

Nr 884

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

(Lika lydande med motion nr 1044 i Andra kammaren)

I proposition 128 år 1969 redovisas ett omfattande lagstiftningsarbete, som innebär revision och sammanföring av de båda grundläggande lagarna på fastighetsbildningsområdet, 1917 års lag om fastighetsbildning i stad och 1926 års lag om delning av jord på landet. Förslaget representerar som helhet sett ett förtjänstfullt arbete och en välkommen rationalisering och modernisering på detta viktiga rättsområde. På grund av materialets vidlyftighet och relativa svårigenomtränglighet är det omöjligt att under de förhållanden som står till buds under motionstiden i detalj granska hela förslaget. Ett mera generellt omdöme synes dock motiverat, nämligen att för många regler uppställs mycket vaga och obestämda förutsättningar som icke ens i motiven är tillfredsställande specificerade samt att terminologin icke är enhetlig. Det måste bl. a. därför förutsättas, att de praktiska erfarenheter som erhålles under lagens tillämpning kommer att visa behov av jämkningar i lagtexten på åtskilliga punkter. Detta är kanske oundvikligt vid ett lagstiftningsarbete av denna omfattning. Förslaget rymmer emellertid även en del principiella nyheter av större betydelse, och här finnes anledning att på några punkter hävda avvikande meningar.

Till att börja med må här beröras frågan om nybildning och ombildning av jordbruksfastigheter samt förhållandet till jordbrukspolitiken. Enligt propositionsförslaget skall som principiellt krav för nybildning av jordbruksfastighet gälla icke blott att minimistorleken skall vara sådan, att fastigheten lämnar full bärgning genom jordbruksdrift för innehavaren och hans familj, utan även att — i den mån inom jordbrukspolitiken för vissa landsdelar eller generellt kraven skärps på brukningsdelarnas storlek härutöver — sådana skärpta krav skall bli normgivande för fastighetsbildningen. Begreppet stödjordbruk (deltidsjordbruk) skulle sålunda — mot kommitténs förslag — utmönstras ur lagen såsom form för godkänd och lämplig fastighetstyp.

Det kan starkt ifrågasättas om det är motiverat att i en tid, då jordbrukspolitiken går ut på att lägga ned jordbruksdriften på en stor del av den tidigare brukade jorden, lägga hinder i vägen för fortsatt användande av dessa marker i enlighet med innehavarens önskemål. Icke minst från miljövardssynpunkt är det ytterst angeläget att tillvarata alla möjligheter att bevara det nuvarande odlingslandskapet, även om själva jordbruksdriften i och för sig skulle bedömas icke tillräckligt lön-

sam. I vårt alltmerta differentierade samhälle torde det finnas många, som är intresserade av att driva en begränsad jordbruksdrift i samband med andra verksamheter, antingen jordbruket närstående såsom fårskötsel, hästuppfödning, fjäderfäavel, trädgårdsodling eller ock av helt annat slag såsom hantverk, småindustri, handels- eller serviceverksamhet. Det kan icke gärna anses olämpligt att t. ex. i samband med exploatering av en jordbruksfastighet för fritidsbebyggelse bilda en fastighet med avsikt att innehavaren skall vid sidan av en begränsad jordbruksdrift ägna sig åt servicearbeten av olika slag. I sistnämnda fall är fortsatt jordbruksdrift särskilt önskvärd ur miljövärdssynpunkt. Vid en genomgående fastighetsreglering inom ett större område kan förhållandena även ofta vara sådana att det är lämpligt att utforma vissa ombildade fastigheter utan tillfredsställande av kravet på full lönsamhet för jordbruket.

På grund härav synes en bestämmelse om stödjordbruk i huvudsak motsvarande 3 kap. 4 § i kommitténs förslag böra inarbetas i lagtexten.

I viss mån kan de angivna önskemålen tillgodoses om man som lämpliga fastighetstyper godkänner sådana deltidjordbruk som ovan angivits utan att beteckna dem som jordbruksfastigheter. Lagtexten lägger icke hinder i vägen härför men en sådan tillämpning synes kräva stöd av ett motivuttalande. Kommunalskattelagens terminologi beträffande begreppet jordbruksfastighet synes i varje fall icke behöva vara normgivande för detta begrepps innebörd i fastighetsbildningslagen. Emellertid torde problemen icke i alla fall, där så kan anses önskvärt, kunna lösas på denna väg.

En annan utväg, som även i en del fall kan ge önskad effekt är tillämpning av undantagsbestämmelserna i 3 kap. 9 och 10 §§ propositionsförslaget. Även dessas räckvidd är dock begränsad, och det är dessutom att befara, att en bestämmelse med karaktär av undantagsbestämmelse kan komma att tillämpas restriktivt. Den bästa lösningen är därför att kommitténs 3 kap. 4 § inarbetas i förslaget. Självfallet behöver detta icke innebära att icke jordbrukspolitikens intentioner i möjligaste mån följes, men förhållandena i landet är så skiftande mellan olika områden, att alltför kategoriska bestämmelser kan orsaka stor skada.

Inom ramen för det nya institutet fastighetsreglering föreslås införande av regler om inlösen (8 kap.), som innebär ett expropriationsliknande förfarande, avsett att ersätta de nuvarande bestämmelserna om expropriation för stärkande av ofullständigt jordbruk i 1 § 15, samt 109 och 110 §§ expropriationslagen. Den föreslagna inlösningsmöjligheten är visserligen ägnad att underlätta jordbruksrationalisering men konsekvenserna av överföringen från expropriations- till fastighetsbildningslagstiftningen synes icke vara tillräckligt genomarbetade. Särskilt må framhållas följande.

Beslut om tvångsinlösen fattas enligt nuvarande bestämmelser genom ett diskretionärt avgörande på hög nivå, nämligen genom medgivande av Kungl. Maj:t efter framställning av lantbruksnämnden. Enligt förslaget skall beslutet fattas av förrättningsmännen men därefter kunna prövas av domstol i den ordning, som

gäller för fastighetsbildningsmål, eventuellt i flera instanser. En sådan förändring bör i varje fall kräva, att förutsättningarna för dylikt beslut noggrant anges i lagtexten eller åtminstone i dess motivering. Så har emellertid icke skett. Enligt gällande regler är expropriation i vissa fall utesluten på grund av ägarens förhållanden (på fastigheten mantalsskriven jordbrukare). Dessa bestämmelser har emellertid uteslutits ur de nya reglerna och hänsyn till ägarens intressen begränsas till den vaga regeln, att inlösen ej får ske om det skulle föranleda avsevärd olägenhet för honom. I fråga om tolkningen av denna bestämmelse hänvisas till förarbetena till expropriationslagstiftningen, men där finns ej mycket att hämta. Särskilda problem uppstår i de fall, som är uttryckligen undantagna från tillämpning av nu gällande regler. Vi vill vidare fästa uppmärksamheten på sådana fall, då ägaren har sin bostad på den fastighet, som kommer i fråga till inlösen. Ett avstående av en sådan bostadsfastighet utgör ofta, särskilt på landsbygden och oberoende av i vilken omfattning marken har betydelse för hans utkomst, en betydande olägenhet för ägaren. Även om bostadsbyggnaden skulle undantas från inlösen kan olägenheterna vara stora, både ekonomiskt och från andra synpunkter. Enligt 5 kap. 7 § skall reglering i allmänhet icke genomföras så att byggnad överföres till annan fastighet, men icke heller denna regel är ovillkorlig utan kan åsidosättas i vissa fall. Det är mycket angeläget att närmare riktlinjer för avgörande av sådana frågor fastslås. Stor hänsyn bör härvid tagas till de å fastigheten boendes intressen. Frågor om rätt till inlösen kan ofta vara av grundläggande betydelse för en fastighetsregleringsförrättning. Det är därför synnerligen angeläget att icke processer om reglernas tillämplighet nödvändiggöres av brist på klara grunder i lagstiftningen och dess förarbeten.

Enligt expropriationslagstiftningen är det alltid det allmänna som är expropriand och som sålunda skall erlägga den utdömda ersättningen. Enligt det föreslagna förarbetet kommer annan sakägare att stå som inlösare och reglernas tillämplighet har icke gjorts beroende av yrkande från hans sida. Han kan åläggas dylik inlösningsskyldighet t. o. m. mot sitt bestridande. Konsekvenserna härav har icke närmare belysts i propositionen. Lagrådet har observerat problemet och föreslagit en jämkning av 5 kap. 8 §. Frånsett att icke ens den av lagrådet föreslagna formuleringen, som godtagits av departementschefen, ger klart uttryck för tanken att paragrafens bestämmelser skall gälla som spärr mot skyldighet att inlösa mark, bör påpekas att skyddsbestämmelserna synes avse objektiva olägenheter genom den nybildade fastighetens omfattning och utformning. Det framgår ej att hänsyn skall tas till olägenheter som hänför sig till ägarens personliga förhållanden. Bl. a. kan vederbörandes ekonomi vara avgörande för hans möjlighet att bruka den större fastigheten, och det kan tänkas att hans kompetens och övriga personliga förutsättningar är otillräckliga. I detta sammanhang bör vidare observeras, att vid inlösen full ersättning enligt expropriationsrättsliga grundsatser skall utgå till ägaren av den inlösta fastigheten, icke endast för fastighetens värde utan även för personlig skada. Om t. ex. en bostadsbyggnad inlöses utgår enligt expropriationsrätts-

lig praxis ofta ersättning för fördyrade bostadskostnader vid anskaffande av ny bostad. Den ersättning, som inlösaren förpliktas utgiva, motsvarar sålunda icke alltid ett motsvarande värde för inlösaren. En liknande situation uppkommer, om inlösningen omfattar byggnad, som icke kommer att utnyttjas för den nybildade större fastigheten. Under sådana förhållanden är det principiellt oacceptabelt att tvinga någon till inlösen utan eget medgivande. I förarbeten till motsvarande bestämmelse i expropriationslagen har förutsatts, att sådana ersättningar skall bestridas med statsmedel. Sannolikt är avsett att något dylikt i praktiken skall gälla även i fortsättningen. Några garantier härför har emellertid icke lämnats och det lär därför icke vara möjligt att i fastighetsbildningslagen ålägga dylik skyldighet utan medgivande.

Värderingsfrågorna föranleder även i andra avseenden stora svårigheter. De föreslagna reglerna och förfarandet torde kunna fungera tillfredsställande så länge det gäller att bedöma värden ur jordbrukssynpunkt. I många fall kan emellertid även bli fråga om fastighetsvärden vid eventuell framtida exploatering för permanent bebyggelse eller fritidsbebyggelse. Dylika värden är ofta starkt beroende av kommunala och statliga myndigheters planering och är mycket svåra att bedöma. Det skulle vara stötande om en tvångsinlöst fastighet kanske efter kort tid skulle visa sig ha ett avsevärt högre värde på grund av ändrade planer.

Frågan om rätt till ersättning för kostnader har nära samband med värderingsfrågorna. Enligt förslaget skall dylik ej ifrågakomma vid förrättning, endast vid domstol. Det är emellertid angeläget, att man ej stimulerar till överklagande vid fastighetsdomstol. Den i rättegångsordningen tillämpade principen att huvudvikten bör läggas i första instans, d. v. s. här förrättningen, bör tillämpas även här. Dessutom kan värderingen ofta vara prejudicerande för förrättningens utformning i olika avseenden, varför man redan vid förrättningen bör ha tillförlitlig utredning om värdet. Även om kostnadsersättning till sakägare ej skulle förekomma vid andra förrättningar, bör så vara fallet då det är fråga om inlösen.

De här angivna problemen är av den räckvidd att vi anser att den föreslagna lydelsen av 8 kap. icke kan godtagas utan grundlig omarbetning. Då sådan knappast lär kunna företagas under riksdagsbehandlingen bör propositionen i denna del avslås och riksdagen i samband därmed hos Kungl. Maj:t hemställa om nytt förslag före lagens ikraftträdande. Ytterligare lagstiftningsåtgärder är under alla förhållanden erforderliga före ikraftträdandet, då förslaget förutsätter ändringar i bl. a. expropriations- och byggnadslagarna.

Under återopande av det anförda hemställer vi,

dels att riksdagen kompletterar 3 kap. i lagförslaget med en bestämmelse, utformad i huvudsak i enlighet med 3 kap. 4 § i fastighetsbildningskommitténs förslag och av innehåll, att stödjordbruk i vissa fall kan godtagas som lämplig jordbruksfastighet, särskilt då så är påkallat från miljövärdssynpunkt,

dels att riksdagen, med förklaring att 8 kap. i förslaget röran-

de tvångsinlösen av fastighet icke kan godtagas i föreslaget skick, hemställer hos Kungl. Maj:t om nytt förslag i denna del före lagens ikraftträdande.

Stockholm den 27 januari 1970

Erik Alexanderson (fp)

Gudmund Ernulf (fp)

Bo Skårman (fp)

Karl Pettersson (m)

Ingvar Andersson (m)
