

JUSTITIEDEPARTEMENTETS MARK- POLITISKA PROVKÖK

Av PECCATOR

»... vill jag förorda att hela spørsmålet om värdestegringsindragning underkastas fortsatt utredning. Det är min avsikt att så snart riksdagen behandlat de förslag till ändring i expropriationslagstiftningen vilka torde komma att framläggas för densamma föranstalta om att sådan utredning igångsättes och skyndsamt föres till slut.» (Departementschefen i Kungl. prop. 184/1949 vid behandling av frågan om s. k. exploateringsavgifter, sid. 176.)

»... saknas enligt min mening tillräckligt underlag för att — — — i detta lagstiftningsärende föreslå införandet av en särskild värderingsregel, som skulle begränsa markägarnas rätt att vid expropriation få ersättning för — — — redan uppkommen värdestegring. Det är emellertid min avsikt att inom kort begära bemyndigande att tillkalla en särskild utredning, som skall ha till uppgift att verkställa en förnyad undersökning av frågan om indragning av oförtjänt värdestegring.» (Departementschefen i Kungl. prop. 218/1953 om zonexpropriation, sid. 78.)

»En generell lösning av problemet att mot varandra kvitta saneringsförluster och vinster förutsätter att s. k. oförtjänt markvärdestegring i framtiden på något sätt kan förbehållas det allmänna. — — — Enligt vad som förebådats — — — kommer denna fråga att anförtros en särskild utredning.» (»Saneringsfrågan», SOU 1954: 31, sid. 91.)

»Utredningen har redan på ett tidigt stadium av sitt arbete varit inne på tanken att föreslå slopande av bestämmelserna i 59 och 67 §§ BL om att vissa frågor skall prövas av K. Maj:t. Emellertid har utredningen avstått härifrån av den anledningen att frågan om indragning av oförtjänt markvärdestegring är föremål för övervägande inom en särskild kommitté.» (»Förenklad Byggnadslagstiftning», SOU 1957: 21, sid. 116.)

De här ovan gjorda citaten utgöra en provkarta på de förväntningar, som knutits till markvärdeutredningen, det av ordförande, 6 politiker och 11 experter sammansatta teamet, som under december förra

året framlade resultatet av sina mödor. (SOU 1957: 43.) Denna utredning kom i själva verket att under flera år fungera såsom någon sorts provkök för allehanda frågor av markpolitisk natur. Dit remitterades problem, vars lösning icke ansågs möjligt eller opportunt att omedelbart åstadkomma eller presentera. Tanken var väl härvid att sedan den stora utredningen utfunderat ett generalrecept i värdestegringsfrågan så skulle åtskilliga andra anrättningar av mindre vikt lätteligen låta sig tillredas. För många stod det emellertid klart, att dessa förhoppningar icke skulle infrias, ty problemet om generell indragning av markvärdestegring företer betänkligheten med andra problem av klassisk natur, sådana som frågorna om cirkelns kvadratur och konstruktionen av perpetuum mobile. Åtta tidigare svenska utredningar ha gått bet på uppgiften att utfinna en rättvis, enkel och ur kostnadssynpunkt rimlig metod för indragning till det allmänna av den vinst, som en enskild person kan göra till följd av att marken till hans fastighet erhåller ökat värde utan att han själv på något sätt varit därför verksam. Under sådana förhållanden kanske det är mera ägnat att förvåna, icke att utredningen ej utmynnat i ett enhälligt förslag, utan fastmera att så många nya värdefulla synpunkter genom utredningsarbetet blivit sammanbragta. Betänkandet innehåller en elegant och intresseväc-

kande redovisning av jordägarättens historia i vårt land. Av särskilt intresse är framställningen av de förändringar i äganderätten till stadsjorden, som under 1800-talet ägde rum. Dessa förhållanden ha visserligen på sin tid belysts i Prawitz' bekanta arbete »Tomter och stadsägor», men här bliva de behandlade mer ingående och i ett större sammanhang. I betänkandet visas sålunda, huru under föregående århundrade den av städernas borgare samägda odal- och donationsjorden, varå stadsbebyggelsen huvudsakligen tidigare var uppförd, successivt förvandlades till tomter under enskild äganderätt — en liberalistisk utveckling, som till sina ekonomiska verkningar torde haft en betydelse jämförlig med den, vilken samtidigt eller dessförinnan åvägabringades medelst skifteslagstiftningen ifråga om jord på landet. Även markvärdeindragningens problemställning har i betänkandet blivit allsidigt och inträngande belyst i en översikt av de olika värdestegringskategorierna. Här beröres den markvärdestegring, som kan äga rum till följd av att naturtillgångar upptäckas på en fastighet och som enligt betänkandet icke kan anses oförtjänt. Detta attribut tillägges däremot den värdestegring, som uppkommer genom att i närheten av fastigheten offentlig investering göres i form av nya kommunikationsleder e. dyl. Med sådan värdestegring jämföras den, som icke kan hänföras till något bestämt

statligt eller kommunalt företag utan har sin grund i den allmänna ekonomiska utvecklingen på en viss ort eller inom hela landet. Rättsutvidgning omnämnes vidare som en orsak till oförtjänt värdestegring. Därmed åsyftas t. ex. det fallet, att en fastighetsägare i stad enligt ny stadsplan tillåtes bygga en eller två våningar högre än enligt äldre stadsplan, varigenom fastighetsvärdet stiger. Ytterligare beröres värdestegring uppkommande i samband med markexploatering för tätbebyggelse, samt värdestegring till följd av att hyresregleringen bortfaller och slutligen värdestegring genom räntesänkning och genom försämrat penningvärde.

Betänkandets huvudförslag, betecknat nr 1, har till upphovsman kommitténs ordförande, häradshövdingen Anderberg. Detta förslag har biträts endast av en kommittéledamot. Det Anderbergska projektet innefattar ett försök till generell lösning av värdestegringsproblemet. Förslagsställaren tror sig ha funnit en ny användbar metod genom att konstruera ett tvångsintekningsinstitut, avsett i princip att gälla alla fastigheter, som icke endast ha lantbruks- och skogsvärde. Tvångsintekningen, kallad markvärdehypoteket, skall till storleken bestämmas för varje fastighet genom att densamma vart femte år värderas. Om en värdering vid senare tidpunkt ger ett högre värde än vid den föregående, skall fastigheten belastas med hypotek motsvarande skillna-

den. Ägarens egna förbättringsarbeten samt värdeökning genom inflation skall dock ej medräknas. Tvångsintekningen skall förräntas efter en räntesats som bestämmes av riksdagen. Genom denna tvångsränta, som skall hälftendelas mellan stat och kommun, skall sålunda det allmänna och icke den enskilde komma i åtnjutande av markvärdestegringen.

Förslag nr 2, avgivet av två av kommitténs socialdemokratiska ledamöter, samt förslag nr 3, avgivet av kommitténs tre borgerliga ledamöter, inledas båda med en förkrossande kritik av förslag nr 1. Den skönmålning, som i förslag nr 1 givits tvångsintekningssystemet, bortskrapas alltså med lika stor intensitet av de båda socialdemokraterna som av de borgerliga. Tvångsintekningen visas vara en felkonstruktion ur en mängd olika synpunkter. Bl. a. påvisas, att systemet tillför det allmänna värdeökning icke endast så vitt gäller marken utan också ifråga om byggnader, varför värdeindragningen i konsekvensens namn även borde omfatta aktier, fartyg och möbler m. m. Vidare påpekas, att kostnaderna för tvångsintekningssystemets genomförande skulle uppgå till snart sagt astronomiska tal. Alldeles bortsett härifrån är tvångsintekningen förenad med ett betydande inkomstbortfall för det allmänna, särskilt för statens vidkommande.

Den i teorien så vackra byggnad, som Anderberg uppfört, sönderslås

alltså effektivt och obarmhärtigt av hans kollegor inom kommittén. Vad ha dessa då själva att föreslå? Den förnämsta nyheten i det socialdemokratiska förslaget utgöres av en gammal bekant från värdestegringslaboratorierna världen runt, nämligen värdestegringskatten. Några nya idéer beträffande utformningen av denna skatt ha dock icke framförts utan krav har endast ställts på ytterligare utredning angående detta alternativ. De borgerliga ha såsom en nyhet presenterat ett system med s. k. båtnadsbidrag, en sorts avgifter, som man tänkt sig skola vid fall av offentlig investering kunna åläggas fastigheter, vilka därav draga uppenbar fördel. Även detta system har emellertid endast skisserats och torde närmare behöva bearbetas om det praktiskt skall kunna realiseras.

Markvärdeutredningen torde slutgiltigt visa, att en generell metod för markvärdeindragning icke låter sig åstadkomma, om man nämligen vidhåller kravet att metoden skall vara på en gång effektiv, rättvis och billig. Om man icke helt vill avstå från att lösa problemet, blir slutsatsen då, att man måste fortsätta på de partiella metodernas väg och att man är hänvisad till att bygga vidare på vad som åstadkommits ifråga om markvärdeindragning exempelvis i byggnadslagen och i expropriationslagen. En sådan partiell reform har i samtliga betänkandets förslag förordats. Den avser att ge städerna en vid-

gad expropriationsrätt och anknyter till det stadgande i expropriationslagen, som tillåter kommun att tvångsförvärva obebyggd mark, om kommunen förklarar att marken framdeles skall upplåtas med tomträtt. Hela kommittén är enig om att detta stadgande icke rimligen bör begränsas till den obebyggda marken utan att även bebyggd mark för tomträttsupplåtelse bör kunna förvärfvas av det allmänna. Det intressanta med en sådan expropriationsform är att kommunen efter expropriationen icke varaktigt kan behålla byggnaderna på marken. I tomträttens natur ligger nämligen, att en byggnad på mark som upplåtes med sådan rätt samtidigt måste överlåtas till markinnehavaren. Om kommunen får för tomträttsändamål expropriera bebyggd mark betyder detta alltså att kommunen endast momentant kan besitta äganderätten till byggnaderna. — Räckvidden av den utvidgade expropriationsrätten för kommun har av förslagsställarna nyanserats på olika sätt. De borgerliga ha ansett sig böra förorda en mera begränsad rätt till sådan expropriation, medan socialdemokraterna givit rätten en vidare innebörd. I huvudsak syfta emellertid förslagen åt samma håll. Att principiell enighet sålunda kunnat vinnas i den viktiga frågan om tomt-rättsexpropriation sammanhänger uppenbarligen med att samtliga sakkunniga haft anledning närmare studera de gynnsamma verkningar

denna besittningsform medför, verkningar som ingalunda voro åsyftade eller ens kunde förutses, när tomträttsinstitutet år 1907 av den då sittande högerregeringen infördes i vårt land. Framför allt för de större och mellanstora städer, som stå inför en nödvändig ombyggnad av sitt centrum, har nämligen tomträtten blivit en önskvärd för att icke säga nödvändig form av fastighetsdisposition. Detta sammanhänger med att stadskärnorna numera icke endast bebyggas i markytan utan ofta i flera våningar under denna samt att trafikområden över, i och under markytan korsa tomterna. Till följd härav måste man numera då det gäller intensiv stadsbyggnad räkna med en helt ny dimension både ur teknisk och juridisk synpunkt, en dimension som kräver ett mera lätthanterligt instrument än äganderätten. Detta instrument utgöres av tomträtten, som tillåter generalservitut och positiva servitut i en omfattning som icke är tänkbar ifråga om fastigheter under äganderätt. Förslagsställarna ha vidare uppenbarligen kommit till klarhet om att en besittning av stadsfastighet med tomträtt för den enskilde icke innefattar en försämring av hans rättsläge jämfört med besittning med äganderätt utan tvärtom i flera hänseenden en förbättring. Vår stadsplanlagstiftning, som därutinnan icke skiljer sig från utländsk rätt, ger nämligen icke den som äger en fastighet och som utsettes för ingrepp genom stads-

planeändringar någon reell möjlighet till ersättning. Det är icke ovanligt att köpeskillingen för en fastighet beräknats, icke blott med hänsyn till det bestående husets värde utan även med hänsyn till att fastigheten enligt den vid köpet gällande stadsplanen vid om- eller nybyggnad skulle kunna förses med ytterligare en eller två våningar. En stadsplaneändring kan medföra, att dessa extra våningar elimineras ur stadsplanen, varvid en betydande minskning sker av fastighetsvärdet. Någon kompensation härför kan ägaren som nämnt i regel icke påräkna. En tomträttshavare kommer däremot att efter relativt kort tid kompenseras efter en sådan stadsplaneändring. Han betalar ju för marken en avgäld och denna avgäld skall just i ett fall som det nyss angivna sänkas, liksom den vid förbättring av byggnadsrätten skall höjas. På samma sätt förhåller sig, om det allmänna genom en nyanläggning försämrar värdet på en affärs- eller bostadsfastighet. En spårvägslinje berörande en viss fastighet har till exempel haft hållplats alldeles invid denna. Så nedlägges spårvägslinjen och ersättes med en busslinje eller en tunnelbana på mycket längre avstånd från fastigheten. Fastighetens värde sjunker men ägaren erhåller ingen ersättning. Hade han däremot varit tomträttshavare, skulle han kompenseras för värdeförlusten genom lägre avgäld. Det argument, som anföres mot markvärdestegringsin-

dragning överhuvud taget, nämligen att den logiskt förutsätter en markvärdestegringsersättning till ägare, av de fastigheter, som lida skada genom samhällsutvecklingen, det argumentet bortfaller alltså om tomträttsinstitutet tillämpas. I själva verket utgör tomträttsinstitutet icke blott ett medel för samhället att tillgodoföra sig uppenbara markvärdestegringar utan också ett medel att åstadkomma rättvisa vid förändringar i stadsbilden.

Den enstämmighet inom markvärdeutredningen, som sålunda tillkännagivits angående tomträten, har verkat förbryllande på en del gott folk som kommenterat utredningen. På visst borgerligt håll har det sagts, att tomträten medför nackdelar både för kommunerna och för den enskilde, för kommunerna därigenom att denna besittningsform medför ökad belastning av kommunernas redan förut hårt trängda investeringsschema och för den enskilde därigenom att den icke ger honom samma svängrum som den enskilda äganderätten. Härtill är endast att säga, att i dagens läge det icke torde vara möjligt för kommunerna att annat än undantagsvis inlåta sig på expropriationer i värdestegringsindragningssyfte. Detta är emellertid en följd av den rådande kapitalknappheten, som även i många andra hänseenden för närvarande hindrar staten, kommunerna och enskilda från att göra på lång sikt förnuftiga och vinstgivande placeringar. Men lika litet

som man på grund av dessa svårigheter på kapitalmarknadens område känner sig tvingad att avstå från att planera kapitalkrävande men förnuftiga tekniska rationaliseringar, lika litet torde man behöva avstå från att använda förnuftet då det gäller att driva markpolitik på längre sikt. Det bör understrykas, att förslaget om vidgad tomträttsexpropriation icke gör anspråk på att vara en generell värdestegringsindragningsmetod sådan som tvångsinteckningen. Endast i klara och uppenbara fall torde expropriationsmetoden kunna komma till användning. Vad beträffar den andra invändningen, grundad på uppfattningen om äganderättens företräden ur enskild synpunkt framför tomträten, så må hänvisas till vad här förut uttalats om den större trygghet, som råder för tomträttshavare både då det gäller ändringar i stadsplan och i kommunikationsnät, än som kan garanteras dem, vilka med äganderätt besitta sina fastigheter. Detta viktiga förhållande lär bland annat ha medfört, att ingen villaägare med tomt rätt i Stockholms, Malmös eller Göteborgs förstäder bekajas med några mindervärdeskomplex inför villaägare i exempelvis Stocksund och Djursholm, vilka i regel äga sina tomter. Det bör också nämnas, att de stora finansintressena icke tvekat att bygga på tomträttsmark i storstädernas centrum. Bland exemplen i Stockholms mitt må nämnas Bonnierkoncernens stora kom-

plex vid Torsgatan samt Svenska Lantbruksförbundets och Stockholms läns Sparbanks nybyggnader vid Klarabergsgatan. Det bör också utan att därmed några hemligheter

avslöjas erinras om det stora intresse de stora rikstidningsföretagen visat för tomträttsupplåtelse för nybyggnader i Stockholms centrala delar.