

Dags att tomträttssystemet i Stockholm moderniseras

Ett tryggt och långsiktigt boende för Stockholms bostadsrättsföreningar med tomträtt.



Inledning

Tomträttsinstitutet infördes 1908 genom 1907 års nyttjanderättslag. Tomträttsinstitutet innebär i korthet att markägare genom en så kallad tomträttsupplåtelse ger en tomträttshavare nyttjanderätt till mark som i de flesta avseenden är att jämställa med äganderätt. Det åligger tomträttshavaren att kontinuerligt under nyttjandeperioden betala en avgift, tomträttsavgäld, till markägaren. Tomträttsavgälden beräknas som en procentandel av markens värde. Lagen har därefter omarbetats vid ett flertal tillfällen och den lag som idag gäller trädde i kraft 1967.

Syftet med tomträten var att underlätta byggande av bostäder i städer. Kommunerna kunde genom tomträttsinstitutet tillhandahålla allmän mark för bostadsbyggande som inte krävde en kapitalinsats för den enskilde. Samtidigt tillföll den framtida värdestegringen av marken kommunen. Tanken från början var att systemet främst skulle fungera som en övergångsform, som i ett senare skede skulle omvandlas till äganderätt.

De tidiga tomträttsavtalen löpte på väldigt lång tid och hade oförändrad tomträttsavgäld under löptiden. Genom att avgälden enligt avtal var bunden under lång tid skapade det trygghet för tomträttshavaren som hade fasta förutsättningar för sitt boende under lång tid. Det är tydligt att kommunen med dessa avtal inte hade för avsikt att maximera sina intäkter, utan syftet med tomträten var att underlätta för tomträttshavaren.

Då dessa långa avtal sedermera löpte ut hade värdet på marken stigit kraftigt vilket kom att innebära stora höjningar av avgälden inför nästa avtalsperiod. I syfte att undvika dessa väldigt stora höjningar av avgälden förkortades avtalstiderna i senare revisioner av lagen. I och med det kom avgäldsnivån att uppdateras kontinuerligt och med tiden blev tomträttsinstitutet alltmer likt ett traditionellt hyresavtal där fastighetsägarens främsta syfte var att maximera sina intäkter.

Vår gemensamma uppfattning är att Stockholms stads tillämpning av tomträten inte längre är hållbar. Dagens höga avgäldsnivåer, och villkoren för friköp gör att många tomträttsföreningar går en osäker framtid till mötes. Det kan vi inte acceptera. Därför har vi tagit fram detta program där vi dels belyser förutsättningarna för dagens tomträttsföreningar, dels presenterar vår syn på hur tomträttsmodellen i Stockholm måste utvecklas och moderniseras.

Som Stockholms fyra största bostadsorganisationer representerar vi 1 100 av stadens 1 500 tomträttsföreningar. Vi vill att alla bostadsrättsföreningar – även de upplåtna med tomträtt – ska gå en trygg och förutsägbar framtid till mötes.

STOCKHOLM 2021

Ulrika Blomqvist, vd Bostadsrätterna

Oskar Öholm, vd Fastighetsägarna Stockholm

Anders Svensson, vd HSB Stockholm

Lars-Olof Pettersson, ordförande Intresseföreningen i Stockholm Riksbyggen

Lika friköpsvillkor mellan småhus och flerbostadshus

För närvarande sätts priset för friköp till 50 procent av marktaxeringsvärdet för småhus medan man för flerbostadshus tar ut 100 procent av marktaxeringsvärdet. Vi hävdar att detta bryter mot likställighetsprincipen genom att kommunen premierar en viss typ av boende framför en annan och att samma villkor för friköp som gäller för småhus även borde gälla för flerbostadshus. Det är värt att notera att praxis är oprövat angående detta och att det skulle behövas ett prejudicerande fall för att fastställa om det nuvarande regelverket lever upp till likställighetsprincipen.

Vi anser dock att det går att analogitolka en dom från kammarrätten som handlar om avgäldsnivå. Där försökte kommunen premiera hyresfastigheter genom att via sidoavtal till tomrättsavtalet sätta en lägre avgäldsnivå för en hyresfastighet än för en motsvarande bostadsrättsförening. I detta fall fastslog kammarrätten att det stred mot likställighetsprincipen och att avgälden måste vara lika för alla bostadsformer. Vi anser att reglerna för hur friköpspriset sätts bör bedömas på samma sätt.

Stockholms stad har framfört argument för att de olika reglerna för friköp som nyttjas idag lever upp till likställighetsprincipen. Deras argument bygger på att om en småhusägare friköper samma mark till samma pris som en bostadsrättsförening kommer de att få betala ett högre pris per kvadratmeter boyta i jämförelse med den större bostadsrättsföreningen. Vi anser att man inte kan ta hänsyn till priset per kvadratmeter boyta om det strider mot likställighetsprincipen. Istället borde priset på marken vara detsamma oavsett vilken typ av byggnad som står på marken.

Friköpspriset kan inte utgå från marknadsvärdet på en öppen marknad – det finns bara en möjlig köpare som ensam utgör marknaden

Friköpspriset på mark för ett flerbostadshus är 100 procent av marktaxeringsvärdet som i sin tur bygger på marknadsvärdet för marken. Vi menar att det inte är rimligt att friköpspriset på mark avseende tomträtter är baserat på marknadsvärdet då det endast finns en möjlig köpare. Det finns inget alternativ att sälja marken till någon annan, och priset bör därmed sättas på en nivå som är ekonomiskt möjlig för tomträttsshavaren att erlagga. Man bör också ha i åtanke att en del av taxeringsvärdet för mark förutsätter att tomten är omedelbart bebyggbar och att taxeringsvärdet reduceras om så inte är fallet. Bostadsrättsföreningarna har stått för kostnaden att göra det möjligt att bygga på marken och borde därmed inte behöva betala för den delen av taxeringsvärdet vid ett friköp.

Som ett resultat av dagens prisnivå för friköp har enbart ett fåtal bostadsrättsföreningar kunnat friköpa sin mark. De höga markpriserna gör det svårt för föreningarna att få en kalkyl för ett friköp som långsiktigt visar ett positivt resultat. Utöver svårigheten med att få en långsiktig lönsamhet blir de höga priserna i sig ett problem då föreningarna får svårt att finansiera friköp. Lånen för att friköpa marken, tillsammans med de lån som föreningarna behöver ta för att finansiera underhåll på fastigheten innebär att föreningarna blir väldigt högt belånade. Detta innebär att bankerna drar sig för att erbjuda finansiering. Därför anser vi att priserna för mark bör reduceras och att Stockholms stad dessutom bör underlätta för föreningarna att finansiera friköp. Detta skulle kunna ske genom att ställa ut garantier för de lån som behöver tas eller någon typ av finansieringsmodell.

Stadens argument för att nyttja marknadsvärdet som pris för marken bygger på bestämmelserna i kommunallagen och då främst i form av likställighetsprincipen och kravet på god ekonomisk hushållning. Vi menar att bestämmelserna i kommunallagen inte föreskriver att kommunerna behöver ta ut ett pris baserat på det uppskattade marknadsvärdet på marken.

Likställighetsprincipen har vi berört i stycket ovan, angående lika friköpsvillkor för småhus och flerbostadshus. Argumentet för likställighetsprincipen är att fastighetsägare inte ska kunna förvärva gemensamma tillgångar till ett lägre pris än marknadsvärdet och på så sätt gynnas över andra kommuninvånare. Kommunen har dock genom sitt beslut angående en nedsättning av friköpspriset för småhusägare fastställt att en reduktion av priset till 50 procent av taxeringsvärdet för mark inte strider mot likställighetsprincipen. Därmed borde åtminstone ett sådant utrymme finnas för att reducera friköpspriserna även för flerbostadshus. För att mer exakt ta fram vilka prisnivåer som är rimliga för att möjliggöra friköp för föreningarna kommer ytterligare utredningar att behöva genomföras.

Kravet på god ekonomisk hushållning har framförts som ett skäl till att staden ska ta ut marknadsmässiga priser vid friköp av mark. Där menar man att kravet skulle innebära att det finns en skyldighet för kommunerna att maximera sina intäkter. I kommunallagen finns det dock inte några sådana krav. Det går inte ens att laglighetspröva att ett beslut strider mot kravet på god ekonomisk hushållning, utan ett eventuellt överklagande måste påvisa att beslutet strider mot likställighetsprincipen eller att enskild person otillbörligt gynnas. Vi anser därmed att kravet på god ekonomisk hushållning inte är ett hinder för att erbjuda friköp till ett pris som är lägre än marknadsvärdet.

Under 2021 kommer exploateringskontoret på Exploateringsnämndens uppdrag ge ett förslag till utveckling av processer och modell i syfte att stärka möjligheten till friköp under en begränsad tid. Vi ställer oss positiva till utredningen och hoppas att den leder till en reduktion av priset så att friköp av tomträtter för bostadsrättsföreningar möjliggörs. Vi vänder oss dock mot att modellen för friköp kommer att vara tidsbegränsad. Erbjudandet borde vara permanent för att ge så många föreningar som möjligt möjlighet att ta del av erbjudandet.

Avgäldsräntan i relation till marknadsräntorna

Enligt jordabalken ska nivån på tomträttsavgälden baseras på värdet av marken vid omprövningen av avgälden. Tomträttsavgälden beräknas som en viss procentandel av markvärdet vid omprövningen. Högsta domstolen har fastställt att nivån på räntan, den så kallade avgäldsräntan, ska bestämmas med ledning av den långsiktiga realräntan med ett tidsperspektiv på 30–50 år.

I Stockholm har staden bestämt att avgäldsräntan ska uppgå till 3,25 respektive 3,5 procent, i linje med praxis, för 10- respektive 20-års avgäldsperioder. Tomträttsavgälden beräknas därefter som avgäldsräntan räknat på 30 procent av marknadsvärdet på marken, där det är Stockholms stad som har fastställt vad marknadsvärdet är. I praktiken innebär det här att den effektiva avgäldsräntan som används för att beräkna avgäldsnivån blir cirka 1,0 till 1,1 % (30 % av 3,25 och 3,5 %) gånger marknadsvärdet.

I Sverige har dock realräntan på den allmänna kapitalmarknaden varit negativ i princip oavbrutet sedan 2009. Samtidigt har marknadsräntorna sjunkit succesivt under hela 2010-talet och sedan 2015 har de varit historiskt låga. Effekten av detta är att markpriserna har stigit kraftigt. Dessa höga markpriser ligger därefter som grund för beräkningen av tomträttsavgälden, samtidigt som kommunen använder en avgäldsränta som vida överstiger realräntan för att bestämma avgäldsnivån. Dessa faktorer resulterade i de nya nivåerna på tomträttsavgälden som beslutades av kommunen 2017.

För att belysa skillnaden mellan dagens nivå på avgäldsräntan och den långsiktiga realräntan anser vi att man kan jämföra avgäldsräntan med räntan på en långsiktig riskfri placering i form av en 10-årig statsobligation. Med dagens räntenivåer är den effektiva avgäldsräntan cirka tre gånger så hög som räntan på en statsobligation med samma löptid som den vanligaste typen av tomträttsavtal. Det är därmed tydligt att den nivå på avgäldsräntan som har använts för att fastställa tomträttsavgälden vida överstiger realräntan.

Vi anser att det vore rimligt att avgäldsräntan har en närmare koppling till realräntan. Det skulle innebära att när låga marknadsräntor driver upp markpriserna så blir avgäldsräntan låg och håller därmed ned avgäldsnivåerna, och när vi har ett mer normalt ränteläge ger tomträttsavgälden staden en rimlig avkastning.

Frys avgäldsnivån tills vidare

Med resonemanget ovan som bakgrund anser vi därför att Stockholms stad tills vidare bör låta avgäldsnivån ligga kvar på nivån enligt 2004 års beslut. Utöver att utreda huruvida den nuvarande effektiva avgäldsräntan är skälig med den negativa realräntan vi har idag så finns det ett flertal andra skäl till att avvakta med höjningar av avgälderna.

Avgäldsnivån för mark med tomträtt har som syfte att staden ska kunna ta del av värdestegringen av sin mark. Det är dock inte den enda faktorn som ska beaktas vid bestämmandet av en skälig avgäldsnivå. Enligt tidigare utredningar har det fastslagits att kommunernas avkastningskrav ska balanseras mot tomträtthavarens intresse av ekonomisk trygghet. Det kan inte påstås ske idag.

I Göteborg har ett antal föreningar vunnit fall i Mark- och miljödomstolen där kraftiga höjningar av tomträtsavgälden har ansetts vara oskäliga med tanke på den negativa realräntan. Dessa fall har överklagats av Göteborgs stad och kommer slutligen att avgöras i Mark- och miljööverdomstolen under 2021. Detta skapar en stor osäkerhet bland styrelserna i bostadsrättsföreningar som står inför att teckna nya tomträtsavtal även i Stockholm. Antingen förbinder de sig att betala en ny kraftigt höjd avgäld under en lång tid framöver, eller så blir de tvungna att inleda en rättsprocess för att samtidigt invänta ett utfall i de överklagade rättsfallen. Vi anser att Stockholms stad på eget initiativ bör inleda en utredning för att fastställa om nuvarande avgäldsnivåer är skäliga.

Kalkylen om huruvida friköp blir ekonomiskt hållbart är helt beroende av den alternativa kostnaden i form av fortsatt erläggande av tomträtsavgäld. Om det finns en osäkerhet kring utvecklingen av avgäldsnivån går det inte att väga kapitalkostnaden för ett friköp mot kostnaden för avgälden.

Vi anser även att en frysning av avgäldsnivåerna borde inkludera de föreningar som har skrivit på nya tomträtsavtal enligt de nya nivåerna som beslutades 2017, i de fall höjningar har skett, och gäller för perioden 2018-2027. Skulle det i rättsfallen fastställas att den avkastning som Stockholms stad har beslutat om inte är att betrakta som skälig borde alla bostadsrättsföreningars avgälder omfattas av det.

För småhustomträtter har Stockholms stad en form av spärregel, som innebär att höjningen som mest kan bli 18 000 kronor per år vid en tioårig avgäldperiod och 19 400 kronor per år vid en tjugoårig period. Dessutom innebär den att höjningen aldrig kan vara mer än 100 procent av utgående avgäld enligt 2004 års beslut. Enligt diskussionen ovan om villkoren för flerbostadshus och småhus på tomträtt vore det önskvärt att även flerbostadshusen omfattades av en spärregel. Det skulle leda till en ökad ekonomisk trygghet för boende i bostadsrättsföreningar med tomträtt.

Ta fram en transparent modell för framräkning av avgälden

Med dagens system för att räkna fram tomträtsavgälden är det väldigt svårt för en förening att härleda de faktorer som ligger till grund för avgäldsnivån i beslutet. I beslutet går det inte att utläsa vilket markvärde som har tillskrivits föreningens mark och i vilken utsträckning det ligger till grund för avgäldsnivån. Det går heller inte att utläsa vilken avgäldsränta som har använts. Denna brist på transparens medför att den stigande kostnaden för avgälden upplevs som godtycklig. Vi anser att en transparent modell för att räkna fram avgälden bidrar till en större acceptans för avgälden och en möjlighet för föreningarna att kunna se utvecklingen av avgälden under avtalsperioden och på så sätt kunna planera sin ekonomi på ett bättre sätt.

Vårt förslag för en transparent modell

Avgäldsräntan bör enligt ovan knytas närmare till realräntan så att den inte kommer i otakt med utvecklingen av marknadspriserna. Detta skulle också innebära att Stockholms stad inte skulle behöva ta beslut om att reducera avgäldsnivåerna med en procentsats som de gör idag i syfte att hålla ned avgälden. Att staden idag godtyckligt kan förändra den nivå som avgälden beräknas på gör att inga andra delar av beräkningen egentligen spelar någon roll. Skulle till exempel avgäldsräntan halveras så kan staden ta ett beslut om att beräkna avgälden på 60 procent av underlaget istället för 30 procent och därmed bibehålla dagens nivå. Det här bidrar inte till ekonomisk trygghet för föreningarna.

För att fastställa marknadspriset på marken används idag så kallade ortprisundersökningar, som inte heller redovisas för föreningarna. Nackdelen med ortprisundersökningar är att de genomförs sällan och därmed med stora förändringar som följd. Genom att istället i likhet med Göteborg basera avgälden på taxeringsvärdet på marken skulle föreningen kunna följa utvecklingen av underlaget för avgälden eftersom föreningen får ett nytt

taxeringsvärde vid varje fastighetstaxering. Detta tillsammans med en transparent avgäldsnivå skulle ge föreningen möjlighet att löpande se hur avgälden utvecklas.

Lagstiftaren har tidigare argumenterat emot att taxeringsvärdet bör användas, på grund av att det inte är lika exakt som till exempel en ortsprisundersökning. Vi menar dock att om taxeringsvärdet anses vara tillförlitligt nog för att fastställa friköpspriset borde det även duga till att fungera som bas för avgäldsnivån.

Föreningar i utvecklingsområden måste erbjudas friköp

Generellt erbjuds tomträttshavare idag att friköpa sin mark, men föreningar som ligger i så kallade utvecklingsområden, det vill säga områden där staden har för avsikt att bygga nytt eller på annat sätt förändra området, tillåts inte friköpa och blir därmed tvingade att fortsätta betala tomträtsavgäld.

Den utredning av friköpspriser som Stockholms stad kommer att genomföra under 2021 syftar till att stärka möjligheten till friköp, men då ingen utredning av avgäldsnivån är beställd blir friköp den enda möjligheten för föreningarna att påverka sin kostnad för marken. Det är då inte rimligt att vissa föreningar inte ges möjlighet nyttja den här nya möjligheten.

Vi anser att föreningar som ligger i utvecklingsområden bör få friköpa åtminstone den del av tomten som föreningens byggnader står på och att kommunen kan stycka och behålla de delar de vill ha möjlighet att nyttja i framtiden.

För ett tryggt och långsiktigt boende

Detta tomträttsprogram riktar sig till våra medlemmar, de som vi företräder. Men det riktar sig framför allt till politiker, tjänstepersoner och beslutsfattare i Stockholms stad.

Här sammanfattar vi programmets olika delar, och de principer som vi menar att en moderniserad tomträttsmodell bör utgå från:

1. Ägare till småhus får friköpa marken till 50 procent av marktaxeringsvärdet, medan ägare till flerbostadshus måste betala 100 procent. Villkoren för flerbostadshus bör rimligtvis vara samma som för småhus.
2. Friköpspriset kan inte utgå från marknadsvärdet på en öppen marknad, eftersom det endast finns en möjlig köpare, det vill säga bostadsrättsföreningen. Priset måste därmed sättas på en nivå som är möjlig för de boende att betala.
3. Det är tydligt att den nivå på avgäldsrentan som har använts för att fastställa tomträttsavgälden vida överstiger realrentan. Vi anser att det vore rimligt att avgäldsrentan har en närmare koppling till realrentan.
4. I väntan på utfall i olika rättsfall bör Stockholms stad tillsvidare frysa avgäldsnivån enligt 2004 års beslut. Frysningen bör även retroaktivt omfatta de föreningar som har skrivit på avtal för nivåerna som beslutades 2017 och som gäller mellan 2018-2027. Det vore även önskvärt att flerbostadshusen omfattades av en spärregel, precis som småhusen.
5. Förutom att utreda möjligheten till friköp, bör Stockholms stad även utreda modellen för tomträttsavgälden och presentera en transparent modell för hur den bestäms. Bostadsrättsföreningarna behöver förut-sägbarhet av avgäldens utveckling för att ha en chans att planera sin ekonomi.
6. Även om friköpspriset blir överkomligt tillåter inte staden friköp för de föreningar som finns i områden där staden har för avsikt att bygga. Vi menar att bostadsrättsföreningarna i alla fall borde få köpa den mark som huset står på.

Det är hög tid att staden ger Stockholms bostadsrättsföreningar med tomträtt möjlighet till ett tryggt och långsiktigt boende. Så som det en gång var tänkt.



HSB – där möjligheterna bor



FASTIGHETSÄGARNA

