

Nr 1046

Av herrar Ohlin och Hedlund, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 90, med förslag till förköpslag m. m.

(Lika lydande med motion nr 839 i Första kammaren)

I Kungl. Maj:ts proposition nr 90 föreslås införande av kommunal förköpsrätt till mark. Enligt lagförslaget skall — med vissa undantag — förköpsrätt kunna utövas vid försäljning av fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Förslaget innebär, att kommun ges rätt att träda i köparens ställe och förvärva den egendom som köpet avser på samma villkor som avtalats mellan säljaren och köparen.

På väsentliga punkter har regeringen inte anslutit sig till det socialdemokratiska majoritetsförslaget i markvärdekommittén. Beträffande så grundläggande frågor som avgränsningsbestämmelsen för tillämpningsområdet, proceduren för tillståndsprovning samt det planeringsmässiga underlaget för denna provning föreslår sålunda regeringen andra lösningar än dem som kommittémajoriteten förordade. Regeringen har i stället tagit intryck av och i huvudsak anslutit sig till de förslag som framfördes i herrar Hamrins och Hermanssons gemensamma reservation i kommittén.

Folkpartiets och centerpartiets ledamöter i nämnda kommitté föreslog en utformning av förköpsrätten som till fullo skall tillgodose samhällsbyggnadsintresset samtidigt som den enskildes rättstrygghet ej trädess för nära. Man ansåg bl. a. från rättssäkerhetssynpunkt det inte vara acceptabelt att, som den socialdemokratiska kommittémajoriteten förordade, enbart begränsa förköpsrätten genom kommunallagens bestämmelser om den kommunala kompetensen. Mittenledamöterna föreslog i stället att förköpsrätten anknytes till de ändamål som anges i expropriationslagen samt de bestämmelser i byggnadslagen enligt vilka kommun kan erhålla rätt till inlösen. Därmed skulle mera precisa och allmänt accepterade kriterier för förköpsrättens utövande erhållas. Det övervägande antalet remissinstanser ansluter sig i huvudsak till den av reservanterna föreslagna lösningen med anknytning till expropriationslagstiftningen.

Folkpartiet och centerpartiet har i olika sammanhang betonat vikten av att kommunerna bedriver en aktiv markpolitik och förbättrar sin markberedskap. Lagbestämmelser om kommunal förköpsrätt till mark skulle kunna bli ett värdefullt instrument i kommunernas markpolitik. Vi tillstyr-

ker därför i princip lagbestämmelser om kommunal förköpsrätt av fast egendom belägen inom kommunens område eller inom det kommunblock som kommunen tillhör.

Förköpsinstitutet ger kommunerna information om fastighetsmarknaden och legala möjligheter att genomföra önskvärda och motiverade markförvärv även i de fall egendomen försålts till annan. Jämfört med ett tidsödande expropriationsförfarande är fördelarna med förköp uppenbara. Sannolikt torde utövande av förköpsrätt i många fall komma att ersätta expropriation.

Förköpsrätt innebär ett betydligt mindre kännbart ingrepp för säljaren än expropriation. Denne kan nämligen själv avgöra tidpunkten för försäljningen, priset och köpevillkoren i övrigt.

Behovet och värdet av en kommunal förköpsrätt får emellertid inte överdrivas. Från alla synpunkter är frivilliga markförvärvsuppgörelser att föredra och bör därför eftersträvas. I vissa fall torde expropriation bli ofrånkomlig.

Genom förköpsrätten ges kommunerna ökad möjlighet att förvärva mark som är bäst lämpad för framtida bebyggelse, varigenom kommunernas möjligheter att utbjuda välbelägen och färdigplanerad mark ökar. Vi vill i detta sammanhang understryka, att denna liksom andra reformer i syfte att underlätta den kommunala markpolitiken inte får leda till att kommunerna vid utbudet av den planlagda marken gynnar vissa företagsformer på de andras bekostnad. Även markvärdekommittén framhåller detta i sitt betänkande. Vi anser, att kommunerna i ökad utsträckning bör utnyttja sin ställning som markägare och marköverlåtare i syfte att åstadkomma en förbättrad konkurrens om byggande och förvaltning.

Folkpartiet och centerpartiet har i gemensam motion i samband med Kungl. Maj:ts proposition nr 100 föreslagit att en statlig marklånefond inrättas från och med 1 januari 1968. Med hänsyn till det stora behovet och värdet av en aktiv kommunal markpolitik och en god kommunal markberedskap är det synnerligen angeläget att riksdagen godkänner detta förslag. En grundläggande förutsättning för en aktiv kommunal markpolitik samt för att de juridiska hjälpmedlen att föra en sådan politik effektivt skall kunna utnyttjas är att kommunerna bl. a. har tillräckliga ekonomiska resurser. Utan tillräckliga sådana är t. ex. en förköpslagstiftning föga meningsfull. Genom inrättande av en marklånefond redan från årsskiftet 1967/68 kan lösningen av kommunernas finansieringsproblem i detta sammanhang underlättas.

I föreliggande proposition anser departementschefen — i likhet med folkpartiets och centerpartiets ledamöter i markvärdekommittén — att de nuvarande gränserna för den kommunala kompetensen enligt kommunallagstiftningen är alltför ovissa och svårbestämbara för att kunna utgöra en av grundpelarna i en lagstiftning om kommunal förköpsrätt och att en sådan

lösning inte tillgodoser de rättssäkerhetskrav som bör vara vägledande vid utformningen av förköpsinstitutet. Vi delar denna uppfattning.

När det gäller frågan hur tillämpningsområdet för förköpsrätten lämpligen bör bestämmas träder den föreslagna anknytningen till expropriationsgrunderna i förgrunden. I första hand är därvid expropriation för tätbebyggelse enligt 1 § första stycket 16. expropriationslagen av intresse. Enligt denna bestämmelse kan kommun få tillstånd till expropriation för att säkerställa att mark på skäliga villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. Denna bestämmelse avser, såsom framhölls i propositionen nr 184 år 1949 i samband med att bestämmelsen infördes, all den mark som behövs för en planmässig utveckling av kommunen, alltså inrättande av — förutom bostäder — lokaler för näringsverksamhet av olika slag (industri, hantverk, handel och annan ekonomisk verksamhet, fria yrken, nöjesliv o. s. v.) och upplåtande av områden som erfordras för bostädernas och lokalernas praktiska utnyttjande (trafikleder, torg, fritidsområden o. s. v.). Nämnda lagrum i expropriationslagen ger således ett fullt tillfredsställande utrymme för samhällsbyggandets behov, vilket även hittillsvarande praxis givit belägg för.

Bestämmelsen enligt 1 § i lagförslaget som skall begränsa förköpsrättens tillämpning har en formulering som är mycket lik den i första stycket 1 § punkt 16 i expropriationslagen. Från samhällsbyggnadssynpunkt är avvikelserna enligt vår mening och som påvisats ovan överflödiga. Det något mindre restriktiva kravet på aktualitet i fråga om markbehovet som enligt propositionen skulle möjliggöras genom bestämmelsen i lagförslaget torde från denna synpunkt få liten betydelse i praktiken. Åtskilliga expropriationsansökningar som bifallits hos Kungl. Maj:t och sålunda erhållit expropriationstillstånd har avsett och omfattat mark som inte bedömts bli föremål för exploatering förrän om ca 10 år eller därefter. Den i propositionen uttalade farhågan, att den prisdämpande effekten i betydande utsträckning skulle utebli om kravet på aktualitet beträffande markbehovet upprätthålles i samma grad inom en förköpslagstiftning som inom den nuvarande expropriationslagstiftningen, synes oss därför överdriven.

Enligt 9 § i lagförslaget måste kommun söka tillstånd till förköpet om säljaren eller köparen bestrider förköpsrätten inom en månad. Den lösning som föreslås synes väl tillgodose rättssäkerhetskravet. En förutsättning är dock att köparen och säljaren blir tillfredsställande informerade om sin bestridanderätt. Därför bör i 7 § en formulering införas av innebörd att säljaren och köparen i samband med underrättelsen om kommunens beslut att utöva förköpsrätt erinras om innehållet i 9 §. Markvärdekommittén hade infört en sådan bestämmelse i sitt lagförslag.

Förköpstillsättningsprövningen föreslås förläggas till Kungl. Maj:t, vilket var ett av de tre alternativ som nämndes i mittenreservationen. Det innebär, att expropriationstillstånd och förköpstillsättning prövas av samma myndighet. Vi tillstyrker detta förslag.

Vid tillståndsprövning skall inriktningen av den kommande samhällsutvecklingen och behovet av mark för olika ändamål bedömas. Denna prövning blir som den beskrives i propositionen mycket lik expropriationstillståndsprövning. Beträffande erforderligt underlag för prövningen synes det inte finnas någon skillnad från tillståndsprövningen vid expropriation. General- eller regionplan eller förslag till detaljplan kan användas. Om varken översiktliga planer eller detaljerade planer föreligger kan kommunen genom annan utredning visa att marken behövs för tätbebyggelseändamål. I fråga om sistnämnda utredning förutsätter vi att den — som vid expropriationsansökan — på ett tillfyllestgörande sätt visar att marken behövs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning och att sålunda marken erfordras för att förbättra kommunens markberedskap.

Av det som ovan anförts beträffande tillämpningsområdet, tillståndsprövningen samt det planeringsmässiga underlaget för denna prövning framgår, att det finns skäl ifrågasätta den enligt 1 § i lagförslaget föreslagna avvikelserna från en direkt anknytning av förköpsrätten till expropriationsgrunderna. Då emellertid avvikelserna torde ha ringa betydelse i praktiken vill vi inte motsätta oss lagförslaget på denna punkt.

Förköpsrätten skall enligt lagförslaget ej gälla statens markförsäljningar. Regeringen biträder alltså inte markvärdekommitténs förslag att förköpsrätten även skall omfatta sådana försäljningar. Flera remissinstanser, t. ex. de båda kommunförbunden, några länsstyrelser samt Storstockholms planeringsnämnd, uttalar sig däremot för kommitténs förslag. I fråga om försäljningar av kyrklig jord anser departementschefen att förköp bör kunna ske.

Folkpartiet och centerpartiet har i en gemensam motion i anledning av regeringens proposition nr 99 framhållit att statens och kyrkans markförsäljningar är av stor betydelse för kommunerna. Den statliga och kyrkliga mark, som beröres av samhällsuthyggnaden, måste i god tid ställas till kommunernas förfogande, och bedömningar i samband med markförsäljningar om lokalisering av anläggningar för allmänt ändamål bör grunda sig på kommunernas bebyggelseplanering. I nämnda motion föreslås bl. a. att statens mark göres exproprierbar enligt expropriationslagens grunder. Vidare föreslås att all kyrklig mark göres exproprierbar.

Vi anser det inte vara befogat att staten och kyrkan då det gäller förköpsrätten beredes en undantagsställning i förhållande till enskilda markägare vid förverkligandet av den kommunala markpolitiken. Det kanske väsentligaste värdet av att statens och kyrkans mark omfattas av kommunal förköpsrätt består däri att statsmakterna därmed klart manifesterar vikten av samarbete för att lösa kommunernas markproblem. Självfallet är det dock av största betydelse att kommunerna begagnar förköpsrätten på sådant sätt att tillbörlig hänsyn tas till de intressen statliga myndigheter har att tillvarata.

Vi föreslår, att inte bara kyrkans utan även statens markförsäljningar omfattas av den kommunala förköpsrätten.

I specialmotiveringen rörande 9 § i lagförslaget understrykes att förköpstillståndet inte kan begränsas till viss del av såld fastighet eller till viss eller vissa fastigheter vid en försäljning av flera fastigheter. Det framhålles emellertid, att en uppdelning av den försålda egendomen mellan kommunen och köparen ändå kan ske. Vid tillämpningen av obillighetsregeln skall nämligen Kungl. Maj:t kunna beakta en överenskommelse om fördelning av egendomen mellan dessa. En sådan överenskommelse innebär att kommunen genom förköpet förvärvar all den försålda egendomen och att köparen från kommunen förvärvar den del som enligt överenskommelsen skall tillfalla honom.

I samband med förköpsrätts utövande torde fall uppkomma då endast en mindre del av den försålda marken kommer att användas för tätbebyggelsens utveckling. För att reducera förköpsrättens användning på områden som den ej är avsedd för anser vi att Kungl. Maj:t vid tillämpningen av obillighetsregeln även bör beakta ett erbjudande från köparen till kommunen om uppdelning av egendomen. Vi föreslår att en formulering härom infördes i specialmotiveringen.

Enligt motiven till 3 § i den föreslagna lagen anger departementschefen att också vattenområde skall inräknas i fastighetens ägovidd, när man avgör om fastighetens areal är så stor att förköpsrätt föreligger. I fastighetsregistret anges vanligen endast landarealens omfattning. Inte heller anges vilka fastigheter som är strandtomter. Detta innebär att inskrivningsdomarna i framtiden vid praktiskt taget varje fastighetsförsäljning skulle behöva kontrollera fastighetens omfattning hos lantmäterimyndigheten. För många fastigheter råder också stor osäkerhet om omfattningen av det vattenområde som ingår i fastigheten. Därtill kommer att t. ex. fritidstomter ofta kan bestå av en mycket liten landareal och ett stort vattenområde.

Det kan allmänt sägas att när en kommun önskar utnyttja förköpsmöjligheten för att kunna exploatera mark för tätbebyggelse kan storleken av eventuella vattenområden som hör till de aktuella fastigheterna knappast vara av intresse. För vissa egnahemsägare kan också den föreslagna utformningen av lagen innebära att förköpsrätten skulle kunna användas trots att själva tomtmarken har mycket liten omfattning.

Vi föreslår, att begreppet ägovidd i 3 § i förköpslagen endast avses omfatta markarealen.

De föreslagna reglerna för beräkningen av den ersättning som kommunen skall erlägga för köparens utgifter respektive köparens skyldighet att ersätta kommunen för uppburen avkastning som ges i 13 § förefaller mindre tillfredsställande. Man har sålunda inte angivit från vilken tidpunkt ränta skall räknas på de belopp med vilka kommunen skall ersätta köparen för hans kostnader i samband med köpet. Enligt vår mening bör det vara naturligt att räntan räknas från den dag kostnaden uppstått. Detta bör också uttryckligen anges i lagen.

I 15 § ges regler för kommunens skyldigheter att meddela säljare och kö-

pare beslut om förköp. Kommunen skall anses ha fullgjort sina skyldigheter i detta avseende om rekommenderat brev avlämnats på postanstalt inom landet för befordran till mottagarens vanliga adress. Denna regel innebär betydande risker för rättsförluster för säljare och köpare. Dels kan det vara högst osäkert vad som skall anses vara en persons »vanliga adress». Dels kan adressaten vara bortrest.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det väsentligt att delgivningsskyldigheten här lägges på inskrivningsdomaren. Tidsfristerna för bestridande etc. bör räknas från den dag då adressaten fått del av kommuns beslut. Bestämmelserna för bestridande m. m. bör anges i delgivningen. För att undvika rättsförluster för kommunen kan delgivningsförfarandet i detta fall kompletteras med regler om kungörelse av delgivningen för den händelse adressaten skulle hålla sig oanträffbar för att undgå delgivningen.

I propositionen föreslås att minimitiden för avgäldsperioderna i fråga om tomträtt som upplåtes för bostadsändamål förkortas från 20 år till 10 år. Vi tillstyrker detta förslag. Det är uppenbart att 20 år är en alltför lång period för avgäldsreglering om man skall nå syftet att förbehålla samhället en skälig andel av markvärdestegringen. En förkortning till 10 år ökar tomträttens effektivitet i detta avseende. Även andra skäl talar för den föreslagna ändringen. Om alltför lång tid förflyter mellan avgäldsregleringarna kan kraftiga språng uppåt uppkomma i tomträttshavarens och hans hyresgästers levnadsomkostnader, vilket kan orsaka sociala olägenheter. Förkortningen från nuvarande 20 till 10 år betyder dessutom att enhetliga minimiperioder i fortsättningen kommer att gälla i fråga om alla slag av tomträttsupplåtelse.

Med stöd av det anförda hemställes,

att riksdagen vid sin behandling av Kungl. Maj:ts proposition nr 90 måtte

1. besluta att även statens markförsäljningar skall omfattas av den kommunala förköpsrätten;

2. besluta att begreppet ägovidd i 3 § i förköpslagen endast skall avse markarealen;

3. besluta att i 7 § förköpslagen införes en formulering av innebörd att säljaren och köparen i samband med underrättelsen om kommunens beslut att utöva förköpsrätt erinras om deras bestridanderätt enligt 9 §;

4. besluta de ändringar i förköpslagstiftningen som föranledes av de i motionen anförda synpunkterna rörande 9 §, 13 § och 15 §;

att utskottet måtte utarbeta erforderliga ändringar i lagtexten.

Stockholm den 2 maj 1967

Bertil Ohlin (fp)

Gunnar Hedlund (cp)