter beskattas. Om ägaren av en fastighet är till åren kommen, skulle det nämligen eljest ställa sig betydligt fördelaktigare att sälja efter hans bortgång än dessförinnan. Man finge därför räkna med en skattemässigt betingad obenägenhet hos ålderstigna ägare att sälja fastigheter. Följande exempel torde visa detta.

Arvsskatten antages utgå med 20 procent och realisationsvinstskatten med 30 procent. Vidare förutsättes en fastighet vara anskaffad för 250 000 kronor men möjlig att sälja för 1 milj. kronor. Taxeringsvärdet är endast 750 000 kronor. Ur förenklingssynpunkt — ehuru detta sannolikt ej är realistiskt — antages slutligen fastigheten ej vara belastad med gäld. Om fastighetens ägare avlider, utgår arvsskatt med 20 % × 750 000 = 150 000 kronor. Säljes fastigheten av arvtagaren, utgår ej någon realisationsvinstskatt. Om i stället försäljningen ägt rum före dödsfallet, blir inkomstskatten på vinsten 30 % × (1 000 000 — 250 000) = 225 000 kronor. Efter avdrag för denna skatt återstår således 750 000 — 225 000 = 525 000 kronor såsom behållen vinst på affären. Placeras detta belopp i bankmedel, obligationer eller börsnoterade aktier och avlider därefter säljaren, utgår å nämnda belopp arvsskatt med 20 % × 525 000 = 105 000 kronor. Den sammanlagda skatten blir i detta fall följaktligen 225 000 + 105 000 = 330 000 kronor mot endast 150 000 kronor om arvtagaren sålt fastigheten.

Av dessa skäl anser vi, att den nuvarande skattefriheten för fastigheter, som erhållits genom arv, testamente och vissa andra benefika fång, bör bortfalla. Vid skatteberäkningen bör man bortse från det benefika fånget. I stället bör såsom anskaffningskostnad upptagas det vederlag som erlades då fastigheten senast bytte ägare genom köp, byte eller därmed jämförligt fång. Beskattningen bör med andra ord bli densamma, som om arvingen en gång i tiden själv verkställt det köp varigenom arvlåtaren — eller till äventyrs dennes arvlåtare — blivit ägare till fastigheten.

Det är uppenbart, att mycket lång tid kan ha förflutit mellan det ur-

sprungliga köpet och den av arvingen gjorda avyttringen. Självfallet bör den nyss förordade 20-årsregeln kunna tillämpas även i dylikt fall. Det synes emellertid skäligt att införa en särskild, för arvsfallen avpassad schablonregel. En sådan regel synes lämpligen kunna grundas på att arvingen förvärvat fastigheten till bouppteckningsvärdet, d. v. s. taxeringsvärdet året före dödsfallet, och betalat arvsskatt efter detta värde. Arvingen bör i princip kunna begära att bli beskattad på samma sätt som om han vid arvlåtarens frånfälle köpt fastigheten för bouppteckningsvärdet jämte erlagd arvsskatt.

Det kan givetvis invändas, att en arvinge vid arvskiftet kan ha förvärvat fastigheten till högre värde. Sådana arvskiftesvärden kan emellertid i många fall vara fiktiva och synes därför inte kunna läggas till grund för den här diskuterade schablonregeln.

Vad arvsskatten angår skulle det i och för sig vara möjligt att exakt räkna ut hur mycket som belöper på den sedermera avyttrade fastigheten. En dylik beräkning skulle emellertid kunna bli mycket invecklad. Med tanke härpå vill vi förorda, att man även härvidlag använder en schablonregel, som av förut antydda skäl bör göras tämligen förmånlig.

Arvsskatten varierar inom vida gränser beroende på arvets storlek och närheten i skyldskap. Såsom exempel kan nämnas, att en bröstarvinge för ett arv på 100 000 kronor betalar 8 590 kronor i arvsskatt, d. v. s. 8,6 procent, men en brorson 28 290 kronor eller drygt 28 procent. Är arvet 300 000 kronor, blir arvsskatten 66 590 kronor respektive 130 790 kronor, alltså 22 respektive 44 procent.

Vanligen blir arvsskatten på en fastighet avsevärt lägre än de angivna procentsatserna kan ge vid handen. Fastigheter är nämligen i regel belånade, och arvsskatten beräknas endast på nettot. Medger man att bouppteckningsvärdet får schablonmässigt förhöjas med en tredjedel, torde full kompensation så gott som undantagslöst erhållas för arvsskatten. Därjämte blir arvingen — i vart fall gäller detta bröstarvinge och arvsberättigad make — i regel helt eller i vart fall till större delen befriad från att skatta för den värdestegring som ägt rum under den tid arvlåtaren innehaft fastigheten.

I enlighet med det anförda föreslår vi, att den skattskyldige — dödsboet eller arvinge — skall äga såsom anskaffningskostnad räkna fastighetens taxeringsvärde kalenderåret före dödsfallet, förhöjt med en tredjedel. Regeln bör, förutom ärvda fastigheter, omfatta fastigheter, som erhållits genom testamente eller vid bodelning i anledning av makes död. Eventuellt årligt tillägg om sex procent beräknas på detta värde och — liksom årligt tillägg om 2 000 kronor — med utgångspunkt från dagen för dödsfallet. Förbättringskostnader beaktas i den mån de nedlagts efter nämnda dag. Regelns tillämpning bör vara beroende av att yrkande därom framställes av den skattskyldige. Om denne finner det fördelaktigare, skall beräkningen i stället kunna ske med utgångspunkt från senaste köp eller med tillämpning av 20-årsregeln.

Innebörden av de alternativ som sålunda står till buds kan åskådliggöras med ett exempel.

En fastighet antages ha inköpts för 100 000 kronor. Taxeringsvärdet är det 10:e året 120 000 kronor och det 22:a året 240 000 kronor. Köparen avlider det 23:e året. Arvingen säljer fastigheten det 30:e året för 700 000 kronor.

Om arvingen föredrager, att beräkna köpeskillingen med ledning av den 30 år tidigare erlagda köpeskillingen, äger han avräkna (100 000 + 30 × 2 000 + 30 × 6 % × 100 000 =) 340 000 kronor. Den skattepliktiga vinsten utgör således 60 % av 360 000 kronor eller 216 000 kronor.

Arvingen kan i stället beräkna köpeskillingen enligt 20-årsregeln, d. v. s. med ledning av ett förhöjt taxeringsvärde 20 år före avyttringen. I sådant fall får han avräkna (150 % × 120 000 + 20 × 2 000 + 20 × 6 % × 150 % × 120 000 =) 436 000 kronor. Den skattepliktiga vinsten blir 158 400 kronor.

Väljer han slutligen att beräkna vinsten enligt den för arvfallen avsedda särskilda schablonregeln, d. v. s. på grundval av ett förhöjt taxeringsvärde för året före den förre ägarens död, uppräknas köpeskillingen till (133,3 % × 240 000 + 7 × 2 000 + 7 × 6 % × 133,3 % × 240 000 =) 468 400 kronor. I detta fall blir den skattepliktiga vinsten ca 139 000 kronor.

Med de förutsättningar som angives i exemplet ställer det sig fördelaktigast att använda den särskilda schablonregeln för ärvda fastigheter.

I detta sammanhang torde få upptagas några frågor om undantag från realisationsvinstbeskattningen.

För närvarande är realisationsvinster, som uppkommer vid expropriation eller annan tvångsförsäljning, fritagna från beskattning. Skälet härför är, att ägaren kunnat undvika beskattning, om han själv fått välja tid för avyttringen. Han hade kunnat invänta utgången av den tioårsperiod, efter vilken realisationsvinst på fastighet inte beskattas. Genomföres vårt förslag att åtminstone till en del beskatta realisationsvinster på fastigheter hur länge dessa än innehafts, bortfaller denna grund för skattefriheten. Något annat bärande skäl synes inte heller kunna åberopas. I stället kan mot nu gällande regler om skattefrihet anföras att det torde finnas en viss tendens att vid frivilliga försäljningar fingera tvångsmässighet och därmed försöka uppnå en icke avsedd skattelättnad. Vi föreslår av dessa skäl, att regeln om skattefrihet vid expropriation eller annan tvångsförsäljning av fastighet avskaffas. Såtillvida bör emellertid motivet för den nuvarande skattefriheten beaktas, att om tvångsförsäljning äger rum redan under de två första åren efter förvärvet av fastigheten, inte mer än 60 procent av den enligt vanliga regler framräknade vinsten skall vara skattepliktig.

Särskilda undantagsregler har vidare införts för s. k. arronderingsförsäljning, d. v. s. sådan avyttring av fastighet eller fastighetsdel, som utgör led i åtgärder för jordbrukets eller skogsbrukets yttre rationalisering. Vinst som uppkommer vid dylik avyttring skall ej anses som skattepliktig realisationsvinst. Vidare gäller, att om någon först säljer en fastighet av arronderingsskäl och sedan säljer en annan fastighet, som inköpts i stäl-

let för den först sålda, han får som innehavstid tillgodoräkna sig även den tid som han varit ägare av den första fastigheten.

Även om skälen för skattefriheten vid arronderingsförsäljningar delvis är desamma som vid expropriation, tillkommer det särskilda motivet att få jordägarnas frivilliga medverkan till arronderingsförsäljningar. Även framdeles bör på grund härav enligt vår mening gälla, att skatt för realisationsvinst inte skall behöva erläggas i samband med en arronderingsförsäljning. Å andra sidan torde bärande motiv saknas för att framdeles bibehålla rätten att beräkna innehavstid för ersättningsfastighet längre än denna innehafts. Med vår uppläggning av realisationsvinstbeskattningen kommer nämligen den skattepliktiga delen av vinsten vid försäljning av en fastighet, som förvärvats i ersättning för en i arronderingssyfte avyttrad, att reduceras ned till 60 procent redan efter två års innehav. Dylika ersättningsfastigheter torde icke annat än i sällsynta undantagsfall komma att säljas inom kortare tid.

De av oss föreslagna nya realisationsvinstreglerna är avsedda att gälla fastigheter men inte egendom av annat slag. I överensstämmelse med vad som föreslagits av dubbelbeskattningssakkunniga (SOU 1962: 59 s. 163) bör reglerna tillämpas oberoende av om en fastighet är belägen inom eller utom riket. Med fastighet likställes enligt gällande rätt i huvudsak strömfall och rättighet till vattenkraft. Enda avvikelsen är, att den innehavstid som kräves för frihet från realisationsvinstbeskattning är längre i fråga om strömfall och rättighet till vattenkraft. Med den nya uppläggningen av de för fastighet gällande bestämmelserna saknas anledning att ha särskilda regler för nämnda slag av egendom.

Liksom enligt nuvarande bestämmelser bör upplåtelse för obegränsad tid av nyttjanderätt eller servitutsrätt till fastighet behandlas på samma sätt som en avyttring.

Med försäljning av fastighet bör ytterligare, på samma sätt som nu, likställas avyttring av tomträtt. Vi har i avdelning IV förordat att kommun eller annan, som första gången upplåter tomträtt, därvid skall få betinga sig ett fast belopp av tomträttsinnehavaren, motsvarande högst hälften av markens värde. Sådant fast belopp bör givetvis få avräknas såsom anskaffningskostnad, när tomträtten sedermera av den förste innehavaren överlåtes till annan. Det synes emellertid knappast vara anledning att låta honom räkna upp detta värde med sex procent och 2 000 kronor för varje år. Det fasta beloppet skall nämligen vara definitivt och ingå vid fastställande av framtida avgäldsregleringar såsom ett oföränderligt bottenbelopp men återbetalas, om tomträtten upphör. Vid nästa försäljning behandlas köpeskillingen helt på samma sätt som köpeskilling för fastighet.

Slutligen kan i samband med de här behandlade gränsdragningsfrågorna nämnas, att vi inte ansett oss böra ingå på de bestämmelser, som reglerar

förhållandet mellan realisationsvinst och intäkt av skog. Nämnda bestämmelser synes kunna tillämpas även med det av oss föreslagna systemet för beskattning av realisationsvinster. Det finnes så mycket mindre anledning att i materiellt hänseende upptaga skogsbeskattningen till behandling, som denna sedan någon tid är föremål för särskild utredning. Vissa rent formella jämkningar synes dock erforderliga.

Om den skattskyldige under innehavstiden åtnjutit värdeminskningsavdrag, innebär detta att han vid inkomsttaxeringen fått avdrag för en del av anskaffningskostnaden. Denna del får inte avdragas en gång till vid realisationsvinstberäkningen. Anskaffningskostnaden skall därför minskas med de vid realisationen återvunna värdeminskningsavdragen. I praxis sker detta merendels så, att värdeminskningsavdragen lägges till försäljningssumman, vilket ger samma resultat. Denna regel bör i princip bibehållas och synes lämpligen kunna utformas i överensstämmelse med nämnda praxis. Vid långa innehav kan det emellertid visa sig svårt att exakt beräkna värdeminskningsavdragen. Vi vill därför av praktiska skäl föreslå, att man endast medräknar värdeminskningsavdrag, som åtnjutits under de tio senast förflutna åren.

Möjligheterna att få avdrag vid inkomsttaxeringen för realisationsförlust är starkt begränsade. Avdrag är tillåtet endast om och i den mån vinst till motsvarande belopp skulle ha varit skattepliktig som realisationsvinst. Vidare gäller, att realisationsförlust inte får avdragas annat än från realisationsvinst (46 § 2 mom. kommunalskattelagen) och inte under annat år än då förlusten gjordes.

Dessa bestämmelser synes i huvudsak kunna bibehållas. Principen bör alltså vara den, att reglerna om realisationsförlust utgör en spegelbild av reglerna om realisationsvinst. Genom en redaktionell omarbetning av bestämmelserna bör denna princip kunna komma till tydligare uttryck än nu. Godtages våra förslag, kommer i allmänhet 60 procent av uppkommande realisationsförluster att bli avdragsgilla. Härmed avser vi 60 procent av den nominella nettoförlusten. Reglerna om årliga tillägg till anskaffningskostnaden med 2 000 kronor och sex procent av nämnda kostnad synes inte böra tillämpas här, då deras syfte, såsom framgår av det föregående, i främsta rummet är att fritaga inflationsvinster och små reella vinster från beskattning. En konsekvent tillämpning av nämnda princip på realisationsförluster skulle i och för sig leda till att motsvarande belopp skulle avdragas från anskaffningskostnaden och således minska den nominella realisationsförlusten. Vi har emellertid — med hänsyn bland annat till att penningvärdeförsämringen gör den reella förlusten större än den nominella — icke ansett oss böra på detta sätt inskränka möjligheterna att erhålla avdrag för realisationsförlust.

Regeln att realisationsförlust endast får avdragas från realisationsvinst

synes böra bibehållas. Däremot torde, särskilt i fråga om fastigheter, det nuvarande kravet på att vinst och förlust skall ha uppkommit samma år gå längre än som är skäligt. Även om man beaktar att utredningssvårigheter kan föreligga, synes det motiverat, att en realisationsförlust får avdragas från en realisationsvinst som uppkommer något av de närmaste, förslagsvis tre åren. Det får givetvis ankomma på den skattskyldige att förebringa erforderlig utredning. Vi föreslår i enlighet härmed, att om en realisationsförlust inte kunnat utnyttjas under beskattningsåret, den skattskyldige må, därest han förebringar erforderlig utredning därom, erhålla avdrag för förlusten under något av de följande tre beskattningsåren. Denna regel synes lämpligen kunna utsträckas att gälla även andra slag av egendom än fastigheter.

Vid våra överläggningar med företrädare för olika organisationer har från något håll framförts tanken att reglerna om särskild skatteberäkning för ackumulerad inkomst skulle göras tillämpliga på realisationsvinster av fastighet. Såsom skäl härför har anförts, att den genom realisationen framkomna värdestegringen i regel uppkommit successivt under en följd av år.

Att en värdestegring kan uppkomma successivt torde i och för sig vara obestridligt. När det gäller större markvinster i samband med exploatering eller sanering — det blir i huvudsak sådana vinster som kommer att träffas av realisationsvinstbeskattning — är detta emellertid ingalunda alltid fallet. Tvärtom torde det vara en allmän erfarenhet, att värdestegringar i samband med exploateringsförväntningar ofta kommer språngvis. Situationen kan alltså, när en realisationsvinst skall beskattas, inte sällan vara den, att en markvärdestegring visserligen uppkommit i förfluten tid men likväl i stort sett hänför sig till ett enda år. Såsom framhölls redan av 1944 års allmänna skattekommitté, torde det sålunda i det särskilda fallet kunna vara förenat med avsevärda svårigheter att avgöra huruvida ackumulerad inkomst föreligger eller ej. Härtill kommer, att det av oss föreslagna regelsystemet innebär, att inflationsvinster inte kommer att beskattas. Vi har därför i likhet med aktievinstutredningen inte ansett oss böra föreslå att reglerna om ackumulerad inkomst göres tillämpliga på realisationsvinster.

Kommunalskattelagens regler i 35 och 36 §§ om beskattning av realisationsvinster har ändrats flera gånger och är därför numera tämligen svåröverskådliga. Så skulle i än högre grad bli fallet, om de av oss föreslagna nya reglerna skulle inarbetas i nämnda paragrafer inom ramen för nuvarande disposition av dessa. Vi föreslår därför, att paragraferna omdisponeras på följande sätt.

I 35 § 1 mom. upptages utan saklig ändring vissa allmänna bestämmelser om vilka slag av intäkter som är att hänföra till tillfällig förvärvsverksam-

het. I 2 mom. samlas huvudbestämmelserna om skatteplikt för realisationsvinst på fastighet och därmed jämförlig egendom. 3 mom. reserveras för de bestämmelser om aktievinster som statsmakterna kan komma att besluta i anledning av aktievinstutredningens förslag. Slutligen samlas i 4 mom., utan ändring i sak, de regler som avser realisationsvinst på annan egendom än fastigheter m. m. och aktier. Anvisningarna till samma paragraf föreslås bibehållna med endast formella ändringar.

De närmare reglerna för beräkning av realisationsvinst föreslås liksom nu upptagna i 36 § jämte anvisningar. Själva paragrafen och punkt 1 av anvisningarna föreslås förtydligade i vissa hänseenden. De nya reglerna om årliga tillägg till anskaffningskostnaden för fastighet samt därmed sammanhängande schablonregler för långa innehav m. m. upptages i punkt 2 av anvisningarna. Härefter följer bestämmelserna om realisationsförlust i punkt 3. Återstående två anvisningspunkter överföres med oförändrat innehåll.

I fråga om ikraftträdandet har vi räknat med att markfrågan skall kunna behandlas tidigast vid 1967 års riksdag samt föreslår i enlighet härmed, att de nya reglerna skall träda i kraft den 1 januari 1968, d. v. s. avse fastighetsförsäljningar fr. o. m. nämnda dag. Bestämmelserna skulle då i allmänhet tillämpas första gången vid 1969 års taxering.

De nya reglerna för beskattning av realisationsvinster innebär både skärpningar och lättnader i jämförelse med vad som nu gäller. Skärpningarna, d. v. s. att skatt skall kunna uttagas oavsett huru lång tid en fastighet innehafts eller på vad sätt den förvärvats, får betydelse för utbudet av mark endast såvitt angår fastigheter, som icke vid ikraftträdandet innehafts 10 år eller på annan grund — förvärv genom arv o. dyl. — enligt gällande regler kan avyttras utan att vinsten beskattas. Ser man saken isolerad och enbart utifrån intresset att öka utbudet av mark, skulle det i och för sig inte finnas något hinder att från de nya reglernas tillämpning undantaga samtliga fastigheter, som före ikraftträdandet hunnit bli »skattefria».

Tungt vägande skäl talar emellertid emot en sådan lösning. Samma marksynpunkt kräver obetingat, att lättnaderna i realisationsvinstbeskattningen — liksom de i nästföljande kapitel föreslagna lättnaderna i tomtrörelsebeskattningen — träder i tillämpning omedelbart. De olika reglerna har också ett nära inbördes sammanhang. Att omedelbart tillämpa lättnaderna men beträffande en stor del av fastighetsbeståndet vänta med skärpningarna under längre tid skulle rubba balansen och föranleda att reglerna under övergångstiden skulle bli avsevärt lindrigare än de varit tidigare och senare blir. Dessutom skulle man för lång tid skapa en kategoriklyvning mellan olika fastigheter, som skulle kunna påverka prisbildningen och därmed även valet av exploateringsobjekt. Men får inte heller lämna ur sikte intresset av att beskära de stora markvinsterna.

Här kan nämnas, att i viss mån likartade förhållanden förelåg 1951, då nuvarande bestämmelser om beskattning av strömfall tillkom. Skattepliktsperioden utsträcktes då i fråga om dylik egendom från tio till femton år. I propositionen (nr 17 sid. 136) anförde departementschefen att han icke funnit erforderligt, att lagstiftningen komplicerades med särskilda övergångsbestämmelser med avseende å det fall att en person vid tiden för de föreslagna lagändringarnas ikraftträdande innehaft en vattenfallsfastighet mera än tio år men mindre än femton år. Härutinnan gjorde riksdagen inte någon ändring. Den nya lagstiftningen vann alltså tillämpning jämväl beträffande dylika fall. Genom 1951 års lagstiftning tillkom även de nu gällande bestämmelserna om skatteplikt i vissa fall för vinst å avyttrad egendom, som säljaren erhållit i form av gåva eller vid bodelning. Även i detta hänseende blev lagstiftningen tillämplig på egendom, som ägaren före de nya reglernas ikraftträdande kunnat avyttra utan att få vinsten beskattad.

De i det föregående anförda skälen talar enligt vår mening också emot att begränsa beskattningen så att denna inte omfattar markvärdestegringar, som uppkommit före de nya reglernas ikraftträdande. Det kan vidare förtjäna framhållas, att det är en genomgående princip i realisationsvinstbeskattningen — och i stort sett även då det gäller beskattning av inkomst av rörelse och av jordbruk — att icke uttaga skatt på värdeökning, förrän egendom realiseras men i gengäld då beskatta vinsten även till den del den hänför sig till förfluten tid. Det är med andra ord försäljningsvinsten och icke den successivt skeende värdestegringen och förmögenhetsökningen som inkomstbeskattas.

Mot att begränsa skatteplikten till värdestegringar, som uppkommit efter ikraftträdandet, talar ytterligare de tekniska svårigheterna. Man finge i någon form anknyta till det vid ikraftträdandet gällande, vid 1965 års allmänna fastighetstaxering bestämda taxeringsvärdet och fingera, att fastigheten vid nämnda tidpunkt förvärvats för taxeringsvärdet, schablonmässigt förhöjt. Svagheten i ett sådant system är — bortsett från taxeringsvärdenas ofullkomlighet — att markvärdestegringar ofta brukar inträda språngvis kanske blott några år före avyttringen. Det är ingalunda säkert att en dylik språngartad stegring, även om den skett före såväl de nya reglernas ikraftträdande som 1965 års allmänna fastighetstaxering, har kunnat beaktas vid denna fastighetstaxering. Till värdestegringar, som ägt rum mellan 1965 års allmänna fastighetstaxering och de nya realisationsvinstreglernas ikraftträdande, kan med den ifrågasatta metodiken hänsyn överhuvud ej tagas.

Att övergången till de skärpta reglerna för beskattning av vinster av fastighetsförsäljningar bör göras så mjuk som möjligt ligger likväl i öppen dag. En omedelbar tillämpning av de nya reglerna skulle kunna leda till ett starkt forcerat utbud av exploateringsmark och saneringsmark, koncentrerat till tiden före ikraftträdandet, ett utbud som endast i begränsad utsträckning skulle kunna konsumeras av kommuner och andra markköpare.

En praktiskt framkomlig väg att uppnå den avsedda mjuka övergången synes vara att medge ägare av fastigheter, som är »skattefria» vid ikraftträdandet, en respittid om förslagsvis två år, under vilken de kan överväga situationen och, om de finner lämpligt, realisera sin fastighet utan att bli beskattade.

Vi föreslår därför, att den som under år 1968 och 1969 säljer en fastighet, som han vid ikraftträdandet ägt minst tio år eller som då eljest enligt nuvarande regler kunnat säljas utan realisationsvinstbeskattning, inte skall beskattas för uppkommen vinst. I realiteten innebär detta att ägare av sådana fastigheter erhåller något mer än två års respit, enär viss tid torde förflyta mellan riksdagens beslut och den nya lagstiftningens ikraftträdande.

Det synes emellertid skäligt att även därutöver medge vissa lättnader i fråga om fastigheter, som före ikraftträdandet kunnat säljas med vinst utan att denna beskattas, d. v. s. fastigheter, som dessförinnan förvärvats genom arv eller dylikt eller som före den 1 januari 1968 innehafts minst 10 år. Sålunda föreslås att — jämte de årliga tilläggen om 2 000 kronor och sex procent — till anskaffningskostnaden får läggas ett belopp av 40 000 kronor. Vidare bör, vid tillämpning av den särskilda schablonregeln för fastigheter som innehafts mer än 20 år, det 20 år före avyttringen gällande taxeringsvärdet få höjas med 100 procent mot eljest hälften. Genom dessa åtgärder tillses, att realisationsvinster på förut »skattefria» fastigheter beskattas endast i den mån vinsterna är så höga, att de så gott som undantagslöst är att hänföra till kraftiga markvärdestegringar. Även i dylika fall blir beskattningen något lindrigare än eljest.

Enligt nuvarande regler skall vinst vid försäljning av fastighet, som innehafts nio men ej tio år, endast vara skattepliktig till 25 procent, medan enligt vårt förslag vinsten blir skattepliktig till 60 procent, dock först sedan den nominella vinsten reducerats genom att de årliga tilläggen om 2 000 kronor och sex procent ökat anskaffningskostnaden. Endast i enstaka undantagsfall torde de nuvarande bestämmelserna vara gynnsammare. Det synes emellertid skäligt att om en fastighet säljes under de två första åren — då förut »skattefria» fastigheter skall kunna realiseras utan att vinsten beskattas — beskattningen inte i något fall skall behöva bli hårdare än enligt nu gällande regler. Vi föreslår därför att, om den skattskyldige under år 1968 eller 1969 säljer en fastighet, för vilken skatteplikt skulle ha förelegat enligt nuvarande regler och som innehafts nio men ej tio år, han efter eget val skall kunna få vinsten beskattad efter dessa regler. På motsvarande sätt föreslår vi möjlighet för ägare av strömfall eller rättighet till vattenkraft, som innehafts 14 men ej 15 år, att vid försäljning få begagna sig av nuvarande bestämmelser för vinstberäkningen.

Beträffande s k a t t e u t f a l l e t för stat och kommun av de nya reglerna bör framhållas, att de i främsta rummet tager sikte på att åstadkomma

en av markpolitiska skäl förestavad omfördelning av skattebördan. Å ena sidan kommer betydande skattebelopp att inflyta genom den åsyftade skärpta beskattningen av större markvinster. Vidare kan erinras om att de nuvarande reglerna i viss utsträckning hämmat utbudet av fastigheter. Antalet försäljningar av fastigheter och därmed också, åtminstone i viss utsträckning, skatteintäkterna för stat och kommun kan även på grund härav förutsättas komma att öka något. Å andra sidan innebär de föreslagna reglerna betydande lättnader i fråga om fastigheter, som innehafts kortare tid än tio år och vilkas försäljning nu leder till realisationsvinstbeskattning. I själva verket torde flertalet av de realisationsvinster som nu beskattas komma att bli skattefria i framtiden. Vidare anser vi oss ha anledning räkna med att våra förslag skall kunna avsevärt dämpa den särskilt under senare år fortgående markvärdestegringen.

Under dessa omständigheter möter det stora svårigheter att beräkna det framtida skatteutfallet. För att åtminstone bilda oss någon uppfattning härom har vi med hjälp av inskrivningsdomarna vid vissa underrätter införskaffat uppgifter om de fastigheter som där lagfarits under år 1963 och på grundval av dessa uppgifter verkställt en jämförelse mellan taxeringsutfallet enligt nuvarande regler och de av oss föreslagna. En närmare redogörelse för undersökningen lämnas i del II i *bilaga 10*. På grundval av undersökningens resultat torde det kunna antagas, att en tillämpning av de föreslagna reglerna under år 1963 skulle ha medfört årliga ökade intäkter för stat och kommun tillhopa med 40 à 50 milj. kronor. Av förut anförda skäl torde man emellertid kunna räkna med att de framtida intäkterna blir något högre, eller ca 35 milj. kronor för staten och inemot 25 milj. kronor för kommunerna.

Kapitel 7

Tomtrörelsebeskattningen

Reglerna om beskattning av tomtstyckningsrörelser har länge varit föremål för kritik. Vad man i främsta rummet uppmärksammat är avsaknaden av närmare bestämmelser för att avgränsa sådana rörelser, i vilka uppkomna vinster i princip blir fullt beskattade, från icke yrkesmässiga fastighetsförsäljningar, vid vilka vinsterna betraktas som realisationsvinster och hittills vanligen blivit helt skattefria. Gränserna har fått uppdragas i praxis, varvid man i huvudsak endast kunnat gå efter de allmänna kriterier kommunalskattelagen anger för vad som skall hänföras till rörelse. När bevillningsutskottet vid 1964 års riksdag föreslog en översyn av reglerna om beskattning av tomtstyckningsrörelser, stod också gränsdragningssvårigheterna i förgrunden.

Med de givna utgångspunkterna har rättspraxis rörande tomtstyckningsrörelser måst bli sträng. Försäljning av tomter från jordbruksfastigheter utgör vanligen en mycket vinstgivande verksamhet. När denna nått en icke helt obetydlig omfattning, faller det sig naturligt att betrakta den som yrkesmässig, d. v. s. som rörelse. I gränsfallen har det, i valet mellan skattefrihet och beskattning, tett sig skäligt, att vinsterna blir beskattade; de är i regel lätt fångna men förutsätter likväl en viss, icke helt tillfällig aktivitet från säljarens sida.

En avigsida av den ståndpunkt praxis sålunda intagit är emellertid, att när en markägare ansetts driva tomtstyckningsrörelse, han kan bli betydligt mindre benägen att sälja mark än tidigare. Beskattningen minskar avsevärt de vinster han kan göra. Hans mark är, såsom den populära benämningen lyder, besmittad. Så är fallet även om ägaren, i stället för att sälja ytterligare tomter, vill sälja hela sin fastighet. Denna försäljning räknas som det sista ledet i tomtstyckningsrörelsen, och all vinst blir beskattad. Erfarenheten visar, att beskattningen i åtskilliga fall varit till hinders, när kommun eller markexploatör velat köpa hela jordbruksfastigheter för bebyggelse.

På grund härav kommer beskattningen av tomtstyckningsrörelser, såsom redan antytts i olika sammanhang, i direkt konflikt med de markpolitiska strävandena. Att avlägsna det hinder beskattningen sålunda utgör framstår såsom en bjudande nödvändighet. Detta kan icke åstadkommas utan betydande uppmjukningar av reglerna om beskattning av tomtstyckningsrörelser.

Att såsom en isolerad åtgärd uppmjuka denna beskattning skulle — av förut antydda skäl som också understrukits av bevillningsutskottet — väcka betänkligheter. Genom de ändringar i realisationsvinstbeskattningen som föreslagits i nästföregående kapitel kommer frågan i ett ändrat läge. Gränserna för beskattningen av tomtstyckningsrörelse kommer inte längre att avgöra om vinsterna skall bli beskattade eller skattefria. De blir, enligt det av oss föreslagna regelsystemet, i princip alltid beskattade. Beskattningen av tomtstyckningsrörelser blir visserligen hårdare än realisationsvinstbeskattningen men blir å andra sidan förenad med andra fördelar för den skattskyldige, nämligen möjligheter till s. k. förtäckt resultatutjämning, till fullt avdrag för förluster under året och ev. underskott samt till öppen förlustutjämning under senare år.

De ändringar i reglerna för beskattning av tomtstyckningsrörelse som vi avser att föreslå tar i första hand sikte på att avlägsna de markpolitiskt ogynnsamma konsekvenserna av dessa regler. Inom ramen för den uppmjukning av reglerna som föranledes härav har vi emellertid också funnit möjligt att tillgodose de önskemål som senast av bevillningsutskottet framförts om en fastare avgränsning på området. Av den angivna målsättningen följer emellertid att vi begränsar våra förslag till beskattningen av tomtstyckningsrörelser. Närstående former av rörelse, såsom byggnadsrörelse, har såvitt bekant inte föranlett några problem från marksynpunkt. Inte heller i tillämpningen torde några olägenheter ha uppkommit.

När det gäller att fastställa de framtida g r ä n s e r n a för beskattningen av tomtstyckningsrörelser, bör man främst se till att de berörda markägarna, i regel lantbrukare i de expanderande tätorternas randområden, inte skall behöva riskera att bli betraktade som rörelseidkare utan att själva vara medvetna därom. Detta önskemål synes inte kunna tillgodoses med mindre begreppet tomtstyckningsrörelse förbehålles — vid sidan av de egentliga tomtstyckningsföretagen — för tomtförsäljningar i så stor skala, att den skattskyldige själv bör inse att hans verksamhet kan komma att betraktas som yrkesmässig.

Gränserna bör vidare vara fasta och lättfattliga. För detta ändamål bör de anknyta till ett fåtal lätt konstaterbara fakta. Man bör med andra ord frångå det nuvarande systemet, enligt vilket frågan om tomtstyckningsrörelse föreligger eller ej avgöres på grundval av en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. I stället bör man lita till schabloner.

Vid tillskapandet av sådana schabloner synes det naturligt att anknyta till antalet sålda byggnadstomter under en viss angiven tidsperiod. Med byggnadstomter avser vi då egentliga byggnadstomter eller motsvarande för bebyggelse avsedda områden liksom områden som avstyckas för att sammanläggas med redan bestående tomter. Antalet tomtförsäljningar torde vara den omständighet som framför andra tillmätts betydelse i hittillsva-

rande praxis. Antalet sålda tomter och försäljningsåren kan vanligen också lätt inhämtas hos vederbörande inskrivningsdomare.

En rimlig avvägning synes kunna erhållas om tomtstyckningsrörelse anses föreligga, när den skattskyldige inom tio år separat sålt minst 15 byggnadstomter. Rörelsen anses börja det beskattningsår då den femtonde tomten försålts och omfatta samtliga tomter som sålts samma år eller senare.

För att icke ge anledning till skatteflyktsåtgärder bör i antalet 15 inräknas såväl de tomter den skattskyldige själv försålt som de tomter som må ha avyttrats av hans hustru. Denna regel, som torde överensstämma med nuvarande betraktelsesätt i praxis, innebär, att om två makar säljer tomter, de anses bedriva denna verksamhet gemensamt.

Vidare bör i antalet tomter inräknas samtliga de tomter som den skattskyldige och hans hustru försålt, även om de avstyckats från olika fastigheter, till äventyrs belägna i olika trakter eller rentav i skilda delar av landet. En någorlunda enkel avgränsning i detta hänseende torde icke vara praktiskt möjlig att åstadkomma och framstår inte heller — med tanke på det stora antal tomter det här gäller — som behövlig.

Har den skattskyldige sålt såväl separata tomter som större områden, innehållande flera byggnadstomter, bör varje sådant större område räknas som en byggnadstomt. Detsamma bör bli fallet, om hans försäljningar enbart avser större områden.

Enligt vad våra undersökningar visar föreligger på sina håll en strävan att försöka undvika beskattning av tomtstyckningsrörelse genom att i stället upplåta mark på arrende. I rättspraxis har man i viss utsträckning jämställt sådana upplåtelser med försäljningar på det sätt att arrendeupplåtelser kan medföra att även helt få tomtförsäljningar betraktas som ingående i en tomtstyckningsrörelse. Enligt vår mening bör man härvidlag följa rättspraxis. Upplåtelser av tomter i annan form än genom försäljning bör således likställas med försäljningar och kunna föranleda att tomtstyckningsrörelse anses vara för handen. Det finns enligt vår mening icke anledning att gynna arrendeupplåtelserna, som åtminstone f. n. ur markpolitiska och byggnadsmässiga synpunkter i regel får anses vara en mindre lämplig upplåtelseform.

De här förordade schablonreglerna torde ge ett tillfredsställande resultat i flertalet fall. Emellertid skulle mot desamma kunna riktas den anmärkningen, att om någon börjar en tomtförsäljningsverksamhet, som uppenbarligen är avsedd att drivas yrkesmässigt, han likväl det eller de första åren skulle kunna bli beskattad för realisationsvinst; rörelsen anses ju påbörjad först det år då den femtonde tomten sålts. Olägenheterna härav torde i och för sig vara obetydliga. För att likväl undanröja den formella inadvertens, som här skulle kunna anses föreligga, har vi övervägt att föreslå en särskild schablonregel, som vid sidan av huvudregeln skall kunna göra en tomtförsäljningsverksamhet hänförlig till rörelse. Enligt den ifrågasatta

schablonregeln skulle tomtstyckningsrörelse anses föreligga, om den skattskyldige och hans make ägt tillhopa minst 15 i stadsplan eller byggnadsplan upptagna byggnadstomter och efter planens upprättande avyttrat eller eljest upplåtit exempelvis minst fem av dessa tomter. Mot den ifrågasatta regeln kan emellertid anföras att densamma skulle kunna avskräcka markägare från att låta upprätta plan. Skattereglerna bör självfallet inte ges sådan utformning att de motverkar byggnadsnämndernas arbete på en planmässig bebyggelse. Denna synpunkt bör enligt vår mening väga tyngre än den nyss påtalade formella inadvertensen. Vi har därför inte ansett oss kunna förorda den ifrågasatta schablonregeln. Antalet tomter — med eller utan plan — blir sålunda ensamt avgörande, något som självfallet innebär en fördel ur förenklingssynpunkt.

Vi föreslår att bestämmelser om avgränsning av beskattningen av tomtstyckningsrörelser införes enligt här angivna riktlinjer i en ny anvisningspunkt 2 till 27 § kommunalskattelagen. För att markera den ändrade karaktären av rörelsebegreppet på detta speciella område och samtidigt erhålla en enklare benämning förordas, att det ifrågavarande slaget av rörelse i fortsättningen benämnes *tomtrörelse*.

För att beskattningen av tomtrörelser inte skall verka utbudshämmande synes det också vara betydelsefullt, att »nedsmittningen» av marken inte kvarstår alltför lång tid. Redan i nuvarande praxis kan skönjas en tendens att anse en tomtrörelse a v s l u t a d, om tomtförsäljningar inte ägt rum under ett tiotal år eller mera. Enligt vår mening skulle det vara av värde, om en fast regel av sådan innebörd infördes. Vi föreslår därför, att nyssnämnda anvisningspunkt kompletteras med en bestämmelse av innehåll, att om den skattskyldige och hans make under de senast förflutna tio åren icke upplåtit någon byggnadstomt, upplåtelse av tomt som därefter sker icke skall anses utgöra fortsättning på den tidigare rörelsen. För att verksamheten ånyo skall vara hänförlig till rörelse bör alltså fordras, att den skattskyldige och hans make sålt minst 15 nya tomter.

Från denna regel synes ett undantag vara påkallat. Om den skattskyldige i den äldre rörelsen verkställt nedskrivning av värdet på sitt tomtlager och inte återfört nedskrivningen till beskattning, får han anses ha givit så klart uttryck för att han vill fortsätta rörelsen, att regeln i fråga inte bör gälla. Intet bör emellertid hindra honom från att senare avsluta sin rörelse genom att återföra nedskrivningen till beskattning. Tioårsperioden bör då räknas från det beskattningsår under vilket återföringen skett.

Även i ett annat avseende synes det påkallat att borttaga de utbudshämmande verkningarna av tomtrörelsebeskattningen. Om å t e r s t o d e n av en i sådan rörelse ingående fastighet säljes, anses denna försäljning, såsom tidigare framhållits, utgöra ett led i rörelsen, den sista affärshändelsen i

denna. Den beskattning som föranledes härav utgör, såsom likaledes understrukits i det föregående, ofta ett allvarligt hinder för kommunernas förvärv av exploateringsmark. På markägarsidan föredrager man att inte sälja eller att avvakta ett dödsfall, då rörelsen enligt gällande praxis anses upphöra, eller att låta kommunen tillgripa expropriation, i vilket fall beskattning visserligen sker men ersättningen för fastigheten ofta kan förväntas bli högre än eljest. Det är enligt vår mening angeläget att sådana konsekvenser i framtiden undvikes.

Genom de regler som förordats tidigare i detta kapitel kan antalet tomtrörelser och därmed antalet fall av här ifrågavarande slag visserligen förväntas nedgå väsentligt. Likväl får man räkna med att den angivna situationen skulle kunna uppkomma även framdeles. På grund härav synes det påkallat att införa en särskild regel, varigenom de antydda konsekvenserna så långt möjligt undvikes. Att för alla fall föreskriva att slutgiltig försäljning av fastigheter, varå tomtrörelse tidigare bedrivits, skall betraktas som icke yrkesmässig realisation torde visserligen icke vara möjligt. En sådan regel skulle inbjuda till skatteflyktstransaktioner. En skattskyldig, som drivit tomtrörelse, skulle sålunda kunna frestas att, inför en väntad försäljning av hela fastigheten till kommunen, färdigställa all den tomtmark på fastigheten som gällande planer tillåter och således till kommunen överlåta ett färdigt tomtlager. Den högre vinst som härigenom kan uppnås bör givetvis anses ingå i rörelsen och beskattas fullt ut. Om fastigheten däremot säljes innan detaljplanering skett eller den detaljplanerade marken utgör endast en mindre del av fastighetens areal, synes det däremot inte behöva väcka betänkligheter att behandla fastighetsförsäljningen såsom realisation med därav följande lindrigare beskattning. Den del av fastighetens areal som högst får vara detaljplanerad tomtmark synes lämpligen kunna bestämmas till en tiondel.

I enlighet med det anförda föreslås att i förut nämnda anvisningspunkt införes en regel av innebörd, att om en fastighet, å vilken tomtrörelse bedrivits, säljes i dess helhet och mindre än en tiondel av fastighetens markyta utgöres av områden, som enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan är avsedda för bebyggelse, skall vinst vid försäljningen icke anses ingå i rörelsen utan betraktas såsom realisationsvinst. En särskild svårighet kan föranledas av att den skattskyldige verkställt nedskrivning av fastighetens värde i sina räkenskaper och åtnjutit avdrag härför vid beskattningen av tomtrörelsen. Rätteligen borde det nedskrivna beloppet återföras till beskattning i rörelsen. Tillämpningen av en regel med sådan innebörd skulle emellertid kunna vålla komplikationer. Med tanke härpå vill vi i stället föreslå, att belopp varmed fastigheten nedskrivits och som inte tidigare återförts till beskattning, skall läggas till den skattepliktiga delen av realisationsvinsten. Beloppet blir även på detta sätt i sin helhet beskattat.

I en tomtrörelse beskattas i princip den handelsvinst som markägaren

gör i sin verksamhet. Däremot är beskattningen inte i första hand inriktad på att träffa vinster genom markvärdestegringar. I vilken utsträckning sådana värdestegringsvinster — som i regel är de största — blir beskattade beror ofta på tillfälligheter. Principen är nämligen den, att den skattskyldige äger såsom avdragsgill anskaffningskostnad, ingångsvärde, avräkna markens värde i odelat skick vid den tid då rörelsen började eller, om marken anskaffats senare, vid tiden för förvärvet. Detta innebär, att de egentliga jordstyckningsföretagen, som har en fortlöpande omsättning i sitt fastighetsinnehav, i regel skattar för all markvärdestegring som uppkommer för dem. Likaledes får en lantbrukare, som hållit på med tomtförsäljning under hela eller större delen av den tid han innehaft jordbruksfastigheten — det kan här röra sig om flera årtionden — betala skatt för en betydande del av värdestegringen på den tomtmark han haft på fastigheten. Hans ingångsvärde beräknas nämligen efter prisnivån vid den tid då hans tomtförsäljning tagit sådana proportioner att en tomtrörelse ansetts ha uppkommit; all därefter uppkommen värdestegring på senare såld mark utgör i princip skattepliktig intäkt. Om däremot en markägare, som innehaft den fasta egendomen längre tid, avyttrar all tomtmark i ett sammanhang under kort tid, undgår han att skatta för någon nämnvärd markvärdestegring. Rörelsen anses då påbörjad först i och med att exploateringen inledes; han får såsom ingångsvärde avräkna markens värde i odelat skick vid nämnda tidpunkt, och den värdestegring på marken som dessförinnan skett blir inte beskattad.

Den ojämnhet i beskattningen som sålunda förekommer kan inte anses tillfredsställande. Beskattningen blir stundom alltför hård. Så är fallet med den förut nämnda lantbrukaren som drivit tomtrörelse från sin fastighet under en längre följd av år. Han får vid senare tomtförsäljningar skatta även för värdestegringar, som enbart är hänförliga till penningvärdets förändringar. Å andra sidan framstår det såsom otillfredsställande, att i det sist angivna exemplet markvärdestegringen blir praktiskt taget skattefri. I all synnerhet gäller detta, om statsmakterna godtar vårt förslag till omläggning av realisationsvinstbeskattningen; detta förslag innebär ju att alla värdestegringsvinster i princip kan bli beskattade, låt vara endast till en del. Ytterligare bör framhållas, att det visat sig vara förenat med avsevärda svårigheter att fastställa ingångsvärden enligt nu gällande principer.

Ett mera tillfredsställande resultat skulle enligt vår mening kunna erhållas, om ingångsvärdet vid tomtrörelser beräknades på samma sätt som vid realisationsvinstbeskattningen, d. v. s. till anskaffningskostnaden — oberoende av tidpunkten för anskaffningen — med tillägg av sex procent på denna kostnad jämte 2 000 kronor för varje år som fastigheten innehafts. Härigenom beskattas i samtliga fall av tomtrörelse den reella markvärdesstegringen likformigt. Däremot är konstruktionen sådan att den till pen-

ningvärdets förändringar hänförliga nominella värdestegringen icke beskattas.

I enlighet med det anförda föreslås i fråga om tomtrörelser den avvikelse från vad som eljest gäller rörelsebeskattningen, att anskaffningskostnaden för avyttrad fastighet skall beräknas såsom vid realisationsvinstbeskattning med förut nämnda årliga tillägg och med rätt att i fråga om äldre fastighetsinnehav, respektive ärvda fastigheter begagna de schablonregler som vi föreslagit i punkt 2 av anvisningarna till 36 § kommunalskattelagen. Motsvarande avvikelse synes böra gälla annan fastighetshandel, dock icke byggnadsrörelse. De här förordade reglerna synes böra upptagas i punkt 1 fjärde stycket av anvisningarna till 28 § kommunalskattelagen.

Den nya metoden att i tomtrörelser beräkna anskaffningskostnaden för avyttrad fastighet torde icke komma att vålla komplikationer i de icke ovanliga fall då egentlig bokföring icke skett i tomtrörelsen utan rörelseresultatet får rekonstrueras i efterhand efter mer eller mindre kontantmässiga principer. Metoden i fråga kan då tillämpas utan vidare. Har den skattskyldige bokföring, skall givetvis inkomsten i vanlig ordning beräknas på grundval av bokföringen. Är den i bokföringen upptagna ursprungliga anskaffningskostnaden lägre än enligt nu ifrågavarande metod — vilket i regel torde bli fallet — blir den skattskyldige berättigad till ytterligare avdrag för mellanskillnaden. Å andra sidan skall självfallet eventuell nedskrivning av fastighetens värde återföras till beskattning. En erinran härom bör införas i sist nämnda anvisningspunkt.

Utöver vad ovan angivits har vi inte funnit anledning att föreslå ändrade regler för tomtrörelsebeskattningen. De principer i övriga hänseenden som utformats i praxis blir således att tillämpa som hittills.

De här förordade ändringarna innebär tillsammantagna betydande lättnader för de berörda skattskyldiga, särskilt lantbrukarna i de expanderande tätorternas omgivningar. Antalet tomtrörelser torde komma att nedgå till en bråkdel av det nuvarande. Då samtidigt klarare gränser erhålles, torde skattetvisterna i fråga om sådana rörelser bli helt fåtaliga. De nya reglerna bör under sådana förhållanden i princip tillämpas på alla tomtförsäljningar, som äger rum efter lagstiftningens i k r a f t t r ä d a n d e. I fråga om ingångsvärdets beräkning kan dock de nya bestämmelserna i enstaka fall för den skattskyldige ge ett något oförmånligare resultat än de principer som nu tillämpas. Det synes därför skäligt att den, som vid tiden för ikraftträdandet bedriver tomtrörelse, under en övergångstid av fem år skall äga påfordra att anskaffningskostnaden för fastighet, som vid ikraftträdandet ingått i rörelsen, skall beräknas enligt hittills tillämpade principer. En övergångsbestämmelse av denna innebörd bör införas.

RESERVATIONER

Reservation

Av herrar Hamrin och Hermansson

I direktiven till föreliggande utredning uppdrogs åt utredningen att finna former som ger möjligheter för kommuner att »förvärva företrädesrätt till markområden, som inom en ej alltför avlägsen framtid kan komma att omfattas av bebyggelseplaneringen». I anledning av dessa direktiv framlägger utredningen förslag till lagstiftning om kommunal förköpsrätt. Vi ansluter oss i huvudsak till den allmänna motiveringen för införande av någon form av kommunal förköpsrätt och anser således en lagstiftning på detta område vara motiverad, men tar avstånd från lagförslagets utformning och räckvidd. Vi vill därför anmäla avvikande mening vad gäller kriterierna och formerna för den kommunala förköpsrättens utövande. Vi finner — till skillnad från utredningens majoritet — det i hög grad angeläget, icke minst med hänsyn till rättssäkerhetens krav, att det ingripande på fastighetsmarknaden som förköpsrätten innebär liksom vid expropriation bör motiveras och prövas med hänsyn till bestämda kriterier i varje särskilt fall. Det är enligt vår mening icke acceptabelt med en förköpsrätt av den generella karaktär som utredningsmajoriteten förordar och som enbart begränsas av kommunallagens bestämmelser. Med en sådan förköpsrätt kommer kommunen att vara beslutande myndighet i ärenden, där kommunen själv är part. Av dessa liksom av andra skäl, vilka vi i det följande kommer att behandla, bör utredningsmajoritetens lagförslag avvisas.

Vi förordar i stället, att förköpsrätten anknytes till de ändamål som anges i expropriationslagstiftningen samt de bestämmelser i byggnadslagen enligt vilka kommun kan erhålla rätt till inlösen av mark. Om således fastighet inom kommunens område efter särskild prövning av opartisk myndighet befinnes vara avsedd till och kan få användning för ändamål, för vilket kommun enligt vad därom är stadgat kan erhålla rätt till expropriation eller inlösen, medgives tillstånd att utöva förköpsrätt. En tillståndsprövning av här antytt slag torde utan alltför lång tidsutdräkt rationellt kunna inordnas i förköpsförfarandet. Förköpsrättens anknytning till expropriations- och byggnadslagstiftningen tillgodoser till fullo samhällsbyggnadsintresset samtidigt som den enskildes rättstrygghet ej trädes för nära.

Även om det inte är nödvändigt eller önskvärt att all bebyggelsemark förvärvas av kommunen är det från samhällsbyggnadssynpunkt av väsentlig vikt att kommunerna ges tillräckliga hjälpmedel — lagstiftningsmässiga och ekonomiska — för att bedriva en aktiv markpolitik och förbättra sin markberedskap. Med en god kommunal markberedskap, d. v. s. att kommunen äger en väsentlig del av den mark, som skall exploateras under när-

maste 10-årsperiod, skapas gynnsammare förutsättningar för ett rationellt bostadsbyggande samt för bebyggelse- och anläggningsverksamhet i övrigt. Mark är med säkerhet tillgänglig för nyexploatering och sanering vid lämpliga tidpunkter samt alternativa utbyggnadsprojekt skapas utan nämnvärda tids- och kostnadsförluster. Därmed kan kommunen lättare undvika besvärande tvångssituationer med bl. a. stegrade markpriser som följd. Kommunala markförvärv, som genomföres i god tid, underlättar dessutom bebyggelsens planläggning genom att ägandesplittringen reduceras. Kommunerna ges större möjlighet att från samhällsintressets synvinkel bestämma utbyggnadsriktningar och detaljplanernas lämpliga utformning, bl. a. med hänsyn till de viktiga miljöfrågorna. Markprisstegring och osund markspekulation motverkas.

Som utredningstexten utförligt beskrivit innebär förköpsrätten i princip att kommunen kan träda i köparens ställe när en fastighet sålts. Markpris och i allmänhet även övriga köpevillkor blir desamma som avtalats mellan säljare och köpare. I jämförelse med expropriation skulle en förköpsrätt innebära ett betydligt mindre kännbart ingrepp för säljaren. Denne kan nämligen själv avgöra tidpunkten för försäljningen, priset och köpevillkoren i övrigt.

Lagbestämmelser om kommunal förköpsrätt till fast egendom inom kommunens område skulle kunna bli ett värdefullt instrument i kommunernas markpolitik. Kommunerna ges legala möjligheter att genomföra önskvärda och motiverade markförvärv även i de fall egendomen försålts till annan Jämfört med ett tidsödande evpropriationsförfarande är dessutom fördelarna med ett förköp uppenbara. Sannolikt torde utövande av förköpsrätt i många fall komma att ersätta expropriation.

Behovet och värdet av en kommunal förköpsrätt får emellertid inte överskattas. Från alla synpunkter är frivilliga markförvärvsuppgörelser att föredra och bör därför eftersträvas. Huvudparten av de kommunala markförvärven har hittills och torde även framdeles komma att genomföras på frivillig grund. Då frivillig uppgörelse överhuvud eller på rimliga villkor, t. ex. beträffande markpriset, inte kan träffas, kan expropriation bli ofrånkomlig. Enligt lagförslaget är köp mellan nära anförvanter samt köp vid exekutiv auktion undantagna kommunal förköpsrätt. Detsamma skall gälla kronans och landstingskommuns förvärv.

Särskilt i sådana kommuner, som har en stor enskild markförvärvsaktivitet samt en otillräcklig markberedskap torde förköpsinstitutet komma att bli ett värdefullt markpolitiskt hjälpmedel. Genom förköpsrätten ges kommunerna ökad möjlighet att förvärva den mark som är bäst lämpad för framtida bebyggelse, varigenom kommunernas möjligheter att utbjuda välbelägen och färdigplanerad mark ökar. Byggnadsföretagens behov att göra egna långsiktiga och kapitalkrävande markförvärv torde därigenom minska. Vi vill emellertid i detta sammanhang särskilt understryka, att denna liksom

andra reformer i syfte att underlätta den kommunala markpolitiken icke får leda till att kommunerna vid fördelningen av den planlagda marken gynnar vissa företagsformer på de andras bekostnad. Kommunerna måste verka för att konkurrens om byggandet på lika villkor kommer till stånd. Om det visar sig att den från såväl konsument- som rättvisesynpunkt väsentliga byggkonkurrensen försämras i samband med ett ökat kommunalt utbud av planlagd mark är vi beredda överväga förslag till konkurrensbefrämjande åtgärder.

En grundläggande förutsättning för en aktiv kommunal markpolitik samt för att de juridiska hjälpmedlen att föra en sådan politik effektivt skall kunna utnyttjas, är att kommunerna har ekonomiska och personella resurser för ändamålet. Utan tillräckliga sådana är t. ex. en förköpslagstiftning föga meningsfull. Kommunernas finansiella svårigheter i samband med markförvärv har påvisats bl. a. från kommunhåll och markpolitiska utredningen. Med hänsyn till det stora behovet och värdet av en aktiv kommunal markpolitik och en god kommunal markberedskap är det synnerligen angeläget att staten effektivt underlättar lösningen av kommunernas finansieringsproblem i detta sammanhang.

Vi övergår nu till att närmare motivera och beskriva det av oss förordade förköpsrättsalternativet. Som tidigare nämnts innebär detta i korthet, att rätten att utöva företräde till fast egendom anknytes till expropriationslagens grunder samt till de bestämmelser i byggnadslagen enligt vilka kommunen kan erhålla rätt till inlösen av mark. I varje särskilt fall prövas av opartisk myndighet motiven för förköpsrättens utövande och förköpstillstånd medgives om fastigheten är avsedd för ändamål, för vilken kommun kan erhålla rätt till expropriation eller inlösen.

De grunder i expropriationslagen som närmast är anknutna till kommunala markbehov återfinnes i 1 § under punkterna 2 (anläggning för den allmänna samfärdseln), 3 (allmän byggnad), 4 (ändamål, som enligt lag eller författning tillkommer kommun att tillgodose), 5 (vattentäkt), 7 (för att åstadkomma tryggade bostadsförhållanden inom bebyggt område vid järnvägsstation, hamnplats eller fiskeläge eller å annan ort med större sammanträngd befolkning), 8 (för byggnad för överläggningar, folkbildning, nykterhetssträvanden, gudstjänst m. m.), 16 (för att säkerställa att mark på skäliga villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar eller för att eljest i kommunens ägo överföra mark, som icke är tätbebyggd, för upplåtelse med tomträtt) samt 18 (för atomreaktor eller atomenergianläggning, som är av större gagn för orten). I förköpssammanhang torde främst komma i fråga den del av 1 § punkt 16 som avser säkerställande av mark för tätbebyggelseändamål. Inlösen i enlighet med expropriationsgrunderna förutsätter Kungl. Maj:ts prövning och tillstånd.

Bland de bestämmelser i byggnadslagen som ger kommun rätt att inlösa

mark och som kan bli aktuella även i förköpssammanhang må främst nämnas bestämmelserna i 44 § om zonexpropriation för genomförande av mera omfattande regleringsföretag inom tätbebyggt område, i 44 a § om expropriation för sanering av historiskt eller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och i 45 § om tomtexpropriation för det fall, att mark som ingår i byggnadskvarter icke är bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med fastställd stadsplan och stadsplanens genomförande ej kan förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande. Här nämnda bestämmelser förutsätter Kungl. Maj:ts prövning och tillstånd.

Genom vårt förslag till anknytning till de legala expropriationsgrunderna erhålles fasta allmänt accepterade regler för förköpsrättens utövande. Förköpsrätten blir begränsad till sådana ändamål för vilka expropriation eller inlösen medgives. Rättssäkerhetens krav tillgodoses i lika hög grad som vid expropriation. Det föreligger således inte skäl att med hänvisning till rättssäkerhetskravet avvisa en förköpslagstiftning i enlighet med vårt förslag. Accepterar man expropriation från rättssäkerhetssynpunkt möter inget hinder att från samma synpunkt även acceptera förköpsrätt, medgiven på samma grunder som expropriation, i synnerhet som förköpsrätten innebär ett betydligt mindre kännbart ingrepp för säljaren. Dessutom kommer ett förköpsförfarande att ta avsevärt mindre tid i anspråk än expropriation eftersom man slipper den besvärliga och omständliga värderingsproceduren, som ingår i expropriationsförfarandet.

Som vi tidigare framhållit, lider utredningsmajoritetens lagförslag till kommunal förköpsrätt bl. a. av den rättsprincipiella bristen, att kommunen blir beslutande myndighet i ärenden, där kommunen själv är initiativtagande part. Vi anser, att en sådan konstruktion icke är acceptabel från rättssäkerhetssynpunkt. Endast i de fall besvär inlämnas över ett kommunalt beslut om att använda sig av förköpsrätt prövas ändamålet av opartisk myndighet. Man måste ta hänsyn till att förköpsrätten är, när den kommer till användning, ett förfarande som ingriper på fastighetsmarknaden och undanröjer andra parters överenskommelse. För säljaren är visserligen detta ingripande betydligt mindre kännbart än expropriation — säljaren kan själv förfoga över försäljningstidpunkten, priset och köpevillkoren i övrigt — men genom förköpsrätten förhindras han endast från att själv välja köpare. Med hänsyn till de olägenheter som sålunda kan komma att följa med ett förköp samt till den starkt ingripande karaktär som präglar det obegränsade förköpsförfarandet enligt majoritetens lagförslag framstår det för oss som uppenbart, att förköp i varje särskilt fall måste ges en motivering och prövas av opartisk myndighet.

En annan nackdel med utredningsmajoritetens lagförslag är att förköpsrätten enligt detta blir alltför generell. Förköpsrätten skall enligt lagförslaget begränsas enbart av kommunallagens bestämmelser. Användandet av förköpsrätten skall således främst grunda sig på den bestämmelse i kom-

munallagen (3 §) som säger, att kommunen äger att själv »vårda sina angelägenheter». Denna oprecisa formulering står i skarp kontrast mot de klart angivna ändamål, för vilka rätt till expropriation eller inlösen kan erhållas enligt expropriations- och byggnadslagstiftningen och som tidigare angivits i denna reservation. Utredningen har ej heller närmare gått in på vad som i detta fall ligger i begreppet »vårda sina angelägenheter». I alla händelser står det klart, att förköpsrätten får ett väsentligt vidare användningsområde enligt utredningsmajoritetens förslag än det av oss förordade. Vi finner icke skäl föreligga för en utvidgning av förköpsrättens användning utöver vad som stadgas för rätt till expropriation och inlösen enligt expropriations- och byggnadslagstiftningen. Genom den vaga och i stort sett obegränsade formulering som anger förköpsrättens begränsning enligt ifrågavarande lagförslag ges dessutom stort utrymme för godtycke och omotiverade ingrepp då den skall tillämpas. Sådant bör enligt vår mening inte få förekomma i en lagstiftning som denna. Om förköpsrätten begränsas inom ramen för expropriationsgrunderna enligt expropriationslagen och byggnadslagen samt tillståndsprövning företages i varje särskilt fall begränsas utrymmet för misstag samtidigt som mera precisa och allmänt accepterade regler för förköpsrättens utövande erhålles.

När det gäller prövningen av förköpstillstånd enligt vårt förslag finns flera tänkbara och möjliga alternativ till förfarande. Eftersom prövningen skall ske på grundval av expropriationsanledningarna ligger det nära till hands att i likhet med expropriationsförfarandet tänka sig Kungl. Maj:t som första och enda prövningsmyndighet. Att man knyter an till expropriationsanledningarna och att man finner troligt att förköp i många fall kommer att ersätta expropriation behöver emellertid inte medföra att man i denna nya lagstiftning på alla punkter behöver efterlikna expropriationsförfarandet. Dessutom har tillståndsprövningen hos Kungl. Maj:t i samband med expropriation visat sig tidsödande. Främst av den anledningen finns åtminstone i detta sammanhang skäl att överväga möjligheterna till decentralisering av tillståndsprövningen. Nämnas må även, att vissa betänkligheter har framförts emot att Kungl. Maj:t prövar tillståndsfrågor, där kronan såsom markägare har partsintressen. En tänkbar lösning vore därför att länsstyrelserna ålades att som första instans pröva förköpsärenden efter hörande av vederbörande expertorgan. Med den ingående kännedom om bebyggelseplaneringen inom länen som länsstyrelserna har torde sakkunskap finnas för en sådan prövning. Å andra sidan kan olika praxis utvecklas mellan länen och dessutom kan det hända att länsstyrelsen som underordnad statlig myndighet får pröva fall, där kommun ansöker om förköpsrätt till mark som staten eller kyrkan sålt till annan. Även om detta sista inte kan anses vara något avgörande hinder för en ordning med länsstyrelsen som första prövningsinstans kan lika väl expropriationsdomstolen övervägas som sådan instans.

Domstolarna har lång erfarenhet av expropriationer och torde otvivelaktigt besitta fullgod juridisk och teknisk sakkunskap för en prövning om förköpstillstånd. Enär fastställande domstolsbeslut skall fattas i samtliga förköpsfall, även enligt utredningsmajoritetens förslag, borde tillståndsprövning rationellt kunna inordnas i det övriga förköpsförfarandet. Förköpstillståndsprövning i expropriationsdomstol bör kunna ske väsentligt snabbare än motsvarande tillståndsprövning hos Kungl. Maj:t när det gäller expropriation bl. a. av den anledningen, att domstolen i mindre omfattning behöver vara beroende av tidsödande skriftliga remissyttranden. Åtskilliga sakuppgifter torde kunna inhämtas genom muntligt hörande av representanter från statliga länsmyndigheter och kommunen. En annan fördel med expropriationsdomstolen som prövningsinstans ligger i den neutrala position domstolen intar även i de fall där det är fråga om statlig eller kyrklig mark.

Utan att binda oss för något visst prövningsförfarande synes det oss som om alternativet med expropriationsdomstol som första prövningsinstans vore det mest fördelaktiga. Vi förutsätter, att expropriationsutredningens behandling av förfarandet vid expropriation kommer att ge ett bättre underlag för ett definitivt ställningstagande. I händelse att denna nya arbetsuppgift hos expropriationsdomstolarna alltför hårt anstränger tillgängliga resurser bör ytterligare resurser ställas till dessa domstolars förfogande. Rättssäkerheten fordrar under alla förhållanden att de personella resurserna förstärkes när arbetsuppgifterna ökar. Frågan gäller endast var de skall sättas in.

Utredningsmajoriteten avvisar anknytningen till expropriationsgrunderna främst med angivande av det skälet att det skulle »komplicera och fördröja förfarandet». Vi anser, med hänvisning till det tidigare sagda beträffande tillståndsprövningens rationella inordnande i förköpsförfarandet — lämpligen hos expropriationsdomstolen — att det angivna skälet saknar tyngd och är otillräckligt som motiv att frångå förköpsrättens naturliga och logiska anknytning till expropriationsgrunderna. När utredningsmajoriteten dessutom säger, att bestämmelserna genom nämnda anknytning blir »mera invecklade» vill vi bara fälla den kommentaren, att i jämförelse med den korta och vaga formulering i kommunallagen, som utredningsmajoriteten bygger sitt lagförslag på, måste varje ändring i riktning mot större klarhet och rättssäkerhet förvisso innebära en mera invecklad bestämmelse.

När det gäller tidssynpunkten vill vi framhålla, att den mindre tidsfördröjning jämfört med utredningsmajoritetens förslag som vårt alternativ kan leda till torde man kunna försumma i sammanhanget. Bostadsbyggandets tillblivelseprocess fram till byggstart tar 3—4 år. Förköpsrättens syfte är bl. a. att dämpa markprisstegringen och förbättra kommunernas markberedskap. För att detta syfte skall uppnås bör förköpsfallen helst förekomma innan detaljplaneringen påbörjats, d. v. s. i normalfallet senast 3 år före

byggstart. En fördröjning på någon eller några månader spelar liten roll om ens någon. Denna eventuella nackdel får dessutom vägas mot de fördelar en förköpslagstiftning i anknytning till expropriationsgrunderna skulle medföra genom sina klarare regler till förköpsrättens utövande och bättre tillgodoseende av rättssäkerhetskravet. Enligt vår mening överväger dessa fördelar klart. Till detta vill vi erinra om, att en icke oväsentlig risk för ökning av kommunala besvär är förenad med utredningsmajoritetens förslag. Denna risk är väl förknippad med det faktum, att besvär över kommunalt beslut om utövande av förköpsrätt är den enda möjlighet till objektiv och opartisk prövning som utredningsmajoritetens lagförslag erbjuder. I händelse av kommunalbesvär torde tidsutdräkten härav bli avsevärt längre än den eventuella tidsfördröjning tillståndsprövningen enligt vårt förslag kan leda till. När det gäller förekomst av kommunalbesvär i vårt förköpsalternativ förefaller det oss sannolikt, att risken härför är väsentligt mindre än i utredningsmajoritetens alternativ. Då besvär över kommunalt beslut om ansökan om expropriationstillstånd oss veterligen har förekommit ytterligt sällan om ens någonsin och då meddelat beslut om förköpstillstånd skall grunda sig på rättspraxis och klart angivna ändamål torde sådana besvär i vårt alternativ förekomma endast i få undantagsfall.

Beträffande förvärvens art föreslås i lagförslaget, som tidigare nämnts, vissa undantag. Sålunda avses köp mellan nära anförvanter och köp vid exekutiv auktion bli undantagna kommunal förköpsrätt. Vi ansluter oss till detta förslag. Däremot vill vi ifrågasätta om, som föreslås i lagförslaget, alla kronans och landstingskommuns förvärv även skall undantas förköpsrätten. Det kan måhända finnas fall då även kronans och landstingskommuns förvärv bör ge vika för det kommunala intresset. Som exempel kan nämnas det tänkta fallet, att en fastighet sålts till Domänverket, som endast avser att därmed utvidga sitt skogsinnehav. Om kommunen kan påvisa, att inom samma fastighet t. ex. bostadsbebyggelse kan bli aktuell inom en nära framtid synes användande av kommunal förköpsrätt vara motiverat. Vi förordar därför, att en viss modifiering företas beträffande berörda avsnitt i lagförslaget. Dessutom bör såväl kronans som kyrkans markförsäljningar helt falla under den kommunala förköpsrätten.

Vi ansluter oss till förslaget om hembudsregel i förköpslagstiftningen, till förslaget om tidsfrister i olika sammanhang och till förslaget om rättegångsbestämmelser utöver vad som rör tillståndsprövning, som ju tillkommer i vårt förslag.

I majoritetens lagförslag stadgas att kommun, som vill utöva förköpsrätt, skall bekantgöra att förköpsrätt kan komma att utövas inom kommunens område eller viss del eller delar av detta. Beslut härom skall gälla från visst kalenderårs början och tillsvidare. Beslut och offentliggörande enligt denna bestämmelse erfordras således för att förköpslagen skall gälla.

För vår del kan vi endast till en del finna skäl att ansluta oss till ovan

nämnda bestämmelser. I vårt alternativa förslag bör även finnas en bestämmelse om offentliggörande av kommunalt beslut och bekantgörande att tillstånd att utöva förköpsrätt kan komma att sökas inom hela kommunens område. En sådan bestämmelse motiveras med att kommuner, vilka inte anser sig behöva eller inte önskar använda sig av kommunal förköpsrätt, skall kunna ha möjlighet att komma från lagens tillämpning och därmed även den administrativa merbelastning som mottagande av hembud och fångesmeddelande innebär. Däremot anser vi inte skäl föreligga att — som utredningsmajoriteten föreslår — i lagstiftning tillåta kommun besluta om särskilda begränsningsområden bestående av viss del eller vissa delar av kommunens område, inom vilka förköpsrätt kan komma att tillämpas. Eftersom i vårt förköpsalternativ tillståndsprövning sker i samtliga fall är en bestämmelse som ger möjlighet till beslut om särskilda »förköpsområden» inte motiverad. Men även bortsett från detta synes en bestämmelse av denna innebörd vara behäftad med flera nackdelar. För det första torde så gott som alltid problem uppstå i samband med avgränsningen av området eller områdena. För det andra kan det kommunala avgränsningsbeslutet bli föremål för besvär. För det tredje är det oklart hur markpriserna kommer att påverkas på de båda sidorna av avgränsningslinjen. Dessutom kan den principiella betänkligheten anläggas, att en lagstiftning om fast egendom inte bör gälla endast för vissa delar inom en kommuns område. Vi förordar därför, att bestämmelsen om möjlighet att besluta särskilda »förköpsområden» inom kommunens område måtte utgå vid en eventuell lagstiftning.

Sammanfattningsvis kan sägas, att vi avvisar det av utredningsmajoriteten framlagda lagförslaget om generell kommunal förköpsrätt. Vi förordar i stället en lagstiftning om kommunal förköpsrätt som i princip innebär att varje förköpsfall prövas av opartisk myndighet, lämpligen expropriationsdomstol. Om ifrågavarande fastighet sålunda befinnes vara avsedd för ändamål, för vilket kommun enligt vad därom stadgas i expropriations- och byggnadslagstiftningen kan medgivas rätt till expropriation eller inlösen, medgives tillstånd att utöva förköpsrätt. En förköpslagstiftning i enlighet med den av oss förordade tillgodoser till fullo samhällsbyggnadsintresset samtidigt som tillbörlig hänsyn tages till rättssäkerheten.

Reservation

Av herr Holmberg

Kommitténs samlade förslag syftar till att förbättra balansen mellan utbud och efterfrågan på bebyggelsemark genom att öka utbudet och dämpa priser och konkurrens. De förslag till ändringar i avgäldssystemet ifråga om tomträtt samt förslagen till nya regler om realisationsvinstskatt och om skatt på jordstyckningsrörelse torde alla fylla detta rent markpolitiska syfte.

Däremot kan jag inte dela majoritetens uppfattning att det från denna utgångspunkt föreligger något behov av den föreslagna *kommunala förköpsrätten*. En kommunal förköpsrätt kan överhuvudtaget inte öka utbudet av mark. Tvärtom torde man kunna utgå ifrån att fastighetsägare inom område där kommun kan beräknas komma att tillämpa lagen om förköpsrätt blir mindre benägna att sälja sin egendom. Framför allt torde de enskilda köparnas efterfrågan på mark inom sådana områden komma att minska. Å andra sidan kan den enskilda efterfrågan på mark och fastigheter komma att kraftigt öka inom område där förköpslagen ej tillämpas. Härigenom får sålunda förköpslagen en snedvridande effekt ävensom inom vissa områden en rent prisuppdrivande effekt. Liksom detaljingripanden från samhällets sida på bostadsområdet erfarenhetsmässigt fått en ransoneringseffekt och drivit upp priserna kan sålunda detta speciella markpolitiska tvångsingripande väntas ge sådant resultat.

Den direkta verkan av en kommunal förköpsrätt torde därför komma att motverka huvudsyftet med kommitténs förslag.

Endast om kommunen utnyttjar sin förköpsrätt konsekvent inom hela kommunen, vilket dock kommitténs majoritet icke synes ha avsett, kan efter hand en prisdämpande effekt uppstå. Presumtiva köpare kan då anse det meningslöst att lägga ner arbete på att försöka förvärva fastigheter inom området och håller sig därför borta. Härigenom får kommunen ett köparmonopol som kan verka prispressande. Ett köparmonopol är emellertid något helt annat än åtgärder för att söka dämpa efterfrågan och kan under inga omständigheter accepteras av mig.

Härtill kommer att den av köparmonopolet härrörande prispressen inom vissa kommuner kan, som ovan framhållits, försiggå parallellt med en ökande efterfrågan med stigande priser inom närliggande kommuner. Genom administrativa kommunala beslut kan således fastighetsägare inom vissa områden avhändas en betydande del av sina fastigheters reella värden samtidigt som andra fastighetsägare gynnas. En sådan orättvisa mot skilda medborgarkategorier strider mot svensk rättsuppfattning.

Som ett argument för förköpsrätten har bland annat anförts att det är

säljaren likgiltigt om hans fastighet förvärvas av enskilda köpare eller av kommunen eftersom säljaren ändå hade för avsikt att avyttra fastigheten. Jag kan inte godta ett sådant resonemang. För säljaren framstår det ofta som mycket viktigt att viss köpare förvärvar fastigheten. Priset och övriga köpevillkor bestämmes då med hänsyn till de personliga och ekonomiska relationer som finns mellan säljare och köpare. I många fall kan det vara fråga om släktförhållanden som ej täckes av det mycket snäva undantag lagen gör för vissa släktköp. I andra fall kan situationen vara den att det är viktigt för t. ex. en industri att ett dotterbolag eller annat företag som ingår i en större koncern eller affärskedja får tillfälle att förvärva en fastighet. I dessa fall kan — om besvär icke anföres över kommunens beslut — säljare och köpare icke göra annat än att lita till kommunens goda vilja att ta hänsyn till de speciella omständigheter som föreligger. Eftersom någon absolut skyldighet härtill icke föreligger för kommunerna kan förköpsrätten innebära ett ingripande till verklig skada för både säljare och köpare.

Förköpslagen kan vidare medföra att kommunerna ensidigt tar hand om alla affärer där köparen lyckats förhandla sig till ett pris som är lågt i förhållande till fastighetens marknadsvärde. Dessutom är köparens möjligheter att i sådana fall få ersättning för det verkliga värdet av sina insatser för köpets genomförande så gott som obefintliga. Risken är att lagen i praktiken lägger en död hand över en stor del av fastighetsmarknaden.

Förköpsrätten innebär ett djupt ingrepp i köparens rätt — ingrepp av en art som inom svensk rätt endast bör få göras när det är av uppenbar vikt för samhället att den enskildes rätt får vika för ett betydande allmänt behov och då endast efter ingående prövning av Kungl. Maj:t eller av domstol. På denna grund vilar såväl expropriations- som byggnadslagstiftningen. Enligt den föreslagna lagen om förköpsrätt skulle emellertid åsidosättandet av enskild rätt kunna ske utan att kommunen behöver i de enskilda fallen visa eller ens göra troligt att det föreligger något konkurrerande allmänt intresse.

På ovan angivna grunder motsätter jag mig förslaget om kommunal förköpsrätt.

Jag har anslutit mig till principen i kommitténs förslag till *realisationsvinstbeskattning* av fastigheter. Endast med stor tvekan har jag dock accepterat den tekniska utformningen av »inflationsskyddet». Det fasta årliga tillägget anser jag vara ett välmotiverat komplement till det procentuella tillägget. Det sistnämnda har dock givits en mindre lycklig utformning så tillvida att det sexprocentiga tillägget för varje år utgår på ursprungliga inköpspriset. Härigenom har skatten givits en i tiden progressiv utformning, vilket torde sakna motstycke bland kapitalvinstskatter. För en fastighet med ett inköpspris om 100 000 kronor innebär konstruktionen med det föreslagna procentuella och det fasta årliga tillägget att en årlig värde-

stegring under den första femårsperioden efter förvärvet om 7 % undgår beskattning. Under det femtonde t. o. m. tjugonde året efter förvärvet blir däremot endast en värdestegring av 3,4 % fri från skatt. Tar man åren mellan det tjugofemte t. o. m. trettionde året blir motsvarande siffra 2,4 %. Jag skulle därför ha föredragit att det årliga tillägget finge beräknas med ränta på ränta så att den värdestegring som varje år kan bli skattefri bleve lika stor oavsett hur lång tid som gått sedan förvärvet. Då jag emellertid med tvekan godtar den konstruktion som föreslagits är det under den bestämda förutsättningen att den ekonomiska politiken i framtiden ger prioritet åt inflationsbekämpningen. Skulle penningvärdet inte kunna bevaras någorlunda intakt kommer den föreslagna tekniska utformningen av beskattningen att medföra allvarliga konsekvenser för hela fastighetsmarknaden.

Ett avsteg från gällande skatteprinciper gör kommittén när den i huvudsak vill behålla den nuvarande begränsningen av *rätten till förlustavdrag*. Den hittillsvarande ordningen har sin grund i att beskattning av vinst i samband med markförsäljning snarast varit undantagsföreteelser. I allmänhet har sådan försäljning icke ansetts vara yrkesmässig. I och med att i princip all vinst vid markförsäljning skall beskattas — oavsett hur länge marken innehafts och om den förvärvats genom oneröst eller benefikt fång — blir markförsäljning mera att jämföra med annan förvärvsverksamhet. Starka skäl kan anföras för att man borde — i likhet med vad som gäller i fråga om övriga förvärvskällor — vid genomförande av kommitténs förslag om »evig» realisationsbeskattning vid markförsäljning medgiva avdrag för underskott från den samlade nettointäkten av den skattskyldiges förvärvskällor. Detta kan betraktas som en naturlig konsekvens av att man utgår från våra på skatteförmågan grundade beskattningsprinciper.

Även mot *sättet att beräkna förlustavdrag* i de fall sådant medgives finns invändningar att göra. Resultatet av en förvärvsverksamhet erhålles genom att jämföra bruttointäkten med summan av de avgående posterna. Är därvid bruttointäkten större, har vinst uppkommit. I motsatt fall föreligger underskott. Detta bör få avdragas med samma belopp varmed en motsvarande vinst skulle ha tagits till beskattning.

I vilket fall som helst torde beskattningens utformning komma att medföra krav på specialreglering där skattens effekt nu är svår att överblicka. Ett exempel härpå är de situationer där industriföretag av *lokaliseringsskäl* måste etablera sig på annan ort och av denna anledning tvingas avyttra sin fastighet. Möjligtvis skulle man här kunna tänka sig att företagen finge möjlighet att reglera dylika situationer över investeringsfonderna.

Ehuru jag i princip godtar kommitténs förslag om en vidgad realisationsvinstbeskattning i samband med markförsäljning kan jag inte dela den *allmänna motivering* som ofta förekommer, nämligen att markvinsterna skulle vara väsensskilda från andra vinster och huvudsakligen härröra från samhälleliga investeringar. Värdestegringar på realvärden är i en liberal

ekonomi en naturlig konsekvens av ökande avkastning oavsett vilken karaktär tillgången har. Mycket ofta ökas givetvis avkastningen av en rörelse eller en tillgång som en följd av den allmänna expansiva samhällsutvecklingen och utan någon ägarens egen åtgärd. En sådan värdeökning är måhända ofta klarare skönjbar i fråga om marktillgångar än beträffande andra tillgångar och kan ofta framstå som mer hasardartad beroende på att samhället genom sitt planmonopol reglerar en av de viktigaste förutsättningarna för avkastningen. Detta kan emellertid inte vara något skäl för att markvinster skall betraktas som någon företeelse som skall straffbeskattas. Utgångspunkten för beskattningen kan inte få vara en önskan om total indragning, från vilken man gör de avsteg som anses nödvändiga av praktiska skäl. Beskattning av realisationsvinst på mark bör sålunda avvägas med samma kriterier som annan beskattning.

Jag kan inte heller dela kommitténs uppfattning att en *aktiv markpolitik* förutsätter att kommunerna förvärvar större delen av den för bebyggelse avsedda marken. Tvärtom tror jag att kommunerna har lättare att bedriva en framsynt plan- och markpolitik om olika intressenter i bebyggelseprocessen får tävla om marktillgångarna och därmed om möjligheten att skapa billiga bostäder i en god miljö. De kommunala markförvärven måste ofta vara betydande men en kommunal monopolisering skulle verka destruktiv och i betydande grad sätta pris-, marknads- och konkurrensmekanismerna ur spel på hela bostadsmarknaden.

NORDISK UDREDNINGSSERIE (NU) 1966

1. La Coopération internordique.

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1966

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Utsökningsrätt IV. [7]
Hyreslagstiftningssakkunniga. 1. Hyreslagstiftning. [14.] 2. Undersökning angående hyressplittringen. [15] Utkommer senare.
Arbetspromemorior i författningsfrågan. [17]
Decentralisering av naturalisationsärenden m. m. [20]
1963 års markvärdekommitté. 1. Markfrågan I. [23]

Utrikesdepartementet

Internationellt fredsforskningsinstitut i Sverige. [5]

Försvarsdepartementet

Tygförvaltningens centrala organisation. [11]
Strategi i väst och öst. [18]

Socialdepartementet

Förenklad statsbidragsgivning till hälso- och sjukvården. [6]
Omsorger om psykiskt utvecklingshämmade. [9]

Finansdepartementet

1965 års långtidsutredning 1. Svensk ekonomi 1966—1970. [1] 2. Export och import 1966—1970. Bilaga 1. [2] 3. Tillgången på arbetskraft 1960—1980. Bilaga 2. [8] 4. Handelns arbetskrafts- och investeringsbehov fram till 1970. Bilaga 3. [10] 5. Utvecklingstendenser inom undervisning, hälso- och sjukvård samt socialvård 1966—1970. Bilaga 6. [13]
Ny myntserie. [4]
Ny folkbokföringsförordning m. m. [16]
Statliga betänkanden 1961—1965. [19]
Oljebranschen. [21]

Ecklesiastikdepartementet

Yrkesutbildningen. [3]

Jordbruksdepartementet

Renbetesmarkerna. [12]

Handelsdepartementet

Lagstiftning mot radiostörningar. [22]

AB P. A. NORSTEDT & SÖNER
STOCKHOLM 1966