

Nr 1051

Av herr Hedlund m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition
1969: 128, med förslag till fastighetsbildningslag.

(Lika lydande med motion nr 885 i Första kammaren)

Gällande lagstiftning om fastighetsbildning är splittrad på ett flertal olika författningar, och vissa av dem har endast ett lokalt begränsat tillämpningsområde. Alla de remissinstanser som avgivit yttrande över fastighetsbildningskommitténs betänkande anser att den nuvarande lagen är bristfällig och att ny och modern lag behövs. För vissa delar av det stora lagförslaget har dock framförts erinringar — delvis i ganska stor utsträckning — och redan till kommittéförslaget har fogats reservationer.

Om förslaget till större delen kan godtagas bör det dock i vissa delar bli föremål för omarbetning, tillägg och förtydligande. I 3 kap. 5—7 §§ anges de särskilda bestämmelser som skall vara gällande vid bildandet av jordbruk och skogsbruk. Beträffande deltidjordbruk eller stödjordbruk föreslår kommittén att sådana skall få förekomma i den nya lagstiftningen, bl. a. för att åtgärder beträffande redan bestående sådana skall kunna genomföras. I lagförslaget har dock denna regel utmönstrats.

Jordbruk i de norrländska glesbygderna har alltid funnits i form av deltidjordbruk. För skogslänen i allmänhet kan sägas att deltidjordbruket varit den huvudsakliga brukningsformen. För stora delar av dessa områden har dessa jordbruk en avgörande betydelse för att bosättning över huvud taget skall vara möjlig. Blivande fastighetsregleringar kommer även att omfatta byar och skifteslag, där denna form av jordbruk är den väsentliga och även i fortsättningen betydelsefulla. För att åtgärder i dessa sammanhang skall kunna vidtagas måste erforderliga lagregler finnas för denna brukningsform. Detta bör klarare framgå än av departementschefens korta hänvisning till undantagsbestämmelserna.

Samverkan genom skogsbruks- eller samverkansområden är inom privat-skogsbruket föremål för stort intresse. Redan nu förekommer sådan för cirka 22 % av det mindre skogsbrukets areal, och denna utveckling kommer sannolikt att ske i stigande tempo. De ekonomiska brukningsförhållandena inom skogsbruket är inte enbart beroende av de arealmässiga förhållandena. Här inverkar belägenhet, bonitet, avsättningsläge m. m. i betydande grad. Samverkan ger en smidig anpassning till olika omständigheter. Samverkan av godtagbar omfattning och stabilitet bör tillmätas vederbörlig vikt

vid den fastighetsekonomiska bedömningen. Detta får en speciell betydelse vid fastighetsregleringar, som genom sin omfattning kan innesluta stora skogsområden med befintliga skogsbruks- eller samverkansområden.

Att fastighetsägare får rätt begära fastighetsreglering är naturligt, och någon erinran häremot har inte förekommit i remissvaren. Den utvidgning av initiativrätten som föreslagits har dock blivit föremål för kritik. Detta gäller särskilt vad avser rätten för expropriant eller annan tvångsförvärvare. De föreslagna reglerna innebär en mycket stor utvidgning av vad som är gällande vid nu närmast motsvarande institut — laga skifte. Fastighetsreglering bör inte komma till stånd utan att den är företrädd av en bred opinion bland sakägarna och när den begärts av tvångsförvärvare, ej heller om det kan antas att regleringen blir till betydande förfång för fastighetsägarna.

Enligt 5 kap. 7 § skall fastighetsreglering i allmänhet inte genomföras så att byggnad överföres till annan fastighet eller samfällighet. Regeln är dock inte ovillkorlig. Av andra stycket synes framgå att överföring kan ske om åtgärder i »betydande mån underlättar möjligheten att vinna ändamålsenlig fastighetsindelning»; detta även om byggnaderna skulle vara av betydelse för ägaren. Det är mycket angeläget att frågor av denna karaktär genom närmare riktlinjer klarlägges. Här måste stor hänsyn iakttas mot de människor som är bosatta på fastigheten, deras behov och deras möjlighet att ersätta vad som måste avstås.

Enligt 5 kap. 22 § skall fastighetsbildningsmyndighet för att underlätta förrättningen och säkerställa dess resultat kunna förbjuda att nybyggnad företages eller byggnad sättes i stånd samt enligt 24 § även i vissa fall besluta om rivning av fastighet.

Åtgärder av det slag varom här är fråga kan på ett intimt sätt beröra de enskilda människorna; det kan även komma att gälla en bostad med vad detta innebär för en familj. Största möjliga hänsyn bör därför vara regel vid dessa frågors handläggning.

De i 6 kap. intagna möjligheterna att bilda gemensamhetsskog har inte mötts av invändningar i remissinstanserna, medan de föreslagna tvångsreglerna blivit föremål för delvis hård kritik från skogsägarorganisationen, Svea hovrätt och hovrätten för nedre Norrland. Införandet av sådana regler avstyrkes bestämt av Skogsägarförbundet, Lantbruksförbundet, RLF och Sveriges skogsägareföreningars riksförbund. De tre sistnämnda organisationerna anför bl. a. i sitt gemensamma yttrande: »Tvångsregeln har kommittén tänkt sig bli tillämplad endast i undantagsfall. Även vid sådant förhållande ställer sig organisationerna emellertid avvisande därtill. Om denna trots allt blir genomförd, bör den komma till tillämpning endast i sådana fall, där det visat sig oundgängligen nödvändigt för att nå en ändamålsenlig lösning.»

Hovrätten för nedre Norrland anser att tvångsbestämmelserna om bil-

dande av gemensamhetskog innefattar ett starkt ingrepp i den personliga äganderätten och ifrågasätter om inte andra rationaliseringsvägar bör beträdas. Önskemålen om större behandlingsytor inom skogsbruket torde i stor utsträckning kunna tillgodoses genom frivillig samverkan mellan skogsägarna. Det förtjänar enligt hovrätten vidare att övervägas, om man inte bör följa en linje som anvisats av kommitténs expert, juris doktorn Gunnar Prawitz.

Möjligheten att bilda gemensamhetsskog bör finnas i lagen. Gemensamhetsskog kan ofta vara den lämpliga formen för skogsbruket i områden som genom sin avlägsna belägenhet på ett särskilt sätt kräver större avverkningar i ett sammanhang. Gemensamhetsskog bildas även redan nu på frivillig väg i samband med laga skiften. Som vi tidigare anfört kommer strävan till rationella former för skogsbruket i form av samverkan att växa i stigande takt utan tvångslagstiftning. Vi ställer oss avvisande till de tvångsregler som bildas genom stadganden i 6 kap. 2 § 2 stycket och anser i likhet med vad som anges i det gemensamma yttrandet av Lantbruksförbundet, RLF och Sveriges skogsägareföreningars riksförbund att, om dessa trots allt blir genomförda, de bör komma till tillämpning endast i sådana fall där det visat sig oundgängligen nödvändigt för att nå en ändamålsenlig lösning.

Enligt 8 kap. skall i samband med fastighetsreglering hel fastighet eller del därav kunna tvångsinlösas. Denna del av lagförslaget har blivit föremål för den mest ingående kritiken av remissinstanserna. Av de i utredningsarbetet deltagande experterna har överdirektör G. Wetterhall, juris doktorn G. Prawitz samt lantbruksdirektör A. E. Larsson anfört reservationer. Omkring hälften av antalet lantbruksnämnder och hushållningssällskap ansluter sig till Wetterhalls och/eller Larssons uppfattning och avstyrker förslaget.

Ett representativt yttrande för denna grupp av remissinstanser är lantbruksnämnden och Hushållningssällskapet i Värmlands län som bl. a. anför följande: »Inom lantbruksorganisationen finns en viss erfarenhet om expropriation för förstärkning av ofullständiga jordbruk. Detta rationaliseringsmedel har prövats men i stort övergetts av olika orsaker. Sällskapet och nämnden anser det skäligen onödigt att genom annan lagstiftning försöka aktualisera detta rationaliseringsinstrument. Sällskapet och nämnden vill därför instämma i vad experterna Larsson och Wetterhall anfört i sina särskilda yttranden om inlösen. Sällskapet och nämnden anser att regler om inlösen för här avsett ändamål hör hemma i rent politisk lagstiftning, och om större möjlighet till inlösen anses böra öppnas, kan detta ske genom ändring i EXL så att expropriation för förstärkning av ofullständiga jordbruk kan ske på ett enklare sätt och till lägre kostnader för det allmänna.»

Häradshövdingeföreningen anför att kommittén inte anfört några bärande skäl för tvångsinlösen. Föreningen framhåller bl. a. följande: »att den möj-

lighet till tvångsinlösen som här öppnas i viktiga avseenden skiljer sig från expropriation. Det föreslagna institutet gör det nämligen möjligt att tvinga fastighetsägarna att avstå sin egendom enbart på grund av rationaliserings-skäl. Bortsett från tomtindelade områden synes några bärande skäl för en så ingripande åtgärd inte ha förebragts.»

Lantbruksförbundet, RLF och Sveriges skogsägareföreningars riksförbund framhåller att tvångsinlösen innebär ett mycket allvarligt ingrepp i den enskilda jordägarens rättssfär, och organisationerna har funnit sig böra framhålla att inlösenförfarandet liksom nu bör tillgripas i rena undantagsfall, där trängande skäl gör sig gällande med synnerlig styrka.

Kopparbergs län torde vara ett område där fastighetsregleringens närmaste motsvarighet i nu gällande lagstiftning prövats särskilt mycket, nämligen laga skifte enligt dalalagen. De erfarenheter som vunnits i Kopparbergs län utvisar att erforderlig mark till förstärkning av jordbruksfastigheter väl kunnat erhållas på frivillig väg. Lantbruksnämndens markreserv har varit tillräcklig och även större än behovet, varför nämnden i flertal fall ej ansett sig ha haft intresse av ytterligare erbjudna försäljningar.

Det kan i detta sammanhang finnas skäl att återge något av den reservation som anförts av lantbruksdirektören i Kopparbergs län och som fogats till det av lantbruksnämnden i länet avgivna remissyttrandet. Lantbruksdirektören anför bl. a. följande: »Möjligheten att åstadkomma tillräcklig rationaliseringsreserv föreligger säkerligen om blott icke anslagen till jordfonden minskar och tillräckliga personella och andra resurser ställas till förfogande. Den ekonomiska utvecklingen torde också komma att i snabbare takt friställa mindre icke räntabla företag.» Lantbruksdirektören anför vidare: »Tvångsinlösenförfarandet torde komma att verka hämmande på jordbrukarnas egna initiativ till fastighetsregleringar. Ett tvångsinlösenförfarande torde utan tvekan komma att verka fördröjande på rationaliseringstakten. Med de klara krav som i lagförslaget ställas på en fastighet, dess utformning, areal m. m. och de möjligheter till sammanföring av t. ex. olämpliga skogsfastigheter som finnas torde icke vid de större fastighetsregleringarna alltför många olämpliga fastigheter behöva utläggas. Visst utrymme för kanske något varierande fritidsfastigheter bör även finnas.

Med det vidgade inlösenförfarandet närmar man sig förhållanden som rådde kring lagen om kronans förköpsrätt.»

Tvångsinlösenförfarandet innebär även att annan sakägare kommer att uppträda som inlösare, vilket även kan komma att ske mot hans vilja då reglernas tillämplighet icke gjorts beroende av yrkande från hans sida. I samband med inlösendet kan ett flertal komplicerade värderingsfrågor uppstå för båda parterna. Värderingsfrågorna har även observerats av lagrådet, som i samband med 5 kap. 9 § anför följande:

»De föreslagna reglerna kan allmänt sett sägas vara ganska invecklade,

och deras tillämpning ställer stora krav på förrättningsmän och sakägare. Det ligger emellertid i sakens natur, att den föreslagna lagstiftningen, som ger fastighetsbildningsmyndigheten vittgående befogenheter att genomföra fastighetsregleringar även i strid med enskild sakägares vilja, måste bereda sakägarna betryggande garantier mot ekonomisk förlust. En tämligen ingående reglering av sakägarnas ekonomiska mellanhavanden synes därför nödvändig från rättssäkerhetssynpunkt.»

Den skyddsregel som i kommittébetänkandet fanns intagen i 3 § men som utmönstrats i lagförslaget innebär att jordbruk kan tvångsinlösas även om ägaren är en aktiv jordbrukare. Borttagandet av skyddsregeln innebär en avsevärd skärpning i förslaget. Uppmärksammas bör även de förhållanden som uppkommer då ägaren har sin bostad på den fastighet som kommer i fråga till inlösen. Avståendet av en bostad innebär ett mycket starkt ingrepp i den enskildes liv.

Inlösenfrågan får enligt vad som framgår av 15 kap. 2 § inte föras inför fastighetsdomstol som särskilt besvär i anslutning till av fastighetsbildningsmyndigheten fattat beslut utan först efter att förrättningen avslutats. Förrättningsarbetets stora omfattning torde medföra att möjlighet till en realprövning av frågan om inlösen eller ej blir ringa.

Då bärande skäl för en tvångslagstiftning av den omfattning som föreslås i 8 kap. inte kunnat anföras och de härmed sammanhängande problemen är av så stor räckvidd kan lydelsen av detta kapitel inte godtagas utan grundlig omarbetning, som bör kunna ske före lagens ikraftträdande.

På grund av det anförda får vi hemställa,

dels att riksdagen vid behandling av proposition 1969: 128 med förslag till fastighetsbildningslag

1. beslutar förtydliga bestämmelserna i 3 kap. beträffande villkor för fastighetsbildning så att av lagtexten framgår att möjlighet föreligger att i samband med fastighetsreglering behålla befintliga fastigheter av typ deltids- eller stödjordbruk efter ombildning;

2. beslutar sådan ändring av reglerna om rätt att påkalla fastighetsreglering att sådan inte får komma till stånd med mindre den begärs av en bred opinion bland sakägarna och — när den begärs av tvångsförvärvare — det kan antas att regleringen inte blir till förfång av betydelse för fastighetsägarna;

3. ger riktlinjer för tillämpningen av 5 kap. 7 § andra stycket och därvid uttalar att största hänsyn skall iakttagas mot de människor som är bosatta på fastigheten, deras behov och deras möjlighet att ersätta vad som måste avstås;

4. uttalar att vid tillämpningen av 5 kap. 22 och 24 §§ största möjliga hänsyn skall tagas till de av åtgärden be-

rörda enskilda människorna;

5. beslutar i första hand att tvångsbestämmelserna i 6 kap. 2 § andra stycket om bildande av gemensamhetsskog skall utgå och i andra hand sådan ändring i nämnda lagrum att tvångsvis bildande av gemensamhetsskog får ske endast i sådana fall, där det visar sig oundgängligen nödvändigt för att nå en ändamålsenlig lösning; samt

6. avslår propositionen såvitt avser tvångsinlösen och i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer att nytt förslag i denna del föreläggs riksdagen med beaktande av ovan anförda synpunkter,

dels att vederbörande utskott utarbetar erforderlig lagtext.

Stockholm den 28 januari 1970

Gunnar Hedlund (cp) Thorbjörn Fälldin (cp) Johannes Antonsson (cp)

Lars Eliasson (cp) Nils G. Hansson (cp) S. G. W. Wahlund (cp)

i Sundborn

i Skegrie

John Eriksson (cp)

Gunnar Larsson (cp)

i Bäckmora

i Luttra