

Uppsägning av tomträtter

Erik Löfgren

Copyright © Erik Löfgren
Fastighetsvetenskap
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00 LUND

ISRN/LUTVDG/TVLM 10/5217 SE

Uppsägning av tomträtter

Uppsägning av tomträtter

Termination of site leasehold

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Erik Löfgren, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Ulf Jensen, professor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Klas Ernard Borges, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Johannes Fält, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Tomträtt, uppsägning, ersättning, expropriation, kommun

Keywords:

Site leasehold, notice of cancellation, compensation, expropriation, municipality

Uppsägning av tomträtter

Abstract

The purpose of this essay is to find out for what reasons the site leasehold agreement can be terminated and what the site lessee is given in compensation. This is compared to the legislation for expropriation. It has also been examined if creditors find site leaseholds good for mortgage lien or not due to the legislation about termination of site leaseholds. These questions have been answered by doing researches in the groundwork for the legislation that regulates site leaseholds. To investigate how site leaseholds are terminated in practice and what creditors think about site leaseholds interviews have been made with employees at a municipality, a real estate company and a creditor. Termination of site leaseholds is rare but a case study from the city of Gothenburg has been made. An overall conclusion is that the regulation of termination of site leaseholds are not very strict wherefore termination of site leaseholds can be an effective alternative for a municipality to get land access instead of expropriation or using detailed development plans. The compensation to the site lessee will also be less if the site leasehold is terminated compared to the case that the site leasehold is expropriated.

Uppsägning av tomträtter

Sammanfattning

Tomträtt innebär att det allmänna via främst kommuner kan upplåta sin mark för en årlig avgäld. Tomträtt är på många sätt likställt äganderätt till fastighet. Bl.a. kan tomträttsinnehavaren bebygga, pantsätta och sälja tomträtten. På några vis skiljer sig dock tomträtten från äganderätt till fastighet. Dessa undantag hänger samman med de politiska skäl som införandet av tomträtten hade. Bl.a. var syftet med tomträtten att kommunen ska kunna säga upp tomträtten för att kunna ta tillbaka marken efter utgången av avtalsperioden om marken behövs för annat ändamål.

Då tomträtten innehas som om tomträttsinnehavaren ägde marken skulle uppsägning därför kunna jämföras med tvångsförvärv av mark som t ex expropriation. För expropriation av fastighet eller tomträtt finns det tydliga regler för vilka skäl som kan motivera expropriation och vilken ersättning som då ska ges. Reglerna om tomträtter är däremot mer otydliga med att reglera dessa frågor. Med bakgrund mot detta är syftet med detta arbete att utreda och redogöra med vilka skäl en kommun kan säga upp en tomträtt och vilken ersättning som då ska ges. Det ska också utredas hur kreditgivare ser på tomträtten som säkerhet för krediter med tanke på reglerna om uppsägning av tomträtter. Syftet med detta arbete är också att redogöra för ett aktuellt rättsfall angående uppsägning av en tomträtt med kommersiellt ändamål i Göteborg.

Arbetet har genomförts genom att med litteratur och förarbeten till lagstiftningen om tomträtter undersöka vad som är innebörden av aktuella lagparagrafer. För att undersöka tillämpningen och konsekvenserna av uppsägning i praktiken har bl.a. personer anställda på en kommun, en bank och ett fastighetsbolag intervjuats.

En slutsats i detta arbete är att det är oklart var gränsen går för tillåtna och ej tillåtna uppsägningar. Med tanke på de lösa kraven för uppsägning kan tomträtten troligtvis vara ett effektivt medel för en kommun för att komma åt mark som behövs till nytt ändamål så länge kommunens planer sammanfaller med tomträttsavtalets utgång. Avgörande för ifall en kommun ska säga upp en tomträtt kan alltså vara kommunens inställning till om uppsägning är ett politiskt accepterat alternativ istället för t.ex. expropriation. Att antalet tomträttsupplåtelser och antalet uppsägningar varierar kraftigt mellan olika svenska kommuner tyder också på att även politiken kan vara avgörande. Vad gäller ersättningens storlek blir skillnaden i ersättning till tomträttshavaren stor beroende på ifall tomträtten sägs upp eller om den tvångsförvärvas. Skillnaden har troligtvis också blivit större då det nyligen införts en regel om ett påslag på 25 % av marknadsvärdet vid expropriation.

Då bara en kommun har intervjuats finns det därför möjligheter att utveckla detta arbete genom att intervjua fler kommuner angående hur de ser uppsägning av tomträtter som ett planpolitiskt medel.

Uppsägning av tomträtter

Förord

Detta examensarbete skrevs under hösten 2010 och är den avslutande delen av min utbildning i lantmäteri på LTH. Uppsägning av tomträtter är mycket ovanligt men med tanke på situationen som har uppstått i Göteborg där kommunen har sagt upp ett 20-tal tomträtter de senaste åren har det varit en spännande process att utreda vad som egentligen gäller vid uppsägning.

Jag vill ge ett extra stort tack till alla som ställt upp på att svara på olika frågor under arbetets gång. Utan era kunskaper och erfarenheter hade detta arbete saknat den praktiska återkopplingen.

Jag vill även tacka min handledare Ulf Jensen som gett mig inspiration till att skriva om detta ämne genom att berätta om rättsfallet i Göteborgs kommun angående den så kallade Bananpiren.

Erik Löfgren

Lund, 2010-12-06

Uppsägning av tomträtter

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	15
1.1 Bakgrund.....	15
1.2 Syfte.....	16
1.3 Metod och utgångspunkt.....	16
1.4 Avgränsning.....	17
1.5 Disposition.....	18
1.6 Källkritik.....	19
2. Tomträtten som upplåtelseform.....	21
2.1 Generellt om juridiken kring tomträtter.....	21
2.2 Tomträtsupplåtelser idag.....	22
2.3 Syftet med upplåtelseformen.....	24
2.3.1 Historisk tillbakablick med politiska motiv.....	24
2.3.2. Tomträtten som panträttsobjekt.....	29
2.4 Koppling till expropriationslagen.....	30
3. Juridiken kring uppsägning av tomträtter.....	31
3.1 JB 13:14 – Skäl för uppsägning.....	31
3.1.1 Jämförelse med expropriation.....	32
3.1.2. Intervjuades synpunkter.....	34
3.1.2 Övriga kommentarer av författaren.....	38
3.2 JB 13:16 – Tomträttshavarens klander av uppsägning.....	39
3.3 JB 13:17 – Ersättning vid uppsägning.....	40
3.3.1 Val av värdebegrepp/värderingsmetod.....	40
3.3.2 Egendomens värde.....	44
3.3.3. Avtal om ingen ersättning.....	45
3.3.4 Jämförelse med expropriationsersättning.....	45
3.3.5 Intervjuades kommentarer.....	47
3.3.6 Övriga kommentarer av författaren.....	51
3.4 JB 13:23 – Tvist om ersättningens storlek.....	53
4. Rättsfall från Göteborgs kommun.....	53
4.1 Bakgrund till problemet.....	53
4.2 konsekvenser.....	54

Uppsägning av tomträtter

4.3 Avgörande i Kammarrätten angående Bananpiren.....	56
4.4 Kommentarer från NAI Svefa och Göteborgs fastighetskontor	57
4.5 Övriga kommentarer av författaren	58
5. Resultat och diskussion	59
5.1 Fråga 1 – Med vilka skäl kan en kommun säga upp en tomträtt?	59
5.2 Fråga 2 – Hur skiljer sig ersättningen till tomträttshavaren enligt JB 13 kap. från reglerna om expropriationsersättning?	60
5.3 Fråga 3 – Hur påverkar reglerna om uppsägning av tomträtter bankernas värderingar av tomträtter vid utlåning med tomträten som säkerhet?	61
5.4 Fråga 4 – Hur har situationen med Göteborgs kommersiella tomträtter uppstått och måste avtalsklausulen följas?	63
Referenser.....	65

Förkortningar av använda författningar

Lagen (1907:36) om nyttjanderätt	NJL
Jordabalken	JB
Plan- och bygglagen (1987:10)	PBL
Fastighetsbildningslagen (1970:988)	FBL
Expropriationslagen (1972:719)	ExL
Regeringsformen (1974:152)	RF
Kommunallagen (1991:900)	KL

Uppsägning av tomträtter

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Tomträtt till fastighet kan i många hänseenden jämföras med äganderätt till fastighet. En tomträttsinnehavare kan både bebygga, pantsätta och överlåta tomträten enligt jordabalkens 13 kap. Tomträttsavtalen skrivs för en lång tid och i övrigt är lagstiftningen utformad för att göra tomträten till en bra hypotekarisk panträtt. En nackdel för tomträttsinnehavaren och kreditgivare med tomträten som säkerhet är dock att tomträten kan sägas upp av kommunen. Normalfallet är att kommunen då ska ge någon form av ersättning till tomträttsinnehavaren.

Konsekvenserna blir troligtvis likadana som vid tvångsförvärv av mark som t.ex. expropriation i och med att tomträttsinnehavaren innehar marken som om han ägde den. Ändå är lagstiftningen om tomträtter otydlig med att beskriva under vilka omständigheter en tomträtt kan sägas upp och hur ersättningen till tomträttsinnehavaren då ska beräknas. Detta står i kontrast mot de uttömmande expropriationsändamålen och ersättningsprinciperna i ExL. Skulle tomträten istället exproprieras skulle dessa regler gälla. Skillnaden i ersättning blir troligtvis ännu större med de nya reglerna om expropriation som innebär ett påslag på 25 % av marknadsvärdet. Syftet med denna rapport är därför att utreda med vilka skäl en tomträtt kan sägas upp och vilken ersättning som då ska ges.

Ett aktuellt rättsfall från Göteborgs kommun speglar en problematisk situation som uppstått i Göteborg i samband med uppsägning. Sedan början av 2000-talet har det i Göteborg sagts upp ett 20-tal tomträtter för kommersiella ändamål för att ge utrymme åt olika stadsförnyelseprojekt. För i stort sett alla kommersiella tomträtter i Göteborg gäller att rätten till ersättning har avtalats bort vilket är en möjlighet enligt JB 13 kap. Kommunen har ändå valt att ge ersättning enligt ersättningsprincipen tekniskt nuvärde för att inte avskräcka näringslivet i Göteborg. I ett domslut av Kammarrätten har det konstaterats att kommunen inte haft befogenheter att betala ut ersättning i strid mot avtalsklausulerna.

Okklarheterna i jordabalken om beräkning av ersättning leder till frågan vilket värdebegrepp/värderingsmetod som ska användas ifall ersättning ändå ska ges. Fastighetsbolaget NAI Svefa har i uppdrag åt Göteborgs kommun analyserat hur värdeutfallet för de kommersiella tomträterna i Göteborg blir beroende på vilken värderingsmetod kommunen använder. Deras rapport presenterar dessutom sammanställda värden för alla dessa tomträtter i Göteborg varför rapporten är ett bra underlag till att analysera genomsnittliga skillnader då olika värdebegrepp används. Rapporten presenterar också två stora kreditgivares syn på situationen i Göteborg.¹

¹ Joachim Wallmark och Linnéa Lindqvist. *Tomträtter upplåtta för kommersiella ändamål i Göteborg – En analys av konsekvenserna vid olika principer för ersättning* (Göteborg: Nai Svefa, 2010)

Rapporten konstaterar däremot inte vilket värdebegrepp som JB 13 kap. om tomträtter egentligen syftar på. Rapporten tar inte heller upp frågan med vilka skäl en tomträtt kan sägas upp. Dessa två frågor blir därför extra aktuella att utreda i nuläget. Det ska också utredas vilka alternativ Göteborgs kommun har att agera på och hur kreditgivarna i allmänhet ser på tomträtten som creditsäkerhet med tanke på de något otydliga reglerna om uppsägning av tomträtter.

1.2 Syfte

Syftet med detta arbete är att besvara följande frågor:

- Med vilka skäl kan en kommun säga upp en tomträtt?
- Hur skiljer sig ersättningen till tomträttshavaren enligt JB 13 kap. från reglerna om expropriationsersättning?
- Hur påverkar reglerna om uppsägning av tomträtter bankernas värderingar av tomträtter vid utlåning med tomträtten som säkerhet?
- Hur har situationen med Göteborgs kommersiella tomträtter uppstått och måste avtalsklausulen följas?

1.3 Metod och utgångspunkt

Arbetet utfördes inledningsvis genom att ta fram kunskap inom området med hjälp av litteratur och förarbeten till lagstiftningen om tomträtter. De teoretiska kunskaperna användes till att undersöka syftet med upplåtelseformen och därmed förstå och redogöra för innebörden av främst 14 och 17 §§ i JB 13 kap. Det teoretiska arbetet användes också för att belysa vilka oklarheter som finns angående reglerna om uppsägning av tomträtter.

Dessa oklarheter och dess konsekvenser i praktiken har sedan försökt klargöras med hjälp av intervjuer med personer anställda på Göteborgs fastighetskontor, Handelsbanken, NAI Svefa och justitiedepartementet. Förutom de personer som intervjuats av författaren redogörs det i vissa fall även för vad som framkommit under intervjuer som gjorts av NAI Svefa i samband med framtagandet av företagets tidigare nämnda rapport. De personer som intervjuats av NAI Svefa är bl.a. anställda på några svenska kommuner och företrädare från de två bankerna SEB och Swedbank. Samtliga personer som intervjuats av författaren finns under kap. Referenser sist i rapporten. Då åsikter från de intervjuer som NAI Svefa har gjort används i denna rapport nämns det i texten vem som har gett åsikterna.

Ett rättsfall angående de kommersiella tomträtterna i Göteborg har också studerats för att utreda vad som är bakgrunden till problemet och hur situationen skulle kunna hanteras.

En utgångspunkt i denna rapport är att uppsägning av en tomträtt får samma konsekvenser som om tomträtter skulle tvångsförväras med t ex expropriation, dvs. att tomträttshavaren skiljs från marken mot hans vilja. Jämförelsen mellan uppsägning och expropriation av tomträtt blir också meningsfull då alla andra regler för tvångsförvärv av mark hänvisar till ExL's ersättningsbestämmelser för bestämmande av ersättning. Syftet med denna rapport var inte att argumentera för vad som är rättvist utan istället att jämföra reglerna om uppsägning av tomträtter med reglerna för expropriation för att hitta skillnader. I den mån det behövs för att förklara denna skillnad har politiska åsikter från olika tidpunkter nämnts.

1.4 Avgränsning

Arbetet har avgränsats till att främst gälla reglerna i ExL och JB 13 Kap. Arbetet har inte bestått av att beräkna de ekonomiska effekterna för uppsägning och expropriation av tomträtter. För mer omgripande studier om de ekonomiska effekterna rekommenderas istället rapporten av Nai Svefa där ett större antal tomträtter för kommersiellt ändamål i Göteborg har studerats². Detta examensarbete behandlar heller inte ingående hur avgälden ska bestämmas eller friköp av tomträtter vilket har varit medias fokus på tomträtterna den senaste tiden. För detta kan istället Runesson³ och SOU 1980:49⁴ användas.

För tomträttsavtal som är uppkomna mellan 1907-1953 gäller äldre regler som på många håll skiljer sig från de senare. Avtal av den äldre typen kan finnas kvar idag med tanke på att avtal enligt de gamla reglerna uppläts på tider mellan 26 och 100 år. I detta arbete kommer det inte fokuseras på dessa avtal eftersom de är få till antalet och att det finns möjligheter för kommuner att komma överens med tomträttshavarna om att de nyare reglerna ska gälla för avtalet.

För att kunna jämföra uppsägning av tomträtter med expropriation fokuseras det i denna rapport på expropriation av hel fastighet eller tomträtt eftersom uppsägning av en tomträtt medför att tomträttshavarens rätt att nyttja hela den upplåtta fastigheten upphör.

² Wallmark

³ Lennart Runesson, *Tomträtt–Ett markpolitiskt instrument i upplösning*(Lund: Studentlitteratur, 1997)

⁴ SOU 1980:49, *Tomträtt. Betänkande av tomträttskommittén.*

1.5 Disposition

I kap. 2 förklaras först generella drag hos tomträten som upplåtelseform för att läsaren ska bli mer införstådd i problemområdet. Den kunniga läsaren hänvisas därför till avsnitt 2.3. Där beskrivs det ursprungliga syftet med tomträten för att uppbyggnaden av lagstiftningen lättare ska kunna förstås. Detta avsnitt är också intressant eftersom det är tomträttsens syfte som i vissa avseenden står i kontrast mot reglerna som finns i ExL. I avsnitt 2.4 beskrivs det i generella drag hur tomträten är som säkerhet för krediter vilket är en av huvudfrågorna i denna rapport.

De paragrafer som behandlar själva uppsägningen av tomträtter och som är intressanta för rapportens frågeställning är främst JB 13:14 som beskriver för vilka skäl en tomträtt kan sägas upp och JB 13:17 som anger vilken ersättning som då ska ges. Tomträttshavarens möjligheter att överklaga en uppsägning eller ersättnings storlek finns i 16, 23 och 24 §§ och dessa paragrafer kommenteras också kort.

De nämnda paragraferna behandlas i tur och ordning i separata avsnitt i kap 3. Detta görs först med hjälp av förarbeten och litteratur. JB 13:17 har också delats upp i underrubrikerna val av värdebegrepp/värderingsmetod, egendomens värde och avtal om ingen ersättning eftersom detta är avgörande frågor för att kunna förstå innebörden av JB 13:17. För både 14 och 17 §§ görs också en jämförelse med expropriation samt att det redogörs för de kunskaper som inhämtats från intervjuerna. För 14 och 17 §§ ges det också övriga/avslutande kommentarer av författaren i separata avsnitt.

Situationen med Göteborgs kommersiella tomträtter beskrivs i kap. 4 där ett aktuellt rättsfall kommenteras. Först beskrivs bakgrunden till fallet och i avsnittet därefter beskrivs konsekvenserna med hjälp utav NAI Svefas rapport. Sedan förklaras domskälen i Kammarrätten som är den sista instansen som tagit upp fallet för prövning. Därefter ges kommentarer som framkommit under intervjuerna med NAI Svefa och Göteborgs fastighetskontor angående hur de ser på problemet. Kapitlet avslutas med övriga kommentarer av författaren.

Därefter ges det i kap. 5 ett sammanfattat resultat med författarens diskussion kring rapportens huvudfrågor.

I övrigt följer inte denna rapport den strikt vetenskapliga dispositionen med inledning, litteratursökning, resultat och diskussion där författarens resonemang enbart får finnas med under diskussion. Istället är rapporten uppbyggd i form av inledning, litteratursökning med författarens resonemang samt sammanfattande resultat med författarens kommentarer. Anledningen till denna disposition är att arbetet är av utredande och inte laborativ art och att antalet hänvisningar till olika avsnitt annars hade gjort läsningen svår då en hel del av slutsatserna är resonemang och inte konkreta resultat eller beräkningar. Avsnitten som beskriver den aktuella lagstiftningen om uppsägning av tomträtter avslutas dock med övriga kommentarer av författaren. Anledningen är att dessa kommentarer i många fall rör de intervjuades

åsikter som presenteras näst sist i avsnitten. En del hypotetiska slutsatser har också presenterats under övriga kommentarer av författaren för att markera att dessa åsikter kommer framförallt av författaren och t.ex. inte av förarbetena till lagen.

1.6 Källkritik

Till detta arbete har förarbetet till 1953 års lagstiftning om tomträtter varit av stor användning. Dessa regler har sedan i stora drag förts över till JB 13 kap. En sak som kan ifrågasättas är däremot om de politiska åsikter och syften som låg bakom tomträtten på 1950-talet står sig än idag. Detta är en viktig fråga i och med att JB 13 kap. inte tydligt anger för vilka ändamål en tomträtt kan sägas upp och hur ersättningen då ska beräknas. Det skulle därför möjligtvis finnas utrymme för en nyare tolkning av lagstiftningen än vad som var den avsedda. För läsaren är därför även de intervjuades kommentarer av stort värde i och med att de visar hur tillämpningen är idag.

För att hinna med tidsplanen har antalet intervjuer begränsat till ett fåtal även om intervjuer med fler kommuner och kreditgivare hade gett ett mer tillförlitligt resultat. Speciellt med tanke på att användningen av tomträtter i de olika kommunerna verkar vara mycket skiftande. I övrigt finns det tyvärr ingen ordentlig praxis om uppsägning av tomträtter eftersom uppsägning är en ovanlighet och eftersom det inte finns några rättsfall där kommunens beslut om uppsägning eller ersättningens storlek vid uppsägning blivit överklagat.

Övrig litteratur av bl.a. Begtsson, Jensen, Sjödin et al.⁵, och andra bedöms vara tillförlitliga källor som är framtagna i ett bildande syfte. En källa som skulle kunna ifrågasättas är möjligtvis rapporten av NAI Svefa som detta företag har tagit fram i uppdrag åt Göteborgs kommun. Då rapporter som bl.a. handlar om själva uppdragsgivaren tas fram är det möjligt att vissa viktiga detaljer utelämnas i arbetet men rapporten har ändå av författaren bedömts som tillförlitlig samtidigt som det har skett en intervju med en av författarna till företagets rapport.

⁵ Se under kap. Referenser sist i rapporten

Uppsägning av tomträtter

2. Tomträten som upplåtelseform

Tomträten kom till redan 1907 och reglerades då enligt NJL, även om det var 1953 års omarbetning av lagen som fick användningen av tomträtter att öka ordentligt.⁶ Dessa regler har sedan i stora drag överförts till JB 13 kap. Nedan redogörs det i korta drag för de regler som gäller för tomträterna idag.

2.1 Generellt om juridiken kring tomträtter

Tomträtt är en typ av nyttjanderätt där mark upplåts för en årlig avgäld. Det är bara det allmänna via staten eller kommuner som kan upplåta sin mark med tomträtt.⁷ Det vanligaste är att kommuner upplåter tomträtter. Därför nämns i fortsättningen bara kommuner som upplåtare. Tomträten infördes som ett medel att tillgodose vissa samhällsintressen, se avsnitt 2.3.1. Ett av syftena med tomträten var att det allmänna inte skulle frångå sig sin mark och därmed stegringen i markvärdet som kan ske över tiden.

Då lagstiftningen om tomträten reformerades 1953 var syftet att göra tomträttshavarens ställning stark och därmed också öka tomträttens värde som säkerhet för krediter.⁸ Man skulle på så vis öka populariteten och därmed användningen av tomträten för att tillgodose de bakomliggande samhällsintressena. Lagstiftaren ville helt enkelt göra tomträten likvärdig äganderätten med några få undantag. Undantagen hänger samman med de samhällsintressen som införandet av upplåtelseformen hade.

Att inneha en tomträtt är något som i många hänseenden är detsamma som att äga en fastighet (äganderätt). Tomträttshavaren kan både bebygga, pantsätta, hyra ut och överlåta tomträten, se JB 13:1 och JB 13:6. Ifall tomträten överlåts av tomträttshavaren ska detta likställas med att köparen tar över den gamla tomträttshavarens plats i avtalsförhållandet mellan kommunen.

Då marken upplåts med tomträtt ska det upprättas ett skriftligt avtal mellan kommunen och den enskilda. Av avtalet ska det enligt JB 13:4 framgå för vilket ändamål tomträten ska användas och hur stor avgälden ska vara. Det ska också anges för vilken tid avtalet ska gälla. För att tomträten ska efterlikna äganderätten är upplåtelseperioderna långa samtidigt som utgångspunkten är att avtalet ska förlängas efter utgången av avtalstiden såvida inte kommunen behöver marken till något annat ändamål av vikt. Enligt JB 13:14 är den minsta tillåtna avtalsperioden för tomträtter med bostadsändamål 60 år och därefter 40 år vid förnyelse av avtalet. Motsvarande

⁶ Peter Westerlind och Lars K Beckman, *Tomträtt-kommentar till jordabalken 13 och 21 kap m.m.* (Stockholm: Norstedts förlag AB, 1989), s.16

⁷ Även stiftelser kan upplåta tomträtt efter tillstånd från regeringen enligt JB 13:2

⁸ Westerlind, s.13

tider för andra ändamål än bostäder är 20 och 20 år. Vidare anges det i JB13:14 att uppsägning av avtalet bara får ske vid utgången av avtalsperioderna.

Att tomträtten har gjorts till en långsiktig upplåtelseform kan ses som ett skydd för tomträttshavaren. Något som bör nämnas redan nu är att då tomträttshavarens ställning är stark ökar också kreditgivares förtroende för tomträtter som säkerhet för krediter. Ett annat skydd för tomträttshavaren förutom de långa upplåtelseperioderna är att uppsägning bara får ske om det är av vikt för kommunen att marken behöver bebyggas på ett nytt sätt eller används på ett annat sätt, se JB 13:14. Denna bestämmelse kompletteras med att en tomträttshavare kan klandras en uppsägning enligt JB 13:16. Klander av uppsägning prövas då av fastighetsdomstolen enligt JB 13:23.

Ett tredje skydd för tomträttshavaren är att han är berättigad till ersättning om tomträtten sägs upp. I JB 13:17 anges det att fastighetsägaren vid uppsägning ska *"...lösa byggnad och annan egendom som utgör tillbehör till tomträtten..."*.

Tomträttshavaren har själv inga möjligheter att säga upp avtalet enligt JB 13:13, och dessutom får inte avtalet hävas pga. att tomträttshavaren bryter mot en avtalsenlig regel, se JB 13:8. Dessa bestämmelser går också i linje med de övriga paragraferna som syftar till att göra tomträtten till en stabil och långsiktig upplåtelseform.

Med dagens regler om tomträtter finns det en möjlighet för kommunen att dra in värdestegringen i marken via reglering av tomträttsavgälden. Den minsta möjliga tiden mellan upplåtarens reglering av avgälden är 10 år enligt JB 13:10. Detta har av lagstiftaren ansetts vara en trygghet för tomträttshavaren i och med att han då lättare kan överblicka de ekonomiska konsekvenserna med tomträtten. Vid en reglering är tomträttshavaren också skyddad mot andra höjningar än de som motsvaras av ökning i markens värde enligt JB 13:11 som ger möjlighet till domstolsprövning av avgälden ifall tomträttshavaren inte godtar avgälden.

2.2 Tomträttsupplåtelser idag

Antalet tomträtter och kommuner som nyupplåter tomträtter ökade som mest från 1953 års reform av tomträttslagstiftningen fram till 1980-talet då antalet nyupplåtelser sjönk dramatiskt.⁹ Sedan dess har antalet fastigheter upplåtna med tomträtt också minskat vilket framgår av tabell 1 nedan. Den främsta anledningen är troligtvis att det skett ett stort antal friköp av tomträtter. Friköp innebär att en kommun kan erbjuda en tomträttshavare att köpa själva fastigheten som tomträttsupplåtelsen avser. Det är kommunen som avgör om friköp av tomträtt ska få ske och vilket pris som då ska betalas. Friköp ska skiljas från uppsägning av tomträtter som ju innebär att det är kommunen som mot tomträttshavarens vilja kan säga upp tomträtten.

⁹ Runesson, s.121 och 171

Tabell 1. Antal fastigheter upplåtna med tomträtt

ÅR	Antal
2010	65 869
2009	71 093
2008	73 991
2004	85 001
1978	91 500
1950	17 400

Källa: "www1" enligt kap. Referenser, och SOU 1980:49.

Friköp har för många tomträttshavare blivit ett attraktivt alternativ under senare år då deras avgälder för tomträtten har stigit pga. att taxeringsvärdet för marken har ökat kraftigt. Då avgälden bara får regleras med minst 10 års mellanrum kan markvärdet och därmed tomträttsavgälden öka kraftigt mellan olika perioder. Även om denna ökning kan motiveras med ökningen i markens värde kan den bli mycket kännbar för tomträttshavaren. Det har i vissa fall också blivit mer lönsamt att friköpa tomträtten och betala ränta på ett banklån istället för att betala tomträttsavgälden. Stora avgäldshöjningar har också lett fram till många kostsamma rättsprocesser vilket minskat intresset för tomträtten ytterligare.¹⁰

Enligt Runesson är tomträtten en upplåtelseform som riskerar att dö ut pga. reglerna om avgäldens bestämmande och dess reglering över tiden. Ända sedan 80-talet har det varit en debatt kring avgäldsperioderna och hur avgälden ska bestämmas. Trots att det gjorts två tomträttsutredningar med förslag till förenklade system och förkortade avgäldsperioder är fortfarande samma system kvar idag. Att metoden som ska användas för att beräkna avgälden dessutom tas fram av kommunerna skapar en viss osäkerhet, speciellt med tanke på att kommunen kan ha ändrat sin avgäldsmodell till nästa omregleringstillfälle.¹¹

Tyvärr gav litteratursökningen till denna rapport ingen statistik över antalet skedda uppsägningar, varför tabell 1 visar både hur uppsägningar och friköp tillsammans har minskat antalet tomträttsupplåtelser. Med hjälp av en intervjuad persons erfarenheter kan dock slutsatsen dras att den allra största minskningen av antalet tomträttsupplåtelser har skett genom friköp och inte genom uppsägningar.¹² I den nämnda rapporten av NAI Svefa framgår det att antalet tomträttsupplåtelser i de undersökta kommunerna varierar kraftigt. En stad som Helsingborg har bara ett fåtal tomträtter medan städer som Västerås och Göteborg har många fler.

¹⁰ Runesson, s.12

¹¹ Runesson, s.79 och 121

¹² Anders Larsen, Förvaltningsledare Lantmäteriet, division Informationsförsörjning.

För en mer djupgående analys av hur attraktiv tomträtten är idag kan ett examensarbete om de kommersiella tomträtterna i Stockholm rekommenderas.¹³ Av arbetet framgår att fastighetsbolag och investerare var tveksamma till tomträtten under 1990-talet, men att dessa tomträtter senare har blivit lika eftertraktade som fastigheter med äganderätt pga. bristen på andra objekt på denna marknad. I övrigt lyfts risken för höjda avgälder fram som den främsta anledningen till de olika aktörernas tveksamhet till tomträtten medan reglerna för uppsägning inte tas upp som ett problem.

2.3 Syftet med upplåtelseformen

Reglerna om tomträtter kan efter 1953 års reform sammanfattningsvis beskrivas som en avvägning mellan vissa samhällsintressen och att ge tomträttshavaren en stark ställning så att tomträttens värde som säkerhet för krediter ökar.¹⁴ Under nästa rubrik beskrivs de samhällsintressen som gett upphov till upplåtelseformen med hjälp av en tillbakablick på vissa politiska motiv från 1900-talet. Därefter beskrivs också hur tomträtten är som säkerhet för krediter (hypotekarisk panträtt).

2.3.1 Historisk tillbakablick med politiska motiv

I litteraturen som beskriver tomträtterna nämns det att införandet av tomträtten hade tre politiska syften; det *bostadspolitiska*, *fördelningspolitiska* och *planpolitiska* syftet.¹⁵

Det *bostadspolitiska* syftet dominerade den tidiga tillämpningen då Sverige hade en stor bostadsbrist. Man misstänkte vid tomträttens införande att de stora krav på kapital som ett fastighetsköp medför är avskräckande för exploatörer. Med tomträtten behövde inte den första innehavaren av tomträtten något kapital för att få tillgång till mark.¹⁶ Tomträtten blev då ett instrument för att förse den så kallade egnahemsrörelsen med mark och särskilt gynnsamma villkor för bestämmande av avgälden gällde.¹⁷ Med tomträtten hoppades man kunna underlätta byggverksamheter och förhoppningarna var också att det skulle uppstå fler billiga bostäder för de med något sämre ekonomi.

Skapandet av billiga egnahem var något som med tiden blev mindre viktigt i diskussionen kring tomträtten. Under mitten av 1900-talet framkom det dock andra

¹³ Simon Rotkopf, *Kommersiella tomträtter*(Stockholm: Examensarbete Kungliga tekniska högskolan, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, 2006), s.29

¹⁴ Westerlind, s.13

¹⁵ Runesson, s.9-11

¹⁶ Westerlind, s.12

¹⁷ Runesson, s.13

bostadspolitiska eller socialpolitiska skäl vilket framgår av Svenska stadsförbundets tomträttskommittés betänkande från 1949.¹⁸ I betänkandet framhålls att den allmänna utvecklingen av socialpolitiken hade lett till mer bestämda krav på att samhället skulle råda över marken och att större kommuner hade fått en lagstadgad skyldighet att upprätta bostadsförsörjningsplaner. Därför hade man nu enligt kommitténs betänkande ett behov att med en viss tidsbegränsning kunna upplåta marken för olika ändamål.

Efter reformen av tomträttslagstiftningen år 1953 övergick många städer och tätortskommuner till en markpolitik som stämde överens med uttalandet av statsförbundets tomträttskommitté. Man tillät inte exploatering av kommunägd mark på andra sätt än genom att upplåta marken med tomträtt. Under senare delen av 1900-talet blev det bostadspolitiska syftet mindre viktigt igen. I kommentaren till lagen nämns att det är tveksamt om det ursprungliga bostadspolitiska syftet står sig idag. Senare tillkom även olika låne- och bidragsmöjligheter för bostadsinnehavare vilket ytterligare minskade det bostadspolitiska syftet.¹⁹ Enligt Runesson är det också svårt att motivera en subventionerad markkostnad för villaboende i dagens ekonomiska läge.²⁰

Det *fördelningspolitiska* syftet innebär att samhället ska få ta del av åtminstone delar av de stegringar av fastigheters markvärde som kan ske över tiden. Då enskilda äger marken kommer denna ökning tillfalla den enskilde vid en försäljning av fastigheten.²¹ Då marken istället ägs av det allmänna och hyrs ut till enskilda kan det allmänna tillgodogöra sig markvärdestegringen.

Från början då tomträtten infördes år 1907 var tanken att dispositionen av marken skulle tillfalla kommunen vid tomträttsavtalets utgång utan någon skyldighet för kommunen att ge ersättning för byggnader på tomträtten.²² Under denna tid hette det att tomträtten uppläts på bestämd tid, och att avtalstiderna kunde vara mellan 26 och 100 år. En viktig nyhet med 1953 års omarbetning av lagen var att tomträtten nu bara kunde upplåtas på obestämd tid och att kommunen blev skyldig att ersätta tomträttshavaren för uppförda byggnader vid en eventuell uppsägning. Nu var tanken att kommunerna istället via regleringar av tomträttsavgälden skulle kunna tillgodogöra sig markvärdestegringen. Formuleringen på obestämd tid innebär att tomträttsavtalet ska löpa vidare period efter period så länge kommunen inte har anledning att säga upp avtalet. De fall då kommunen ändå fick säga upp tomträtter försköts nu till att gälla de fall då kommunen behövde marken för andra ändamål. Detta framgår av SOU 1952:28;

”Avgäldens anpassning efter markvärdestegringen kan och bör göras oberoende

¹⁸ Westerlind, s.20–21

¹⁹ Runesson, s.11

²⁰ Runesson, s.79

²¹ Westerlind, s.12 och 118

²² Runesson, s.11

Uppsägning av tomträtter

av tomträttens upphörande. På så vis kan kommunens rätt att säga upp begränsas till de fall då marken behövs för annat ändamål.”²³

För att effektivisera det fördelningspolitiska syftet gjordes det senare en lagändring år 1968 om att avgälden kan justeras med 10 års mellanrum jämfört med 20 år som gällde dessförinnan för tomträtter med bostadsändamål.²⁴ Att man inte valde kortare avgäldsperioder än 10 år berodde på att man ville att tomträttshavaren lättare skulle kunna överblicka de ekonomiska konsekvenserna med tomträten. Efteråt har det framförts åsikter om att kortare avgälder vore bättre för tomträttshavaren. Att avgälden bara kan regleras mellan 10 års mellanrum betyder att avgälden plötsligt kan höjas kraftigt i och med att avgälden ska spegla de ökningarna i markens värde som sker. Runesson beskriver hur reglerna om avgäldens bestämmande och periodicitet är två stora problem med tomträterna idag.²⁵

Frågan om samhället eller de enskilda ska få ta del av stegringar i markvärdet är inget som är unikt för Sverige. Genom historiens gång har det växt fram olika samhällssystem som reglerar rätten till markens värdestegring. Rätten att bruka och rätten till markens värdestegring har inte alltid varit förenat som vid dagens äganderätt. Det var på 1800-talet som värdestegringen individualiserades i Sverige genom och rätten att bruka och rätten till värdestegringen ansågs ingå i äganderätten.²⁶

Redan innan tomträttens införande framkom det dock åsikter som istället verkade emot en helt individualiserad värdestegring. JS Mill anses ha myntat begreppet oförtjänt värdestegring år 1871. Med detta begrepp menade han stegringar i markvärdet som inte orsakats av markägarens egna förbättringar eller investeringar i fastigheten. De ökningarna i markvärdet som orsakats av samhället eller andra fastighetsägare i närheten skulle alltså enligt JS Mill tillfalla samhället.²⁷ Dessa åsikter stämmer väl överens med tomträttens intentioner. I det nämnda betänkandet av tomträttskommittén från 1949 nämns det också att det skulle vara oskäligt att den mark som kommunen ägnat resurser för att skaffa sig för att tillgodose vissa behov sedan ska överlåtas till enskilda. Som det nämndes tidigare var det många kommuner som efter kommitténs betänkande inte tillät exploatering av kommunalägd mark i andra fall än om marken uppläts med tomträtt.

Att samhällets del av stegringen i markvärdet var en stor fråga på 1900-talet i Sverige märks också av olika utredningar som har gjorts angående denna fråga. Mellan år 1909-1942 lades sex nya förslag till ny lagstiftning som inte ledde till någon förändring. Bl.a. föreslogs det i 1909 års betänkande av värdestegringskommittén att det skulle införas medel som ännu mer än tomträten skulle överföra

²³ SO1952:28. *Lagberedningens förslag till ny lagstiftning om tomträtt*, s.42

²⁴ SOU 1966:23. *Förslag till lagändring av 1963 års markvärdekommité*

²⁵ Runesson, s.171

²⁶ Runesson, s.32

²⁷ Runesson, s.50

Uppsägning av tomträtter

markvärdestegringar till samhället. En sak som föreslogs var en så kallad jordvärdestegringsskatt.²⁸

I övrigt nämns det i lagkommentaren att man vid de olika utredningarna inte lyckades finna någon lösning som ansågs vara helt acceptabel, och att tomträtten därför fick ökat intresse för att lösa det då kallade markvärdestegringsproblemet. Tomträtten har därför varit ett unikt medel vid sidan om realisationsvinstbeskattningen och fastighetsskatten för att föra över en del av markvärdestegringen till samhället. En speciell sak med tomträtten till skillnad från skatter är också att skatter är statliga medan kommuner med tomträtter direkt kan få del av markvärdestegringen.²⁹

De bostadspolitiska och fördelningspolitiska syftena står i viss motsats till varandra. Om kommunen ska upplåta en tomträtt med låg avgäld för att uppnå det bostadspolitiska syftet motverkas samtidigt det fördelningspolitiska syftet och tvärt om. En sak som ska nämnas är att tomträttsavgälden ändå kan användas i kommunernas konkurrens mellan varandra i att få fler boende eller fler etablerade företag. Då kommuner sätter en låg tomträttsavgäld kan detta vara en konkurrensfördel gentemot andra kommuner.³⁰

Det *planpolitiska* syftet med tomträtten består av att en kommun med en uppsägning kan återta mark upplåten med tomträtt om marken behövs för annat ändamål. Kommunen kan också styra exploatering genom att föra in vissa kontraktsvillkor i tomträttsavtalet. Detta syfte kan ifrågasättas idag i och med att kommunerna kan styra markanvändningen med översiktsplaner och detaljplaner. Kommuner kan också under vissa förutsättningar lösa in mark som enligt detaljplan ska användas för annat ändamål enligt PBL. Att kommunen måste vänta till tomträttsavtalets utgång för att kunna säga upp tomträtten gör också att tomträtten är ineffektiv som planpolitiskt medel.³¹ Av figur 1 nedan framgår det när det tillkommit olika lagar som ger det allmänna möjligheter att reglera markanvändningen eller ta mark i anspråk för nya ändamål.

Möjligheten att exproprieras som tillkom efter tomträttens införande gör också att kommuners behov av att kunna säga upp tomträtter för att ändra markanvändningen har minskat. T ex kan en kommun exproprieras en tomträtt för kommersiellt ändamål om kommunen med detaljplaner och andra utredningar kan visa att marken behövs för bostäder.³² Runesson nämner också att det planpolitiska syftet är mindre idag i och med möjligheterna att exproprieras.

²⁸ Westerlind, s.25

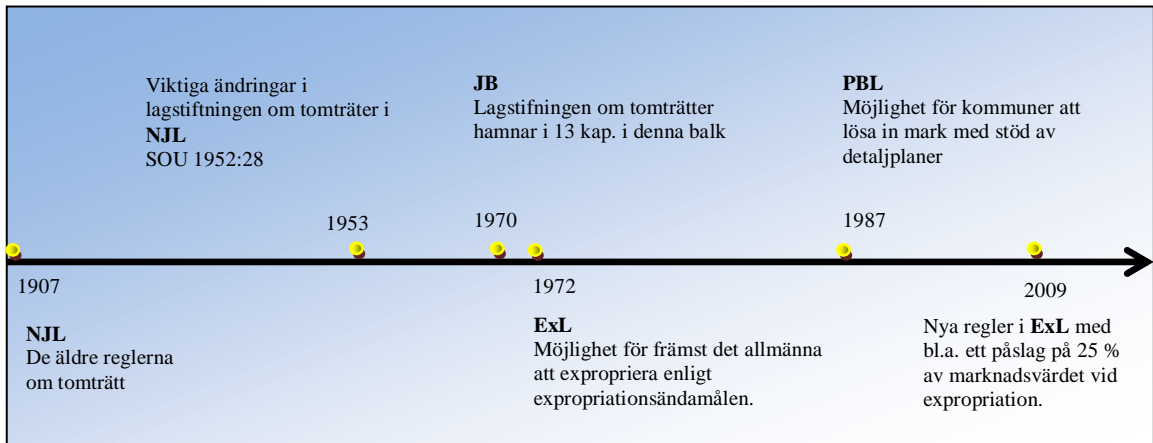
²⁹ Westerlind, s.20

³⁰ Runesson, s.126

³¹ Runesson, s.12

³² Sjödin et al. *Markåtkomst och ersättning*(Stockholm:Norstedts Juridik, 2007), s.36

Uppsägning av tomträtter



Figur 1. Tidsaxel över när de viktigaste lagarna för denna rapport infördes.

Man kan såklart även idag föra argument för och emot de tre huvudsyftena. Det är inte heller helt omöjligt att de skäl som en kommun motiverar sina tomträtsupplåtelser med beror på politisk inriktning. Att antalet tomträtsupplåtelser i olika svenska kommuner är väldigt skiftande tyder också på detta³³.

En intressant undersökning som bör nämnas i sammanhanget är en enkätundersökning från 1992 som det redogörs för i Runesson. I denna undersökning deltog 22 av de kommuner som stod för 90 % av alla tomträtsupplåtelser t.o.m. år 1978. Av undersökningen framgår det att användningen av tomträtsupplåtelser i kommunerna har varit motiverade av alla de tre huvudsyftena, men att inget av syftena fungerade effektivt idag. Några av kommunerna påpekade dock att det planpolitiska syftet står sig ifall en kommun vill styra markanvändningen hårdare än vad som är möjligt med PBL och detaljplaner.³⁴

Tyvärre beskrivs det inte mer vad kommunerna menat med detta. Troligtvis syftar kommunerna på möjligheterna att med kontraktsvillkor i tomträtsavtalet reglera markanvändningen på ett vis som inte går med detaljplaner. En hypotes skulle annars kunna vara att den lösa formuleringen i JB 13:14 med kraven för uppsägning medför att det är lätt för kommunen att återta marken vid behov. En intressant sak som de intervjuade på Göteborgs fastighetskontor nämner är att det troligtvis inte krävs en detaljplan för att kunna motivera en uppsägning, se avsnitt 3.1.2 .

³³ Wallmark, s. 12

³⁴ Runesson, s.73-74

2.3.2. Tomträten som panträttsobjekt

1953 års omarbetning av tomträttslagstiftningen syftade till att stärka tomträttshavarens ställning. Detta var såklart en förutsättning för att tomträten skulle bli attraktiv som upplåtelseform för upplåtare och tomträttshavare och att de tre huvudsyftena med upplåtelseformen därmed skulle uppnås. Att tomträttshavarens ställning är stark påverkar inte bara efterfrågan på tomträttsupplåtelser utan också tomträttens värde som säkerhet för krediter.

Möjligheten att använda fast egendom som hypotekarisk panträtt fyller en viktig samhällsfunktion och belåning av fastigheter dominerar bland de svenska kreditformerna.³⁵ Att köpa en fastighet eller att bekosta uppförande av bebyggelse är så kapitalkrävande att den genomsnittliga köparen behöver krediter samtidigt som han inte är beredd att ge upp besittningen till panten som vid ”vanlig” pantsättning.³⁶ Tomträtter är visserligen lös egendom men in-teckning och hypotekarisk pantsättning av tomträtter är också möjligt vilket framgår av JB 13:7 och JB 22:15.

Två saker är avgörande då kreditgivare gör en kreditprövning. Den ena är *risken för fallissemang*, dvs. risken för att kredittagaren inte följer sina åtagande och t.ex. inte betalar amorteringar. Fallet då tomträttshavaren inte fullföljer sina åtaganden mot kreditgivaren är inte av större intresse för denna rapport. Vid sådana fall kan kreditgivaren begära utmätning i tomträten och följden blir att tomträten säljs på exekutiv auktion. Intresse för denna rapport är risken för att kommunen säger upp tomträten som möjligtvis skulle kunna liknas vid risken för fallissemang. Konsekvenserna blir i alla fall samma, dvs. panten måste realiseraras.

Risken för uppsägning hänger ihop med frågan under vilka omständigheter kommunen kan säga upp en tomträtt. Detta regleras i JB 13:14 och betydelsen av denna paragraf utreds i avsnitt 3.1. Som det redan nämnts är det en trygghet för tomträttshavare och panträttshavare att tomträttsavtalen skrivs för långa tider och att uppsägning bara kan ske mellan dessa avtalsperioder.

Risken för uppsägning beror inte bara på hur stränga kraven är för uppsägning utan även vilka intentioner en kommun har med ett område. En hypotes som framställs senare i denna rapport är att risken för uppsägning också beror på ifall kommunen ser uppsägning som ett politiskt accepterat alternativ istället för expropriation eller inlösen av mark via PBL och detaljplaner. Uppsägning av tomträtt är ovanligt vilket de intervjuade personerna också påpekat, se avsnitt 3.1.2. Göteborg är dock ett undantag från detta och har sagt upp ett 20-tal tomträtter med kommersiellt ändamål sedan början av 2000-talet. Detta tas upp i kap 4.

³⁵ Ulf Jensen, *Panträtt i fast egendom*(Uppsala: Iustus förlag, 2005), s.34

³⁶ Richard Hager, *Allmänna fastighetsrätten–En introduktion*(Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2005), s.59

Den andra saken som är viktig för kreditgivare är *riskens vid fallissemang*, dvs. risken för att värdet av den ställda säkerheten är mindre än kvarvarande lånebelopp och ränteskulder. Vilken ersättning som ges av kommunen kan sägas höra samman med risken vid fallissemang. En viktig skillnad mellan uppsägning och exekutiv försäljning av en tomträtt är att det är kommunen som bestämmer pantens värde vid uppsägning och inte den allmänna marknaden som vid exekutiv auktion.

Vad det gäller tomträttens värde som pant vid uppsägning framgår det av JB 13:20 att ersättningen vid en uppsägning ska fördelas på samma sätt mellan inteckningshavare i tomträtten som det sker vid exekutiv försäljning av en fastighet. Det som då blir avgörande för pantens värde är vilken ersättning tomträttshavaren får vid uppsägningen. Denna fråga regleras av JB 13:17 och frågan utreds i denna rapport under avsnitt 3.3.

Då tomträttens värde som pant diskuteras ska också JB 13:3 och JB 13:21 nämnas. Av JB 13:3 framgår det nämligen att tomträttsavtalet mellan kommunen och den enskilda kan ändras så länge ändringen görs skriftligt. Att villkoren för upplåtelsen kan ändras kan såklart vara en nackdel för panträttshavare i tomträtten. Däremot säger JB 13:21 att sådana ändringar blir gällande först när de inskrivits. JB 13:21 kompletteras också av JB 21:5 st. 2 som säger att sådan inskrivning endast får göras efter att panträttshavare och andra rättighetshavare i tomträtten har lämnat sitt medgivande till inskrivning av ändringsavtalet. Av förarbetet framgår det också att det precis som vid andra typer av inskrivningar måste inskrivning av ändringsavtal ske så "*...att inteckningshavarnas rätt inte kränkes.*"³⁷

I övrigt är avgäldens storlek en viktig faktor vid kreditprövningen av en tomträttshavare. Avgäldens storlek påverkar inte bara tomträttshavarens betalningsförmåga utan även tomträttens marknadsvärde vid exekutiv försäljning. Att den minsta tiden mellan regleringstillfällena för avgälden är 10 år är en nackdel för tomträttens kreditvärde. Några precisa regler om hur avgälden ska bestämmas finns inte heller varför det råder en viss osäkerhet avseende avgälden. I en statlig utredning från 1980 påpekas det att en årlig reglering hade förbättrat tomträttens kreditvärde. Utredningens förslag ledde dock aldrig till ny lagstiftning.³⁸

2.4 Koppling till expropriationslagen

Som det kommer beskrivas senare under avsnitt 3.1.1 och 3.3.4 anger ExL tydligt för vilka ändamål fastigheter kan exproprieras och vilken ersättning som då ska ges. Alla andra lagar om tvångsvisa markförvärv hänvisar också till ExL då ersättningen ska bestämmas. Tomträtter kan också exproprieras enligt JB 13:26 och ExL 1:2. Då ska tomträtten betraktas som fast egendom och reglerna i ExL tillämpas.

³⁷ SOU 1952:28, s. 92

³⁸ SOU 1980:49, s.163

I JB 13 kap. finns däremot ingen hänvisning till ExL för bestämmande av ersättning. Formuleringarna i JB 13:14 och JB 13:17 är också ganska oklara om man jämför med expropriationsändamålen i ExL 2 kap. och ersättningsbestämmelserna i ExL 4 kap. I förarbetet till 1953 års omarbetning av tomträttslagstiftningen görs det däremot intressanta jämförelser med expropriation. Detta beskrivs i rapporten under 3.1.1 och 3.3.4.

3. Juridiken kring uppsägning av tomträtter

I detta kapitel undersöks de viktigaste reglerna om uppsägning av tomträtter i JB 13 kap. Strukturen av kapitlet förklaras under avsnitt 1.5, Disposition.

3.1 JB 13:14 – Skäl för uppsägning

Några precisa anvisningar om vilka omständigheter eller skäl som krävs för att tomträtten ska kunna sägas upp anges inte i lagtexten. I JB 13:14 står det istället att:

”Uppsägning får ske endast om det är av vikt för ägaren att fastigheten användes för bebyggelse av annan art eller eljest på annat sätt än tidigare.”

Formuleringen ”av vikt för ägaren” tyder på att det är kommunen som avgör när en tomträtt får sägas upp. En direkt tolkning av paragrafen utan koppling till kommentarerna i förarbetena medför att det allmänna kan säga upp tomträtten för att bebygga marken med vilken annan bebyggelse som helst, eller att uppsäga tomträtten för att använda byggnaderna på tomträtten för ett annat, fritt valt, ändamål. Vårt att påpeka är att tomträttshavaren kan klandra uppsägningen om han anser att den strider mot 14 § vilket beskrivs mer under avsnitt 3.2. Vid domstolens avgörande om klander blir frågan ändå om fastighetsägarens skäl till uppsägning är godtagbart enligt den vagt formulerade 14 §.

I förarbetet till 1953 års reform verkar åsikterna gå isär vad det gäller för vilka ändamål en tomträtt ska kunna sägas upp. Vid ett tillfälle jämförs uppsägning med expropriation, se avsnitt 3.1.1. Lagberedningen nämner också att förtroendet för tomträtten skulle öka om skälen för uppsägning mer precist reglerades i lag. Ändå kommer lagberedningen fram till den att den nuvarande formuleringen i lagtexten är bra och motiverar detta med;

”Med beredningens uppfattning om tomträttens ändamål överensstämmer, att fastighetsägarens intresse i allmänhet bör tillmätas utslagsgivande betydelse”³⁹

Av denna formulering framstår anledningen till att man inte närmre reglerat för vilka skäl en tomträtt kan sägas upp vara att det stämmer överens med upplåtelseformens

³⁹SOU 1952:28, s.64

ändamål att fastighetsägaren ska kunna bedöma när marken behövs till annat. Som det nämndes inledningsvis är det ett planpolitiskt syfte med upplåtelseformen att kommunen ska kunna ta tillbaka marken vid behov.

I förarbetet till lagen betonas det dock att det finns en viss gräns för när uppsägning inte får ske och en del exempel på godkända och inte godkända skäl går att finna. Det som nämns som tillåtna skäl är avlägsnande av bebyggelse som orsakar sanitär olägenhet för omgivningen. Skäl som att överta fastigheten och överta pågående verksamhet eller att det är mer ekonomiskt fördelaktigt för fastighetsägaren att överta och sälja fastigheten anses inte vara godkända skäl för uppsägning enligt förarbetet.⁴⁰ Det sista exemplet stämmer också överens med det som nämnts under avsnitt 2.3.1 om att det fördelningspolitiska syftet efter 1953 skulle tillgodoses genom regleringar av avgälden och inte genom uppsägning.

Vad det gäller formuleringen i JB 13:14 om att uppsägning kan få ske för både att uppföra ny bebyggelse och för att behålla bebyggelsen men ändra ändamålet ger departementsbehandlingen av 1953 års lagstiftningsärende ett förtydligande.⁴¹ Departementschefen nämner att uppsägning i första hand ska få ske för att uppföra ny bebyggelse av annan art men även i undantagsfall för annat ändamål med bevarande av bebyggelsen. Som exempel på tillåtna uppsägningar nämner departementschefen bara att marken ska bebyggas med hyreshus istället för villor, alltså inga exempel på när uppsägning är aktuellt med bevarande av bebyggelsen.

3.1.1 Jämförelse med expropriation

Både reglerna om expropriation och JB 13:14 syftar till att skydda den enskilda mot ingrepp i sin rätt till egendomen. Båda regelsystemen bygger också på att bara det allmänna ska kunna ta egendom i anspråk med tvång. Detta är en princip som återfinns i Europakonventionen som utgör svensk lag.⁴² Reglerna för expropriation är dock betydligt mer detaljerade vad det gäller med vilka skäl det kan exproprieras. En annan stor skillnad är att det är regeringen som ger tillstånd till expropriation medan det är kommunen själv som tar beslut om att säga upp en tomträtt. För att tillstånd till expropriation ska ges får inte expropriationen strida mot reglerna i ExL.

ExL 2 kap. anger de så kallade expropriationsändamålen som skulle kunna jämföras med motsvarande JB 13:14 om skälen för uppsägning. 2 kap. ExL innehåller en uttömmande lista med vilka ändamål det kan exproprieras för. Det mest använda expropriationsändamålet är för tätbebyggelse, och detta kan t.ex. vara att en kommun behöver mark för att uppföra nya bostäder.⁴³ I ExL 2:12 finns också den så kallade

⁴⁰SOU 1952:28, s.87

⁴¹Westerlind, s.124

⁴² *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*

⁴³ Eije Sjödin et al., *Markåtkomst och ersättning*(Stockholm; Norstedts Juridik, 2007), s.36 och 40–41

allmänna lämplighetsprincipen som finns till för att förhindra onödiga expropriationer. Denna princip ställer flera krav på den som ska expropriera. Bl.a. ska den exproprierande visa att alternativa lokaliseringar för den tänkta verksamheten inte är mer lämpliga, och att inte expropriationen görs mer omfattande än vad som krävs för att ändamålet med expropriationen ska nås. Den som ska expropriera ska också ha ingått seriösa förhandlingar om att förvärva fastigheten eller tomträtten med en frivillig överenskommelse innan expropriationstillstånd får medges. Enligt ExL 2:12 ska också fördelarna från allmän synpunkt överväga nackdelarna från enskild synpunkt. Detta betyder att expropriationen ska vara samhällsekonomiskt lönsam, men också att det ska ske en så kallad intresseavvägning mellan allmänna och enskilda intressen.

Övriga regler som medger tvångsövertagande av mark finns bl.a. i PBL och FBL. Dessa lagar innehåller också bestämmelser om när det allmänna får tvångsförvärva mark. T ex kan kommuner lösa in mark som enligt detaljplan ska användas för allmänna platser enligt PBL 6:17 1 st. Under vissa förutsättningar kan kommuner också enligt PBL 6:24 lösa in mark som enligt detaljplaner behövs för enskilt bebyggande, t ex bostäder.⁴⁴ PBL innehåller också liknande krav för tvångsförvärv av mark som ExL. Bl.a. ska både allmänna och enskilda intressen beaktas enligt PBL 1:5. Då ersättningar ska beräknas för tvångsförvärv av mark hänvisar PBL och FBL till ExL.⁴⁵

Reglerna för expropriation och andra tvångsförvärv är alltså tydligare med att ange när tvångsövertagande av mark får ske jämfört med uppsägning av tomträtt enligt JB 13:14. En uppfattning hos de intervjuade är ändå att kravet för uppsägning av tomträtter ska vara att det är någon form av samhällsnyttigt ändamål, se avsnitt 3.1.2. Bengtsson menar också att *”det fordras att ett betydelsefullt samhällsändamål påkallar att ägaren återtar fastigheten.”*⁴⁶

I förarbetet till 1953 års lagstiftning om tomträtter går det också att utläsa att det krävs att någon form av viktigt samhällsändamål för att motivera en uppsägning, men bilden är något splittrad. Som det nämnts tidigare ges det en kommentar i förarbetet om att det är fastighetsägarens intresse som ska avgöra ifall en uppsägning ska göras. I förarbetet görs det däremot även jämförelser mellan uppsägning och expropriation vid ett antal tillfällen. En åsikt som genomgående dyker upp är att uppsägning inte får ske för vilka ändamål som helst, men att kraven inte är lika stränga som vid expropriation. Lagberedningen säger i förarbetet att;

”Av tomträttsinstitutets uppgift följer att uppsägningsrätt bör föreligga, om fastighetsägaren har behov av att för egen räkning använda fastigheten för något ändamål, för vars tillgodoseende expropriation kan medgivas, t ex för allmän trafikled eller allmän byggnad. Detsamma bör tydligen gälla för det fall att fastigheten behöver tagas i anspråk för annat ändamål, som kan göra grund för

⁴⁴ Sjödin et al., s.40

⁴⁵ Sjödin et al., s.65

⁴⁶ Bengtsson, s.261

Uppsägning av tomträtter

*tvångsförvärv, t ex när genomförande av stadsplan eller generalplan erfordras att fastighetsägaren kommer i besittning av marken.*⁴⁷

Senare nämns det att det för uppsägning inte finns ett krav som vid expropriation att den aktuella marken ska vara den mest lämpliga för ändamålet. Däremot betonas det att det som vid expropriation ska göras en intresseavvägning;

”Det har ansetts tillräckligt att som förutsättning för uppsägning föreskriva, att det är av vikt för fastighetsägaren att förfoga över fastigheten för det ändamål, varom är fråga. Uppsägning av tomträtt bör tydligen inte tillåtas, när behovet utan större angelägenhet kan tillgodoses på annat sätt. I viss utsträckning bör sålunda en intresseavvägning ske.”

Principen om intresseavvägning finns däremot inte med i JB 13:14. Det går också att utläsa ur förarbetet att det funnits åsikter som strävat efter att lyfta fram det planpolitiska syftet mer och göra JB 13:14 fri från jämförelse med kraven för expropriation. Ett exempel är departementsbehandlingen av lagen. Departementschefen nämner att det är olämpligt att som lagberedningen lyfta fram expropriationsändamålen i förgrunden när ändamålen för uppsägning diskuteras. Han betonar också att det

*”Av tomträttsinstitutets ändamål följer, att uppsägningsrätten bör vara mer vidsträckt än rätten till tvångsförvärv.”*⁴⁸

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det av förarbetet till lagen inte tydligt går att utläsa var gränsen går mellan tillåtna och otillåtna skäl för uppsägning. Kraven är troligtvis inte lika stränga som vid expropriation, men det nämns vissa antydande till att en viss gräns ändå finns. Med tanke på den lösa formuleringen i JB 13:14 och oklarheterna i förarbetet blir de intervjuades åsikter av extra stor betydelse, och då särskilt de intervjuade på Göteborgs fastighetskontor i och med att det i praktiken är kommunen som tar beslut om uppsägning.

3.1.2. Intervjuades synpunkter

I detta kapitel redogörs det för de intervjuades åsikter angående skälen för uppsägning. De intervjuade personerna återfinns under kap. Referenser sist i rapporten. Det kommer också tas upp intressanta saker som kommit fram under intervjuerna som NAI Svefa har gjort i samband med framtagandet av deras nämnda rapport.

Joachim **Wallmark** är den person på NAI Svefa som har intervjuats. NAI Svefa är ett konsultföretag som erbjuder tjänster som fastighetsvärdering och juridisk hjälp vid

⁴⁷ SOU 1952:28, s.68 ff

⁴⁸ Westerlind, s.124

Uppsägning av tomträtter

fastighetstransaktioner mm. Wallmarks åsikter vad gäller beräkning av ersättning till tomträttshavaren är därför av extra intresse, se avsnitt 3.3.5.

Vad det gäller skälen för uppsägning tror Wallmark att kraven inte är lika stränga som vid expropriation. Men det krävs ändå någon form av underlag som t.ex. en detaljplan för att visa att marken behövs till annat och att den nuvarande tomträttshavaren troligtvis inte kommer anpassa bebyggelsen eller användningen till den nya detaljplanen. Wallmark betonar också precis som fastighetskontoret nedan att uppsägning av tomträtt är en ovanlighet men att Göteborgs struktur i form av centrala områden med industrier har lett till att uppsägning blivit intressant under senare år. Samtidigt löper många av dessa tomträttsavtal ut under tider som sammanfaller bra med kommunens framtida planer med de olika områdena.

Då man ska marknadsvärdera en av de kommersiella tomträtterna i Göteborg säger Wallmark att man måste ta hänsyn till risken för uppsägning i och med att rätten till ersättning är bortavtalad för dessa. En viktig parameter är hur lång tid avtalet har kvar. Desto kortare tid desto högre är risken med förvärvet. En högre risk leder till ett lägre marknadsvärde. Ett andra steg man blir tvungen att göra för att komplettera riskbilden är en sannolikhetsbedömning av hur troligt det är att kommunen behöver området för stadsförnyelse eller kommer att planera för det framöver. I detta kan det finnas svårigheter eftersom man inte sällan har långa perspektiv på t.ex. 20 år på investeringar i fastigheter eller tomträtter. Ifall det finns en risk för uppsägning och speciellt om den återstående avtalstiden är kort blir marknadsvärdet av tomträtten betydligt lägre jämfört med om ersättningsklausulen inte hade funnits.

Wallmark ser expropriation av tomträtter som ett i teorin möjligt alternativ istället för att säga upp tomträtter men påpekar att expropriation oftast ses som en mycket ingripande åtgärd som dessutom leder till att högre ersättning ska betalas jämfört med uppsägning av tomträtter.

De som intervjuats på Göteborgs fastighetskontor är **Eva Odesten-Romell, Stephan Cedergren och Martin Öbo**. De benämns fortsättningsvis fastighetskontoret för att underlätta läsningen. Deras åsikter angående skälen för uppsägning är av extra intresse i och med att det är fastighetskontoret som förvaltar kommunens markinnehav och sköter upplåtelse av tomträtter och ansvarar för exploateringsverksamheten i kommunen.

Fastighetskontorets åsikt är att kraven för uppsägning av tomträtt inte är lika stränga som kraven för expropriation. Fastighetskontoret betonar dock att det krävs tunga samhällsskäl för uppsägning. Tomträttshavarens möjlighet att klandra uppsägningen sägs också vara en sak som hindrar onödiga uppsägningar och därmed skyddar tomträttshavaren.

Det behövs däremot ingen fastställd detaljplan. Detta motiverar fastighetskontoret med att tomträttsavtalen löper över så långa tider. Det jämförs också med bostadsarrende som har en minimitid för avtalen på fem år. För bostadsarrende krävs

det däremot med största sannolikhet en fastställd detaljplan för att kunna säga upp avtalet.

De fall där tomträtter sagts upp i Göteborg har enbart varit tomträtter för kommersiellt ändamål. Att antalet uppsägningar i Göteborg under senare år har varit relativt högt, ca 20 stycken sedan 2003, beror på stadens uppbyggnad enligt fastighetskontoret. Göteborg växte upp som en varvs- och industristad med industrierna utanför bostadsområdena. När sedan staden har växt och industriområdena har betraktats som centrala har det blivit intressant att kunna säga upp tomträtterna för att genomföra olika stadsförnyelseprojekt. Denna utveckling anade man redan på 1900-talet och sägs vara en anledning till att marken uppläts med tomträtt och att rätten till ersättning har avtalats bort. Kommunen ville alltså bereda mark åt olika ändamål samtidigt som man inte ville förlora äganderätten och därmed rådigheten över marken som framöver skulle komma att bli fall för stadsförnyelse. För en hel del kommersiella tomträtter sammanfaller utgången av nuvarande avtalsperiod med kommunens framtida planer för området vilket annars brukar göra uppsägning av tomträtt till ett opraktiskt alternativ. Figur 2 under avsnitt 4.1 visar två centrala områden i Göteborg med hög koncentration av kommersiella tomträtter.

Göteborgs kommun är också restriktiv när det gäller att medge friköp för de kommersiella tomträtterna. Skulle marken kunna behövas till ett annat ändamål inom en 25-års period medges i regel inte friköp. För småhus ges det däremot oftast möjlighet till friköp.

I övrigt framgick det under intervjun med fastighetskontoret att fler tomträtter troligtvis kommer behöva sägas upp i Göteborg. Under avsnitt 3.3.5 redogörs det för fastighetskontorets syn på olika alternativa vägar istället för att säga upp tomträtterna då kommunens planer på stadsförnyelse ska genomföras. I korta drag ser de uppsägning enligt tomträttsavtalet som det mest konsekventa och minst krångliga alternativet för att genomföra kommunens planer. Fastighetskontoret tycker också att det planpolitiska syftet med tomträtten står sig än idag.

Av de **kommuner som intervjuats av NAI Svefa** framgår det att uppsägning av tomträtter är en ovanlighet i dessa kommuner. Rapporten är visserligen fokuserad på den omtalade ersättningsklausulen och inte på skälen för uppsägning. Kommunernas åsikter i ersättningsfrågan nämns dock under avsnitt 3.3.5. Intressanta saker till detta avsnitt är att en kommun som Västerås som har ett stort antal tomträtter inte har sagt upp någon tomträtt. Stockholm har också tomträtter men de anger att de inte säger upp tomträtter i samma omfattning som Göteborg. Den omtalade ersättningsklausulen finns även i vissa andra städer men inte i samma omfattning som i Göteborg.

Eva **Jarlbo** och Marie Blomgren på Handelsbanken har intervjuats i varav Eva Jarlbo svarade på de flesta frågorna varför hennes namn nämns i fortsättningen för att underlätta för läsaren. Jarlbo hänvisar till det tidigare nämnda uttalandet av departementschefen under 1953 års omarbetning av tomträttslagstiftningen. Detta uttalande finns citerat under avsnitt 3.1.1 och departementschefen säger att

Uppsägning av tomträtter

uppsägningsrätten ska vara mer vidsträckt än rätten till expropriation. Men Jarlbo påpekar också att en uppsägning måste kunna motiveras och säger att en viss intresseavvägning ska ske, vilket också sägs av lagberedningen i förarbetet till 1953 års regler. Om ändamålen för uppsägning tydligare reglerades i lag skulle det enligt Jarlbo vara lättare att sätta ett marknadsvärde på tomträtten i samband med kreditgivning. Jarlbo nämner dock att de inser svårigheterna som lagstiftaren kan ha med att förutse alla framtida behov som är av vikt.

Vid kreditgivning tillämpar Handelsbanken samma räntesats för tomträtter som för belåning av fastigheter. Istället brukar lånebeloppet vara något lägre i och med att tomträtter oftast har ett något lägre marknadsvärde än samma fastigheter utan tomträttsupplåtelsen. Förutom tomträttshavarens betalningsförmåga verkar tomträttens marknadsvärde vara det som är av störst intresse vid utlåning till tomträttshavare. Handelsbanken har hitintills inte gjort någon sannolikhetsbedömning för att tomträtter ska sägas upp. Däremot brukar avgäldens storlek och tiden till nästa omreglering vara av intresse vid kreditprövningen. Jarlbo fick svara på en fråga kring ett extremt typfall där;

En blivande tomträttshavare lämnar in en låneansökan för att kunna köpa en tomträtt bebyggd med en villa. Av kommunens detaljplan framgår det att området kan bli fall för stadsförnyelse inom en viss framtid samtidigt som tomträttsavtalet löper ut om 10 år.

Jarlbo påpekar att det som är av intresse vid bedömningen i detta fall är vad tomträtten inbringar i ersättning vid en eventuell uppsägning, och att det är detta som utgör bankens säkerhet för krediten. Jarlbo säger också att det måste tas hänsyn till den osäkerhet som gäller vid bedömning av lösensumman eftersom denna troligtvis är mindre än vad marknaden är beredd att ge för tomträtten. I typfallet ovan anger Jarlbo att lånet bara hade givits för ett lågt belopp och att amorteringstiden hade behövts anpassats till tomträttsavtalets återstående tid så att lånet är färdigamorterat vid utgången av tomträttsavtalet.

En person som också kontaktats angående skälen för uppsägning är **Inger Ridderstrand-Linderoth**. Hon har arbetat som stadsjurist i Stockholm och då arbetat med att bl.a. ta fram tomträttsavtalen i Stockholm city. Hon skriver även om tomträtterna i Karnov. Ridderstrand -Linderoth anser att det krävs starka skäl för att kunna säga upp en tomträtt och säger i övrigt att expropriation är ett bättre alternativ än uppsägning eftersom ExL tydligare anger för vilka skäl en tomträtt kan exproprieras och att uppsägning är ett opraktiskt alternativ eftersom det måste ske vid utgången av tomträttsavtalet.

3.1.2 Övriga kommentarer av författaren

En sak som är värd att påpeka i detta kapitel är att det är kommunerna som avgör när de vill upplåta sin mark med tomträtter och ifall de vill säga upp en tomträtt vid avtalets utgång. Det är också kommunerna som vid nyupplåtelse med den blivande tomträttshavaren förhandlar fram vilka villkor som ska gälla för upplåtelsen. Hanteringen av tomträtterna blir därför i slutändan beroende av politiska skäl eller andra åsikter som kommunen har.

I denna rapport ska det som nämnts inte argumenteras för olika politiska åsikter. De politiska åsikterna blir däremot intressanta i och med att kraven för uppsägning är löst formulerade i JB 13:14. I förarbetena till lagstiftningen dras det inte heller någon klar gräns för vad som är otillåtna skäl samtidigt som det saknas rättsfall där uppsägning av tomträtt blivit klandrad. Det är inte heller helt omöjligt att det finns olika åsikter i olika kommuner om ifall uppsägning kan anses vara motiverad enligt JB 13:14 eller om uppsägning annars bör undvikas pga. politiska skäl. Att politiken eller viljan i kommunen är avgörande märks i NAI Svefas rapport där det framgår att det finns stora skillnader mellan de undersökta kommunerna vad gäller antalet upplåtna tomträtter och hur många tomträtter som sagts upp.

De intervjuade på fastighetskontorets åsikt att det är stadens uppbyggnad som lett till antalet uppsägningar verkar visserligen stämma då man ser till stadens uppbyggnad utifrån kartor.⁴⁹ Men att de andra kommunerna i NAI Svefas rapport som har kommersiella tomträtter inte har sagt upp några av dessa tomträtter kan också tyda på en annorlunda politisk vilja. Kanske tycker man i de andra kommunerna att det är bättre att expropriera eller lösa in mark med PBL istället för att säga upp tomträtterna.

Alla de intervjuade verkar visserligen tycka att det krävs starka skäl eller ”samhällsskäl” för att motivera en uppsägning. Frågan är vad detta betyder i praktiken när de intervjuade på fastighetskontoret nämner att det troligtvis inte behövs en detaljplan för att kunna motivera en uppsägning.

Det är också intressant att fastighetskontoret ser uppsägning av tomträtt som det bästa alternativet när kommunen ska genomföra sina centrala stadsförnyelseprojekt. I litteraturen framställs visserligen uppsägning som ett opraktiskt alternativ eftersom ExL tydligare anger när expropriation får ske samtidigt som möjligheten att lösa in mark med hjälp av stöd av PBL sägs ha minskat tomträttens planpolitiska syfte. Med de lösa kraven för uppsägning i JB 13:14 är inte det däremot inte helt omöjligt tomträtten kan vara ett effektivt planpolitiskt medel så länge tomträttsavtalens utgång sammanfaller med kommunens framtida planer. Formuleringen som idag finns i JB 13:14 är också densamma som fanns med efter 1953 års omarbetning av lagen där det planpolitiska syftet lyfts fram i förarbetet.

⁴⁹ Se figur 2 under avsnitt 4.1

Som fastighetskontoret nämner medför framtagande av och inlösen med detaljplaner enligt PBL ofta tidskrävande och krångliga processer med eventuella överklaganden. Uppsägningar går visserligen också att överklaga, men kanske är tomträtten ändå ett enklare planpolitiskt medel. Kraven för uppsägning verkar inte heller varit det största hindret när Göteborgs kommun sagt upp tomträtter. Ingen av de uppsagda tomträttshavarna verkar ha klandrat uppsägningen. Ifall det inte krävs lika starka skäl eller underlag som vid andra tvångsvisa markåtkomstsituationer kan tomträtten vara ett enkelt och lagstadgat sätt för kommunen att genomföra ändringar i markanvändningen. Ett planpolitiskt instrument som möjliggör relativt snabba och enkla ändringar av markanvändningen är säkert också att föredra i fallet med de centrala delarna av Göteborg där det finns ett flertal tomträtter som kan bli fall för stadsförnyelseprojekt.

En möjlighet att vidareutveckla detta arbete i att undersöka möjligheten eller risken för uppsägning skulle därför kunna vara att intervjua företrädare för flera kommuner angående skälen för uppsägning och kommunernas inställning till tomträttens som ett planpolitiskt instrument.

Handelsbanken är mest intresserad av tomträtternas marknadsvärde vid utlåning till tomträttshavare även om de anger att ersättningen vid en uppsägning kan bli lägre än så. Troligtvis beror detta ställningstagande på att uppsägning av tomträtter är en ovanlighet och något som kommunerna ofta undviker. Jarlbo uppger ju också att de på Handelsbanken inte gjort någon sannolikhetsbedömning för att en tomträtt ska sägas upp. Då uppsägning i lite större skala blivit aktuellt i Göteborg har banken däremot blivit skeptisk till utlåning till dessa tomträttshavare. Detta verkar också stämma överens med att kraven för uppsägning inte är det största hindret för uppsägning.

Att tomträtten anses fungera bra som kreditsäkerhet behöver alltså inte nödvändigtvis bero på att tomträttshavaren har ett starkt skydd mot uppsägningar enligt JB 13:14 utan kanske istället på att uppsägning har blivit ovanligt i praktiken. Situationen i Göteborg ger stöd åt detta även om den bortavtalade ersättningen också utgör ett viktigt inslag i situationen.

3.2 JB 13:16 – Tomträttshavarens klander av uppsägning

Enligt JB 13:16 kan tomträttshavaren klandra en gjord uppsägning om han anser att den strider mot 14§ samma kap. Frågan prövas då av fastighetsdomstol enligt JB 13:23.

Att tomträttshavaren kan få uppsägningens giltighet prövad i domstol kan ses som ett skydd för tomträttshavaren vid sidan av reglerna om långa avtalstider och inlösen för uppförda byggnader vid uppsägning. Frågan som fastighetsdomstolen måste ta ställning till är ändå i vilken mån fastighetsägarens skäl till uppsägning strider mot 14 §. Som det konstaterades tidigare anger varken 14 § eller förarbetena precis för vilka

ändamål en tomträtt kan sägas upp. Tyvärr har det heller inte hittats rättsfall där uppsägningar blivit klandrade. Rättsfall hade kunnat bidra till att avgöra var gränsen går för otillåtna uppsägningar. Därför har det i detta arbete istället fokuserats mer på de erfarenheter och kunskaper som inhämtats via intervjuerna.

3.3 JB 13:17 – Ersättning vid uppsägning

I JB 16:17 står det att ersättning ska ges för ”...byggnad[er] och annan egendom som utgör tillbehör till tomträtten.” Då man ska beräkna ersättningen heter det enligt 17 § att:

”Lösensumman ska motsvara egendomens värde vid tomträttens upphörande under antagande att tomträtten alltjämt skulle bestå med samma ändamål och i övrigt oförändrade föreskrifter angående fastighetens användning och bebyggelse.”

Tomträttshavaren har alltså bara rätt till ersättning för uppförda byggnader och inte för värdet av själva marken som ju ägs av upplåtaren. En fråga som dyker upp är ändå vilket värdebegrepp eller värderingsmetod som ska användas för att bestämma ersättningen. Denna fråga tas upp i avsnitt 3.3.1 nedan. I 3.3.2 utreds frågan om formuleringen ”...under antagande att tomträtten skulle bestå...” innebär att ersättning ska betalas för värdet av tomträtten eller enbart byggnaderna. Slutligen kommenteras JB 13:17 st.3 under avsnitt 3.3.3 vilket är ett viktigt avsnitt för att förstå det kommande rättsfallsexemplet från Göteborg i kap. 4.

3.3.1 Val av värdebegrepp/värderingsmetod

Vad det gäller den första frågan i avsnittet ovan bör det nämnas att det är kommunen som i första hand ska beräkna ersättningen och domstolen i andra hand ifall tomträttshavaren inte godtar ersättningen och begär att ersättningen prövas av domstol enligt JB 13:23.

Av JB 13:17 framgår inte klart vilket värdebegrepp eller vilken värderingsmetod som ska användas för bestämmande av ersättningen vid uppsägning. I ExL är ersättning för fastighetens eller tomträttens marknadsvärde vid en grundläggande princip. Även andra regler om tvångsvisa markförvärv hänvisar till ersättningsreglerna i ExL för bestämmande av ersättning. Att tolka JB 13:17 som att tomträttshavaren har rätt till ersättning för i alla fall byggnaders marknadsvärde är troligtvis inte en alltför avlägsen tolkning med tanke på formuleringen i JB 13:17 och den grundläggande principen om ersättning efter marknadsvärde. Av förarbetet framgår det också att:

*”Vid värderingen borde samma principer tillämpas som i fråga om expropriation och hänsyn alltså tagas särskilt till ortens pris och avkastningen”.*⁵⁰

Det sägs dock inte om det är marknadsvärdet av byggnaderna eller själva tomträtten som ska ersättas. Marknadsvärdet av t.ex. en tomträtt ska motsvara vad tomträtten med största sannolikhet skulle kunna säljas för på den allmänna marknaden. Marknadsvärde är därför ett tankebegrepp som kräver någon form av beräkningsmetod för att kunna användas i praktiken.⁵¹ Det finns olika metoder för att beräkna marknadsvärdet. Avgörande för vilken ersättning som ska ges är därför vilken metod en kommun väljer för att beräkna marknadsvärdet.

I den inledningsvis nämnda rapporten av Nai Svefa finns en sammanställning av olika värderingsmetoder som används idag.⁵² Tabell 2 nedan visar det totala värdefallet för alla kommersiella tomträtter i Göteborg avseende olika metoder för att beräkna marknadsvärde. Figuren visar värden både avseende tomträtterna men också för enbart byggnaderna på dessa tomträtter. Figuren kan vara vägledande i det alternativa utfallet då en kommun ska beräkna ersättningen vid en uppsägning, och nedan ges en förklaring till metoderna. Värt att påpeka är att förhållandena mellan värdena i figuren gäller en speciell delmarknad. Hade samma statistik tagits fram för t.ex. tomträtter med villabebyggelse i Stockholm hade förhållandena mellan värdena blivit annorlunda. Sist under detta avsnitt ges en kommentar till de olika värdenas storleksförhållande till varandra.

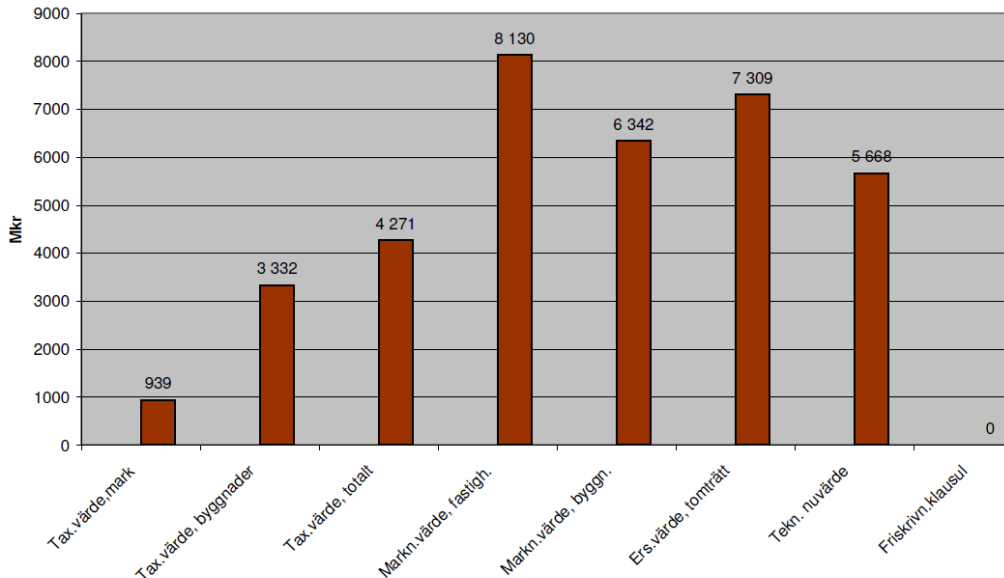
⁵⁰ SOU 1952:28, s.44

⁵¹ Sjödin et al., s.115

⁵² Wallmark, s. 9

Uppsägning av tomträtter

Tabell 2. Totala värdeutfallet för alla kommersiella tomträtter i Göteborgs kommun beroende på värderingsmetod.



Tabell 2 är från: *Tomträtter upplåtna för kommersiella ändamål i Göteborg – En analys av konsekvenserna vid olika principer för ersättning.* (s.9), av J. Wallmark och L. Lindqvist.

Vanligt förekommande vid en marknadsvärdebedömning av en fastighet är att prisstatistik för skedda försäljningar av liknande fastigheter används. Detta är den metod som brukar användas i första hand med tanke på att den stämmer bra med definitionen på marknadsvärdet.⁵³ Marknadsvärden för tomträtter kan givetvis tas fram med prisjämförelser på samma sätt som för fastigheter så länge det finns ett ordentligt underlag med prisjämförelser. Det som i tabell 2 benämns marknadsvärde fastighet och marknadsvärde byggnad är värden som är framtagna med hjälp av prisstatistik och taxeringsvärden. Dessa värden avser marknadsvärden av själva fastigheterna och byggnaderna som inte tar hänsyn till att tomträtterna finns. Stapeln som benämns ersättningsvärde motsvarar marknadsvärden för själva tomträtterna utifrån prisstatistik. Detta värde beskrivs också i Nai Svefas rapport som det värde tomträttshavaren skulle få ersättning för om tomträtten exproprierades och ersättningen beräknades enligt ExL.⁵⁴ Stapeln som kallas friskrivningsklausul innebär att kommunen inte betalar någon ersättning alls enligt en avtalsklausul som finns i de flesta avtalen för kommersiella tomträtter i Göteborg. Detta beskrivs mer under avsnitt 4.1.

Det finns även andra metoder för att uppskatta marknadsvärden. En av dem är den så kallade produktionskostnadsmetoden som främst används för att värdera byggnader och anläggningar. Vid en första anblick på metoden kan den verka mycket lämplig för att beräkna ersättningen till tomträttshavaren ifall man tolkar JB 13:17 som att

⁵³ Sjödin et al., s.119

⁵⁴ Wallmark, s. 10

ersättning ska ges för enbart byggnadernas värde. Men metoden ger bara ett tekniskt värde beroende på t.ex. nybyggnadskostnad, ålder och slitage mm. Metoden bygger inte på prisstatistik varför det slutliga värdet kan vara skilt från det egentliga marknadsvärdet vid en eventuell försäljning på marknaden. Anledningen till att metoden ibland används är att det kan vara brist på prisstatistik för det aktuella värderingsobjektet. I Göteborg har kommunen valt att ge ersättning för tekniskt nuvärde. Tekniskt nuvärde beräknas med en form av produktionskostnadsmetod.

Ett annat begrepp som förekommer då det gäller att beräkna marknadsvärdet är taxeringsvärde som finns åsatt de flesta fastigheter. Taxeringsvärdet ska motsvara 75 % av fastighetens marknadsvärde och det bestäms enligt ett schabloniserat förfarande av Skatteverket.⁵⁵ Detta värdebegrepp brukar också delas upp i taxeringsvärde för byggnader respektive mark varför det kan vara extra användbart i fallet med tomträtter. En byggnads taxeringsvärde beräknas genom att från fastighetens taxeringsvärde dra av markens värde i obebyggt skick. Pga. det schabloniserade förfarandet vid fastighetstaxering kan det vara bra att se taxeringsvärden som ungefärliga, men inte helt exakta mått på vad en fastighet är värd på marknaden. Ett sätt beräkna ett marknadsvärde kan därför vara att göra som NAI Svefa gjort i tabell 2, dvs. att komplettera taxeringsvärde med en del prisstatistik.

Vad det gäller värdenas storlekar i förhållande till varandra i tabell 2 framgår det att markens och byggnadernas värde är som störst då dessa ägs med äganderätt. Skillnaden mellan detta värde och vad tomträtten är värd på marknaden är märkbar. Skillnaden kan förklaras med att företag har något högre avkastningskrav vad det gäller tomträtter och att viss hänsyn tas till tomträttsavgälderna.⁵⁶ För småhus är denna skillnad mindre i och med att avgälderna för tomträtter med bostadsändamål oftast inte avspeglar markens värde lika bra som avgälderna för de kommersiella tomträtterna.⁵⁷ Skillnaden mellan tomträtternas marknadsvärden och byggnadernas marknadsvärden är också märkbar varför frågan under kommande rubrik blir av extra intresse.

I övrigt kan det finnas svårigheter att separera värdet av byggnader och uppförda anläggningar från värdet av marken. Normalfallet då en fastighet säljs är självklart att köparen betalar ett pris för både marken och tillhörande byggnader. Om detta problem säger lagberedningen

”Beredningen vill emellertid icke bestrida att vid värdering av bebyggd mark åtskilliga tveksamma spörsmål kan uppkomma rörande fördelningen av värdet på byggnad och mark. Det torde vara nödvändigt att överlämna lösningen av dessa åt rättstillämpningen.”⁵⁸

⁵⁵ ”www2” enligt Referenser sist i rapporten

⁵⁶ Wallmark, s.10

⁵⁷ Intervju Joachim Wallmark på NAI Svefa

⁵⁸ SOU 1952:28, s.68–69

Något som däremot klargörs av lagberedningen är att den del av stegringen i fastighetens värde som orsakas av byggnader och anläggningar ska ersättas. Som exempel nämns att värdestegring kan ske för hus då byggkostnaderna ökar eller då bostadsbrist uppstår pga. höjningar i hyresnivån.

3.3.2 Egendomens värde

Vad det gäller den andra frågan om tomträttshavaren har rätt till ersättning för tomträttens marknadsvärde uppstår frågan hur man tolkar formuleringen "...*under antagande att tomträtten skulle bestå...*". Vid en första anblick på paragrafens första mening om att ersättning ska ges för "*byggnader och andra anläggningar*" framstår det som att ersättning ska ges för enbart byggnaders marknadsvärde. Det är ju bara byggnaderna tomträttshavaren äger och det hade troligtvis med detta resonemang även varit detta pris han fått för tomträtten vid en försäljning på den öppna marknaden.

Då man läser vidare i JB 13:17 uppstår ändå frågan ifall paragrafen inte ska tolkas som att ersättning ska ges för tomträttens marknadsvärde. Det står att man vid värderingen ska anta att tomträtten ska bestå med oförändrade föreskrifter om hur den får användas. En tolkning av denna formulering skulle därför kunna vara att tomträttshavaren får ersättning för vad en ny tomträttshavare skulle betala om tomträtten med den nuvarande användningen bjuds ut på den allmänna marknaden. Som det nämndes under avsnitt 3.3.1 så nämner lagberedningen i förarbetet till 1953 års regler att:

*"Vid värderingen borde samma principer tillämpas som i fråga om expropriation och hänsyn alltså tagas särskilt till ortens pris och avkastningen."*⁵⁹

Det sägs däremot inte ifall det är marknadsvärdet av byggnaderna eller tomträtten som ska ersättas. Denna fråga är intressant i och med att ersättningens storlek är beroende på tolkningen av JB 13:17. Som det framgår av tabell 2 är tomträternas marknadsvärde högre än marknadsvärdena för byggnaderna på dessa tomträtter. Tomträternas marknadsvärden är också mer lika fastigheternas marknadsvärden utan tomträtsupplåtelsen. För tomträtter med bostadsändamål är också tomträternas marknadsvärden ännu mer lika fastigheternas marknadsvärden.⁶⁰ Tomträtten är en typ av rättighet som till stora drag liknar äganderätten. Att tomträtter sägs upp är också en ovanlighet. En köpare av en tomträtt betalar därför troligtvis i stort sett lika mycket för en tomträtt som om det var fastigheten han köpte. Annorlunda uttryckt så betalar han för att kunna nyttja mark och byggnader under samma förutsättningar som om han ägt den underliggande fastigheten. En viss sänkning i tomträttens värde jämfört med fastighetens kan dock motiveras med att tomträttshavaren vill ha kompensation för att behöva betala tomträtsavgälderna.⁶¹ Under övriga kommentarer av författaren

⁵⁹ SOU 1952:28, s.44

⁶⁰ Intervju Joachim Wallmark, NAI Svefa

⁶¹ Se Wallmark, s.10

i avsnitt 3.3.6 förs argument för och emot att tomträttshavaren bör ha ersättning för tomträttens marknadsvärde för läsaren som vill ha ett vidare perspektiv än vad rapportens utgångspunkt medger.

3.3.3. Avtal om ingen ersättning

Här ges kommentarer till JB 13:17 st.3 vilket behövs för att förstå det kommande rättsfallsexemplet i kap 4.

”Upplåtes tomträtt väsentligen för annat ändamål än bostadsbebyggelse, får parterna överenskomma att det icke alls eller endast i begränsad omfattning skall åligga fastighetsägaren att lösa egendomen.”

Det är denna del av 17 § som i Göteborgs kommun har lett till rättslig prövning av kommunens agerande. Situationen i Göteborg beskrivs under kap. 4. Man befarade under framarbetandet av lagen att om det infördes obligatorisk lösenskyldighet även för de kommersiella ändamålen skulle detta leda till att kommuner skulle upplåta marken på arrende istället.⁶² Det argumenteras vidare att en tomträtt utan lösenskyldighet är bättre än arrende i och med att besittningsrätten är tryggare och att tomträtten kan användas som säkerhet för krediter. En annan förklaring till införandet av regeln kan också ha varit att man ansåg att tomträtterna med kommersiella ändamål inte skulle få någon större användning. Det nämns i förarbetet att upplåtelser för annat ändamål än bostäder ofta skedde för kortare tidsperioder gällande småindustrier där bebyggelsen inte krävde någon större mängd kapital.⁶³ Denna åsikt har kritiserats i en senare utredning om tomträttslagstiftningen.⁶⁴ I detta betänkande konstateras det att tillämpningen i praktiken inte hade blivit så och det föreslås att bestämmelsen tas bort så att samma regler om lösen ska gälla för alla ändamål. Kommitténs förslag ledde inte till lagändring.

Att tomträtten kan sägas upp utan skyldighet för kommunen att ge ersättning är en nackdel för tomträtten som kreditobjekt. Lagberedningen verkar ha uppmärksammat problemet och skriver att tomträtten kommer kunna användas som creditsäkerhet, även om lånet måste slutbetalas innan tomträttsavtalet går ut.

3.3.4 Jämförelse med expropriationsersättning

Tomträtter kan exproprieras enligt JB 13:26 och ExL 1:2. Då beräknas ersättningen enligt ExL 4 kap. Vid alla andra tvångsvisa markåtkomstsituationer hänvisar lagstiftningen också till ExL då ersättningen ska bestämmas. JB 13 kap. innehåller däremot ingen hänvisning till ersättningsbestämmelserna i ExL då en tomträtt ska sägas upp. Nedan ges det en beskrivning av reglerna och principerna vid bestämmande av expropriationsersättning samtidigt som dessa jämförs med JB 13:17.

⁶² SOU 1952:28, s.69

⁶³ SOU 1952:28, s.64 och 69

⁶⁴ SOU 1980:49, s.185

En grundläggande princip vid expropriation är att den som berörs av expropriation ska ersättas så att hans förmögenhetsställning efter expropriationen är densamma som innan.⁶⁵ Den 1 augusti 2010 infördes det också nya ersättningsregler i ExL i syfte att stärka äganderätten. Bl.a. ska nu ett påslag på 25 % på marknadsvärdet göras så att det ges ersättning för 125 % av marknadsvärdet. Denna regel blir också tillämplig för alla andra lagar som hänvisar till ExL för bestämmande av ersättning vid tvångsvisa markförvärv.⁶⁶

Skillnaden mellan expropriation och uppsägning av tomträtt kan därför ha blivit större i och med att JB 13 kap. inte hänvisar till ExL för bestämmande av ersättningen vid uppsägning. Som det nämndes i avsnitt 3.3.1 framgår det däremot en sak av förarbetet som talar för att marknadsvärdeersättning ska ges vid uppsägning. Där sägs det att det vid beräkning av ersättning vid uppsägning precis som vid expropriation ska tas hänsyn till ortens prisläge och eventuell avkastning av tomträtten. Som det kommer konstateras senare i rapporten är det troligtvis bara marknadsvärdet av byggnaderna som ska ersättas och inte tomträttens marknadsvärde.

Förutom ersättning för marknadsvärdet har den exproprierade rätt till annan ersättning enligt ExL 4:1. Tanken med denna bestämmelse är att indirekta kostnader och intäktsförluster som orsakas av expropriationen också ska ersättas. Som exempel kan nämnas kostnader för flyttning och inkomstförluster för att en rörelse på fastigheten eller tomträtten måste läggas ner.⁶⁷

Tomträttshavaren har inte rätt till ersättning för dessa typer av indirekta skador vid uppsägning. I förarbetet till 1953 års tomträttsregler nämns det visserligen att det framkommit yttranden om att även indirekta skador ska ersättas, men av lagberedningens uttalande verkar det ha varit en självklarhet att det vid en uppsägning inte ska behöva ges ersättning för indirekt skada;

*”Enligt beredningens mening utgör det förhållandet att fastighetsägaren begagnat sig av en honom i lagen erkänd uppsägningsrätt icke grund för en sådan utvidgad ersättningskyldighet.”*⁶⁸

Lagberedningen motiverar också sitt ställningstagande med att en skyldighet att ge ersättning för indirekta kostnader skulle minska kommuners vilja att upplåta mark med tomträtt.

⁶⁵ Sjödin et al., s.65

⁶⁶ ”www3”, se Referenser sist i rapporten

⁶⁷ Sjödin et al., s.72 -73

⁶⁸ SOU 1952, s.69

3.3.5 Intervjuades kommentarer

I detta kapitel redogörs det för de intervjuades åsikter angående ersättningens storlek vid uppsägning. De som intervjuats återfinns under kap. Referenser sist i rapporten. Det kommer också tas upp intressanta saker som framkommit under intervjuerna som NAI Svefa har gjort i samband med framtagandet av deras nämnda rapport.

Vad det gäller val av värdebegrepp är **Wallmarks** synpunkt av extra intresse då NAI Svefa arbetar med bland annat fastighetsvärdering och konsulttjänster inom fastighetsrätt. Det är också företaget som har tagit fram rapporten som belyser det ekonomiska utfallet beroende på vilken ersättningsprincip Göteborgs kommun väljer att ge ersättning efter vad gäller de kommersiella tomträtterna i Göteborg.

Wallmark anser att det är byggnaders marknadsvärde som ska ersättas vid uppsägning av tomträtt enligt JB 13:17. Göteborgs kommuns beslut att ge ersättning enligt tekniskt nuvärde ska istället ses mot att de kommersiella tomträttshavarna enligt tomträttsavtalet inte är berättigade till ersättning. Då tomträtter tidigare förvärvats har man troligtvis inte granskat tomträttsavtalen tillräckligt. Även vid kreditgivning till dessa tomträttshavare verkar bankerna haft liten kännedom om denna ersättningsklausul. Då uppsägningar plötsligt blivit aktuellt har detta lett till stor uppståndelse och kommunen har då valt att ändå ge någon form av ersättning för att inte avskräcka näringslivet i Göteborg.

Tekniskt nuvärde är annars ett ovanligt begrepp vid fastighetsvärdering. Det används t.ex. för att värdera anläggningar som oljecisterner som är svåra att sätta ett marknadsvärde på. I första hand brukar ortsprismetoden användas, därefter avkastningsvärdering, och allra sist produktionskostnadsmetoder som tekniskt nuvärde.

Wallmark påpekar också att formuleringen i JB 13:17 att tomträtten ska värderas ”...under antagande att tomträtten alltjämt skulle bestå med samma ändamål...” ska tolkas som att man vid värderingen ska ta hänsyn till vad byggnaderna är värda för tomträttshavaren med dagens användning, och t ex inte vad byggnaderna skulle vara värda för kommunen enligt den nya markanvändningen. Wallmark tolkar alltså JB 13:17 som att ersättning ska ges för byggnaders marknadsvärde och inte för tomträttens marknadsvärde som hade blivit fallet vid expropriation. Då det dessutom inte finns någon hänvisning till ExL för bestämmande av ersättningen kan inte heller tomträttshavaren få det nytillkomna påslaget på 25 % av marknadsvärdet, och inte heller ersättning för annan skada som t.ex. flyttkostnader.

Wallmark nämner att priserna som tomträtterna brukar betinga på marknaden är mer lika de underliggande fastigheternas värden utan tomträttsupplåtelsen än de uppskattade marknadsvärdena för byggnaderna. Skillnaden förklaras med att tomträttsavgälderna oftast är ganska låga. Skulle avgälderna perfekt avspegla markens värde skulle tomträtterna vara värda ungefär lika mycket som byggnadernas värde. Detta är extra påtagligt för tomträtter med bostadsändamål där avgälderna inte på samma sätt som för kommersiella tomträtter är marknadsanpassade. En del avtal

Uppsägning av tomträtter

har dessutom inte reglerats sedan decennier varför den årliga avgälden bara är ett antal hundra SEK. Vid budgivning av tomträtter ser man också ett värde i att nyttja mark och byggnader som om man var den egentliga ägaren av fastigheten.

Hur företag och kreditgivare ser på de kommersiella tomträtterna i Göteborg redovisas under avsnitt 4.2 där situationen i Göteborg diskuteras.

Som tidigare nämnts har **Eva Odesten-Romell, Stephan Cedergren och Martin Öbo** på Göteborgs fastighetskontor intervjuats. De benämns även fortsättningsvis fastighetskontoret för att underlätta för läsaren. Deras åsikter är av intresse i frågan om ersättnings storlek eftersom det är kommunerna som tar beslut om uppsägning och i första hand beräknar ersättningen. Fastighetskontoret påpekar precis som Wallmark att principen med tekniskt nuvärde bara har tillämpats i enstaka fall i och med situationen som uppstått med de kommersiella tomträtterna. I fall där den omtalade ersättningsklausulen inte finns i avtalet ska ersättningen istället bestämmas som marknadsvärdet av byggnaderna. Fastighetskontoret säger att de har svårt att se att JB 13:17 ska tolkas som att ersättning ska ges för tomträttens marknadsvärde även om de nämner att de är något osäkra på hur värderingen ska utföras. Motiveringen till att det är byggnadernas värde som ska ersättas vid uppsägning är att en tomträttshavare aldrig har förvärvat marken. Precis som Wallmark ser de heller ingen koppling eller hänvisning från JB 13 kap. till reglerna om ersättning i ExL. De medger också att skillnaden i ersättning kan bli stor jämfört med om tomträtten istället hade exproprierats. Speciellt med tanke på att tomträttshavaren inte har rätt till ersättning för indirekta skador vid uppsägning och att det nu även ges ett påslag på 25 % av marknadsvärdet vid expropriation.

Att marknadsvärdena för tomträtterna är mer lika fastighetsvärdena utan tomträttsupplåtelsen än byggnadernas värde förklarar fastighetskontoret med att marknaden är okunnig. Det verkar i vissa fall som om tomträttshavarna inte förstår att dagens låga avgälder kan komma att höjas vid nästa omreglering. Att inte fler friköp sker förklaras med att tomträttshavarna anser sig redan ha betalat ett pris som är nästan lika högt som fastighetsvärdet. Därför kan eller vill de inte "betala en gång till".

Vad det gäller den omtalade ersättningsklausulen påpekar fastighetskontoret att det är viktigt att följa domstolens avgörande i fallet med Bananpiren. Kammarrätten fastställde där att kommunen inte har befogenheter att ge ersättning när ersättningsklausulen finns med i avtalet. Regeringsrätten har senare valt att inte pröva fallet varför Kammarrättens dom vunnit laga kraft efter överklagande av samma dom.

Möjligheten att avtala bort ersättningen är också lagstadgad och utan denna möjlighet skulle kommunen troligtvis ha upplåtit marken på arrende istället. Enligt fastighetskontoret är det vanligt att kommuner avtalar bort det indirekta besittningsskyddet vid arrenden för kommersiella ändamål. Detta sägs gå i linje med den valda ersättningsklausulen för de kommersiella tomträtterna samtidigt som

tomträtten är mer förmånlig med längre avtalstider och bättre möjligheter till pantsättning jämfört med arrende.

Fastighetskontoret anser också att expropriation inte skulle vara lämpligt för att genomföra kommunens planer för stadsförnyelse eftersom detta är en ingripande och krånglig metod. Användningen av expropriationsinstitutet anses också ha urholkats sedan det förstärkta egendomsskyddet infördes i Regeringsformen år 1995.⁶⁹ Skulle de stora områden som kommer behövas för framtida stadsförnyelseprojekt i Göteborg exproprieras skulle detta också väcka stor uppståndelse och ses som ett stort ingrepp av kommunen.

Vad det gäller möjligheten att lösa in mark som behövs för nya ändamål enligt detaljplaner påpekar fastighetskontoret att även detta är ett expropriativt förfarings sätt som oftast medför långa planprocesser/överklagandeprocesser. Att säga upp tomträtterna enligt avtalens förutsättningar beskrivs som ett mer konsekvent och enklare sätt än inlösen enligt PBL.

Fastighetskontoret fick svara på frågan ifall det vore ett alternativ att kommunen köpte de tomträtter som de planerar att säga upp för att sedan döda tomträtterna. Detta sågs som en teoretiskt möjlig väg att gå men samtidigt skulle det kunna leda till problem med överklaganden. Kommunen har tidigare blivit stämd för att ha tagit ut för låga tomträttsavgifter och friköpspriser. Alla beslut kommunen tar kan också överklagas påpekar fastighetskontoret. Då kommunen har fördelaktiga tomträttsavtal som de inte utnyttjar finns det en risk att detta leder till rättsprocesser. Då ersättning gavs till de kommersiella tomträttsinnehavarna vid uppsägning ledde detta till rättslig prövning, se kap. 4 med rättsfallet om Bananpiren.

Vad de gäller frågan ifall kommunen skulle kunna ta bort ersättningsklausulerna i avtalet genom att ändra tomträttsavtalen enligt JB 13:3 för att kunna betala ut ersättning säger de intervjuade på fastighetskontoret att detta vore ett möjligt alternativ, men de påpekar att det råder en osäkerhet angående hur situationen ska hanteras.

I avvaktan på politiska ställningstaganden görs det för närvarande inga nya tomträttsupplåtelse för kommersiella ändamål.

Andra kommuner som intervjuats av NAI Svefa nämner att ersättningsklausulen om att ingen ersättning ska ges vid uppsägning finns i ett fåtal avtal i dessa kommuner, men att kommunerna aldrig sagt upp någon sådan tomträtt. T.ex. har Norrköping ca 90 tomträtter av det här slaget. Ingen uppsägning har skett men kommunen anger att de skulle tillämpa principen att ersätta efter tekniskt nuvärde vid en uppsägning av ett sådant avtal.

⁶⁹ Se RF 2:18

Uppsägning av tomträtter

Stockholm har ett fåtal tomträtter med ersättningsklausulen men de har aldrig sagt upp någon sådan tomträtt. Stockholm skulle också ge ersättning enligt tekniskt nuvärde vid en sådan uppsägning. Västerås som har många tomträtter har bara i ett fåtal avtal med ersättningsklausulen. Det framgår dock inte hur kommunen skulle beräkna ersättningen vid en eventuell uppsägning. Inga uppsägningar av tomträtter har skett i Västerås. Malmö anger däremot att alla deras tomträttshavare i kommunen har rätt till ersättning för byggnaders ”bruksvärde” vid uppsägning vilket enligt avtalet ska tolkas som byggnadernas marknadsvärde. Att kommersiella tomträtter med bortavtalad ersättning har upplåtits och senare sagts upp i främst Göteborg förklarar Göteborgs fastighetskontor med själva uppbyggnaden av staden med centrala områden bebyggda med industrier, se mer om detta under avsnitt 3.1.2.

Som det tidigare nämnts har Eva **Jarlbo** och Marie Blomgren på Handelsbanken intervjuats varav Jarlbo svarade på de flesta frågorna varför hon nämns i fortsättningen för att underlätta läsningen. Jarlbo anser att det är byggnaders marknadsvärde som ska ersättas och inte tomträttens marknadsvärde. Jarlbo tycker visserligen att formuleringen i JB 13:17 1 st. andra meningen pekar i riktning mot att ersättning ska ges för marknadsvärdet av tomträtten. Man är också medveten om att byggnadernas marknadsvärde troligtvis är lägre än vad försäljningspriserna för tomträtterna ligger kring på marknaden idag. Speciellt vad det gäller tomträtter för småhus. Man påpekar dock att det bara är byggnader och andra anläggningar som ska ersättas enligt JB 13:17 1 st. första meningen, och inte själva innehavet av tomträtten.

Jarlbo anger att de inte har några krediter för kommersiella tomträtter utan ersättningsrätt. Jarlbo säger att de inte heller vill ge krediter med dessa tomträtter som säkerhet. Skulle banken ändå gå med på det måste lånet betalas tillbaka innan tomträttsavtalets utgång samtidigt som tomträttens marknadsvärde och därmed beviljat lånebelopp troligtvis hade varit ganska lågt i en sådan situation. Det har inte blivit aktuellt för banken att göra en sannolikhetsbedömning för uppsägning genom att t.ex. höra av sig till kommuner och höra om deras intentioner med marken. Jarlbo påpekar däremot att ifall man skulle komma i den situationen så måste det uppskattas vad ersättningen kan komma att bestämmas till för att kunna avgöra vad tomträtten är värd som kreditsäkerhet.

Jarlbo verkar inte se några övriga problem vad gäller tomträtten som kreditsäkerhet. Samma räntesatser för lån med tomträtter tillämpas som vid lån med fastigheter som säkerhet. Den stora skillnaden är att lånebeloppen kan bli något lägre pga. att tomträtterna oftast har ett något lägre marknadsvärde än vad den underliggande fastigheten skulle haft utan tomträttsupplåtelsen. Det som verkar vara viktigt vid kreditbedömningen är förutom tomträttshavarens betalningsförmåga tomträtternas marknadsvärden.

Åsikter från **de kreditgivare som intervjuats av NAI Svefa** finns med i NAI Svefas rapport och det redogörs för deras åsikter om de kommersiella tomträtterna i samband med fallet om Bananpiren under avsnitt 4.2. I korta drag har kreditgivarna innan avgörandet i Kammarrätten betraktat tomträtten som likvärdig äganderätt till fastighet

som säkerhet för krediter. Man har troligtvis också inte varit tillräckligt noggrann i att granska tomträttsavtalen varför man nu måste se över ett stort antal krediter då Kammarrättens dom om att kommunen inte har befogenheter att betala ut ersättning till dessa tomträttshavare har vunnit laga kraft efter överklagande.

Magnus Hermansson på justitiedepartementet som är ämnessakkunnig angående de nya expropriationsreglerna uppger att han är osäker på hur ersättningen vid uppsägning av tomträtt ska bestämmas. Han känner inte till något fall där ersättningens storlek vid uppsägning har blivit rättsligt prövad och säger också att det inte vore felaktigt att det är tomträttens marknadsvärde som ska ersättas ifall en domstol skulle komma fram till det. Han ser ingen koppling från JB 13 kap. till ExL för bestämmande av ersättningen och anger att tomträtter inte har diskuterats då de nya reglerna för expropriation med det nya påslaget på 25 % av marknadsvärdet togs fram. Hermansson ser inga problem med reglerna om uppsägning av tomträtt vad det gäller hur tomträten fungerar som säkerhet för krediter.

Ulf Jensen som är jurist och professor i fastighetsinformationsteknik utgör ett undantag i sin åsikt kring frågan om ersättningen vid uppsägning. Jensen hävdar att det är tomträttens marknadsvärde som ska ersättas enligt JB 13:17 och påpekar att man vid värdering av tomträten ska lägga vikt på formuleringen ”...*under antagande att tomträten alltjämt skulle bestå...*”. Han nämner också ett exempel med ett villakvarter med identiska villor från 1950-talet där några av villatomterna är friköpta tomträtter och resterande fortfarande är tomträtter. Skulle hela området behövas för ett nytt ändamål skulle skillnaden i ersättningen till de boende i kvarteret bli oskäligt stor om tomträttshavarna bara hade fått ersättning för byggnader jämfört med vad de andra i kvarteret hade fått vid t.ex. expropriation av fastigheterna. Jensen anser också det vore märkligt om det skulle vara byggnadernas värde som ska ersättas eftersom han anser att det i praktiken inte går att värdera byggnader då byggnaderna saknar värde utan rätten till den kringliggande marken. Jensen påpekar också att det skulle kunna behövas en översyn av JB 13 kap. eftersom skillnaden i ersättning nu blivit större med de nya expropriationsreglerna.

3.3.6 Övriga kommentarer av författaren

Som det framgår av figur 1 med tidsaxeln under avsnitt 2.3 har reglerna om expropriation tillkommit senare än tomträttslagstiftningen. Olika politiska ståndpunkter kan leda till olika regler för vilken ersättning som ska ges. Enligt Sjödin et al. har:

*”ersättningssystemet successivt växt fram, genom att olika ersättningsregler har tillskapats och/eller ändrats, när detta av praktiska orsaker har visat sig behövas enligt de politiska och idéteoretiska strömningar som varit aktuella i sammanhanget.”*⁷⁰

⁷⁰ Sjödin et al., s.63

Uppsägning av tomträtter

Med detta synsätt kan skillnaden mellan regelsystemen förklaras med att de tillkommit vid olika tidpunkter. Som det nämndes inledningsvis i kap. 1 är det en utgångspunkt i denna rapport att uppsägning av tomträtt får liknande konsekvenser som tvångsförvärv av mark. Man skulle med detta synsätt kunna föra argument för att den något oklara formuleringen i JB 13:17 borde tolkas som att det är tomträtts marknadsvärde som ska ersättas. T.ex. kan man säga att det är tomträtts marknadsvärde som ersätts ifall tomträten istället skulle exproprieras. Vid alla andra tvångsvisa markåtkomstsituationer används också expropriationslagens ersättningsbestämmelser. Ska principen om orubbad förmögenhetsställning tillämpas ska tomträttshavaren få ersättning för vad tomträten är värd på marknaden för att han ska kunna skaffa sig en likvärdig tomträtt.

För att få lite vidare perspektiv på frågan kan man föra motargument mot detta synsätt. T.ex. har tomträttshavaren aldrig förvärvat marken utan bara byggnaderna. Tomträten är också en nyttjanderätt som enligt JB 13:14 ska kunna sägas upp. Skulle ersättning ges för tomträternas marknadsvärde skulle det fördelingspolitiska syftet motverkas eftersom marknadsvärdena oftast är mer lika fastigheternas värden än byggnadernas. Att säga upp en nyttjanderätt enligt vad som är möjligt enligt avtal och lagstiftning behöver heller inte betraktas som tvångsförvärv. Att marknadsvärdena för tomträterna är markant större än byggnadernas marknadsvärden kan som de intervjuade på Göteborgs fastighetskontor säger bero på att marknaden är okunnig. T.ex. vet eller tror inte tomträttshavare att kommunen kommer att höja avgälderna framöver ifall markvärdena stiger. I fallet med de kommersiella tomträterna i Göteborg har det framgått under intervjun med Wallmark att tomträttshavare och investerare inte heller känt till den omtalade ersättningsklausulen innan kommunen tog sitt första beslut om uppsägning.

Oavsett ståndpunkt i den här frågan så saknar JB 13 kap. hänvisning till ExL 4 kap. Enligt de intervjuades åsikter ska man också vid tolkningen av JB 13:17 också lägga vikt på orden *"byggnad och annan egendom som utgör tillbehör"* och bestämma någon form av marknadsvärde för enbart byggnaderna. Ulf Jensens åsikt utgör dock ett undantag.

En annan sak av intresse är att en del av de intervjuade kommunerna till NAI Svefas rapport anger att de skulle ge ersättning för tekniskt nuvärde för uppsägning av de kommersiella tomträterna med bortavtalad ersättning. Denna rapport framställdes innan Kammarrättens överklagade dom vunnit laga kraft efter att Regeringsrätten valt att inte pröva saken. Kommunernas ställningstagande saknar därför troligtvis betydelse för tomträttshavare och kreditgivare i och med den lagakraftvunna domen.

En annan intressant sak är att Jarlbo på Handelsbanken tycker att det är marknadsvärdet av tomträten som är det intressanta vid kreditgivning och alltså inte byggnadernas marknadsvärde som de anser vara det som tomträttshavaren får i ersättning vid en eventuell uppsägning. Som det påpekades under övriga kommentarer av författaren i avsnitt 3.1.2 beror detta troligtvis på att uppsägning är

en ovanlighet även om Jarlbo inte anser att skälen för uppsägning i JB 13:14 är alltför stränga.

Det behöver med detta resonemang inte heller vara JB 13:17 som bidragit till att tomträtter oftast anses vara likvärdiga fastigheter vid kreditgivning utan istället frånvaron av risken för uppsägning. Detta stämmer bra med att Jarlbo på Handelsbanken nu också är skeptisk till utlåning för de kommersiella tomträtterna i Göteborg när det sker uppsägningar av dessa tomträtter. I övrigt är det också tomträttens marknadsvärde som är viktigt i det mer vanliga fallet då pantens värde blir av intresse. Tomträttshavarens oförmåga att fullfölja kreditavtalet med att t.ex. betala amorteringar leder ju till exekutiv auktion på den öppna marknaden.

3.4 JB 13:23 – Tvist om ersättningens storlek

Tvist om ersättningens storlek kan precis som klander av uppsägning prövas av fastighetsdomstol enligt JB 13:23. JB 13:24 anger vilka rättegångsbestämmelser och regler för fördelning av rättegångskostnader som gäller vid prövning enligt 23 §. Tyvärr har inga rättsfall angående ersättningens storlek hittats.

4. Rättsfall från Göteborgs kommun

Ett aktuellt rättsfall som bör nämnas i detta arbete om uppsägning av tomträtter är fallet om Bananpiren i Göteborgs kommun. Bananpiren är ett av de fall där Göteborgs kommun har valt att ge ersättning enligt tekniskt nuvärde vid uppsägning av kommersiella tomträtter trots att kommunen enligt tomträttsavtalen inte behövde göra det. I fallet med Bananpiren uppläts denna tomträtt år 1971 och ersättningen vid uppsägningen bestämdes till 7 400 000 SEK. Kommunens beslut att ge ersättning har sedan överklagats av en privatperson i kommunen. Både Länsrätten och Kammarrätten⁷¹ kom fram till att kommunen inte har befogenheter att ge ersättning till dessa tomträttshavare. Efter det att NAI Svefa gjort klart sin rapport där företaget undersöker konsekvenserna av problemet valde Regeringsrätten att inte pröva Kammarrättens överklagade dom som därmed vann laga kraft.

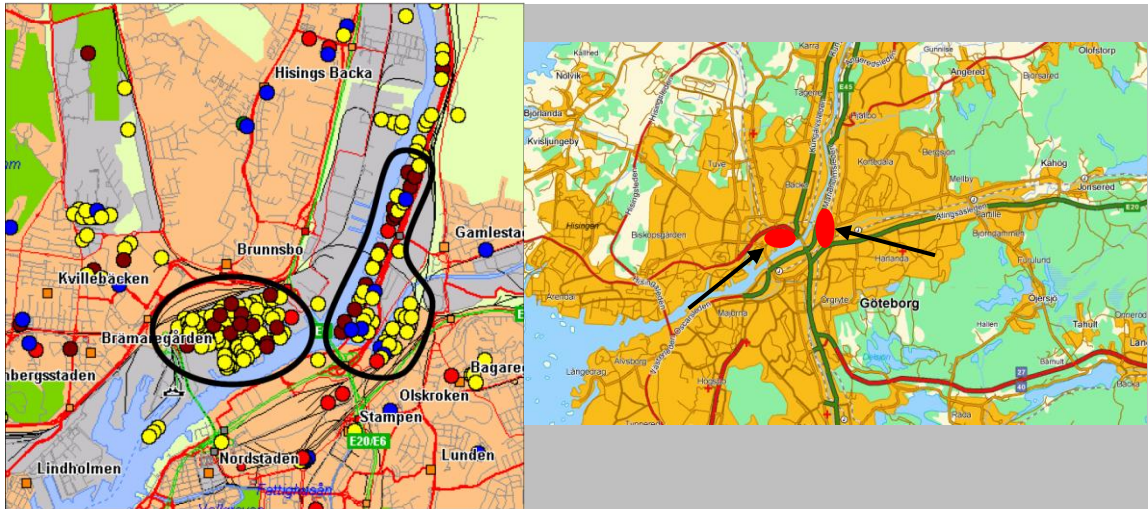
4.1 Bakgrund till problemet

Göteborgs kommun äger ca 800 fastigheter som är upplåtna med tomträtter för enbart kommersiella ändamål.⁷² För i stort sett alla dessa gäller att rätten till ersättning vid uppsägning har avtalats bort med en klausul i tomträttsavtalet. Som det nämnts tidigare är detta tillåtet enligt JB 13:17 st.3. Många av dessa tomträtter är centralt belägna i Göteborg. Figur 2 nedan är från NAI Svefas rapport och visar två områden

⁷¹ Kammarrättens dom, Målnr. 155-09

⁷² Wallmark, s.4

där koncentrationen av dessa tomträtter är mycket hög. Många av tomträtterna har också en upplåtelsestid som går ut om 10-19 år varför det kan komma att bli intressant att säga upp dessa för att ge utrymme för olika stadsförnyelseprojekt.



*Figur 2. Till vänster; Områdena Ringön(klungan till vänster) och Västra gamlestaden-Marieholm (klungan till höger), Källa: Wallmark, 7
Till höger; Översiktskarta över Göteborg med de två inringade områdena från figuren till vänster, Källa; "www4" enligt kap. Referenser sist i rapporten*

Sedan början av 2000-talet har ett 20-tal tomträtter av den här typen sagts upp i Göteborg i samband med olika stadsbyggnadsprojekt. Vid samtliga uppsägningar har kommunen valt att ändå ge ersättning enligt tekniskt nuvärde att inte avskräcka näringslivet i Göteborg. Bananpiren är alltså bara ett av flera fall.

4.2 Konsekvenser

Från början var dessa tomträtter bebyggda med lågavkastande byggnader som t.ex. olika slags skjul. Idag finns det betydligt mer värdefulla byggnader på dessa tomträtter.⁷³ Om en av dessa tomträtter sägs upp och tomträttsavtalet ska tolkas strikt kan förlusten för tomträttshavaren dessutom bli större än värdet av byggnaderna. Avtalen för de kommersiella tomträtterna i Göteborg innehåller nämligen oftast en klausul om att tomträttshavaren också är skyldig att bekosta bortforsling av byggnader vid en uppsägning.⁷⁴

För kreditgivare med tomträtter som kreditsäkerhet spelar det en stor roll ifall dessa tomträttshavare får ersättning vid en eventuell uppsägning och vilken

⁷³ Intervju med Göteborgs fastighetskontor, intervju med Joachim Wallmark på NAI Svefa

⁷⁴ Wallmark, s.4

Uppsägning av tomträtter

värderingsprincip kommunen tillämpar ifall kommunen betalar ersättning. Då ingen ersättning ges vid uppsägning blir såklart värdet av panten noll.

Anledningen att Göteborgs kommun är villig att betala ersättning trots att de besitter mycket förmånliga tomträttsavtal är att de befarar att näringslivet i Göteborg ska ta skada ifall ingen ersättning ges vid uppsägning. Förutom de som drabbas direkt finns det som nämnts flera hundra avtal av den här typen samtidigt som troligtvis många av dessa tomträttshavare använder sin tomträtt som säkerhet för krediter. Företag och kreditgivare är oroade vilket framgår av NAI Svefas rapport. Mot detta kan sägas att dessa aktörer borde granskat tomträttsavtalen innan förvärv av tomträtter eller kreditgivning till dessa tomträttshavare.

De kreditgivare som intervjuats av NAI Svefa uppger att flera kreditgivare har varit inblandade i de fall där Göteborgs kommun sagt upp dessa tomträtter och ändå betalt ersättning för tekniskt nuvärde. Pga. kommunens agerande har kreditgivarna ansett att tomträtten är likvärdig äganderätt till fastighet som creditsäkerhet. Kreditgivarna nämner också att kommunens agerande har lett till att inte alla tomträttsavtal tidigare har granskats och att bankernas ledning inte informerat om att tomträtter kan innebära en stor risk vid kreditgivning. Det nämns också att ersättningsklausulen bara till viss del varit känd bland kreditgivarna innan domen om Bananpiren.

NAI Svefas rapport blev som nämnts klar efter Kammarrättens dom om att kommunen inte har befogenheter att betala ut ersättning, men innan det att Regeringsrätten valde att inte pröva fallet och Kammarrättens dom därmed van laga kraft efter överklagandet. I NAI Svefas rapport framgår det att de intervjuade kreditgivarna efter Kammarrättens dom blev mer restriktiva i sin kreditgivning och att många kreditgivare tvekade att ge krediter med kommersiella tomträtter som säkerhet. Vidare påpekar de att ifall Regeringsrätten inte upphäver Kammarrättens dom måste alla krediter till de kommersiella tomträttshavarna gås igenom. Amorteringstakten måste anpassas så att lånet återbetalas innan tomträttsavtalets utgång. Kreditgivarna ansåg också att omedelbara uppsägningar av krediter kommer behöva göras ifall ersättningsklausulen måste tillämpas strikt i och med att tomträtternas marknadsvärden då minskar.

Att de kommersiella tomträtternas marknadsvärden minskat markant i Göteborg framgår av författarens intervju med Joachim Wallmark. Förklaringen är att riskerna med de kommersiella tomträtterna leder till att företags avkastningskrav för tomträtterna ökar och att marknadsvärdena därmed minskar. Företag och investerare vill nämligen ha god rådighet över investeringen. Bara risken för höjda tomträttsavgälder ses idag som ett problem. Situationen med ersättningsklausulerna som måste följas ökar riskerna.

I NAI Svefas rapport anger de intervjuade kreditgivarna att de kan behöva bli restriktivare vid utlåning till alla kommersiella tomträtter i Göteborg eftersom de ser svårigheter i att uppskatta var uppsägningar kan komma att ske framöver. Omförhandling av amorteringstakterna och uppsägningar av krediter samt en

restriktivare kreditgivning kan leda till konkurser för framförallt små företag men även till problem för näringslivet i stort i Göteborg. Tomträtten riskerar att bli ointressant för företag som ska bedriva sin verksamhet i och med att möjligheten till att finansiera verksamheten med krediter begränsas. Kreditgivarna riskerar också att göra stora förluster.

4.3 Avgörande i Kammarrätten angående Bananpiren

Värt att påpeka är att det som prövas i Kammarrätten är inte om kommunen har begått ett avtalsbrott. Både kommunen och den drabbade tomträttshavaren är villiga att bortse från klausulen som anger att ingen ersättning ska ges. Istället är den avgörande frågan ifall kommunens agerande att ge ersättning strider mot de regler kommunen ska följa för att inte särbehandla vissa personer eller företag. Tomträttshavaren har heller inte bestridit kommunens princip att ge ersättning för tekniskt nuvärde även om ersättning för tomträttens marknadsvärde eller byggnadernas marknadsvärde troligtvis hade gett mer i ersättning.

Länsrätten kom som första instans fram till att kommunens beslut att ge ersättning ska upphävas. Kommunen överklagade då Länsrättens dom. I sitt yrkande hänvisar kommunen till ett beslut som togs i kommunfullmäktige 2003. Beslutet innebar att kommunen skulle ge ersättning för byggnaders tekniska nuvärde i ett fall då en kommersiell tomträtt sades upp. Kommunen säger också att ersättningar som betalats därefter bara ska ses som verkställande av detta beslut och att verkställandebeslut inte kan överklagas. Vidare säger kommunen i sitt yrkande att kommunen nyligen upplåtit en kommersiell tomträtt med ett avtalsvillkor om att ersättning ska ges med tekniskt nuvärde vid en eventuell uppsägning. Därför skulle det enligt kommunen vara näringspolitiskt inkorrekt att inte ge ersättning för äldre upplåtelse. Kommunen hänvisar också till KL 2:8 som säger att kommuner får genomföra åtgärder för att främja näringslivet i kommunen. Kommunen tycker också det är inom deras kompetens enligt KL att betala dessa ersättningar.

Det som Kammarrätten kommer fram till är att kommunens agerande strider mot den så kallade kompetensbestämmelsen i KL 2:1. Denna bestämmelse säger att;

”Kommuner och landsting får själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.”

Att betala den aktuella ersättningen beskrivs av kammarrätten som att ge understöd till enskild utan ha stöd till det i lag eller avtal. Det är detta som sägs strida mot kompetensbestämmelsen.

Kammarrätten påpekar också att det står i KL 2:8 st.2 att ”individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl till det”. Synnerliga skäl finns det inte enligt Kammarrätten. Kammarrätten ser inte heller kommunens beslut att ge ersättning som ett verkställandebeslut varför det går att överklaga. Kammarrätten fastställer därför Länsrättens dom om att kommunens beslut att ge ersättning ska upphävas.

4.4 Kommentarer från NAI Svefa och Göteborgs fastighetskontor

Av författarens intervju med Joachim **Wallmark** på NAI Svefa framgår det att uppståndelsen kring de kommersiella tomträtterna i Göteborg beror på att ersättningsklausulerna inte har uppmärksammats förrän det blivit aktuellt för kommunen att säga upp några av dessa tomträtter. Troligtvis har både de som förvärvat tomträtterna och gett krediter till tomträttshavarna inte granskat tomträttsavtalen tillräckligt. Hade klausulerna konstant beaktats sedan tomträtterna upplåts hade marknaden kunnat ”prisa in” risken för uppsägning och den uteblivna ersättningen. Tomträtternas marknadsvärden hade då anpassats till hur lång tid tomträttsavtalet har kvar så att marknadsvärdet sjunkit för tomträtter med kort återstående tid. Då hade marknadsaktörerna tagit med risken för uppsägning i sina bud på tomträtterna och kreditgivarna inte gett större krediter än vad som är möjligt för att undvika förlust vid en uppsägning med utebliven ersättning.

Wallmark anser att de kommersiella tomträtterna inte är särskilt attraktiva idag varken för företag som behöver mark till sina verksamheter eller för investerare. Som det framgår av NAI Svefas rapport tvekar också många kreditgivare till att ge krediter med de kommersiella tomträtterna som säkerhet.

Företag som ska starta upp en verksamhet kan ha fördelar av att få en tomträtt upplåten av kommunen för att då inte behöva binda kapital i marken. I övrigt ser Wallmark ingen målgrupp som tycker att tomträtt är bättre än äganderätt. Wallmark anser att de politiska syftena som införandet av tomträtten hade inte går att tillämpa eller har spelat ut sin roll. Wallmark påpekar dock att det är den politiska viljan i kommunerna som avgör ifall tomträtter ska nyupplåtas, sägas upp eller om det ska medges friköp för tomträtter.

Eva Odesten-Romell, Stephan Cedergren och Martin Öbo på Göteborgs fastighetskontor säger att det råder en oklar och osäker situation angående de kommersiella tomträtterna idag. Då Regeringsrätten inte prövade fallet och Kammarrättens dom därmed vunnit laga kraft måste kommunen följa detta. Samtidigt finns det en oro i Göteborgs näringsliv samt att kreditgivningen och därmed näringslivet i stort kan påverkas med tanke på att antalet tomträtter av detta slag är stort.

4.5 Övriga kommentarer av författaren

Att ingen av de som fick sina kommersiella tomträtter uppsagda i Göteborg överklagade kommunens beslut om att ge ersättning enligt tekniskt nuvärde måste troligtvis ses mot att de enligt avtalet inte har rätt till någon ersättning alls. Även om tolkningen av JB 13:17 som ersättning för byggnaders marknadsvärde skulle ge något mer i ersättning är troligtvis dessa tomträttshavare nöjda även med tekniskt nuvärde med tanke på situationen.

Även om situationen i Göteborg är problematisk kan det också vara bra att marknadsvärdena för de aktuella tomträtterna nu sjunker så att aktörerna garderar sig mot riskerna som dessa tomträtter faktiskt medför. Då riskerna med tomträtterna avspeglas i tomträtternas marknadsvärden kan också olika aktörer och beslutsfattare i kommuner avgöra ifall tomträten är ett bra alternativ istället för andra nyttjanderätter eller äganderätt. T.ex. kan lägre marknadsvärden och mindre belåningsmöjligheter vägas mot kommunens planpolitiska intressen med marken om tomträten jämförs med äganderätt.

5. Resultat och diskussion

5.1 Fråga 1 – Med vilka skäl kan en kommun säga upp en tomträtt?

Av förarbetena och de intervjuades åsikter att döma är det något oklart under vilka omständigheter en uppsägning kan sägas vara motiverad enligt JB 13:14. Klart är att kraven inte är lika stränga som vid expropriation men de intervjuade anser att det ändå krävs starka skäl eller samhällsskäl och att det ska göras en intresseavvägning mellan motstående intressen. Skäl som att överta marken för att sälja fastigheten eller att överta marken för att fortsätta bedriva den nuvarande verksamheten på tomträtten är inte godkända skäl enligt förarbetet. Att marken ska bebyggas med hyreshus istället för villor anses vara ett godkänt skäl enligt förarbetet. Exakt var gränsen går mellan tillåtna och otillåtna uppsägningar är dock svårt att säga. Det saknas praxis på området i och med att uppsägning av tomträtter är ovanligt samtidigt som det saknas rättsfall där uppsägningar blivit klandrade av tomträttshavaren. Tomträttshavarens möjlighet att klandra en gjord uppsägning kan annars sägas vara ett skydd mot onödiga eller omotiverade uppsägningar. Det som domstolen måste pröva är dock ifall uppsägningen strider mot den oklara formuleringen i 14 §.

Själva syftet med tomträtten var från början att en kommun skulle kunna ta tillbaka marken vid utgången av tomträttsavtalet ifall kommunen behöver marken för ett annat ändamål. Det fördes flera diskussioner kring skälen för uppsägning vid framarbetandet av 1953 års regler men till slut valdes den nuvarande formuleringen i 14 § för att ge möjlighet åt fastighetsägaren att inom vissa ramar få avgöra när en tomträtt ska sägas upp. I litteraturen om tomträtter sägs det att detta planpolitiska syfte inte står sig idag sedan det införts möjligheter att expropriera och styra markanvändningen via PBL och detaljplaner. JB 13:14 har dock inte ändrats sedan 1953 års reform. De intervjuade på Göteborgs fastighetskontor nämner också att de anser att det planpolitiska syftet står sig än idag. Göteborgs kommun utgör ett undantag i antalet uppsägningar och har sagt upp ett 20-tal kommersiella tomträtter i centrala Göteborg för att kunna genomföra olika stadsförnyelseprojekt.

En hypotetisk slutsats som dragits i denna rapport är att tomträtten faktiskt kan vara ett effektivt planpolitiskt medel så länge kommunen har accepterat uppsägning av tomträtter som ett alternativ och ifall utgången av tomträttsavtalen stämmer någorlunda med kommunens framtida planer för ett område.

Kraven för uppsägning är nämligen löst formulerade samtidigt som det finns möjligheter att avtala bort ersättningsrätten vid uppsägning av kommersiella tomträtter. De intervjuade på Göteborgs fastighetskontor anser också att uppsägning är ett enklare alternativ än inlösen av mark via PBL och detaljplaner vilket kan medföra långa överklagandeprocesser. De anser också att det troligtvis inte krävs någon fastställd detaljplan för att motivera en uppsägning varför man kan fråga sig ifall kraven för uppsägning inte är väldigt lösa. I Göteborg där det finns ett större

antal kommersiella tomträtter i de centrala delarna kan säkert uppsägning vara ett enkelt, snabbt och billigt alternativ för kommunen att kunna genomföra sina planer. Alla beslut kommuner tar kan dock överklagas och Kammarrättens lagakraftvunna dom säger att Göteborgs kommun saknar befogenheter att betala ut ersättning då de inte behöver det enligt tomträttsavtalen. Detta kan också vara en anledning till att de intervjuade på fastighetskontoret ser uppsägning enligt avtalens förutsättningar som det enda alternativet.

Att det är politiken i kommunen som kan vara avgörande för ifall en tomträtt ska sägas upp kan motiveras med att antalet uppsägningar har varit mycket lågt i de andra kommuner som intervjuats av NAI Svefa. Visserligen finns det ett stort antal kommersiella tomträtter i centrala Göteborg, men att ingen av de andra städerna har sagt upp någon tomträtt med bortavtalad ersättningsrätt kan också tyda på en annan syn på om uppsägning i dessa fall anses vara en acceptabel metod. Kanske väljer dessa kommuner hellre att lösa in tomträtterna med stöd av PBL eller att exproprieras. Med tanke oklarheterna kring JB 13:14 och att det säkert kan vara politiken som avgör ifall uppsägningar ska göras finns det därför möjligheter att utveckla detta arbete genom att intervjua fler kommuner angående kraven för uppsägning och deras inställning till tomträten som planpolitiskt medel.

5.2 Fråga 2 – Hur skiljer sig ersättningen till tomträttshavaren enligt JB 13 kap. från reglerna om expropriationsersättning?

En tomträtt kan exproprieras och då ges ersättning för 125 % av tomträtts marknadsvärde. En hypotes i avsnitt 3.3.2 var att JB 13:17 skulle kunna tolkas som att det är marknadsvärdet av tomträten som ska ersättas vid uppsägning. Denna hypotes stämmer troligtvis inte i och med att nästan alla de intervjuade ansåg att det är byggnaders marknadsvärde som ska ersättas.

Då det inte finns någon koppling mellan JB 13 kap. och ersättningsbestämmelserna i ExL har tomträttshavaren inte rätt till det nyligen införda påslaget på 25 % av marknadsvärdet varför skillnaden mellan uppsägning och expropriation av tomträtt nu är större än innan. Tomträttshavaren har heller inte som vid expropriation rätt till annan ersättning som för t.ex. flyttkostnader eller inkomstförluster då en rörelse på tomträten måste läggas ner. Uppsägning av tomträtt verkar inte heller ha diskuterats vid framtagandet av de nya expropriationsreglerna.

Byggnadernas marknadsvärde är oftast lägre än tomträtts marknadsvärde som är mer likt den underliggande fastighetens värde utan tomträttsupplåtelsen. Detta beror bl.a. på att avgälderna oftast inte är så höga att de avspeglar markens värde samtidigt som marknaden ser ett värde i att nyttja marken precis som vid äganderätt. Då de blivit känt att Göteborgs kommun inte kan betala ut ersättning till de kommersiella tomträttshavarna vid uppsägning har dock marknadsvärdena för dessa tomträtter sjunkit ordentligt.

Tomträttshavaren har visserligen en möjlighet att låta fastighetsdomstolen pröva ifall kommunens ersättning vid en uppsägning är korrekt, men det saknas rättsfall där detta har förekommit.

Med rapportens utgångspunkt att uppsägning av tomträtt får samma konsekvenser för tomträttshavaren som expropriation av samma tomträtt framstår skillnaden i ersättning till tomträttshavaren som mycket stor. Det är också ExL's bestämmelser som ska tillämpas vid andra tvångsvisa markförvärv som t.ex. då en kommun löser in mark som behövs för nytt ändamål enligt en detaljplan.

För att få lite perspektiv på frågan kan tomträten istället betraktas som en nyttjanderätt utan att jämföras med äganderätt. Då kan det föras argument för att det bara är byggnaderna som ska ersättas och inte marken som ju ägs av upplåtaren. Det skulle också kunna föras argument för att marknaden egentligen inte borde betalat för mer än byggnadernas värde då tomträtter förvärvas varför valet av ersättningsbegrepp inte spelar så stor roll. Ska ersättning ges för mer än byggnadernas värde motverkas också det fördelningspolitiska syftet med tomträten genom att de markvärdestegringar som dragits in via höjda avgälder plötsligt ska betalas tillbaka.

5.3 Fråga 3 – Hur påverkar reglerna om uppsägning av tomträtter bankernas värderingar av tomträtter vid utlåning med tomträten som säkerhet?

Syftet med 1953 års reform av tomträttslagstiftningen var att förbättra tomträten som kreditobjekt. Resultatet är att tomträttsavtalen ska upplåtas på långa tider, att det krävs vissa skäl för att motivera en uppsägning och det ska ges ersättning vid uppsägning som är förbehållen panträttshavare. Tomträten verkar också hos de intervjuade på Handelsbanken vara likvärdig äganderätt av fastighet som säkerhet för krediter. Banken tillämpar samma räntesatser för belåning av tomträtter som för fastigheter. Det beviljade lånebeloppet kan dock bli något lägre eftersom tomträternas marknadsvärden oftast är något lägre än om marken skulle innehafts med äganderätt.

Situationen med de kommersiella tomträterna i Göteborg är dock ett stort undantag. Kreditgivarna är nu skeptiska till att ge krediter med dessa tomträtter som säkerhet. Som pant är dessa tomträtter nämligen inget värda i det fallet då tomträten sägs upp och ingen ersättning ges av kommunen. Kreditgivare kan också ha svårt att göra en sannolikhetsbedömning av var uppsägningar kan komma att ske varför de kan vara skeptiska i allmänhet mot dessa tomträttshavare. Finansieringen av förvärv eller uppstartning av nya verksamheter på dessa tomträtter försvåras ifall tomträttsavtalet har en kort återstående tid i och med att marknadsvärdet då blir lägre. Måste krediterna också slutbetalas innan tomträttsavtalets utgång fungerar dessa tomträtter ännu sämre som kreditobjekt ifall den återstående avtalstiden är kort.

Uppsägning av tomträtter

Det är inte helt säkert att det är de långa avtalstiderna, kraven för uppsägning och ersättningsrätten enligt JB 13 kap. som medfört att tomträten betraktas som likvärdig äganderätt till fastighet då tomträtter ska belånas. En hypotes som framställts i detta arbete är att det istället är att det är ovanligt med uppsägning av tomträtter som har bidragit till att bankerna inte ser några större risker med tomträtter som kreditobjekt. De intervjuade på Handelsbanken anger att det förutom tomträttshavarens betalningsförmåga är tomträttens marknadsvärde som är av intresse vid utlåning. Detta trots att de tror att det bara är byggnaders marknadsvärde som ska ersättas vid uppsägning. Vid bankens riskbedömning ser man troligtvis därför situationen med tomträttshavarens oförmåga att betala lånet som den största risken. Detta medför ju att tomträten säljs på offentlig auktion på den allmänna marknaden.

Mer avgörande för framtida bedömningar av tomträtter som kreditsäkerhet skulle alltså kunna vara ifall kommunen ser uppsägning som ett politiskt accepterat alternativ eller om kommunen hellre löser in marken med stöd av detaljplaner och PBL. Denna slutsats kan stödjas med situationen som råder i Göteborg där kreditgivarna nu är skeptiska till utlåning för de kommersiella tomträterna. Vad det gäller kraven för uppsägning har inte detta varit det största hindret när Göteborgs kommun sagt upp tomträtter. Ingen av de uppsagda tomträttshavarna verkar ha klandrat uppsägningen. För de kommersiella tomträterna i Göteborg är visserligen den bortavtalade ersättningen det som troligtvis mest bidrar mest till kreditgivarnas skepsis mot att ge krediter till dessa tomträttshavare. Skulle tomträttshavarna istället få ersättning för byggnadernas marknadsvärde hade säkert uppståndelsen varit betydligt mindre. Man kan däremot fråga sig om inte kreditgivare skulle göra förluster ifall en annan kommun skulle behöva säga upp tomträtter och ge ersättning för byggnaders värde och kreditgivarna gett krediter efter tomträternas marknadsvärden.

Med den lagakraftvunna domen i Kammarrätten om Bananpiren kan man fråga sig ifall dessa tomträtter fungerar bra som kreditsäkerhet. Att ersättningsrätten för kommersiella tomträtter kan avtalas bort är såklart en nackdel för kreditgivare. För de kommersiella tomträterna som sagts upp i Göteborg är dock en stor del av uppståndelsen orsakad av att den omtalade ersättningsklausulen tidigare inte har beaktats av företaget och kreditgivare.

Med detta synsätt kan det sägas att det är en positiv utveckling att marknaden nu så att säga "prisar in" riskerna med tomträterna. Detta medför att aktörerna garderar sig mot riskerna med dessa tomträtter. Då riskerna med tomträterna avspeglas i tomträternas marknadsvärden kan också olika aktörer och beslutsfattare i kommuner avgöra ifall tomträten är ett bra alternativ istället för andra nyttjanderätter eller äganderätt. T ex kan lägre marknadsvärden och mindre belåningsmöjligheter vägas mot kommunens planpolitiska intressen med marken om tomträten jämförs med äganderätt.

5.4 Fråga 4 – Hur har situationen med Göteborgs kommersiella tomträtter uppstått och måste avtalsklausulen följas?

De intervjuade på Göteborgs fastighetskontor påpekar att det relativt höga antalet uppsägningar som skett i Göteborg sedan början på 2000-talet beror på att staden har en uppbyggnad som är unik i Sverige. Göteborg är en gammal varvs- och industristad som från början hade industrierna utanför bostadsbebyggelsen. När staden sedan växt och dessa områden har börjat betraktas som centrala har det blivit intressant att säga upp dessa tomträtter för att kunna genomföra olika stadsförnyelseprojekt. Denna utveckling anade kommunen från början och det sägs vara skälet till att man upplät marken med tomträtt och avtalade bort rätten till ersättning. Kommunen ville inte förlora rådigheten över marken och utan möjligheten till att avtala bort ersättningen hade kommunen troligtvis upplåtit marken på arrende istället. De intervjuade på Göteborgs fastighetskontor påpekar också att det för arrenden med kommersiella ändamål är vanligt att det indirekta besittningsskyddet avtalas bort. Utgången av tomträttsavtalen stämmer också bra med kommunens framtida planer för områdena.

Uppståndelsen kring dessa tomträtter beror troligtvis på att klausulen med den bortavtalade ersättningen inte har beaktats eller känts till förrän kommunen börjat säga upp några av dessa tomträtter. Detta gäller både de som förvärvat tomträtter och kreditgivare som beviljat krediter med dessa tomträtter som säkerhet. Pga. den stora uppståndelsen och att det finns ett stort antal tomträtter av det här slaget i Göteborg har kommunen ändå valt att ge ersättning vid ett 20-tal tillfällen då tomträtter sagts upp. Kommunens skäl i domstolen då detta blivit överklagat har varit att man känt en oro för att näringslivet i Göteborg ska ta skada.

Kammarrättens beslut att kommunen inte har befogenheter att betala ut ersättning för dessa tomträtter har vunnit laga kraft efter det att Regeringsrätten valt att inte pröva fallet. De intervjuade på fastighetskontoret påpekar att kommunen måste följa domslutet men att det i övrigt råder en oklarhet angående hur kommunen ska hantera situationen. I avvaktan på politiska ställningstaganden görs det för närvarande inga nya tomträttsupplåtelser för kommersiella ändamål i Göteborg.

Att debatten kring tomträtterna i Göteborg inte har fokuserats på vilken värderingsmetod som ska användas för att beräkna ersättningen beror troligtvis på situationen. Rätten till ersättning är bortavtalad och därför har troligtvis inte de drabbade tomträttsinnehavarna motsatt sig kommunens tidigare agerande att i alla fall ge ersättning för tekniskt nuvärde.

I övrigt hänvisas det till kommentarerna till de övriga frågorna angående politikens avgörande ifall en kommun ska säga upp en tomträtt eller lösa in marken med stöd av PBL och detaljplaner. Det är nämligen möjligt att andra kommuner väljer andra alternativ än uppsägning då marken behövs för andra ändamål.

Uppsägning av tomträtter

6. Referenser

Offentliga tryck

SOU 1980:49. *Tomträtt. Betänkande av tomträttskommittén.*

SOU 1952:28. *Lagberedningens förslag till ny lagstiftning om tomträtt.*

Böcker och rapporter

Bengtsson, Bertil. *Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom.* Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2000 (Bengtsson)

Hager, Richard. *Allmänna fastighetsrätten—En introduktion.* Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2005 (Hager)

Jensen, Ulf. *Panträtt i fast egendom.* Uppsala: Iustus Förlag AB, 2005 (Jensen)

Lantmäteriet, *Information från Lantmäteriet 2010:3*, Halvårsstatistik år 2010

Rotkopf, Simon. *Kommersiella tomträtter.* Stockholm: Examensarbete Kungliga tekniska högskolan, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, 2006 (Rotkopf)

Runesson, Lennart. *Tomträtt— Ett markpolitiskt instrument i upplösning.* Lund: Lund University Press, 1997 (Runesson)

Sjödin, Eije, Ekbäck, Peter, Kalbro, Thomas och Norell, Leif. *Markåtkomst och ersättning.* Stockholm: Norstedts Juridik, 2007 (Sjödin et al.)

Wallmark, Joachim och Linnéa Lindqvist. *Tomträtter upplåtna för kommersiella ändamål i Göteborg— En analys av konsekvenserna vid olika principer för ersättning.* Göteborg: Nai Svefa, 2010 (Wallmark)

Westerlind, Peter och Lars, K Beckman. *Tomträtt—kommentar till jordabalken 13 och 21 kap m.m.* Stockholm: Norstedts förlag AB, 1989 (Westerlind)

Internetkällor

”www1”: http://www.lantmateriet.se/upload/filer/fastigheter/fastighetsinformation/FR-allmanna_delen/Nyhetsbrev/2010/Nyhetsbrev_2010_3.pdf, Publicerat 2010-07-07, hämtat 2010-10-03

”www2”: <http://www.skatteverket.se/privat/skatter/fastigheterbostad/fastighetstaxering.4.18e1b10334ebe8bc80003523.html>, hämtat 2010-10-25

”www3”: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/12984>, hämtat 2010-10-03

”www4”: <http://www.hitta.se>, *sökning av författaren på Göteborg*, hämtat 2010-11-23

Intervjuade personer

Ingemar Blomqvist, Lantmäteriets division informationsförsörjning, Gävle

Magnus Hermansson, Justitiedepartementet, Stockholm

Eva Jarlbo och Marie Blomgren på Handelsbanken, Malmö respektive Göteborg

Eva Odesten-Romell, Stephan Cedergren och Martin Öbo på Göteborgs fastighetskontor

Inger Ridderstrand-Linderöth, fd. Stadsjurist, Stockholm

Joachim Wallmark på NAI Svefa, Göteborg