



**FASTSTÄLLANDE AV
TOMTRÄTTSAVGÄLD OCH FRIKÖPSPRIS**

**- HUR GENERÖSA KAN KOMMUNERNA VARA GENTEMOT
BOSTADSRÄTTSFÖRENINGAR?**

**UTREDNING PÅ UPPDRAG AV
HSB RIKSFÖRBUND**

Ramberg Advokater KB
Jakobsbergsgatan 13
Box 3137
103 62 Stockholm
Sweden
Phone +46 8 546 546 00
Fax +46 8 546 546 99
www.ramberglaw.se
Reg.no 969776-1121
VAT No SE969776112101
Domicile: Stockholm

Februari 2020

R

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	3
1. BAKGRUND OCH UPPDRAG	5
2. TOMTRÄTTSINSTITUET.....	5
3. FASTIGHETSRÄTTSLIG REGLERING	7
4. KOMMUNALRÄTTSLIG REGLERING	11
5. STATLIGT STÖD.....	18
6. KOMMUNALA MODELLER FÖR AVGÄLDER OCH FRIKÖPSPRIS ...	20
7. KOMMENTARER PÅ MALMÖUTREDNINGEN.....	24
8. ANALYS OCH SLUTSATSER.....	25

R

SAMMANFATTNING

En tomträtt ger innehavaren rätt att nyttja en fastighet på obestämd tid, för visst ändamål, mot en årlig avgäld. Avgälden ska bland annat baseras på markvärdet. Den starka prisutvecklingen på fastigheter har lett till kraftiga avgäldshöjningar. Tomträttsinnehavare kan erbjudas att friköpa sin tomträtt, dock kräver många kommuner höga priser för friköp. Förmånligare villkor, såväl vad gäller avgäld som friköp, erbjuds ofta innehavare av småhustomträtter än innehavare av tomträtter för flerbostadshus.

Kommunernas sätt att bestämma avgälder och friköpspriser har kritiserats, både vad gäller nivåer och att olika villkor tillämpas för tomträtter för småhus och flerbostadshus. Under 2019 lät såväl Malmö som Göteborgs kommun utreda hur de ska fastställa friköpspriser för tomträtter för flerbostadshus. Malmö med fokus på om avgälder och friköpspriser ska fastställas på ett likartat sätt för tomträtter för småhus respektive flerbostadshus. Enligt Malmöutredningen, vars slutsatser vi inte håller med om, är kommunen skyldig att följa krav på god avkastning och ska därför finna det bästa priset och agera marknadsmässigt vid friköp. Något rättsligt hinder mot att fastställa friköpspriser på olika sätt för tomträtter för småhus respektive flerbostadshus anges inte finnas. Utredningen föranledde inga förändringar vad gäller avgälder eller friköpspriser i Malmö. Utgångspunkten för Göteborgs kommuns utredning var att friköp skulle vara ekonomiskt jämförbart med att behålla tomträtten och det föreslås att friköpspriset ska beräknas till 50 procent av en fri marknadsvärdering av marken i avröjt skick. Förslaget behandlas ännu.

Det finns ingen detaljerad lagreglering om hur tomträttsavgäld ska bestämmas och regler om friköp saknas helt. Fråga är då vad kommunerna har att förhålla sig till när de beslutar om avgälder och friköpspriser? Kommunerna har att iaktta de kommunalrättsliga reglerna, vilket innebär bland annat följande.

Kommunerna behöver inte maximera avgälder eller friköpspriser

Kommunerna har en skyldighet att ha en god ekonomisk hushållning men bestämmelsen innebär inte att kommunerna är skyldiga att ta ut högsta möjliga avgäld eller friköpspris för tomträtter för bostadsändamål. Vilka nivåer som ska gälla inom en kommun är främst en politisk fråga så länge den kommunala likställighetsprincipen beaktas och nivåerna inte sätts så lågt att enskild otillbörligt gynnas. Det är möjligt att avtala att höjningar av avgälden ska träda ikraft succesivt, ”trappas”.

Friköpspriser kan sättas tämligen lågt

Kommunerna kan sätta friköpspriser tämligen lågt så länge det inte innebär ett gynnande i strid med de kommunalrättsliga reglerna. Det är inte en fråga om otillbörligt gynnande om värdet på fastigheten efter friköpet i princip inte ökat mer än motsvarande friköpspriset.

Samma villkor ska gälla för bostadsrätter och hyresrätter

Det är inte tillåtet för kommunerna att tillämpa olika villkor för tomträtter för flerbostadshus beroende av om bostäderna är upplåtna med hyresrätt eller bostadsrätt.

R

Pilotfall – för att klargöra om samma villkor ska gälla för alla bostäder

Det är oklart om samma villkor måste tillämpas för alla tomträtter för bostadsändamål, det vill säga även för tomträtter för småhus. I syfte att få klarhet i vad som gäller kan övervägas att driva ett eller flera pilotfall. Laglighetsprövning kan begäras av beslut som fattats avseende avgäld- eller friköpspris för småhustomträtt om andra villkor tillämpas för tomträtter för flerbostadshus.

R

1. BAKGRUND OCH UPPDRAG

- 1.1. Den starka prisutvecklingen på fastigheter har lett till kraftiga avgaldshöjningar för tomträttsinnehavare och höga friköpspriser. Kommunerna runt om i landet fastställer avgälder och friköpspriser på olika sätt. Vanligt är dessutom att tomträttsavgälder och friköpspriser fastställs på ett förmånligare sätt för tomträtter för småhus än flerbostadshus. Flera kommuner uppmuntrar till friköp men det förekommer att villkoren bestäms på ett sådant sätt att det många gånger inte är ekonomiskt motiverat eller ens möjligt för tomträttshavarna att anta erbjudande om friköp då de inte erhåller finansiering.
- 1.2. HSB Riksförbund ("HSB") och lokala HSB-föreningar verkar på olika sätt i syfte att såväl få till ändrad lagstiftning inom området som att få enskilda kommuner att till fördel för bostadsrättsföreningar ändra sitt sätt att fastställa avgälder och friköpspriser.
- 1.3. Ramberg Advokater KB (nedan "vi") har fått i uppdrag av HSB att utreda hur generösa kommunerna enligt dagens lagstiftning får vara gentemot bostadsrättsföreningar när de (i) beslutar om tomträttsavgälder, inklusive möjlighet att trappa höjningar avgälden, samt (ii) beslutar om friköpspris. Utredningen är avgränsad till bostadsrättsföreningars innehav av flerbostadshus. I uppdraget har inte ingått att göra ekonomiska beräkningar eller analyser.
- 1.4. I uppdraget har även ingått att översiktligt redogöra för hur Stockholms, Göteborgs respektive Malmö kommun fastställer avgälder och friköpspriser samt lämna översiktliga förslag på hur deras modeller skulle kunna ses över för att bli mer gynnsamma för bostadsrättsföreningarna, i den mån vi bedömer det juridiskt möjligt. I uppdraget har inte ingått att ta fram förslag på konkreta modeller som verifieras med beräkningar.
- 1.5. Utredningen har utförts av advokaterna Camilla Alm-Eriksson och Alexander Hantosi.

2. TOMTRÄTTSINSTITUET

- 2.1. Tomträttsinstitutet trädde ikraft 1 januari 1908 genom 1907-års nyttjanderättslag (1907:36) och är en form av nyttjanderätt till fast egendom. Inledningsvis var tomträttsupplåtelser tidsbegränsade och upphörde vid upplåtelsetidens utgång.
- 2.2. Tomträttsinstitutet infördes för att främja en sund utveckling av bostadsförhållandena i städerna. Det allmänna fick möjlighet att tillhandahålla mark åt enskilda utan att samtidigt fränhända sig äganderätten till marken. Den enskilde som önskade uppföra ett egna hem kunde genom tomträtt få tillgång till mark utan egen kapitalinsats, samtidigt som det allmänna förbehölls den framtida värdestegringen hos marken. Det ansågs angeläget att samhället fick del av den markvärdestegring som ansågs vara ett resultat av samhällets infrastrukturåtgärder. Vidare underlättades

R

möjligheten att vid framtida behov använda marken för annat ändamål. Tomträttsinstitutets ändamål har härefter förskjutits och tillagts betydelse som ett mark- och planpolitiskt hjälpmedel.

- 2.3. Genom lagändringar 1953 fick tomträten i huvudsak den rättsliga reglering som gäller än idag. För tomträter upplåtna före 1953 gäller särskilda regler. Tomträten ger numera tomträttshavaren rätt att nyttja fastigheten på obestämd tid för ett visst ändamål mot en årlig avgäld. Tomträtt får upplåtas i fastighet som tillhör staten eller en kommun eller som annars är i allmän ägo. Därtill kan regeringen i särskilt fall medge att tomträtt får upplåtas i fastighet som tillhör stiftelse.¹ Tomträttsavtalet ska vara skriftligt och de bestämmelser som ska gälla för tomträten ska framgå.²
- 2.4. Endast under vissa förutsättningar kan en tomträtt sägas upp och endast av upplåtaren. Tomträter för bostäder kan sägas upp tidigast 60 år efter upplåtelsen och tomträter för andra ändamål tidigast 40 år efter upplåtelsen. Det är ovanligt att tomträter sägs upp.
- 2.5. Huvudskälet till reformeringen av tomträttsinstitutet 1953 var att stärka tomträten som kreditobjekt. Det gjordes genom att stärka tomträttshavarnas rättsliga ställning samtidigt som upplåtarens intresse tillvaratogs. År 1967 beslutades att korta minimiavgäldsperioderna för tomtsrättsupplåtelser för bostadsändamål från 20 år till 10 år och utgångspunkten var att avgäldsperioden skulle vara 10 år för samtliga slag av tomträttsupplåtelser om inte längre avgäldsperiod avtalades. Med kortare avgäldsperioder skulle alltför kraftiga avgäldshöjningar undvikas i fall av stor markvärdeökning. Vidare skulle samhället snabbare kunna tillgodogöra sig markvärdestegringen. Någon särskild skyddsregel i syfte att förhindra oskäligen avgäldshöjningar ansågs inte nödvändig. I förarbetena³ uttalas att:

”Det måste förutsättas att kommuner och andra upplåtare iakttar den varsamhet som är nödvändig för att inte förtroendet och intresset för tomträttsinstitutet skall komma att undergrävas. Detta ligger i upplåtarnas eget intresse. Härtill kommer att det i sista hand är domstol som avgör frågan om det skäligen i en fordrad höjning av avgälden.”
- 2.6. Enligt direktiven till 1988 års tomträttsutredning skulle bostadssocial hänsyn beaktas vid utformningen av ett förenklat avgäldssystem. Utredningen ansåg dock inte att det var möjligt att utforma ett förenklat system som samtidigt tog hänsyn till tomträttshavarens bärkraft i varje enskilt fall. Istället menade utredningen att det borde vara fastighetsägarens, dvs. främst kommunens, ansvar att inom ramen för högsta tillåtna avgäld ta nödvändiga bostadssociala hänsyn i varje enskilt fall.⁴ Det ansågs inte ligga i en kommuns intresse att pressa tomträttshavarna på sådana avgälder att de

¹ 13 kap. 2 § JB.

² 13 kap. 4 § JB.

³ Prop. 1967:90 s 119.

⁴ SOU 1990:23 s 131.

R

tvingades flytta och istället behövde omhändertas av kommunen på annat sätt.

- 2.7. Vid införandet av jordabalken (1970:994) ("JB") överfördes reglerna om tomträtt i 1907 års nyttjanderättslag nästan oförändrat till 13 kap. JB. Därefter har endast ett fåtal ändringar gjorts. Flera initiativ har dock tagits till förändringar vad gäller systemet för att bestämma tomträttsavgäld.⁵ Detta inte minst då reglerna har resulterat i kraftiga och språngvisa avgäldsökningar med åtföljande olägenheter för tomträttsavägarna. Reglerna ger därtill utrymme för flera olika sätt att beräkna avgälden och många gånger blir det fråga om svåra avvägningar vid markvärderingar samt beräkningstekniska och andra svårigheter med att fastställa avgäldsrentan. Årlig justering av avgälden och enklare sätt att beräkna denna har förslagits i ett flertal utredningar som dock inte lett fram till ändrade regler.

3. FASTIGHETSÄTTSLIG REGLERING

3.1. Tomträttsavgäld - allmänt

- 3.1.1. Avgälden ska utgå med oförändrat belopp under avgäldsperioden som är tio år om inte parterna avtalat om längre avgäldsperioder.⁶ Utgången av en avgäldsperiod kallas regleringstidpunkten.

- 3.1.2. Till skillnad mot vad som gäller beträffande omprövning av avgälden, finns ingen rättslig reglering om hur avgälden för första avgäldsperioden ska bestämmas. Det är upp till parterna att komma överens om nivån på första avgälden i samband med upplåtelsen av tomträten. Av förarbetena framkommer att tomträttsavägaren såväl ska kunna få en subventionerad avgäld under första tiden som att avgälden kan sättas högre.⁷ Parterna kan även efter den första avgäldsperioden komma överens om nivån på avgälden. De saknar emellertid möjlighet att i upplåtelseavtalet eller i ett ändringsavtal avtala om en *metod* för avgäldsbestämningen som avviker från vad som föreskrivs i JB om omprövning av avgäld. Parterna har dock möjlighet att träffa sidoavtal (s.k. sidolöpare) med avtalsvillkor som modifierar vad som följer av upplåtelseavtalet men som enbart träffar deras mellanhavanden. Ett sådant avtal får inte sakrättslig verkan.⁸ I ett sidoavtal kan exempelvis regleras att höjningar av avgälden ska få verkan succesivt istället för att slå igenom direkt.

- 3.1.3. Ändring av avgälden regleras i 13 kap. 11 § JB som lyder:

"Överenskommelse om ändring av avgälden för den kommande tidsperioden får ej träffas senare än ett år före utgången av den löpande perioden."

⁵ Se redogörelse i SOU 2012:71 ("Tomträttsutredningen") sid. 53 f.

⁶ 13 kap. 10 § JB.

⁷ SOU 1952:28 s 68.

⁸ Tomträtt, Magnus Hermansson och Peter Westerlind, Norstedt Juridik, Juno version 2.

R

Väcker fastighetsägaren eller tomträttshavaren under näst sista året av den löpande perioden talan om omprövning av avgälden, skall rätten på grundval av det värde marken äger vid tiden för omprövningen bestämma avgälden för den kommande perioden. Vid bedömning av markvärdet skall hänsyn tagas till ändamålet med upplåtelsen och de närmare föreskrifter som skall tillämpas i fråga om fastighetens användning och bebyggelse.

Har avgälden för den kommande perioden ej bestämts enligt första eller andra stycket, skall den utgå med samma belopp som förut.”

- 3.1.4. Kommer parterna inte överens om avgälden för kommande period ska den alltså bestämmas av rätten om fastighetsägaren eller tomträttshavaren väcker talan om omprövning av avgälden. Rätten ska bestämma avgälden baserat på markvärdet, varvid hänsyn ska tas till ändamålet med upplåtelsen och eventuella föreskrifter för marken. Det saknas närmare bestämmelser i lag om hur avgälden ska beräknas, vilket har gett upphov till många och långa processer om fastställande av avgälder. I förarbetena uttalas bland annat att avgälden bör motsvara en skälig ränta på det uppskattade markvärdet.⁹ I praxis har man vid omprövning av avgälder använt sig av en metod som anknyter till detta, se vidare nedan. Någon hänsyn till vilken avgäld som avtalats för den inledande perioden tas inte vid omprövning av avgälden.
- 3.1.5. Om parterna vare sig kommer överens om ny avgäld eller väcker talan om omprövning, fortsätter den tidigare avgälden att gälla även under nästa avgäldsperiod.¹⁰
- 3.1.6. Under löpande avgäldsperiod kan parterna komma överens om jämkning av avgäldsbeloppet till följd av ändrade förhållanden rörande tomträttens utövning. Vidare kan tomträttshavaren påkalla jämkning av avgäldsbeloppet om tomträtten avsevärt minskat i värde till följd av nya eller ändrade byggnadsbestämmelser eller annan särskild omständighet som inte beror på tomträttshavaren.¹¹
- 3.2. Metod för avgäldsberäkning
 - 3.2.1. I praxis har det utbildats en metod för bestämmande av avgälden som innebär att avgälden beräknas som en ränta (avgäldsränta) på markvärdet (avgäldsunderlaget). Domstolarna ska bestämma den avgäld som den finner skälig.¹²
- 3.3. Avgäldsunderlaget
 - 3.3.1. Det framhålls i förarbetena att en värdering av marken utgör det viktigaste ledet i avgäldsregleringen.¹³ Avgäldsunderlaget ska enligt HD bestämmas

⁹ SOU 1952:28 sid. 83.

¹⁰ 13 kap. 11 § JB.

¹¹ 13 kap. 12 § JB.

¹² NJA 1975 s 385.

¹³ SOU 1952:28 sid. 67.

R

så att det antas motsvara ett tänkt saluvärde på marken i avröjt skick vid omregleringstidpunkten.¹⁴ Olika metoder har använts av HD för att fastställa markens värde. De metoder som använts är ortprismetoden och avkastningsmetoden. Ortprismetoden innebär att man analyserar köp på den öppna marknaden av fastigheter som är jämförbara med den som ska värderas. Avkastningsmetoden innebär att man gör en beräkning av värdet med utgångspunkt från värderingsobjektets sannolika framtida avkastning. Av praxis framkommer att ortprismetoden är att föredra. Den sistnämnda metoden är dock inte alltid möjlig att tillämpa eftersom den förutsätter omfattande och relevant jämförelsematerial.

3.4. Avgäldsräntan

- 3.4.1. Av förarbetena¹⁵ framgår att avgälden ska motsvara en skälig ränta på markvärdet. Något krav på exakthet i ränteberäkningen har inte uppställts i praxis. Enligt Högsta domstolen är det inte heller möjligt att med tillämpliga metoder uppnå exakthet, framför allt inte om de innehåller flera, var för sig i högre eller lägre grad osäkra komponenter. Ytterst blir det fråga om en skälighetsbedömning.¹⁶
- 3.4.2. Utgångspunkten för bestämmande av räntan är inte den avkastning som den aktuella fastigheten faktiskt ger vid omregleringstillfället. Istället handlar det om att hitta en nivå som motsvarar kravet på omedelbar förräntning av det investerade kapitalet som en tänkt köpare av marken i avröjt skick vid den aktuella tidpunkten ska antas räkna med.¹⁷
- 3.4.3. Inledningsvis användes en s.k. indirekt metod för att bestämma räntan. Den var komplicerad och fick utstå mycket kritik. Numera används istället i första hand direkta metoder för att fastställa räntenivån.¹⁸
- 3.4.4. En direkt metod som vanligen används är den s k realräntemetoden. Beträffande den har Högsta domstolen slagit fast att avgäldsräntan skall bestämmas med ledning av den långsiktiga realräntan på den allmänna kapitalmarknaden med ett tidsperspektiv på minst 30 år.¹⁹
- 3.4.5. Vid bestämmande av avgäldsräntan kan hänsyn tas till förväntningar om ökning av markvärdet under den förestående avgäldsperioden genom att ett påslag på realräntan görs. På så sätt kompenseras tomträttsupplåtaren för markvärdesstegringen under avgäldsperioden då avgälden i annat fall endast baseras på markvärdet vid ingången av avgäldsperioden. Högsta domstolen har slagit fast att hänsyn kan tas till denna s k triangeleffekt.²⁰

¹⁴ NJA 1975 sid. 385.

¹⁵ NJA II 1953 sid. 372.

¹⁶ NJA 1986 sid. 272.

¹⁷ NJA 1975 sid. 375.

¹⁸ För en redogörelse av olika metoder, se avsnitt 13 kap. 11 §, avgäldsräntan, Tomträtt, Magnus Hermansson och Peter Westerlind, Norstedt Juridik, Juno version 2.

¹⁹ NJA 1990 sid. 714.

²⁰ NJA 1975 sid. 375.

R

- 3.4.6. I senare års praxis har det för avgäldsrentans bestämning ofta använts en långsiktig realränta om 2,75 procent med ett tillägg på 0,25 procentenheter för triangeleffekten, vilket resulterat i en avgäldsrenta på 3 procent. I vissa fall finns dock anledning till justeringar av den framräknade realräntan och det är inte alltid triangeleffekten beaktas, se följande punkt.
- 3.4.7. Justeringar av den framräknade realräntan kan behöva göras utifrån förhållanden i det enskilda fallet. Exempelvis kan risktillägg i undantagsfall förekomma. Bostadssocial hänsyn kan verka i sänkande riktning av avgäldsrentan. I ett mål om avgäld för tomträtt för enfamiljshus tog Högsta domstolen bostadssocial hänsyn inom ramen för en allmän avslutande skälighetsbedömning av avgäldsrentan.²¹ I ett annat tidigare fall ansåg Högsta domstolen att det inte var skäligt att ta hänsyn till triangeleffekten vid bestämmande av avgälden för en tomträtt för egnahemsbebyggelse.²²
- 3.5. Friköp
- 3.5.1. Tomträttshavaren kan inte kräva att få friköpa tomträtten och det inte finns ingen rättslig reglering om frivilliga friköp. Frågan om att införa regler om friköp har dock utretts.²³
- 3.5.2. Eftersom rättslig reglering saknas vad gäller friköp finns ej heller några fastighetsrättsliga regler om hur eventuellt friköpspris ska bestämmas. Det varierar kraftigt mellan kommunerna till vilket värde de erbjuder friköp, se nedan samt redogörelser i Malmö- respektive Göteborgsutredningen²⁴ samt Tomträttsutredningen (sid. 208 ff.). I Tomträttsutredningen anges att variationerna är påfallande (sid. 213) när det gäller hur friköpspriserna fastställs.
- 3.5.3. I Tomträttsutredningen (sid. 235 ff.) föreslogs regler om friköp och friköpspriser. I utredningen benämnt inlösen och ersättning eftersom det inte skulle vara fråga om något köp i vanlig mening utan ett tvångsförvärv av särskilt slag. Nedan använder vi dock begreppen friköp och friköpspris även när vi refererar till vad som uttalats i Tomträttsutredningen.
- 3.5.4. Friköpspriset för tomträttsfastigheter för småhusbebyggelse, som var taxerade som småhusenheter, föreslogs uppgå till 50 procent av marktaxeringsvärdet. För andra slag av tomträttsfastigheter föreslogs att friköpspriset skulle baseras på en värdering av markens marknadsvärde. För tomträtter för annat än bostadsändamål föreslogs friköpspriset uppgå till markens marknadsvärde och för tomträtter för flerbostadshusändamål till 40 procent av detta värde.

²¹ NJA 1988 s 343.

²² NJA 1976 s 562.

²³ Se Tomträttsutredningen.

²⁴ Om möjligheterna att fastställa tomträttsavgäld och friköpspris på ett likartat sätt, Malmö stad/Delphi 2019 ("**Malmöutredningen**"). Modell för beräkning av priset vid friköp av tomträttsupplåtna flerbostadshus, Göteborgs stad 2019-05-20 ("**Göteborgsutredningen**").

R

- 3.5.5. Vad gäller markens marknadsvärde angavs vidare att en marknadsvärdering av en fastighet som är upplåten med tomträtt i någon mån är fiktiv. I och med att fastigheten är upplåten med tomträtt finns i praktiken endast en köpare. Vidare anfördes att friköp borde vara ekonomiskt likvärdigt med fortsatt tomträttsupplåtelse, varför marken bör värderas på samma sätt vid friköp som vid fastställande av avgäld.

4. KOMMUNALRÄTTSLIG REGLERING

4.1. Inledning

- 4.1.1. I detta avsnitt utreder vi om det finns några särskilda begränsningar i kommunallagen (2017:725) ("KL") när det gäller fastställande av tomträttsavgäld och friköpspris. Eventuella begränsningar enligt bestämmelserna om statligt stöd behandlas i efterföljande avsnitt.

- 4.1.2. I enlighet med vad som anges ovan i avsnitt 4 regleras allmänt hur tomträttsavgäld ska bestämmas i 13 kap. JB och det har utvecklats en förhållandevis rikhaltig och omfattande praxis avseende bestämmande av avgäld vid omprövning. För friköp av tomträtter finns däremot ingen lagreglering och endast begränsat med praxis.

- 4.1.3. Hos kommunerna har det utvecklats olika modeller för att på ett för kommunen systematiskt vis beräkna avgäldsbelopp och friköpspris.

- 4.1.4. Det har även genomförts kommunala såväl som offentliga utredningar till stöd för tillämpningen av olika modeller samt för att klargöra vilka kommunalrättsliga principer som ska beaktas och hur dessa principer förhåller sig till olika modeller.²⁵

- 4.1.5. I det följande analyserar vi inom vilka särskilda ramar en kommun har att förhålla sig till kommunalrättsligt när det gäller fastställande av avgälder och friköpspriser. Vi undersöker i vilken mån de kommunalrättsliga principerna kan få genomslag på en kommuns beslut om avgälder och beslut om friköp. För att underlätta förståelsen redogör vi även för de aktuella principerna i) likställighetsprincipen, ii) allmänintresset och iii) stöd till andra näringsverksamheter. Dessa principer är direkt tillämpliga på kommunens beslut, val av modell, och kan således prövas rättsligt.

4.2. Laglighetsprövning av avgälds- och friköpsbeslut

- 4.2.1. När en kommun fattar ett beslut om avgäld eller friköp utgör detta ett kommunalt beslut. Beslutet kan överprövas genom laglighetsprövning, 13 kap. KL. Klaganden kan yrka att beslutet ska upphävas på grunden att det strider mot någon av KL:s bestämmelser. Inom ramen för prövningen finns däremot ingen möjlighet att pröva beslutets lämplighet eller skälighet. Med stöd av KL är det därför inte möjligt för den som omfattas av ett beslut

²⁵ Se exempelvis Malmöutredningen, Göteborgsutredningen och Tomträttsutredningen.

R

att enbart klaga exempelvis på värderingen av fastigheten, avgäldsräntan eller avgäldsbeloppet.

- 4.2.2. Inte heller kan den som erbjudits friköp klaga på exempelvis att friköpspriset är för högt.
- 4.2.3. Däremot kan enskild kommunmedlem klaga på ett beslut genom laglighetsprövning på den grunden att beslutet medför att lika fall behandlas olika, att en enskild gynnas ekonomisk eller att ett företag får stöd.
- 4.2.4. Endast kommunmedlemmar kan klaga kommunens beslut. Det är inte möjligt att klaga på en grannkommuns beslut.
- 4.2.5. Rätten att laglighetspröva ett kommunalt beslut har en principiellt viktig roll utifrån de övergripande åligganden som kommunen är skyldiga att följa gentemot sina kommunmedlemmar.
- 4.3. Om likställighetsprincipen
 - 4.3.1. Likställighetsprincipen är ett utflöde av en tanke om ekonomisk rättvisa. Kommunmedlemmarna ska komma i åtnjutande av de gemensamma resurserna på ett rimligt rättvist sätt.
 - 4.3.2. Kommunerna, i ett rättshistoriskt perspektiv, ansågs vara ett slags associationer med starka privaträttsliga inslag. Tanken på rättvisa mellan medlemmarna var därför naturlig.
 - 4.3.3. Principen innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa kommunmedlemmar, eller grupper av kommunmedlemmar, annat än på objektiv grund.
 - 4.3.4. I praktiken innebär detta att den kommunala verksamheten, särskilt i den mån den direkt berör enskilda kommunmedlemmar, bör vara systematisk och dessutom att systematiken ska vara sådan att den kan betecknas som rättvis. Det är också värt att notera att likställighetsprincipen bara gäller gentemot kommunens egna medlemmar.
 - 4.3.5. Kravet på likabehandling av kommunmedlemmarna är inte absolut. Av stadgandet framgår att särbehandling är tillåten om det finns sakliga skäl för den. Det innebär att en kommun måste kunna motivera en särbehandling av kommunmedlemmar sakligt och objektivt, om det inte finns uttryckligt lagstöd för särbehandlingen.
- 4.4. Om otillbörligt gynnande av enskild
 - 4.4.1. Vanligast när det gäller laglighetsprövningar av beslut om friköp respektive avgäld är att det påstås strida mot 2 kap. 1 § KL om kravet på allmänintresse och förbudet mot att otillbörligt gynna enskild.

R

- 4.4.2. I kravet på allmänintresse ligger ett principiellt förbud mot att ge understöd åt enskilda, eftersom det i en rent kommunalrättslig bemärkelse inte är ett allmänt intresse att sådant understöd lämnas.
- 4.4.3. Det är inte heller tillåtet för en kommun att göra vederlagsfria prestationer till enskilda personer om inte kommunen på någon särskild rättslig grund har skyldighet eller befogenhet att göra en sådan prestation. Exempelvis betala skadestånd eller på någon särskild kommunalrättslig grund ändå får prestera, exempelvis ge stöd åt näringsidkare. Vad som nu har sagts om vederlagsfria prestationer har motsvarande tillämpning på eftergifter. En kommun får inte efterge en fordran på en viss kommunmedlem eller någon annan om kommunen inte kan visa på att det finns en särskild rättslig grund för det i enlighet med vad anges ovan.
- 4.5. Friköpspriser enligt kommunalrätten
 - 4.5.1. Nedan redovisas vilka principer som ska tillämpas enligt KL vad gäller fastställande av friköpspris.
 - 4.5.2. I praxis, doktrin och artiklar präglas diskussionen om på vilket sätt ett friköpspris ska beräknas genom olika metoder, exempelvis nettonuvärdesberäkningar, andel av taxeringsvärden eller uppskattade marknadsvärden.
 - 4.5.3. Det har även påståtts i vissa utredningar²⁶ att kommunen alltid ska erhålla så hög ersättning som möjligt med hänvisning till KL:s krav på god ekonomisk förvaltning, 11 kap. 1 § KL.
 - 4.5.4. Frågan för handen är i vilket hänseende dessa metoder och påståenden är relevanta och korrekta ur ett kommunalrättsligt perspektiv.
 - 4.5.5. Kommunalrättsligt är det relevant att fastställa friköpspris så att kommunen inte otillbörligen gynnar enskilda (allmänt intresse 2 kap. 1 § KL) samt så att alla kommunmedlemmar behandlas lika om det inte finns sakliga skäl för annat (likställighetsprincipen 2 kap. 3 § KL).
 - 4.5.6. Frågan om viss av kommunen fastställd modell för att bestämma friköpspris innebar ett otillbörligt gynnade enskilda eller stred mot likställighetshetsprincipen har prövats av Regeringsrätten i RÅ 1995 ref 7.

Bakgrund

Kommunfullmäktige i Västerås kommun beslutade den 29 oktober 1992 att samtliga småhustomträttshavare skulle erbjudas friköp.

Huvudprincipen var att försäljningspriset skulle motsvara nuvärdet av framtida avgälder enligt viss beräkning.

²⁶ Se Malmöutredningen.

R

(Kalkylränta 10 procent, inflation 6 procent, framtida avgäldsränta 10-åriga kontrakt 3,75 procent, framtida avgäldsränta 20-åriga kontrakt 4,5 procent, tidsperiod 40 år).

Nuvärdesberäkning skulle göras varje år och priset skulle gälla ett år i sänder. Lägsta försäljningspris bestämdes till 30 procent av gällande marktaxeringsvärde.

Kommunfullmäktigbeslutet överklagades och klaganden yrkade att det skulle upphävas eftersom det stred mot förbudet att gynna enskilda utan stöd av lag och mot likställighetsprincipen. Till stöd för påståendet hänvisades till rättsfallen RÅ 1967 K455, RÅ 1971 C380, RÅ 1971 C423 och RÅ 1980 Ab 482.”

Regeringsrätten uttalade följande:

”Frågan i målet är om den av Västerås kommun beslutade modellen för prissättning vid försäljning av tomträttsmark till tomträttshavare innebär ett otillbörligt gynnande av enskild och strider mot likställighetsprincipen.

Lantmäteriverket gör i sitt yttrande en analys av värdebegreppet när det gäller fastigheter upplåtna med tomträtt, dels ur fastighetsägarens, dels ur tomträttshavarens perspektiv samt en analys av den prissättningsmodell som Västerås kommun beslutat tillämpa.

Med ledning av analyserna gör verket sammanfattningsvis den bedömningen att den av Västerås kommun beslutade modellen för prissättning vid försäljning av fastigheter upplåtna med tomträtt leder till ett pris som:

- ofta ligger lägre, i vissa fall väsentligt lägre, än ett långsiktigt avkastningsvärde sett ur kommunens perspektiv,*
- i regel ligger i nivå med eller något över ett långsiktigt avkastningsvärde ur tomträttshavarens synvinkel i undantagsfall kan dock priset understiga detta värde, i första hand i de fall som priset bygger på ett avgäldsunderlag från 70-talet,*
- sällan eller aldrig understiger den värdeökning till följd av friköpet som tomträttshavaren kan frigöra vid en försäljning.*

Regeringsrätten finner med beaktande av vad verket genom sina analyser kommit fram till att kommunens prissättningsmodell leder till att tomträttshavarna genom friköp av tomträttsmark tillförs en värdeökning som inte annat än i undantagsfall är högre än det pris som de har att erlagga för marken.

Mot bakgrund av det anförda kan det inte anses visat att prissättningsmodellen på ett otillbörligt sätt gynnar enskilda. Såsom kammarrätten funnit har klaganden inte heller visat att modellen strider mot likställighetsprincipen eller eljest är olaglig i något av de hänseenden som anges i 10 kap. 8 § kommunallagen.”

R

4.5.7. Även Kammarrätten i Stockholm har i mål 7035-07 prövat liknande fråga.

Stockholm stad beslutade om en modell för prissättning av friköp för tomträtter. Stockholm stads friköpspris angavs till 70 % av marktaxeringsvärdet vid tidpunkten för ansökan alternativt 50 % enligt fastighetstaxeringen 2006.

Klagande anförde att staden genom försäljningarna ådrog sig stora realisationsförluster för att gynna en liten grupp enskilda individer, att beslutet leder till otillåten förmögenhetsöverföring och därtill strider mot EU-kommissionens meddelande om hur markvärde bör fastställas och således innebär ett otillåtet stöd från det allmänna.

Kammarrätten uttalade att överlåtelse av mark som innehas med tomträtt skiljer sig väsentligen från normal marköverlåtelse och det är inte jämförbara fall.

Det faktum att kommunen får en lägre ersättning än taxeringsvärdet eller det långsiktiga avkastningsvärdet behöver inte innebära ett otillbörligt gynnande av enskild. För att det ska innebära ett otillbörligt gynnande måste det enligt kammarrätten visas att den enskilde tillförts en värdeökning som är högre än priset för friköpet.

4.5.8. Av RÅ 1995 ref 7 och Kammarrätten i Stockholms mål 7035-07 följer således att för att tomträttsinnehavare otillbörligen ska anses ha gynnats genom ett beslut om friköp, "krävs att de därigenom tillförts en värdeökning som är högre än priset de får betala för marken".

4.5.9. I rättsfallen ovan konstaterades även att likställighetsprincipen inte hade trätts för när, eftersom beslutet omfattade alla kommunmedlemmar som befann sig i samma situation och på lika villkor.

4.5.10. För att kunna avgöra om det är fråga om otillbörligt gynnande av enskild inte, krävs viss ekonomisk analys av tomträttshavarens ekonomiska läge före och efter överlåtelsen.

4.5.11. Otillbörligt gynnade föreligger inte om marknadsvärdet på fastigheten inte ökar i nämnvärd mån med anledning av friköpet med hänsyn tagen till friköpspriset. Det vill säga om marknadsvärdet på den friköpta fastigheten i princip motsvarar marknadsvärdet på tomträtten med tillägg av friköpsbeloppet. I princip kan friköpspriset sättas mycket lågt om det går att belägga att sådan beräkning är korrekt och inte leder en värdeöverföring.

4.6. Tomträttsavgäld enligt kommunalrätten

4.6.1. Nedan redovisas vilka principer som ska tillämpas enligt KL vad gäller fastställande av avgälder.

4.6.2. När det gäller fastställande av tomträttsavgälder finns begränsat med kommunalrättslig praxis. Tvister om avgälder prövas vanligen för var och en av tomträttshavarna i enlighet med JB:s bestämmelser. Omfattande praxis finns enligt dessa.

R

- 4.6.3. Oavsett att frågor om beslut om avgäld vanligtvis prövas enligt JB kan dock bestämmelserna i KL aktualiseras. Främst kraven på likställighet och att besluten tillkommit i laga ordning.
- 4.6.4. Kammarrätten i Stockholm har i målen RK 1441/05 och 1442/05 prövat lagligheten i Stockholm stads beslut att genom sidoavtal bestämma om olika avgälder för tomträtter för flerbostadsfastigheter som används för bostadsrättsändamål respektive hyresrättsändamål.

Det överprövade beslutet innebar att tomträttshavare som var bostadsrättsföreningar skulle betala en högre avgäld genom att staden inte medgav en lika stor rabatt på avgälder för föreningarnas tomträtter som på avgälder för fastigheter med andra tomträttshavare.

Klagande menade att stadens beslut innebar en olikbehandling och att detta var i strid med likställighetsprincipen.

Staden invände och menade att det fanns sakliga skäl till att flerbostadsfastigheterna behandlades olika. Främst anfördes att marknadsvärdet för fastigheterna skilde sig åt och att avkastningsförmågan skiljer sig åt på grund av hyresregleringen. För att kunna möjliggöra fortsatt produktion av hyresrätter menade staden att avgälden ska vara lägre för tomträtter som är upplåtna med hyresrätter. Staden invände även att sökanden inte hade klagorätt då de inte ägde fastigheterna (utan innehade dem med tomträtt) och att beslutet inte aktualiserade likställighetsprincipen.

Kammarrätten uttalade:

”Av likställighetsprincipen följer att kommunmedlemmar i samma situation skall behandlas lika, om det inte finns sakliga skäl för annat. Lika avgift skall således utgå för lika prestation eller lika förutsättningar skall ge lika avgifter och det får inte vara fråga om obehörig särbehandling.

Genom att staden tillämpar reducerade avgälder för innehavare av tomträtter bebyggda med hus upplåtna med hyresrätt sker en särbehandling av dessa tomträttsinnehavare. Fråga är då om det föreligger objektiva skäl för en sådan särbehandling.

Likställighetsprincipen ger inte utrymme för någon inkomstomfördelande verksamhet. Som länsrätten konstaterat är de metoder som staden använt vid uppskattningen av markvärdeutvecklingen för hyresrättsobjekt behäftade med stor osäkerhet och det lägre värdet för bostäder upplåtna med hyresrätt även beroende av att hyressättningen inte är fri. I målet är därför enligt kammarrättens mening inte visat att det föreligger sakliga skäl för den beslutade särbehandlingen.”

Kammarrätten uttalade följande om tillämpningen av klagorätten respektive likställighetsprincipen:

”Tomträttsinnehavaren får en nyttjanderätt som i mycket motsvarar en äganderätt till fastigheten och får genom sitt innehav enligt kammarrättens mening i detta sammanhang jämföras med ägare av fastigheten. Det överklagade beslutet är vidare generellt till sin omfattning. Det är således inte fråga om någon sådan enstaka situation där kommunen uppträder som part i

R

ett avtalsförhållande, såsom vid anställning av personal eller försäljning av fastigheter. Mot bakgrund av det anförda finner kammarrätten att likställighetsprincipen är tillämplig på beslutet.”

- 4.6.5. Av ovanstående praxis kan slutsats dras att det i vart fall inte är tillåtet att särskilja mellan flerbostadsfastigheter beroende på hur dessa är upplåtna. Att göra åtskillnad mellan hyresrätter och bostadsrätter i avgäldshänseende strider mot likställighetsprincipen.
- 4.7. Har modellen som sådan betydelse?
 - 4.7.1. Av ovan redovisad praxis följer att en modell som innebär olika avgäldsbelopp för jämförbara fastigheter aktualiserar likställighetsprincipen.
 - 4.7.2. Det är dock inte modellen i sig eller att kommunen använder olika modeller som i alla lägen leder till särbehandling. En modell kan se ut på många olika vis och kan syfta till att fastställa ett visst värde eller innebära en viss rabattsats och kan leda till vitt skilda resultat, beroende på val av modell och utifrån fastighetens förutsättningar.
 - 4.7.3. Det går inte generellt att säga att en viss modell är rätt eller fel, eller att alla fastigheter ska tillämpa samma eller måste ha olika modeller.
 - 4.7.4. Det avgörande är att likställighetsprincipen upprätthålls. Det vill säga att samma villkor tillämpas för samma situation och att kommunen inte ägnar sig åt inkomstfördelning verksamhet och gynnar en enskild.
- 4.8. Vilket krav på god ekonomisk förvaltning ställs på kommunen? (11 kap. KL)
 - 4.8.1. Det har i Malmöutredningen framförts att beslut om friköp under marknadsvärdet för flerbostadshus strider mot principen om god ekonomisk förvaltning. Påståendet kan ifrågasättas enligt följande.
 - 4.8.2. Kravet i 11 kap. 1 § KL på en god ekonomisk hushållning är inte en målsättningsregel. I praxis, RÅ 2000 ref 1, har slagits fast att avsikten med bestämmelsen inte är att tillskapa något underlag för en domstolsprövning av om kommunala beslut är förenliga med god ekonomisk hushållning.
 - 4.8.3. Dessutom sägs det i förarbetena att en förvaltningsdomstol inte är lämpad att göra sådana allmänna ekonomiska bedömningar och att bestämmelsen till sin natur är sådan att den saknar direkta rättsverkningar. I enlighet härmed har regeln om god ekonomisk hushållning inte ansetts kunna tillämpas i mål om laglighetsprövning.
 - 4.8.4. Innehållet i begreppet god ekonomisk hushållning går inte att beskriva i detalj. Dit hör bl.a. att över tiden ha balans mellan inkomster och utgifter och att utöva den kommunala verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt försvarligt sätt. Till god ekonomisk hushållning hör också att inte använda förmögenheten till att täcka löpande behov och inte heller finansiera löpande driftskostnader med lån.

R

- 4.8.5. Det bör slutligen understrykas att huvudsyftet med den kommunala verksamheten inbegripet den ekonomiska förvaltningen ytterst är att fullgöra de uppgifter som ankommer på kommunerna på grund av lagar, andra författningar och egna beslut, inte att uppnå finansiella resultat i sig.
- 4.8.6. Det saknas helt stöd i KL att 11 kap. innebär någon skyldighet för kommunen att få ut så hög köpeskilling eller avgäld som möjligt. Detta har fastställts i ovan redogjord praxis. Så länge kommunen respekterar bestämmelserna i 2 kap. KL om otillbörligt gynnande av enskild föreligger inte hinder för kommunen att fatta beslut som utifrån betraktat kan synas som en mindre lönsam uppgörelse.
- 4.8.7. Sammanfattningsvis följer det inte av 11 kap. KL att kommunen måste sträva efter att erhålla en marknadsmässig eller högsta möjliga pris vid friköp eller fastställande av avgäld.²⁷ Det är inte heller möjligt att laglighetspröva ett beslut om friköp eller fastställande av avgäld med stöd 11 kap. med åberopande av att kommunen genom beslutet skulle göra en realisationsförlust eller inte ha maximerat sina intäkter.

5. STATLIGT STÖD

- 5.1. Varken kommunallagen eller dess förarbeten definierar begreppet stöd. Avsikten med bestämmelsen i 2 kap. 8 § första stycket KL är dock att ge uttryck för samma restriktiva syn på stöd till enskilda företag som finns inom EU-rätten (jfr. prop. 1990/91:117 s. 142).
- 5.2. En grundläggande förutsättning för frågan om statligt stöd är att mottagaren av stödet konstituerar ett företag enligt statsstödsbestämmelserna. Begreppet företag är inte avhängigt av organisationsform, finansiering eller vinstsyfte. Den avgörande faktorn är om det är verksamt på en marknad genom att tillhandahålla varor eller tjänster.
- 5.3. Frågan om inslag av statligt stöd vid tomträttsavgäld har behandlats genom laglighetsprövning, se exempelvis Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 22781–16 mfl (Botrygg) samt Tomträttsutredningen.
- 5.4. I Tomträttsutredningen behandlas frågan om statligt stöd. Där uttalas (sid 102 f)

”Statsstödsreglerna tar sikte på stödåtgärder som gynnar vissa företag eller viss produktion. Bestämmelserna har således inte, annat än möjligen i undantagsfall, bäring på tomträter för småhusändamål. I fråga om tomträter av annat slag – flerbostadstomträter och tomträter för annat än bostadsändamål – kan de däremot få betydelse, eftersom tomträtthavaren i dessa fall ofta utövar en sådan ekonomisk verksamhet som enligt statsstödsreglerna konstituerar ett företag”

²⁷ Gäller ej för friköp avseende tomträttsinnehavare som är företag i konkurrensrättslig bemärkelse. Där ska kommunen sträva efter att fastställa ett marknadspris.

R

- 5.5. Det anges dock i fotnot till ovanstående uttalande om flerbostadstomträtter, att:

”det är emellertid tveksamt om bostadsrättsföreningar, åtminstone i normalfallet, kan anses bedriva sådan ekonomisk verksamhet som faller under statsstödsreglernas tillämpningsområde.”

- 5.6. Vidare anges att:

”Tomträttshavare som äger flerbostadshus kan möjligen sägas konkurrera med andra aktörer på marknaden för flerbostadshus, företrädesvis aktörer på hyresmarknaden. [...]”

”Detta förutsätter emellertid att det går att göra jämförelser mellan det ena och det andra slaget av innehav av flerbostadshus.

Förutsättningarna för innehav av flerbostadshus beror bl.a. på hur marken där byggnaden är belägen har upplåtits. Sålunda skiljer sig exempelvis de löpande kapitalkostnaderna åt beroende på om marken innehas med äganderätt eller tomträtt.

En jämförelse av olika former av innehav av flerbostadshus framstår därför inte som i alla delar relevant. Även när det gäller inlösen²⁸ av tomträttsfastighet är det svårt att göra en jämförelse mellan en tomträttshavares förvärv av tomträttsfastigheten och en annan aktörs köp av en fastighet.

Det gäller inte minst p.g.a. att förutsättningarna för inlösen skiljer sig från förutsättningarna vid ett vanligt köp; exempelvis finns det inte någon egentlig marknad för försäljning av tomträttsfastigheter och inlösen kommer med vårt förslag att kunna aktualiseras först sedan fastigheten har varit upplåten med tomträtt under lång tid.

Mot denna bakgrund talar goda skäl för att bestämmelser om avgäldsbestämning och inlösen av tomträttsfastighet, som är förmånliga för tomträttshavaren, inte står i strid med statsstödsreglerna”.

- 5.7. Enligt utredningen kan dock olikbehandling inom den jämförbara gruppen förmodligen vara att betrakta som statsstöd, i den mån de är att anses som företag. Av det sagda följer att det kan vara att anse som statsstöd om vissa innehavare tomträtter för flerbostadshus upplåtna med hyresrätt skulle erbjudas förmånliga villkor än ändra andra sådana tomträttsinnehavare.
- 5.8. Av det anförda kan man dra slutsatsen att fastställande av förmånlig avgäld eller förmånligt friköpspris av flerbostadsfastighet sannolikt inte omfattas av bestämmelserna om statligt stöd, såtillvida att lika villkor tillämpas.

²⁸ Med inlösen ska förstås friköp.

R

6. KOMMUNALA MODELLER FÖR AVGÄLDER OCH FRIKÖSPRIS

6.1. Allmänt

6.1.1. Det finns ingen enhetlig modell som alla kommuner använder när de beräknar tomträttsavgälder respektive friköpspriser. Kommunerna sinsemellan använder sig av olika modeller och de är olika "generösa" mot tomträtthavarna när de fastställer nivåerna. Olika beräkningsmodeller och nivåer används ofta för tomträtter för småhus, flerbostadshus respektive kommersiella ändamål. Vad gäller kommunernas modeller ska påminnas om att ifall parterna inte kommer överens om avgälden för en kommande avgäldsperiod så är det rätten som på ansökan av part bestämmer avgälden. Rätten ska då fastställa en skälig avgäld inom vad parterna yrkat. Kommunernas modeller är inte bindande för rätten.

6.1.2. Nedan redogörs för hur tomträttsavgälder och friköpspriser fastställs i Stockholm, Göteborg respektive i Malmö.

6.2. Stockholm²⁹

6.2.1. Nuvarande avgäldsnivåer för småhus- och flerbostadshus i Stockholms kommun beslutades av kommunfullmäktige den 20 mars 2017 och gäller från 2018. Ingen höjning hade då skett sedan 2004.

6.2.2. Inga ändringar av hur avgälderna fastställs eller friköpspriserna och villkoren för friköp bestäms är för närvarande aktuellt³⁰.

Flerbostadshus

6.2.3. Tomträttsavgälden för flerbostadshus bestäms schablonmässigt baserat på av kommunen fastställda markvärden och med användning av en avgäldsränta uppgående till 3,25 procent för tioåriga avgäldsperioder och 3,5 procent för tjuugoåriga avgäldsperioder. Avgälderna baseras på 30 procent av de bedömda markvärdesnivåerna.³¹

6.2.4. Tomträttsavgälden är bestämd i kr/kvm bruttoarea (BTA). Hur stor BTA som är tillåten inom tomträtten framgår av tomträttsavtalet. Avgälden är olika hög i olika delar av kommunen beroende på att marken är olika mycket värd. Eftersom värdena fastställs områdesvis saknar det betydelse för värderingen om tomträtten används för bostadsrätter eller hyresrätter. För tomträtt med sjönära läge görs påslag på avgäldsnivåerna med 15 procent. De beslutade avgälderna finns publicerade på kommuners hemsida. Årlig uppräknings sker med två procent på de beslutade avgälderna fram till

²⁹ Se

<https://www.stockholm.se/TrafikStadsplanering/Stadsutveckling/Bostadsbyggande/Mark-inom-kommungransen/Tomtratter/Tomtrattsavgalder/>.

³⁰ Enligt telefonsamtal den 17 januari 2020 med Yvonne Modin, exploateringskontoret, mark och värdering, Stockholms stad.

³¹ Tjänsteutlåtande Dnr E2016-00630, Exploateringskontoret, Avdelningen för Mark och värdering, Stockholms stad.

R

regleringstidpunkten. Det ska noteras att avgälden för en specifik tomträtt inte förändras under löpande avgäldsperiod utan objekt inom samma värdeområde som har regleringstidpunkt olika år får olika avgälder i kr/kvm bruttoarea (BTA).

- 6.2.5. Avgäldshöjningar slår igenom succesivt och full höjning tas ut först år 5. Höjningen slår igenom år 1 med 40 procent, år 2 med 55 procent, år 3 med 70 procent, år 4 med 85 procent och år 5-10 med 100 procent.

Småhus

- 6.2.6. För småhustomrätter beräknas avgälden med ledning av marktaxeringsvärdet. Avgälden bestäms utifrån en avgäldsrenta om 3,25 procent och ett avgäldsunderlag motsvarande 40 procent av markens taxeringsvärde vid en 10-årig avgäldsperiod. Vid en 20-årig avgäldsperiod uppgår avgäldsrentan till 3,5 procent. Vidare har man en spärregel som innebär att höjningen som mest kan bli 18 000 kr per år vid en 10-årig avgäldsperiod och 19 400 kr vid en 20-årig avgäldsperiod, dock högst 100 procent av utgående avgäld enligt 2004års beslut.

- 6.2.7. Även för småhus sker höjning av avgälderna succesivt. År 1 med 40 procent, år 2 med 55 procent, år 3 med 70 procent, år 4 med 85 procent och år 5-10 med 100 procent.

Kommersiella tomträtter

- 6.2.8. För kommersiella tomträtter görs en värdering i varje enskilt fall för att beräkna tomträttsavgälden.

Låga avgäldsnivåer

- 6.2.9. Stockholms stad anger att de bostadsavgälder som kommunen tillämpar är låga bland annat för att undvika domstolstvister om huruvida avgälden är skälig.

Friköp

- 6.2.10. För tomträtter upplåtna för bostadsändamål är friköpspriset i normalfallet kopplat till det marktaxeringsvärde som gäller vid ansökningstidpunkten. För småhus uppgår friköpspriset till 50 procent av marktaxeringsvärdet, för fritidshus till 85 procent av marktaxeringsvärdet och för flerbostadshus till marktaxeringsvärdet.

- 6.2.11. För tomträtter för kommersiella ändamål görs en värdering från fall till fall.

R

- 6.3. Göteborg³²
- 6.3.1. Nuvarande modell för beräkning av tomträttsavgälder för flerbostadshus beslutades av kommunfullmäktige den 23 februari 2006 och för småhus 7 maj 2009.

Flerbostadshus

- 6.3.2. Tomträttsavgälden för flerbostadshus bestäms schablonmässigt baserat på 75 procent av marktaxeringsvärdet och med användning av en avgäldsrenta uppgående till 2,0 procent för tioåriga avgäldsperioder och 2,25 procent för tjugoåriga avgäldsperioder.

Småhus

- 6.3.3. För småhus beräknas avgälden på hela marktaxeringsvärdet. För tioåriga avgäldsperioder används en avgäldsrenta uppgående till 3,5 procent och 4,0 för tjugoåriga avgäldsperioder.

Kommersiella tomträtter m fl

- 6.3.4. För övriga tomträtter (kommersiella, industri, parkering, etc) görs en marknadsvärdering inför varje ny avgäldsperiod. Om det i flerbostadshus finns lokaler marknadsvärderas även dessa. Värderingen ligger till grund för tomträttsavgälden. Avgäldsrentan är 3,00 procent för 10-åriga avgäldsperioder och 3,25 procent för 20-åriga avgiftsperioder.

Friköpspris

- 6.3.5. För tomträtter upplåtna för småhus uppgår friköpspriset till 65 procent av marktaxeringsvärdet. Om tomträtten varit upplåten kortare tid än 10 år när friköp sker uppgår friköpspriset till marknadsvärdet.
- 6.3.6. Vid friköp av tomträtter för flerbostadshus sker en värdering i varje enskilt fall. Mark som används för hyresrätter respektive bostadsrätter har bedömts ha olika marknadsvärde och värderats utifrån detta, vilket fått till följd att endast hyreshus har friköpts. För att säkerställa att flerbostadshus upplåtna med hyresrätt inte ombildas till bostadsrätter efter friköpet regleras skillnaden i värde mellan bostadsrätter och hyresrätter i nuvarande friköpsmodell med en tilläggsköpeskilling som faller ut om ombildning sker.³³

³² Se https://goteborg.se/wps/portal/start/bostader-och-boendemiljo/bostader-och-lokaler/tomtratt/om-tomtratt/lut/p/z1/hY5NC4JAGIR_jd9Xz_StZsdjFTKIMj2EirbKriurFsL_frsGBTNbZhnmAEGFbCxfvSiNr0a62HxFxZeSzc70o2b4GEbp7g75WW6zwuaBR6c_wFsifGHEoQMWN9lYItJkNAAPR_jlPRXUezS6D2fj11PBTDNb1xzTe56edUZM81rBx201hKhIBg4aZV08FuiU7OB6pOESVbPgp-TF4k97Qs!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

³³ Modell för beräkning av priset vid friköp av tomträttsupplåtna flerbostadshus, tjänsteutlåtande, utfärdat 2019-05-20, reviderat 2019-11-18, Diarienummer 1722/19, Fastighetskontoret, Göteborgs stad.

R

- 6.3.7. Fastighetskontoret i Göteborgs stad har under 2019 på uppdrag av fastighetsnämnden arbetat fram en ny modell för beräkning av friköpspriser för tomträtter upplåtna för flerbostadshus.³⁴ Utgångspunkten för uppdraget var att en fortsatt tomrättsupplåtelse i möjligaste mån skulle vara jämförbar med ett friköp av den aktuella tomträten ur ett ekonomiskt perspektiv.
- 6.3.8. Enligt den föreslagna modellen ska friköpspriset för flerbostadshus beräknas till 50 procent av en fri marknadsvärdering. Marken ska värderas utifrån fullt marknadsvärde i avröjt skick vilket anges som markens värde för nyproduktion av bostadsrätter och det oavsett om tomträten är upplåten för bostadsrätt eller hyresrätt. Friköp ska inte medges om marken varit upplåten med tomträtt kortare tid än 10 år. Om friköp medges år 10-20 ska friköpspriset uppgå till fullt marknadsvärde. Efter 20 år ska friköpspriset beräknas enligt den föreslagna modellen.
- 6.3.9. Modellen behandlades i fastighetsnämnden den 18 november 2019 men inget beslut fattades utan ärendet bordlades till sammanträde den 16 mars 2020. Eventuellt beslut om att anta den nya modellen fattas av kommunfullmäktige.
- 6.4. Malmö
- 6.4.1. Med anledning av kritik som framförts av ett antal bostadsrättsföreningar mot hur Malmö kommun fastställer avgäldsnivåer och friköpspriser beslutade tekniska nämnden den 26 september 2018 att ge förvaltningen i uppdrag att se över avgälds- och friköpsregler för tomträtter upplåtna för bostadsändamål. Uppdraget utfördes av extern part och resulterade i Malmöutredningen. Utredningen ledde inte till några förändringar i fastställande av avgälder och friköpspriser, utan endast till att avgäldsnivåerna för flerbostadshus ska publiceras på kommunens hemsida.³⁵

*Flerbostadshus*³⁶

- 6.4.2. Avgälden för flerbostadshus fastställs genom att fastighets- och gatukontorets fastighetsvärderare i varje enskilt fall tar fram ett avgäldsunderlag. Kommunen uppger att kommunens praxis är att avgäldsunderlaget ska ligga lägre än det faktiska marknadsvärdet, ett "försiktigt bedömt" marknadsvärde fastställs. Avgäldsräntan uppgår för närvarande till 3 procent. Avgälden anges i kr/kvm. Arean beräknas i BOA (boarea) och LOA (lokalyta), om byggnaden även innefattar lokaler. I praktiken tillämpas avgälder avpassade för marknadsvärdet på hyresrätter även för bostadsrätter och det finns ett tak för avgälderna³⁷.

³⁴ Modell för beräkning av priset vid friköp av tomrättsupplåtna flerbostadshus, tjänsteutlåtande, utfärdat 2019-05-20, reviderat 2019-11-18, Diarienummer 1722/19, Fastighetskontoret, Göteborgs stad.

³⁵ Beslut den 20 juni 2019 av Tekniska nämnden, Malmö kommun.

³⁶ <https://malmo.se/Service/Bygga-och-bo/Hitta-tomt-och-boende/Tomtratt.html>.

³⁷ Se sid 29 Malmöutredningen.

R

*Småhus*³⁸

- 6.4.3. För småhustomrätter beräknas avgälden med ledning av marktaxeringsvärdet. Avgälden bestäms utifrån en avgäldsrenta om 3 procent för tioåriga avtal och 3,5 procent vid 20 åriga avtal. Avgäldsunderlaget motsvarar 65 procent av marktaxeringsvärdet.

*Industrier m.m.*³⁹

- 6.4.4. Avgälden för industrier m.m. fastställs genom att fastighets- och gatukontorets fastighetsvärderare i varje enskilt fall tar fram ett avgäldsunderlag. Avgäldsrentan uppgår för närvarande till 3 procent.

*Friköpspris*⁴⁰

- 6.4.5. Friköpspriset för tomträtter för ändamålen kontor/industri (kommersiella tomträtter) och flerbostadshus tas fram genom individuella interna värderingar. Fullt marknadsvärde tillämpas vid friköp av marken.⁴¹ I detta sammanhang är det alltså inte fråga om det "försiktigt bedömda" marknadsvärdet som används vid beräkning av avgälden för tomträtter med flerbostadshus.
- 6.4.6. Friköpspriset för tomträtter för småhusändamål är 65 procent av gällande marktaxeringsvärde eller av avgiftsunderlaget (den årliga avgiften dividerad med 0,06), om detta belopp är högre. Friköpspriset får dock aldrig bli lägre än 2008 års marktaxeringsvärde.⁴²

7. KOMMENTARER PÅ MALMÖUTREDNINGEN⁴³

- 7.1. Syftet med Malmöutredning var, bland annat, att utreda om kommunen på ett likartat vis kan fastställa avgälder och friköpspris för småhusfastigheter respektive flerbostadsfastigheter.
- 7.2. I utredningen anförs att likställighetsprincipen inte är tillämplig vid kommunens köp och försäljning av fast egendom och utredarna menar därför att den inte uppställer något rättsligt hinder mot att fastställa friköpspris för småhus respektive flerbostadshus på olika sätt (se bland annat s.9). I enlighet med vad som framkommer ovan är det inte korrekt att likställighetsprincipen inte är tillämplig vid beslut om friköp. Däremot är det oklart om småhus och flerbostadshus med stöd av likställighetsprincipen måste erbjudas lika villkor.

³⁸ <https://malmo.se/Service/Bygga-och-bo/Hitta-tomt-och-boende/Tomtratt.html>.

³⁹ <https://malmo.se/Service/Bygga-och-bo/Hitta-tomt-och-boende/Tomtratt.html>.

⁴⁰ <https://malmo.se/Service/Bygga-och-bo/Hitta-tomt-och-boende/Tomtratt.html>.

⁴¹ Se Malmöutredningen.

⁴² <https://malmo.se/Service/Bygga-och-bo/Hitta-tomt-och-boende/Tomtratt.html>.

⁴³ Se Malmöutredningen.

R

- 7.3. Utredningen menar vidare att kommunen när den erbjuder friköp är förpliktigad att följa ett krav på god avkastning och därför ska finna det bästa priset och agera marknadsmässigt (se bland annat sid 9 och sid 49). Det menar vi inte är korrekt. Som framgår ovan kan kommunen låta tomträttshavarna friköpa marken till ett värde understigande marknadsvärdet utan att det strider mot de kommunala reglerna, *förutsatt* att det inte sker en värdeöverföring till tomträttshavarna. I detta sammanhang förtjänar även att påpekas att om kommunerna, i enlighet med vad som påstås i Malmöutredningen, var tvungna att finna det bästa priset och agera marknadsmässigt så torde det inte heller finnas något utrymme för kommunerna att - på sätt många kommuner påstår sig göra – rabattera avgälderna. Även det menar vi dock är förenligt med de kommunalrättsliga reglerna.

8. ANALYS OCH SLUTSATSER

Bakgrund

- 8.1. Syftet med denna utredning är att klargöra hur generösa kommunerna kan vara gentemot bostadsrättsföreningar när de beslutar om tomträttsavgälder och friköpspriser samt om avgäldshöjningar kan trappas in.

Tomträttsavgäld

- 8.2. Som framkommer av utredningen finns ingen detaljerad reglering om hur tomträttsavgälder ska bestämmas. Av JB framgår att tomträttsavgälden ska utgå med oförändrat avgäldsbelopp under avgäldsperioden. Vidare framgår att om parterna inte kommer överens om avgälden för kommande avgäldsperiod så ska rätten, om part väcker talan på föreskrivet sätt, bestämma avgälden. Avgälden för kommande avgäldsperiod kan alltså antingen bestämmas genom överenskommelse mellan parterna eller av rätten.
- 8.3. När rätten bestämmer avgälden ska det enligt JB ske på grundval av markvärdet och med hänsyn tagen till ändamålet med upplåtelsen och de närmare föreskrifter som ska tillämpas i frågan om fastighetens användning och bebyggelse. I praxis har utarbetats en metod för rättens fastställande av avgäld som innebär att avgälden beräknas som en ränta (avgäldsränta) på markvärdet (avgäldsunderlaget). Rätten ska bestämma en skälig avgäld.
- 8.4. Det finns praxis avseende nivåer på avgäldsräntan och hur markvärdet kan bestämmas men vad som är skälig avgäld handlar ytterst om en bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall. Många gånger blir det fråga om svåra avvägningar vid markvärderingen och beräkningstekniska och andra svårigheter att fastställa lämplig avgäldsränta. I enlighet med vad Högsta domstolen uttalat är det inte heller möjligt att uppnå exakthet vid bestämmandet av avgäldsräntan eftersom beräkningarna bygger på flera, var för sig, mer eller mindre osäkra komponenter. Det finns alltså inte ett enkelt sätt att räkna fram en "korrekt" tomträttsavgäld.

R

- 8.5. Även vid frivilliga överenskommelser om avgäldsbelopp beräknas avgälden vanligen genom att det fastställs en avgäldsrenta och ett avgäldsunderlag där avgälden räknas fram som produkten av dessa. I praktiken sker det genom att kommunen bestämmer hur avgälden ska beräknas och tomträttshavaren får ett avgäldsförslag att ta ställning till. Det finns ingen metod eller exempelvis viss räntenivå som måste användas. De kommunalrättsliga reglerna måste dock beaktas, se nedan.

Friköp

- 8.5.1. En tomträttshavare kan inte kräva att få friköpa tomträtten och det finns ingen rättslig reglering om friköp. Det är helt upp till parterna, även här med beaktande av de kommunalrättsliga reglerna, att komma överens om villkoren för ett friköp. Kommer de inte överens, kommer inget friköp tillstånd. Även i detta avseende har kommunerna modeller de använder vid beräkningen och tomträttshavaren har att ta ställning till de villkor som kommunen erbjuder.

Kommunalrättslig reglering allmänt

- 8.6. I enlighet med vad som anges inledningsvis kan parterna fritt komma överens om såväl avgäldsnivåer som friköpspris och det finns inga särskilda beräkningsmodeller eller annat som de måste förhålla sig till. De kommunalrättsliga reglerna måste dock följas och det blir de som avgör hur generös en kommun kan vara när den beslutar om avgäldsbelopp och friköpspriser.
- 8.7. Kommunala beslut om avgälder och friköp kan som regel överprövas efter ansökan av kommunmedlemmarna. Besluten kan ogiltigförklaras om kommunen inte följt likställighetsprincipen, gynnat en enskild eller gett stöd till en näringsverksamhet.

Likställighetsprincipen

- 8.8. Flerbostadsfastigheter upplåtna för bostadsändamål, både hyresrätter och bostadsrätter, omfattas av likställighetsprincipen. Av praxis framgår att de anses ha lika förutsättningar och lika villkor ska därför tillämpas vid fastställande av tomträttsavgäld och friköp. Om kommunen vill tillämpa låg avgäld eller erbjuda ett lågt friköpspris åt bostadsrättsföreningar ska samma villkor gälla för innehavare av hyresfastigheter och vice versa. Kommunerna kan således inte enkom vara generösa gentemot bostadsrättsföreningar.
- 8.9. Fråga är om alla tomträtter för bostadsändamål måste behandlas lika med stöd av likställighetsprincipen? Det vill säga om lika villkor ska tillämpas för tomträtter för flerbostadshusfastigheter och småhusfastigheter. Praxis saknas, såvitt vi funnit, i denna fråga.
- 8.10. Nära till hands ligger att argumentera för att lika villkor bör gälla för småhusfastigheter och flerbostadshusfastigheter som innehas av bostadsrättsföreningar eftersom det vanligen handlar om privatbostäder som

R

ägs av de som bor i dem, direkt eller indirekt via bostadsrättsföreningen. Det är dock inte möjligt att endast för dessa grupper exempelvis fastställa avgälden på ett gynnsamt sätt. Som nämns ovan ska lika villkor gälla för tomträtter för flerbostadshus oberoende av upplåtelseform. Vill kommunen fastställa gynnsamma villkor för småhus- och bostadsrättsfastigheter ska dessa därmed också gälla för hyresfastigheter.

- 8.11. Därmed kvarstår frågan om lika villkor ska gälla för alla tomträtter för bostadsändamål. Om kommuner som exempelvis erbjuder innehavare av småhustomträtter friköp på förmånliga villkor måste erbjuda motsvarande villkor till innehavare av flerbostadstomträtter. Fråga är om kommunen skulle anses ha objektiva och sakliga skäl för sådan olikabehandling. Bedömningen vid en rättslig prövning skulle ske baserat på de omständigheter kommunen åberopade till stöd för att sådan olikabehandling var tillåten.
- 8.12. Med ovan sagt finns det inte något som rättsligt hindrar kommunerna från att välja att behandla småhus och flerbostadshus lika.
- 8.13. Om likställighetsprincipen är tillämplig så att småhus och flerbostadshus ska behandlas lika, innebär inte det per automatik att samma modeller måste användas för dessa. Det är resultatet som ska bli lika. Det kan exempelvis finnas skäl att använda olika underlag för värdering av fastigheterna så länge det leder till liknande resultat.
- 8.14. Ett sätt att försöka bringa klarhet i frågan om lika villkor ska tillämpas för småhus och flerbostadshus är ett driva ett eller flera pilotfall där laglighetsprövning begärs av beslut som fattats om avgäld eller friköpspris för småhustomträtt. Detta förutsätter att man med ekonomiska beräkningar kan visa att avgälden eller friköpspriset understiger vad som skulle gälla för flerbostadshus i motsvarande situation. I enlighet med vad som anges ovan är det inte beräkningsmodellen som sådan som i sådant fall ska ifrågasättas utan resultatet.

Sund ekonomisk förvaltning och statsstöd

- 8.15. Kommunens skyldighet att ha en sund ekonomisk förvaltning innebär inte att kommunen är skyldig enligt lag att maximera varken tomträttsavgälden eller friköpspriset. Det saknas stöd för att kommunen måste agera affärsmässigt när den beslutar om avgäld eller friköp för tomträtter för bostadsändamål.
- 8.16. Bestämmelserna om statligt stöd och kommunallagens förbud mot stöd till andra näringsverksamheter omfattar inte tomträttsfastigheter för småhusändamål och troligen omfattas inte heller tomträttsfastigheter för flerbostadsändamål.
- 8.17. Det är troligt att beslut om avgäld och friköp av tomträttsfastighet, som är förmånliga för tomträttsshavaren, inte heller står i strid med statsstödsreglerna eftersom det inte finns någon annan relevant

R

jämförelsegrupp gentemot vilken tomträttshavarna kan anses ha en ekonomisk fördel.

Gynnande av enskild

- 8.18. Det som blir avgörande för hur generös kommunen kan vara när den beslutar om avgälder och friköpspris är att beslutet inte innebär gynnande av enskild samt att likställighetsprincipen beaktas.
- 8.19. Av praxis framkommer att friköpspris kan sättas tämligen lågt utan att det blir fråga om gynnande i strid med de kommunalrättsliga reglerna. Vid bedömningen av om ett beslut innebär att enskild gynnats ska marknadsvärdet på den friköpta fastigheten jämföras med marknadsvärdet på tomträtten med tillägg av friköpsbeloppet. Så länge inte värdet ökar nämnvärt mer än vad som betalats för friköpet är det inte fråga om otillbörligt gynnande. För att komma fram till hur lågt friköpspriset kan sättas i visst fall krävs således att nämnda ekonomiska beräkning görs. För modeller för beräkning av friköpspris gäller att de endast i undantagsfall bör resultera i att friköpspriset understiger den värdeökning till följd av friköpet som tomträttshavaren kan tillgodogöra sig vid en försäljning.
- 8.20. Frågan är även vilka ramar kommunen har att förhålla sig till när den ska besluta om avgälder. I enlighet med vad som anförs ovan anser vi inte att kommunen behöver maximera avgäldsuttaget eller agera affärsmässigt. Det finns alltså utrymme för kommunen att vara vad som kan uppfattas som generös vid avgäldsbestämningen. Det återstår då att ta ställning till hur lågt avgälderna kan sättas. Praxis saknas i denna fråga. Av principen om otillbörligt gynnande av enskild följer dock att avgälden inte kan sättas hur lågt som helst, förutsatt att marken har ett värde. Eftersom det inte finns någon praxis inom området saknas vägledning för hur man ska ta ställning om det är fråga om gynnande av enskild eller inte. För att kunna bedöma hur låg avgäld kommunerna rimligen kan fastställa, utan att det blir fråga om gynnande, fordras att ekonomiska beräkningar och analyser görs vilket ligger utanför denna utredning. Dessutom, till syvende och sist är det rätten som slutligen avgör om beslutad avgäld är så låg att den strider mot kravet på allmänintresset och förbudet mot att gynna enskild.

Trappning av avgäldshöjningar, avgäldstak och "broms"

- 8.21. Parterna kan avtala om trappning av avgäldshöjningar i sidoavtal, så kallade sidolöpare. Förutsatt även här att likställighetsprincipen och övriga kommunalrättsliga regler beaktas. Avtalas om trappning av avgälden för tomträtter för flerbostadshus måste den gälla såväl för tomträtter som används för bostäder upplåtna med hyresrätt som bostadsrätt. Rätten kan inte på yrkande av part besluta om trappning i mål om omreglering av avgälden. Avgälden ska enligt lag utgå med samma belopp under avgäldsperioden vilket rätten har att förhålla sig till. Som framgår ovan tillämpar Stockholms stad trappning av avgäldshöjningar för småhus och flerbostadshus.

R

- 8.21.1. Det är inte möjligt för parterna att med för rätten bindande verkan avtala om hur avgälden ska bestämmas, exempelvis att den ska beräknas enligt viss modell eller att det ska finnas ett tak för avgälden eller någon form av broms för hur mycket avgälden får höjas. Om det blir en rättslig prövning bestämmer rätten avgälden utifrån JB:s bestämmelser, inom av parterna yrkade belopp.

Avslutande kommentarer om kommunernas handlingsfrihet

- 8.22. Eftersom det saknas detaljerade lagregler om hur kommunerna ska agera är vår bedömning att kommunerna har relativt stora friheter att själva, med beaktande av KL och den praxis som finns, bestämma vilka villkor de ska erbjuda tomträtthavarna och sina mål med tomträttsfastigheterna. Kommunerna bör dock inte bestämma villkoren för tomträtter på sätt att det kan uppfattas eller vara att anse som ett kringgående av exempelvis statsstödsreglerna. Kommunerna bör därför enligt vår mening exempelvis inte erbjuda friköp av tämligen nyupplåtna tomträtter till ett pris som understiger marknadsvärdet.

- 8.23. Ett sätt att få klarhet i var gränserna går för de kommunalrättsliga bestämmelserna och om kommunernas olika modeller är förenliga med dessa är att laglighetspröva besluten i större omfattning.

Slutsatser i korthet

- 8.24. Kommunerna behöver inte maximera avgäldsuttaget eller friköpspriserna. Det finns därmed utrymme för kommunerna att vara "generösa" när de fastställer avgälder och friköpspriser för tomträtter för flerbostadshus, förutsatt att samma villkor gäller för bostadsrättsfastigheter som hyresfastigheter. Av praxis framgår att friköpspriset som lägst i princip måste motsvara fastighetens värdeökning genom friköpet. Det saknas praxis eller annan vägledning för beräkning av lägsta avgäldsbelopp.

- 8.25. Det är möjligt för parterna att i s k sidolöpare avtala att avgäldshöjningar ska trappas, det vill säga träda ikraft successivt. En domstol kan dock inte besluta om trappning eftersom avgälden ska utgå med samma belopp under avgäldsperioden.

Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuns modeller för avgälder och friköp

- 8.26. Av utredningen framkommer att kommunerna vare sig behöver maximera avgäldsuttaget eller friköpspriserna. Vilka nivåer som ska gälla inom en kommun är en politisk fråga så länge likställighetsprincipen beaktas och avgälderna inte sätts så lågt att det kan bli fråga om gynnande av enskild. Kraftiga prisökningar på fastigheter behöver därmed inte få fullt genomslag på tomträttsavgälderna. Därtill finns möjlighet att trappa avgäldshöjningar så att de inte får fullt genomslag direkt, vilket också sker i Stockholm.

R

- 8.26.1. Det kan diskuteras hur friköpspris ska bestämmas. Det finns i praktiken endast en potentiell köpare och det är inte fråga om mark i avröjt skick utan fastigheten är bebyggd. Det kan därför ifrågasättas om det är lämpligt att bestämma friköpspriset på marken på samma sätt som för obebyggd mark som kan efterfrågas av flera intressenter. I de fall friköp erbjuds och uppmuntras menar vi att marken istället bör värderas med beaktande av att den är upplåten med tomträtt. Vilket friköpspris som är intressant att betala för en tomträttshavare påverkas bland annat av nivån på avgälden. Det finns ett samband mellan avgäldens storlek och det pris en tomträttshavare är villig att betala vid friköp av en tomträtt. Den som betalar en hög avgäld har större incitament att betala ett högre friköpspris. En tomträttshavare som betalar en lägre avgäld har incitament att friköpa först om friköpspriset blir lägre. Sambandet mellan avgäld och friköpspris bör beaktas när friköpspris bestäms.
