

TOMTRÄTTEN

Av PECCATOR

EN KONSEKVENNS av den traditionslöshet, som präglar det svenska samhället av idag, är att urgamla sociala problem då och då blir föremål för en morgonfrisk debatt, alldeles som om ingenting sagts eller hänt i frågan tidigare.

Ett exempel härpå är den diskussion i 1962 års valrörelse, som rörde frågan om rätt för kommun att expropriera tätbebyggd mark för upplåtelse av tomträtt. Ett så krångligt institut ansågs naturligtvis av rappa marketing böra hyfsas till primfaktorer, men i den politiska branschen. Från borgerligt håll hette det: »Sossarna vill socialisera egnahemmen.» Och svaret från andra sidan blev: »Det vill vi visst inte, egnahemsägarna är ju våra egna, men markspekulanterna skall klämmas åt.» Något försök att ställa in problemet i dess historiska sammanhang förekom veterligen inte.

I själva verket gällde denna för- enklade diskussion ett spörsmål, som för svenskt vidkommande troligen kan spåras till 1200-talet och säkert till 1300-talet, som blev ytterst aktuellt under första delen av 1600-talet, ställdes på huvudet —

liksom så mycket annat — av liberalerna på 1800-talet, blev föremål för radikal lagstiftning av en konservativ regering år 1907, kalfatrades år 1949 och 1954 i samband med reformer på expropriations- och jordabalkslagstiftningens område, undersöktes av den nionde markvärdestegringsutredningen år 1957 och är sedan 1960 föremål för övervägande av justitiedepartementets expropriationsutredning.

Frågan avser vem som skall äga kvartersmarken i städerna.

Sådan mark har alltid varit dyr och svåråtkomlig alltsedan människorna började använda staden som förpackningsform för sig och sitt bohag. Det är väl sant, att i de första städerna de första nybyggarna regelmässigt hade äganderätt till sin tomt. Men så fort inflyttningen kom i gång på allvar fann inom det europeiska kulturområdet statsmakten, dvs. här i Sverige Kungl. Maj:t, som ju regelmässigt stod för stadsbildningen, att äganderätt till mark i stad inte är samhällsnyttig. Kungl. Maj:t hade möjlighet att förse de nya växande städerna med mark, men marksocialisterna inom de medeltida rege-

ringskanslierna förband kronans marköverlåtelse till städerna med det oavvisliga villkoret att den donerade marken icke fick försäljas till enskilda. Borgarna, de med burskap försedda stadsinvånarna, fick endast nyttjanderätt till sina tomter, alltså en tomträttsupplåtelse, tillsvidare mot tomtören, som årligen skulle gäldas till staden. De ägde visserligen sina på tomtmarken uppförda hus men brann byggnaden hade borgarna inte utan vidare rätt att återfå tomten för återuppbyggnad utan den stod till stadens förfogande, t. ex. för gatureglering. S. k. »fria tomter», vars innehavare hade full äganderätt, förekom visserligen, men endast undantagsvis.

När stadsgrundandet på Gustaf II Adolfs tid satte särskilt hög fart, inskräptes i kungliga brev med klassisk klarhet i förening med nordisk kärvhet för de nya städernas magistrater, att det ingalunda var dem tillstätt att skaffa sig eller staden extra inkomster genom försäljning till enskilda av tomter från donationsjordarna. Och även sedan ridån gått ned för stormaktstiden heter det i kungliga resolutioner från 1700-talets början, att donationsjordarna skulle till sitt »anslagna usus förbliva och icke till någon utan högsta nöden förpantas» samt »aldrig evärdeligen abalieneras varken till borgare eller främmande». Den tingens ordning bestod allt intill dess franska revolutionen och industrialismen uppen-

barade sig samt föregångarna till vårt nuvarande folkparti övertog makten och den blygsamma härlighet, som under 1800-talet kunde redovisas inom de svenska städerna. Nu vidtog ett ytterligt intressant och av den rättshistoriska forskningen alltför litet uppmärksammat händelseförlopp inom stadshistorien, ett händelseförlopp, som närmast kan karakteriseras som en storartad om ock i något utdraget tempo hållen juridisk trolleriföreställning. Den pågick i cirka 100 år och vid seansens slut hade genom handvolter i form av kungliga brev, kupering genom partiella lagförändringar samt idogt svängande med trollstaven från kammarkollegiets sida, supplerat av moraliskt sett ganska tvivelaktig medverkan från stadsstyrelsernas egen sida i form av s. k. friköp, de »ofria tomtarna» förvandlats till »fria». Befrielseverket innebar, att den byggda tomtmark, som dittills innehafts med nyttjanderätt, nu ansågs vara ägd av besittarna, en reform som dessa måste ha betraktat såsom synnerligen sund och välbetänkt. Storskiftets och laga skiftets betydelse och välsignelse har i decennium efter decennium inpluggats i våra skolbarns hjärnor. På längre sikt torde emellertid dessa lantliga förändringar inom fastighetsväsendet icke på långt när haft samma ekonomiska vikt, som det ovan antydda händelseförloppet ifråga om stadsjorden.

Inför de konststycken, som upp-

spelades ifråga om denna mark, synes publiken ha reagerat på samma sätt som svensk allmänhet alltså reagerar inför välregisserade politiska programnummer — dvs. inte alls. Men år 1903 kunde i andra kammaren avlyssnas en motion, vari förnams ett lågmält men uppenbarligen misslynt mummel om »den stigande jordrönten» och om det förkastliga i att städerna avhändes betydande värden genom försäljning av sin ännu obebyggda mark. Motionären uttalade, att stadssamhällena borde beredas möjlighet att upplåta mark till varaktig nyttjanderätt och nyttjanderättshavarna borde få rätt att mot inteckning belåna sitt hus.

Ett lätt chockerat lagutskott konstaterade, att fast egendom bäst tillgodogöres i enskild hand och därför hade också donationsjordarna i stor utsträckning blivit »fördelade eller sålda». Nu hade »en annan strömning» emellertid inträtt, som syntes innebära återgång till äldre förhållanden. I en del fall var »strömningen» berättigad men »dess socialistiska grundtanke och vittutseende konsekvenser manade emellertid till mycken varsamhet». Gamle Marx målades alltså på väggen så snart tomträtten fördes på tal. Men motionärerna kom åter. Und hast du mich gesehen! Inom lagberedningen — en i varje fall vid denna tid av salig Marx sannolikt föga påverkad arbetsgrupp — upptogs år 1905 förslaget om ett nytt tomträttsinstitut. Två skäl an-

fördes. Det ena var önskvärdheten av att för enskilda nedbringa priset på byggnadsmark, det andra möjligheten att indraga den oförtjänta jordvärdestegringen. För städerna stod tre vägar öppna att disponera sin obebyggda mark, menade beredningen, för det första att sälja den och låta enskilda ta hand om markvärdestegringen och för det andra att själva bygga hus på marken och hyra ut dem. För dessa båda alternativ, ägnade att främja, det ena egennyttiga och det andra allmännyttiga företag, hyste beredningen icke mycket förtroende. I stället förordades ett tredje, nämligen att låta städerna behålla äganderätten till marken men överlämna åt enskilda att för egen räkning bebygga densamma. Beredningen ansåg, att den urgamla tomträtten hade avsett att åstadkomma detta prisvärda system. Man fann emellertid att institutet »ofri tomt» var så murket, att det var bäst att börja på ny kula. Högerledaren Arvid Lindmans regering framlade så år 1907 förslaget till ny tomträttslagstiftning. I propositionen återgavs uttalanden till Högsta Domstolens protokoll över lagärenden, i vilket bl. a. justitierådet Herslow närmare utvecklade motiven. Han skrädde inte orden:

»Den stegring av tomtvärdet, som är en följd av gatans framdragande, utläggande av torg, parker och andra offentliga öppna platser, anbringande av gatubelysning, kloakledningar m. fl. dylika allmänna in-

rättningar, har, fastän den åstadkommits på bekostnad av samhällets samtliga skattskyldiga invånare och således rätteligen bort tillkomma samhället i dess helhet, utslutande kommit fastighetsägarna till godo. Att detta förhållande innebär en orättvisa torde ligga i öppen dag.

Det nya rättsinstitut, som i förslaget finnes upptaget under benämningen 'tomträtt' är avsett att i någon mån råda bot på bostadsbrist med därav framkallade övriga olägenheter och göra det möjligt för samhället att även då dessa tomter upplåtas åt enskilda till bebyggande åt sig bevara någon del av den förhöjning av tomtvärdet som tid efter annan inträder utan någon åtgärd från innehavarens sida.»

Tomträttssystemet av år 1907 var, som framgår av den ovan lämnade redogörelsen, avsett för egnahemsbebyggelse — villa- och småstugebebyggelse skulle man kanske nu säga. När tomträttstiden om de 60 år som den vanligen omfattade gått till ända, var det meningen att staden skulle kunna använda marken till den ordinära slutna stadsbebyggelse som då med hänsyn till befolkningsökningen kunde erfordras. Tomträttens sociala motiv, att främja egnahem, torde bottna i 1890-talets allmänna idealistiska inställning till »röd liten stuga» och »eget bo är bäst, om också en backstuga», i kombination med sådana dystra förningar, som förekom bland plyschsoffor och kruk-

palmer vid bullret av demonstrationståg och inför ledsamma emigrationssiffror.

När man nu i 1962 års valkampanj drog fram egnahemsägarna såsom det väsentliga objektet för tomt-rättsinstitutets förmodade goda eller dåliga verkningar, synes detta — i fall av god tro — rimligen icke kunna förklaras på annat sätt än att vederbörande fått tag i någon föråldrad upplaga av »Rättskunskap för allmänheten», där 1907 års idéer framlagts till kännedom och upplysning. I själva verket har vi nämligen här i landet alltsedan år 1954 en i vissa avseenden helt annorlunda utformad tomträtt med helt andra motiv och syften än dem som låg till grund för 1907 års lagstiftning. Denna nya tomträtt angår visserligen allttjämt många småstuge- och villaägare, men viktigare är att denna besittningsform kommit till allt större användning i samband med sanering och nybebyggelse av de större städernas cityområden och också vid uppförandet av s. k. drabantstäder. Typexemplet är Nedre Norrmalm i Stockholm. Här har på tomträttsmark byggts, bygges och kommer att byggas höghus och väldiga fastighetskomplex, »egna hem» alltså för affärsbanker, varuhus, butiker och kontor till värden som kräver åtta eller sannolikt nio nollor för att på övligt sätt kunna uttryckas.

Tomträtten är numera — liksom den var före de på 1800-talet vid-

tagna förändringarna i konstruktionen — en upplåtelse på obegränsad tid — den är alltså icke såsom enligt 1907 års lag en övergående besittningsform för mindre bemedlade i avbidan på att hyreshus så småningom skall uppföras på marken. Uppsägning efter utgången av tomträttstiden — alltså i regel 60 år — kan nämligen ske uteslutande från markägarens sida och får endast ske om denne skall använda marken för bebyggelse av annan art eller på annat sätt. En sådan uppsägning kan tomträttshavaren draga inför domstol — till yttermera visso på staden—markägarens egen bekostnad. I själva verket måste alltså staden kosta på sig ett expropriationsliknande förfarande för att få tillbaka dispositionsrätten till marken.

Syftet med 1954 års reformer var att trygga tomträttshavarens ställning och därmed också öka tomtrettens kreditvärde. Men samtidigt stärktes tomträttsinstitutets markvärdeindragande effekt. Kontrakten enligt 1907 års lag upptog regelmässigt en orubblig tomträttsavgäld för den 60-åriga tomträttstiden. Härigenom kom naturligtvis vinsterna av såväl penningvärdeförsämringen som av markvärdestegringen i stor omfattning att behållas av tomträttshavaren. Enligt 1954 års lag kan frågan om avgäldens storlek upptas till prövning med ganska korta tidsintervaller, för tomter med bostadshus vart 20:e år och för andra tomter vart

10:e år. Tvist om avgäldens storlek skall liksom frågor om kontraktstidens förlängning avgöras av domstol.

Ett tredje spørsmål, som i den nya lagstiftningen ägnats särskild omsorg, är lösenförfarandet. Enligt gällande bestämmelser är staden alltid pliktig ersätta tomträttshavaren värdet av bostadsbyggnader på tomten om tomträtten skall upphöra enligt överenskommelse eller domstols dom. Lösenskyldighet ifråga om andra byggnader kan avtalas men är icke obligatorisk.

Tomträtten kunde år 1907 komma till användning endast på den mark som städerna då ägde eller förvärvade genom frivillig uppgörelse. År 1949 infördes den viktiga nyheten i expropriationslagen att kommunerna gavs rätt att förvärva icke tätbebyggd mark inom kommunområdet för upplåtelse med tomträtt. Det räcker alltså för att kommunen tvångsvis skall kunna förvärva råmark att kommunen i sin ansökan uttalar en avsikt att upplåta expropriationsobjektet med tomträtt. Och därmed är vi framme vid 1962 års diskussion om tomträtten, nämligen frågan om kommunen skall kunna få expropriera också redan bebyggd mark för tomträttsupplåtelse. Innan man tar ställning till denna fråga kanske det är riktigt att försöka sumnera fördelar och nackdelar, som för den enskilde och för samhället är förenade med institutet jämfört med äganderätten.

Som ovan nämnts har den enskilde tomträttshavaren möjlighet att sitta kvar i orubbat bo på tomten ungefär lika länge som en ägare. Båda kan naturligtvis utsättas för expropriation. Att tvångsförvärvet i tomträttshavarens (T:s) fall kan inledas genom en uppsägning ger knappast äganderättsinnehavaren (Ä) anledning till några överlägsenhetskomplex. Ä får emellertid vid expropriation ut markvärdestegringsersättning och här har naturligtvis T, som i bästa fall har att nöja sig med ett lösenbelopp för huset, en sämre ställning. Men för T kan antecknas många poäng på andra områden. För det första har T aldrig behövt göra någon investering för marken, när han förvärvade tomten. Särskilt när fråga är om citytomter med ett markvärde om flera tusen kronor per kvadratmeter blir denna utgift icke obetydlig. Om Ä och T haft lika ekonomi vid tiden för förvärvet och skaffat sig precis likadana tomter har T alltså haft möjlighet att kosta på sin nybyggnad ett lika stort belopp som Ä fick punga ut med äganderätten till marken. Vidare bör uppmärksammas, att T inte blir helt utan förtjänster på markvärdestegring och penningvärdeförsämring. Avgälderna regleras ju i sämsta fall (ur T:s synpunkt) endast vart tionde år. Då kanske avgälden tar ett språng uppåt. Men värdeförändringarna sker successivt och under åtminstone nio år har alltså T kunnat

njuta fördelar av denna successiva värdeförändring. Ä kan vidare drabbas av svåra ekonomiska bakslag som T undgår. En sådan är förändring av den i stadsplanen angivna byggnadsrätten. Ä har köpt en tomt med en gammal fyravåningsbyggnad på, där emellertid byggnadsrätten för nybyggnad enligt stadsplanen är tio våningar och efter den planen har Ä betalt marken. En tid efter förvärvet kommer stadens byggnadsmyndigheter på idén att nybebyggelse bara får ske med sju våningar. Ä brukar i denna situation begripligt nog anse sig bestulen av samhället men hans förbittrade böner om kompensation förmår icke en ogin stadskassa att ersätta honom ett enda rött öre av förlusten. T kan däremot ta en sådan händelse med trankilitet. Kapar staden byggnadsrätten, kapar nämligen T tomträttsavgälden och för detta har han uttryckligt stöd i lagen. Det är visserligen sant att T icke såsom Ä kan göra vinster genom att i fall, motsatta det nyss angivna, byggnadsrätten ökar. T drabbas nämligen då av stigande avgäld. Men Ä:s möjlighet att delta i lotterier om byggnadsrätt synes icke särdeles värdefull, då ju nämligen lotteriet har till förutsättning att deltagaren lika gärna kan berövas betydande värden.

Ä för överhuvudtaget en ekonomiskt sett mera riskabel tillvaro än T. Ä kan sålunda råka ut för gatavidgning utanför sin tomt och kan då utsättas för exorbitanta krav på

gatumarkersättning och gatu-
byggnadskostnadsbidrag, kalami-
teter som inte kan drabba T, ty så-
dana obehagliga överraskningar är
förbehållna Ä-kategorien.

Ur samhällets synpunkt är gi-
vetvis markvärdeindragningen ge-
nom avgäldsregleringen tomträtts
främsta positiva sida. Men därtill
kommer en annan fördel, som kan
sägas vara till gagn för både sam-
hället och tomtägaren, särskilt när
det är fråga om tomträtt i ombygg-
nadscentra. Ett gemensamt drag
för den bebyggelse som här sker är
att fastigheterna inte längre fram-
träder som slutna och av grannfas-
tigheterna oberoende enheter. Ge-
mensamhetsanordningar i form av
värmecentraler, parkeringsplatser,
garage eller in- och utfarter blir
allt vanligare företeelser. Enligt nu
gällande lagstiftning kan inte för
Ä-fastigheter rättsförhållandena rö-
rande dylika gemenskaper lösas
tillfredsställande. Däremot går det
högst galant om fastigheterna inne-
has av T-kategorien. I tomträtts-
kontrakten, som får sakrättslig
verkan för varje ny T som kom-
mer att inneha tomten, kan hela
denna trassliga juridiska härva re-
das ut på ett smidigt sätt. Det är
visserligen sant att en ny lagstift-
ning om gemensamhetsanordningar
för Ä-fastigheter är på väg, men
utan att avslöja dess innehåll kan
man med största sannolikhet för-
utse att denna reglering blir av
mycket invecklad och svårmanöv-
rerad beskaffenhet. Flera andra lik-

nande juridiskt-tekniska problem,
ofta av stor ekonomisk vikt, som
uppkommer vid modern stadsbygg-
nad, kan lösas med hjälp av tomt-
rättsystemet, medan äganderätts-
systemet ger upphov till rättsosä-
kerhet och krångligheter.

Vad skulle det då innebära om
städerna gavs rätt att genom expro-
piation förvärva bebyggd tomt-
mark — återförvärva kunde man
väl säga med hänsyn till den histo-
riska utvecklingen — för upplåtel-
se av tomträtt. Ur egnahemsäga-
rens synpunkt förefaller en sådan
expropriation föga skrämmande. Ä
skulle vid förvandling till T få ut
ett kapitalvärde för marken — ett
för många ägare av äldre hus väl-
kommet restaureringsbidrag — och
i fortsättningen ha att betala en år-
lig avgäld men i övrigt sitta i orub-
bat bo. Om Ä har ett hyreshus
skulle övergången från att vara Ä
till att bli T betyda detsamma, men
härtill kommer att vederbörande
skulle kunna lita på att den i grann-
hus planerade gemensamma pann-
centralen och övriga gemensam-
hetsanordningar kunde komma till
stånd och också tillfredsställande
omhänderhas i fortsättningen.

Den för sin resultatlöshet beröm-
da markvärdeutredning, som full-
bordades 1957, kan inte sägas ha
givit uttryck för en likriktad me-
ningsbildning ifråga om de pro-
blem den hade att behandla. Tvärt-
om var den så nyanserad att tre
vitt skilda förslag i frågan fram-
fördes. Endast på en punkt var man

enig, nämligen om behovet av utvidgad expropriationsrätt för upplåtelse med tomträtt. Ordföranden uttalade, stödd av en kommittéledamot: »De fördelar med tomträten som här ovan beskrivits torde kunna motivera icke blott att den nuvarande rätten för kommunen att exproprieras för tomträttsändamål bibehålles utan att bestämmelsen utvidgas till att avse jämväl den tätbebyggda marken.» Det faller av sig självt att förslaget nr II, som omfattades av de socialdemokratiska medlemmarna av kommittén också livligt tillstyrkte att äganderätten till marken i städerna successivt förändrades till tomträtt.

Viktigare var att i förslag III, avgivet av samtliga borgerliga ledamöter i kommittén, yttrades: »Vi

anser alltså skäl finnas att överväga möjligheterna att kommuner genom *tomträttsexpropriation* inom tätbebyggt område skulle kunna förvärva *äganderätt till enbart marken* medan fastighetsägaren behåller därpå uppförda byggnader och därjämte erhåller rätt att få marken upplåten med tomträtt.»

Dessa politiker och sakkunniga som representerade skilda partier och åsiktsbildningar och som fått tillfälle intränga i problemen var sålunda alla lika övertygade om det riktiga i att bereda tomträten en plats i solen. Än tyngre än dessa utsagor synes emellertid väga den sky av vittnen som i ekonomisk handling inom vårt lands mest betydande stadscentra ådagalagt sin tilltro till tomträttsinstitutet.