

Nr 777

Av herr Hedlund m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 41, med förslag till jordförvärvslag m. m.

(Lika lydande med motion nr 657 i Första kammaren)

Det är givetvis ett primärt samhällsintresse att jordbrukets och skogsbrukets produktionsmark utnyttjas på bästa sätt. På en förvärvslagstiftning, som avser att främja detta syfte, måste enligt vår mening ställas tre huvudkrav. För det första måste eftersträvas att jordbruket och skogsbruket så långt möjligt bevaras i form av bondebruk med självägande brukare. För det andra är det en angelägen uppgift för samhället att befrämja den s. k. yttre rationaliseringen eller strukturrationaliseringen. Det tredje kravet, som enligt vår mening bör ställas i sammanhanget, är att spekulationsköp så långt möjligt förhindras.

Gällande förvärvslagstiftning, dvs. bolagsförbudslagen och jordförvärvslagen, har varit av stor betydelse för det angivna syftet men kan inte i alla delar sägas svara mot tidens krav. En modernisering av förvärvslagstiftningen framstår sålunda som angelägen.

Jordlagsutredningens förslag

Den 1958 tillsatta jordlagsutredningen lade 1961 fram sitt betänkande med förslag till ny jordförvärvslag, som skulle ersätta gällande jordförvärvs- och bolagsförbudslagar.

Jordlagsutredningen tog i första hand sikte på att bevara bondebruket. Jordbruksföretag, som ger innehavaren en tillfredsställande försörjning, borde i allmänhet, framhöll utredningen, tillhöra en självägande jordbruksbefolkning. Till bondebruk eller en till sådant företag uppbyggbar enhet borde med undantag för i lagen särskilt angivna fall endast sådana personer vara förvärvsberättigade, vilka hade för avsikt att bosätta sig på fastigheten och där skaffa sig sin huvudsakliga arbetsinkomst.

I första hand avsågs härmed brukningsenheter som kunde betraktas som en- och tvåfamiljsjordbruk med en alltefter driftsinriktningen varierande storlek och ägosammansättning. Särskilt kapitalkrävande fastigheter borde däremot enligt utredningens förslag få förvärvas även av sådana enskilda personer som icke hade den aktive jordbrukarens avsikt med förvärvet. Vi-

dare skulle konkurrensen i princip bli fri mellan jordbrukare och »icke jordbrukare» om alla andra jordbruksfastigheter än sådana, som nu eller inom en snar framtid kunde ge aktiva jordbrukare en tillfredsställande försörjning, dvs. i första hand de s. k. övergångsjordbruken.

Den nya förvärvslagstiftningen skulle enligt utredningsförslaget inrymma ett rationaliseringsmoment av samma innebörd som i gällande jordförvärvslag. Förvärvstillstånd skulle sålunda kunna vägras, om egendomen fanns böra tagas i anspråk för att underlätta bildandet av till storlek och ägoanordning ändamålsenliga brukningsenheter. Härmed skulle också behållas ett ur jordbrukets synpunkt nödvändigt korrektiv mot »icke jordbrukares» förvärv av t. ex. övergångsjordbruk. Av särskild betydelse ur rationaliseringssynpunkt var utredningens förslag om att hinder inte längre skulle föreligga för aktiva jordbrukare att tillköpa mark, även om detta skulle innebära att var för sig bärkraftiga fastigheter sammanfördes till en enhet.

Med hänsyn till den pågående och väntade omvandlingen av jordbruksmark till skogsmark föreslog jordlagsutredningen särskilda ändringar. Inom den med jordbruksbygderna närmast sammanhängande skogsmarken fanns det i allmänhet enligt utredningens uppfattning inte utrymme för andra ägarkategorier än den befolkning som är knuten till jordbruket, om till storlek och ägosammansättning ändamålsenliga en- och tvåfamiljsjordbruk i denna befolknings ägo skulle kunna bildas. Men för de mera skogsbetonade områdena, enligt utredningens terminologi främst de s. k. avfolkningsbygderna, där de naturliga förutsättningarna för jordbruk var så svaga att detta i huvudsak eller kanske helt komme att försvinna, men även för de s. k. mellanbygderna, där förutsättningar för jordbruk fanns men där antalet brukningsenheter komme att starkt reduceras allteftersom åkerjord överfördes till skogsmark, aktualiserades nya ägandeformer.

I s. k. avfolknings- och mellanbygder borde enligt jordlagsutredningen lantbruksnämndernas rationaliseringsverksamhet inriktas på att bilda skogsbruksföretag med samma förutsättningar som en- och tvåfamiljsjordbruken att ge innehavaren en tillfredsställande försörjning. Med hänsyn härtill bedömdes det motiverat att ur förvärvssynpunkt låta samma regler gälla för bärkraftiga och till full bärkraft uppbyggbara skogsbruksföretag som för motsvarande jordbruksföretag, dvs. att de borde kunna förvärfvas i princip endast av personer vilka hade för avsikt att skaffa sig sin huvudsakliga arbetsinkomst av företaget. Andra möjligheter var enligt utredningen att man i sådana bygder lät ägare av jordbruksföretag i jordbruksbygden inköpa skogsmark, som kunde förvaltas och skötas i form av skogsbruksområden, eller att grupper av jordbruksföretag bildade gemensamhetsskogar.

Utredningen ansåg emellertid att inom s. k. avfolkningsbygder och i viss mån även inom mellanbygder utrymme borde kunna lämnas även för andra ägarkategorier än enskilda, dvs. även för juridiska personer. Härvid skulle kunna ifrågakomma skogsindustriella företag med bygdeanknytning. I mel-

lanbygderna skulle dock gälla att sådana förvärv kunde godtagas i allmänhet endast om bondebrukets stödskögsbehov tillgodosågs genom att förvärvaren avstod härför erforderlig skog, som fanns i hans ägo.

Slutligen kan konstateras att jordlagsutredningens förslag liksom gällande förvärvslagstiftning avsåg att effektivt förhindra spekulationsförvärv.

Jordlagsutredningens förslag till ny jordförvärvslag gav i stort sett uttryck för den grundsyn och det syfte som förvärvslagstiftningen enligt vår mening måste ha. Det kunde också sägas innebära en i det stora hela godtagbar anpassning efter utvecklingens krav.

Uppskovsbeslutet 1963

I avvaktan på resultatet av remissbehandlingen av jordlagsutredningens förslag blev giltighetstiden för gällande jordförvärvslag genom beslut av 1962 års riksdag förlängd till och med den 30 juni 1963.

Remissyttrandena över utredningen gav sedan nära nog genomgående uttryck för den meningen att tiden inte var mogen för ett avgörande om jordförvärvslagstiftningens framtida utformning. I synnerhet underströk remissinstanserna frågans beroende av de resultat vartill 1960 års jordbruksutredning kunde komma. Men även andra pågående utredningar och inte minst rådande oklarhet om vårt tillträde till europeiska ekonomiska gemenskapen ansågs motivera ett uppskov.

I proposition till 1963 års riksdag föreslogs mot bakgrunden av vad remissinstanserna sålunda framhållit förlängning av nuvarande jordförvärvslags giltighetstid till och med den 30 juni 1965. Departementschefen erinrade i sammanhanget också om den då tillsatta etableringsutredningens uppdrag att verkställa en allmän översyn av de frågor som sammanhänger med rätt att i vårt land förvärva egendom. Övervägande skäl talade därför enligt departementschefens mening för ett anstånd med reformeringen av jordförvärvslagstiftningen.

Tredje lagutskottet framhöll i sitt tillstyrkande utlåtande bl. a. att det var naturligt och lämpligt att en samtidig lösning av hithörande komplicerade problem såvitt möjligt eftersträvades, vilket uppenbarligen kunde bli tidskrävande. Detta fick likväl inte innebära, att frågan om en reformering av jordförvärvslagen fördröjdes.

Riksdagen antog utskottets förslag.

Ändrad grundsyn i regeringsförslaget

Under 1964 upprättades i jordbruksdepartementet en promemoria med förslag till ny jordförvärvslag, avsedd att ersätta gällande jordförvärvslag och bolagsförbudslag. Det i den förevarande propositionen nr 41 framlagda förslaget är i huvudsaklig överensstämmelse med promemorian.

I det nya förslaget till jordförvärvslagstiftning har rationaliseringsinstrumentet bibehållits. En huvudregel är sålunda att tillstånd till markförvärv alltid skall kunna vägras, om marken behövs för att underlätta tillkomsten av ändamålsenliga jordbruk och skogsbruk. I stort sett i överensstämmelse med jordlagsutredningens betänkande föreslås därjämte att förvärv, som medför att förvärvaren tillhörig brukningsenhet vinner i ändamålsenlighet, skall medges, såvida inte förvärvsfastigheten med utnyttjande av rationaliseringsparagrafen befinnes vara erforderlig för rationalisering av annan fastighet. Vidare innehåller propositionen, likaledes i överensstämmelse med jordlagsutredningen, förslag om att även icke prioriterade förvärvare skall få köpa dels jordbruk, som varken i befintligt skick eller efter tekniskt och ekonomiskt rimliga rationaliseringsåtgärder kan ge ägaren tillfredsställande försörjning, dels jordbruk av sådan storlek eller med sådana övervärden att egendomen inte efterfrågas av jordbrukare i allmänhet. Visst korrektiv mot spekulationsköp kan också sägas ingå i förslaget.

Enligt propositionen skall förvärvslagstiftningen i huvudsak avgränsas till rationaliseringsuppgiften. Det i nuvarande lagstiftning ingående och av jordlagsutredningen bibehållna skyddet för bondebruket har i promemorian och propositionen helt skjutits åt sidan. Aktiva jordbrukare skall visserligen ha kvar förvärvsprioritet. Men vid sidan av dem upptar propositionen en ny prioriterad huvudgrupp, nämligen juridiska eller fysiska personer som här i riket driver industriell eller kommersiell verksamhet för förädling av jordbruks- och skogsbruksprodukter eller för distribution av jordbruksprodukter och får antas syfta till att varaktigt använda egendomens alster i rörelsen. Företag inom handel och industri, vilka eftersträvar jord eller skog som råvarubas, skall alltså enligt propositionen i förvärvsavseende jämsställas med aktiva jordbrukare. Samtidigt meddelar departementschefen sin avsikt att söka tillse att domänverket får särskilda anslag för väsentligt ökade inköp av framför allt skogsmarker.

Med den aktuella utvecklingen är skogsmarken naturligtvis av särskilt intresse i sammanhanget. Jordlagsutredningen fäste, såsom framhållits, stor vikt vid att i skogsbygderna enskilda skogsbruk av familj jordbrukets karaktär skulle kunna bildas samt vid åtgärder för främjande av tillkomsten av gemensamhetsskogar och skogsbruksområden. I propositionen är visserligen — i motsats till promemorian — enskilda personer, som avser att skaffa sig stadigvarande inkomst genom eget skogsarbete på sådan skogsbruksfastighet, med viss reservation upptagna som förvärvskategori. Departementschefen ger emellertid klart förord åt bolags- och statsskogsbruket framför sådant enskilt skogsbruk. Bl. a. framhåller departementschefen att statligt kreditstöd inte torde böra lämnas för markanskaffning till sådana enskilda skogsbruksföretag. Gemensamhetsskogar och skogsbruksområden skall enligt propositionen inte ha något företräde i förvärvshänseende.

Departementspromemorian och propositionen representerar sålunda en

helt ny grundsyn och målsättning. Nuvarande lagstiftning har som ett huvudsyfte att bevara bondebruket, vilket jordlagsutredningen bibehöll i sitt 1961 framlagda betänkande. Men propositionen har vid sidan av rationaliseringsmomentet som målsättning i första hand att låta staten samt bolag och andra sådana kapitalintressen köpa upp stora delar av produktionsmarken på bekostnad av bondebruket.

Det är enligt vår mening i hög grad anmärkningsvärt att en sådan omvägning från den nuvarande lagstiftningens och den parlamentariska jordlagsutredningens grundsyn och målsättning baserats enbart på en departementspromemoria. Motiveringarna i den knapphändiga promemorian är i stort sett begränsade till att storskogsbruket bör delta i omhändertagandet av de frigjorda markerna för rationell skogsproduktion samt till att livsmedelsföretag och skogliga förädlingsföretag bör få möjligheter till integration, emedan en sådan skulle förekomma inom jordbrukets ekonomiska föreningsrörelse. Promemorian och propositionen redovisar i övrigt inte något underlag, som möjliggör en saklig bedömning av motiven för förslaget till en helt ändrad inriktning av förvärvslagstiftningen eller av de konsekvenser som ett genomförande av förslaget kommer att leda till i olika avseenden.

Propositionen innebär frångående av 1963 års riksdags önskemål om lösning av förvärvslagstiftningens problem i samband med behandlingen av jordbruksutredningens och etableringsutredningens förslag. Inte heller för denna avvikelse lämnas i promemoria och proposition någon närmare motivering. I promemorian sägs att det synes möjligt att genomföra reformen så, att den inte skall behöva hämma vår rörelsefrihet vad det gäller en vidgad europeisk integration och inte heller stå i vägen för en rationell lösning av vår framtida jordbrukspolitik. I övrigt upptar materialet inte någon närmare redovisning i fråga om dessa två centrala problemställningar.

Frågan om integration

Den i propositionen föreslagna förvärvsprioriteringen för livsmedelsföretag och skogliga förädlingsföretag avser att öppna vägen för företagens strävanden till integration mellan råvaruframställning, förädling och distribution. Enligt departementspromemorian skulle beträffande de enskilda jordbruksföretagens produkter en särskild form av integration i stor utsträckning ha kommit till stånd genom den förädlings- och distributionsverksamhet som bedrivs av jordbrukets ekonomiska föreningsrörelse. Såväl rättviseskäl som det allmänna intresset av fri konkurrens inom produktion och handel skulle därför tala för att förädlings- och distributionsföretag inom livsmedelssektorn bör få motsvarande möjligheter att utsträcka sin verksamhet till att omfatta även jordbruksproduktion. I promemorian erinras om att skogsindustriföretag av ålder kombinerat skogsproduktion med förädlings-

verksamhet. De skogsindustrier som skogsägarföreningarna numera driver skulle enligt promemorian betyda en likartad integrationsprocess inom småskogsbruket, vilket skulle motivera bolagsförbudslagens avskaffande och prioritering av skogsindustrieföretagen som markförvärvare.

Departementschefens uttalanden är i överensstämmelse med promemorian.

Vi delar givetvis uppfattningen att näringslivet måste vara baserat på en effektiv konkurrens mellan olika företag och företagsformer.

Den parallell som drages i promemorian och propositionen mellan å ena sidan de enskilda jordbruken och jordbrukets föreningsrörelse och å andra sidan förädlings- och distributionsföretag med egen råvarubas är enligt vår bedömning helt missvisande.

Inom jordbrukets och skogsbrukets ekonomiska föreningsrörelse har medlemmarna full frihet att driva sina företag efter eget gottfinnande. De bestämmer också över föreningsföretaget, vars verksamhet är att betrakta som ett bihang till medlemmarnas verksamhet. Inom producentkooperationen är sålunda beslutsförfarandet decentraliserat. Producentföreningen har gentemot medlemmarna mottagningsplikt, medan medlemmarna inte är bundna av leveransplikt. Ett skogsindustribolag t. ex. kan konkurrera om leveranser från en skogsägarförenings medlemmar, medan föreningen i princip kan hämta sin råvara endast från medlemmarna. Inom producentkooperationen kan sålunda inte sägas föreligga något integrationsförhållande, som utgör hinder för konkurrensen om råvaran.

För t. ex. ett skogsindustribolag gäller en starkt centraliserad beslutsprocess från råvaru- till försäljningsstadiet. En sådan direktintegration eliminerar konkurrensen om råvaran och leder till en faktisk monopolställning. Förslaget i propositionen kan sålunda inte betecknas som konkurrensfrämjande i fråga om råvaran utan tvärtom som monopoliserande. Särskilt för skogsbrukets vidkommande kan förslagets genomförande befaras leda till stora sammanhängande monopolområden.

Som skäl för utökad direktintegration mellan förädlingsindustri och skogsbruk har i promemorian även anförts behovet av en tryggad råvaruförsörjning. Den svenska förädlingsindustrien på detta område har emellertid inte mött några problem, som hänför sig till produktionen av råvaran. Tvärtom föreligger inom vissa delar av landet ett råvaruöverskott.

I promemorian och propositionen har inte redovisats någon egentlig utredning om behovet av möjligheter till direktintegration för livsmedelsföretag och skogliga förädlingsföretag och om de konsekvenser som förslagets genomförande skulle leda till i nämnda avseende. Lagförslagets bestämmelser är vagt och allmänt hållna. De synes medgiva förvärvstillstånd, även när företaget inte har möjligheter att genomföra någon fullständigare integration. T. ex. rena sågverksindustrier, snickerier, låd- och möbelfabriker torde med lagförslagets utformning anses förvärvsberättigade men torde i regel

inte kunna genomföra en sådan integration att de helt tillgodogör sig och vidareförädlar råvaran från en egen fastighet.

Frågan om integrationen bör bli mera ingående belyst genom den pågående jordbruksutredningen.

Regeringsförslagets konsekvenser

Såsom vi framhållit har departementspromemorian och propositionen inte något egentligt material för bedömning av konsekvenserna av regeringsförslagets genomförande. Vissa utvecklingstendenser framstår dock klart.

Bondebruket trängs tillbaka. Förslaget i propositionen om att livsmedelsföretag och skogliga förädlingsföretag vid sidan av de aktiva jordbrukarna skall prioriteras som förvärvsgrupp inrymmer givetvis den öppna målsättningen att bondebruket skall trängas tillbaka. Propositionen innebär sålunda en mycket väsentlig ändring av jordbrukspolitikens inriktning — utan avvaktande av den pågående jordbruksutredningen, som har att ta ställning till dessa problem.

För det egentliga familj jordbruket skall dock enligt promemorian och propositionen knappast någon ökad konkurrens behöva befaras i fråga om jordbruksmarken. Man förutsätter att industri- och distributionsföretagen inom livsmedelsbranschen skall komma att inrikta sig på så stora och kapitalkrävande jordbruk att de inte efterfrågas av jordbrukare i allmänhet.

Det är naturligtvis omöjligt att på grundvalen av föreliggande material avgöra i vilken mån denna bedömning är riktig. Givetvis måste det hållas som sannolikt att den här avsedda efterfrågan på jordbruksmark blir väsentligt mindre än i fråga om skogsmark. I promemorian sägs emellertid att de förädlings- och distributionsföretag inom livsmedelsbranschen, som står utanför jordbrukskooperationen, bör få möjligheter att utsträcka sin verksamhet till att omfatta även jordbruksproduktion, i en omfattning som svarar mot den jordbruksproduktion som omhändertages av den producentkooperativa förädlings- och distributionsverksamheten. Skulle överförandet av jordbruksmark till de utanför jordbrukskooperationen stående livsmedelsföretagen på sikt få en sådan omfattning, måste det givetvis i väsentlig utsträckning reducera även bondejordbruket.

Beträffande skogsmarken framhålles i promemoria och proposition att storskogsbrukets markinnehav visserligen kommer att öka men att detta kan väntas ske i måttligt tempo. Denna bedömning svarar enligt vår mening inte mot verkligheten. När det i promemoria och proposition förutsattes att det är särskilt angeläget att skogsindustriolagen får köpa upp skogsmark, bör ju därav också följa slutsatsen att skogsindustriolagen kommer att utnyttja möjligheten i betydande omfattning. Man torde få förutsätta att skogsindustriolagen efter sina ekonomiska förutsättningar kommer att konkurrera hårt med varandra om skogsmarken för att vidga de områden

där de har monopol på råvaran. Det torde vara en realistisk bedömning att förslaget och målsättningen i propositionen kommer att leda till att bolags- och statsskogsbruket helt kommer att dominera skogsbruket i vissa delar av landet, framför allt i Norrland och vissa delar av Svealand.

I promemorian och propositionen framhålles visserligen att bolagsenkla- ver i bondeskogsområden kan beräknas bli tillgängliga för bondeskogsbru- ket, därför att de skulle bli svåra att ekonomiskt utnyttja. Detta är knappast en rimlig bedömning. Då skogsindustribolagen med regeringsförslaget fri- tages från skyldigheten att vid förvärv lämna kompensationsmark, måste man tvärtom — inte minst med hänsyn till den inbördes konkurrensen mel- lan bolagen — förutsätta att de behåller enklaverna som utgångspunkter för kompletteringsförvärv. Med hänvisning till rationaliseringsparagrafen synes de i sådana positioner oftast kunna uppnå förvärvsprioritering fram- för aktiva jordbrukare. Regeringsförslaget ger därmed stora möjligheter till en utvidgning av bolagsskogsbruket även i de bestående jordbruksbygderna.

Nära till hands ligger också den situationen att livsmedelsföretag eller skogligen förädlingsföretag utanför producentkooperationen investerar av rö- relsens kapital i en fastighet och sedan överlåter rörelsen men ej fastighe- ten. Rörelsens nye innehavare äger därefter tvingande rätt till förvärvstill- stånd. En och samma rörelse torde sålunda kunna användas som förvärvs- grund för flera förvärvare. Propositionen måste sägas öppna möjligheter till förvärv av bondebruk för på relativt kort sikt helt andra syften än lag- förslaget avser att garantera.

Vår bedömning är att ett genomförande av regeringsförslaget på sikt kom- mer att leda till att en väsentlig del av bondebrukets produktionsmark över- föres till andra ägarkategorier.

Denna vår bedömning överensstämmer med den uppfattning som jord- lagsutredningen efter ingående undersökningar kom fram till i sitt betän- kande 1961. Utredningen räknade med ett betydande intresse från »icke jordbrukares» sida att förvärva fastigheter med jordbruk och skog, vilket in- tresse inte kunde förväntas avtaga under överskådlig tid. Särskilt hos stor- skogsbruket fanns enligt jordlagsutredningen ett sådant förvärvsintresse. En avveckling av förvärvslagstiftningen skulle enligt jordlagsutredningen säkert ta sig uttryck i en kraftig ökning av förvärv från andra köparkatego- rier än de aktiva jordbrukarna. Denna av jordlagsutredningen tecknade si- tuation måste befaras inträffa genom den föreliggande propositionen, sär- skilt vad beträffar skogsmarken.

I sammanhanget vill vi också erinra om att lantbruksstyrelsen, dvs. den myndighet som närmast har att svara för jordpolitiken, i sitt yttrande över departementspromemorian framhållit, att skyddet för befintliga kombinerade jordbruk skulle uppluckras väsentligt genom de regler, som regeringen nu föreslagit för bolagsförvärven. Enligt lantbruksstyrelsens mening kan skyd- det för det kombinerade jord- och skogsbruket därmed väntas bli för svagt.

Ekonomisk maktkoncentration följer. Överförande av en väsentlig del av bondebrukets produktionsmark till utanför producentkooperationen stående livsmedelsföretag och skogliga förädlingsföretag samt till staten medför givetvis ökad ekonomisk maktkoncentration med hårt centraliserad beslutsprocess.

Den ekonomiska maktkoncentrationen torde också ta sig det uttrycket att framför allt de större industriföretagens och statens markförvärv medför ett reducerat råvaruutbud för åtskilliga mindre förädlingsföretag, som inte har ekonomiska möjligheter att i större utsträckning skaffa sig egna råvarubaser. Vidare måste det befaras att regeringsförslaget leder till att jorden i ökande utsträckning kommer att brukas under arrende.

I sammanhanget skall givetvis också uppmärksammas att mark, som tillförts industriföretag eller staten, endast i mycket ringa utsträckning ånyo utbjudes till försäljning.

De problem som sammanhänger med den ekonomiska maktkoncentrationen har inte närmare berörts i promemorian eller propositionen.

Prisnivån stiger över avkastningsvärdet. De nya kapitalstarka förvärvskategorier som enligt regeringsförslaget skall släppas fram medför givetvis höjning av fastighetsprisnivån. Särskilt torde detta komma att bli fallet i skogsbygder och åtskilliga mellanbygder liksom i områden kring större befolkningscentra och i bygder som särskilt eftertraktas för fritidsbebyggelse. De aktiva jordbrukarna får konkurrera med bl. a. de prioriterade bolagen och med fritidsintressen m. fl. Den ökade konkurrensen om fastighetsförvärven torde i stora områden komma att medföra en prisnivå som ligger över det avkastningsvärde varmed jordbrukarna måste kalkylera.

En förvärvslagstiftning enligt propositionen torde medföra svårigheter för enskilda jord- och skogsbrukare att förvärva egendomar till villkor som kan anses skäliga i förhållande till avkastningen inom jord- och skogsbruket. Det verkliga resultatet torde därmed i många fall bli att »icke jordbrukare» trots rationaliseringsparagrafen lämnas förvärvstillstånd före en aktiv jordbrukare, som behövt förvärvsfastigheten ur rationaliseringssynpunkt.

Strukturrationaliseringen motverkas. En höjd fastighetsprisnivå måste, såsom framgått, väntas få en negativ inverkan på strukturrationaliseringen. Lantbruksnämnderna har, såsom lantbruksstyrelsen framhållit i sitt yttrande över departementspromemorian, över lag anfört starka farhågor för att det kan komma att bli betydligt svårare att köpa tillskottsmark till priser som är rimliga i förhållande till värdet ur jordbruks- och skogsbrukssynpunkt.

Särskild uppmärksamhet kräver i sammanhanget den s. k. intressearronderingen, som avser att ge olika skogsägare möjligheter att samla sina innehav traktvis. I de skogsbetonade bygderna ligger storskogsbrukets och det privatägda skogsbrukets innehav i stor utsträckning blandade med varandra och ofta splittrade på många skiften, tillkomna utan anpassning till de

naturliga drivningsförhållandena. Likaså förhåller det sig mellan olika företagare inom storskogsbruket. Strukturförhållanden och ägoblandning av sådan karaktär har varit till men för ett rationellt skogsbruk. Under senare år har i stor utsträckning skogsbolagen lämnat sina insprängda fastigheter i bygder, dominerade av enskilt jord- och skogsbruk, mot att de fått förvärva samlade block i områden som är av mindre intresse ur jordbrukssynpunkt. Allmänt torde denna intressearrondering bedömas som ett av de mest positiva resultaten av rationaliseringsarbetet.

En konsekvens av den i propositionen föreslagna prioriteringen av skogsindustriolagen blir att den nuvarande möjligheten att såsom villkor för förvärvstillstånd kräva att bolaget avstår viss redan innehavd skogsmark i stort sett bortfaller. Såsom vi redan framhållit kan vi inte dela uppfattningen i promemorian och propositionen att bolagen skulle vara benägna att avyttra sina enklaver i bondeskogsområdena. Det sannolika är att bolagen kommer att anse sina fastigheter i bondeskogsregionerna såsom särskilt värdefulla som utgångspunkter för inköp av intilliggande fastigheter. Härmed torde man, såsom lantbruksstyrelsen konstaterar i sitt yttrande över departementspromemorian, ha av sagt sig den kanske främsta möjligheten att påverka bolagens aktivitet i den intressearrondering som har en central uppgift i strukturrationaliseringen.

Både lantbruksstyrelsen och skogsstyrelsen, dvs. de två myndigheter som bör vara av särskilt intresse i detta sammanhang, har avstyrkt att kompensationskyldigheten för bolagen avskaffas så som förordas i promemorian och propositionen.

Regeringsförslaget har bibehållit rationaliseringsmomentet, men förslagets genomförande kan, såsom framgått, i väsentliga avseenden väntas medföra att de för strukturpolitiken ansvariga myndigheterna kommer att sakna instrument att fullfölja målsättningen. Departementspromemorian ger inte någon närmare belysning av konsekvenserna från rationaliseringssynpunkt. Givetvis måste strukturpolitiken bli beroende av den rationaliseringsmålsättning den framtida jordbrukspolitikerna kommer att få, vilken fråga prövas av pågående jordbruksutredning. Förslagen i propositionen har framlagts utan hänsyn härtill.

Regeringsförslaget har befolkningspolitiska konsekvenser. Helt naturligt måste arbetskraftsåtgången per enhet beräknas vara densamma inom bondeskogsbruk och bolagsskogsbruk. Det är emellertid sannolikt att bolagsskogsbrukets arbetskraft i förhållandevis stor utsträckning kommer att samlas till tätorter. Förslagen i propositionen med inriktning på ökat bolagsägande har därmed för stora områden konsekvenser även befolkningspolitiskt och lokaliseringpolitiskt, vilket är av betydelse i sammanhanget.

Dessa problem har inte berörts i departementspromemorian.

Skogsmark kan komma att överföras i utländsk ägo. Enligt den sedan 1916 gällande utlånningsförbudslagen förbehålles aktier i företaget, som äger

svenska naturtillgångar, i allt väsentligt svenska medborgare. Vid en anslutning av vårt land till EEC eller en ännu större europeisk marknad torde vissa konsekvenser på det etableringsrättsliga området vara ofrånkomliga. Det kan hållas för sannolikt att utlänningsförbudslagen med hänsyn till en europeisk företagsintegration helt eller delvis måste upphävas. Jordförvärvslagstiftningen måste då bli tillämplig även å utländska rättssubjekts förvärv av jord och skog.

Osäkerheten beträffande dessa förhållanden var ett av huvudskälen till att man uppsköt ställningstagandet till 1958 års jordlagsutrednings förslag till ny förvärvslagstiftning. Riksdagsbeslutet 1963 underströk bl. a. att man borde avvakta etableringsutredningen, som har att överväga med en ekonomisk europaintegration sammanhängande frågor rörande bl. a. förvärv av fast egendom. I departementspromemorian har emellertid etableringsproblemen inför en ekonomisk integration över huvud taget inte tagits upp till diskussion.

I propositionen uttalar departementschefen att, eftersom frågan om Sveriges anslutning till EEC eller en ännu större europeisk marknad inte torde aktualiseras inom överskådlig tid, det inte skulle finnas någon anledning att av detta skäl uppskjuta en reformering av jordförvärvslagstiftningen. Vidare erinrar departementschefen om att etableringsutredningen inte motsatt sig att jordförvärvslagstiftningen ändras i avvaktan på resultatet av utredningens arbete. Etableringsutredningens krav på att man vid en reformering av jordförvärvslagstiftningen inte får bortse från de etableringsrättsliga aspekterna skulle enligt departementschefen vara tillgodosett genom vad som i departementspromemorian föreskrivits och uttalats beträffande hur vid tillståndsprövningen skall beaktas från samhällelig synpunkt primära intressen.

Etableringsutredningen framhöll emellertid i sitt yttrande att promemorieförslaget borde omarbetas så, att i lagen klart angavs vilka syften lagen skulle tjäna och vilka förutsättningar som skulle vara uppfyllda för att ansökan om förvärvstillstånd skulle kunna bifallas. En sådan uppläggning skulle enligt utredningens uppfattning skapa bättre förutsättningar att följa utvecklingen och bl. a. medföra påtagliga fördelar, därest man skulle komma i ett läge där jordförvärvslagen skall tillämpas även på utländska rättssubjekt och rättssubjekt med starkt utländskt inflytande. Någon omarbeting i detta syfte har emellertid inte skett.

Enligt vår mening är det ett primärt samhälleligt intresse att den viktiga råvarutillgång som skogen utgör kan nyttiggöras på ett optimalt sätt genom vidareförädling inom landet. I huvudsak bör sålunda skogsmarken i landet ägas av svenska intressen. Med den knapphet som kännetecknar tillgången på skoglig råvara i Västeuropa måste man räkna med att utländska intressen i stor utsträckning eftersträvar att förvärva skogsmark i vårt land. Det i promemorian och propositionen framlagda lagförslaget synes inte i erfor-

derlig utsträckning kunna lämna skydd mot en sådan befarad utveckling. Den stora risken måste nämligen anses vara att bolag och företag, som nu genom propositionen ges förvärvsrätt, i en framtid helt eller delvis kan övergå i utländsk ägo. Det torde vara svårt att — sedan skogsmarken överförs i bolagsägo — finna möjligheter att hindra utländskt förvärv av svenska aktier utan att bestämmelserna i fråga uppfattas som diskriminerande mot en kommande ekonomisk integration.

Naturligtvis kan inte en reformering av jordförvärvslagstiftningen avvakta en framtida ekonomisk europaintegration. Men etableringsutredningen har att överväga bl. a. hur principen om en fri etableringsrätt skall kunna förenas med önskemålet att särskilda regler alltjämt bibehållas rörande förvärv av äganderätten till våra viktigaste naturtillgångar och med kravet på att dessa tillgångar även i fortsättningen utnyttjas för att trygga sysselsättningen i vår land och i övrigt på ett ur allmän synpunkt önskvärt sätt. Det naturliga måste alltså vara att man i enlighet med vad 1963 års riksdag förordade avvaktar resultatet av etableringsutredningen eller — om detta skulle anses dra för långt ut på tiden — i särskild ordning utreder de väsentligaste problemen i sammanhanget.

I propositionen finns över huvud taget inte något material för bedömning av etableringsproblemen inför en ekonomisk europaintegration.

Huvudlinjer för en reform

Såsom vi inledningsvis framhållit är det ett primärt samhällsintresse att jordbrukets och skogsbrukets produktionsmark utnyttjas på bästa sätt. Denna utgångspunkt leder enligt vår mening till att jordbruket och skogsbruket så långt möjligt bör baseras på företagsformer där den direkta brukningsrätten nära sammanfaller med äganderätten. Härigenom kan enligt vår bedömning de positiva värden som den fria företagsamheten och det privata initiativet representerar tillvaratas på det mest effektiva sättet. En i väsentliga avseenden liknande uppfattning har 1958 års jordlagsutredning givit uttryck åt, när den framhållit att anpassningsprocessen underlättas, om jordbrukaren fritt kan disponera sin produktionsapparat och själv bestämma när och på vilka sätt den bör ändras. Den förväntade utvecklingen ökar enligt jordlagsutredningens mening behovet av ett samband mellan brukningsrätt och äganderätt, åtminstone vad gäller de egentliga familjejordbruket.

Såsom framgått medför propositionen främst genom de ändrade reglerna för bolagsförvärven i stället ökad ekonomisk maktkoncentration med en hårt centraliserad beslutsprocess. Ett ökat bolags- och statsägande av produktionsmarken leder enligt vår mening inte till bästa möjliga utnyttjande av naturtillgångarna. En sådan centralisering i ägandet och beslutsfunktionerna synes oss också vara svårförenlig med den samhällsstruktur som de-

mokratien måste eftersträva. En direktintegration, som lägger råvaruproduktionen under en centraliserad beslutsprocess, är sålunda från dessa utgångspunkter inte önskvärd. Farhågorna inför propositionen i detta avseende gäller särskilt skogsbruket. Bolagsskogsbruket och statsskogsbruket har tillsammans cirka hälften av skogsmarken. Någon ändring i ägarbalansen till förmån för storskogsbruket bör i varje fall inte eftersträvas.

Det har ofta hävdats att mekaniseringen inom skogsbruket skulle ge företräden åt bolags- och statsskogsbruket. Mot detta kan för det första framhållas att ur ekonomisk synpunkt en arbetskraftsintensiv driftform i relativt sett mindre enheter och med lägre kapitalintensitet under vissa förhållanden kan vara fullt konkurrenskraftig med mera kapitalintensiva stordriftformer. Men därtill kommer att privatskogsbruket — utöver det värde som ligger i sambandet mellan bruksrätt och äganderätt — genom samverkan kan nå stordriftens fördelar på ett ur investerings- och kostnadssynpunkt gynnsamt sätt. Den samverkan som sker på olika sätt, t. ex. inom skogsbruksområdena, medger en ur ekonomiska synpunkter lika rationell och välplanerad drift som den som kan ske inom andra företagsformers ram. Enskilda skogsbruksföretagares engagemang i skogsbruksområden eller liknande måste betraktas som ett rationaliseringskriterium, som i varje fall är jämförbart med samlande av fastigheter i bolags eller i statens hand. Samverkanssträvandena inom det svenska bondeskogsbruket är i dag starka — med redan goda resultat. Propositionen måste emellertid betraktas som en diskriminering av samverkanssträvandena inom bondeskogsbruket.

En jordförvärvslagstiftning bör enligt vår mening inte innefatta större ingrepp i förvärvsrätten än som nödvändiggöres av syftet att skapa bästa möjliga förutsättningar för en fri företagsamhet inom jord- och skogsbruket. Från denna utgångspunkt synes det oss riktigt att nuvarande förvärvslagstiftning i enlighet med vad som föreslagits i propositionen ändras så till vida, att förvärvstillstånd bör medges för förvärv som medför att förvärvaren tillhörig bruksenhet vinner i ändamålsenlighet, såvida förvärvsfastigheten inte befinner sig böra tagas i anspråk för rationalisering av annan fastighet. Likaledes ansluter vi oss till förslaget i propositionen om att jordbruk av sådan storlek eller med sådana övervärden, att egendomen inte efterfrågas av jordbrukare i allmänhet, bör få förvärvas även av icke prioriterade, vilket i stort sett är en kodifiering av gällande praxis. Beträffande jordbruk, som varken i befintligt skick eller efter tekniskt och ekonomiskt rimliga rationaliseringsåtgärder kan ge ägaren tillräcklig försörjning, finner vi angeläget att tillse dels att bondebruket tillföres erforderlig tillskottsmark, dels att fastigheterna på önskvärdt sätt kan utnyttjas som varaktiga bostäder eller fritidsbostäder. Sådana fastigheter bör därför i enlighet med vad lantbruksstyrelsen förordat få köpas av samtliga kategorier av förvärvare under förutsättning av att vederbörande avstår från de delar av jordbruks- eller skogsmarken som behövs för rationaliseringsändamål.

Det kombinerade jord- och skogsbruket i bondebruksform måste på grundvalen av vad vi ovan anfört tillmätas en central betydelse. Det kombinerade företaget möjliggör ett effektivt utnyttjande av arbetskraft m. m. året runt. Såsom jordlagsutredningen framhållit måste man räkna med att jordbruket i framtiden behöver större skogsinnehav än vad som hittills anses erforderligt för ett effektivt utnyttjande året runt av arbetskraften. Den kombinerade företagstypen bör kunna bli den helt dominerande inom betydande delar av vårt land. I enlighet med vad lantbruksstyrelsen förordat i sitt yttrande över departementspromemorian bör förvärvstillstånd å sådana kombinerade brukningsenheter, som är eller med rimliga insatser kan bli ändamålsenliga, i första hand förbehållas sådana personer som yrkesmässigt och varaktigt vill ägna sig åt jord- och skogsbruket å ifrågavarande enheter.

Av det anförda framgår att bolagsförbudslagens bestämmelser i stort sett bör bibehållas. Generellt bör sålunda bolag inte få förvärva produktionsmark från bondebruket annat än under förutsättning av att bolaget avstår motsvarande mark till främjande av en förbättrad arrondering. Såsom vi nedan framhåller bör dock inom rena skogsbygder och i viss mån inom mellanbygder bolag med bygdeanknytning kunna få förvärva skogsmark utan skyldighet att lämna kompensationsmark.

Utvecklingen i de bygder där jordbruket inte kan upprätthållas motiverar givetvis en särskild bedömning. Naturligtvis måste det tillses att den produktionsmark, som sålunda kan användas endast för skogsproduktionen, kommer till så effektivt utnyttjande som möjligt.

I sådana rena eller egentliga skogsbygder, av jordlagsutredningen betecknade som avfolkningsbygder, borde enligt nämnda utredning lantbruksnämndernas rationaliseringsverksamhet inriktas på att bilda skogsbruksföretag med samma förutsättningar som en- och tvåfamiljsjordbruken att ge innehavaren en tillfredsställande försörjning. Enligt utredningen borde ur förvärvssynpunkt samma regler gälla för bärkraftiga och till full bärkraft uppbyggbara skogsbruksföretag som för motsvarande jordbruksföretag. I propositionen har enskilda personer, som avser att skaffa sig sin huvudinkomst av sådana skogsbruksföretag, upptagits som förvärvskategori — men på ett diskriminerande sätt. Enligt departementschefen saknas det skäl att stödja sådana skogsbruk. Statligt kreditstöd för markanskaffning till sådana företag bör enligt propositionen inte utgå. Skogsstyrelsen har emellertid i sitt yttrande över departementspromemorian framhållit, att det inte saknas goda praktiska erfarenheter av privatägda rena skogsbruk. Enligt vår mening bör man inom bygder med överloppsskog, dvs. i första hand inom de egentliga skogsbygderna men i viss mån även inom mellanbygder, i främsta rummet inrikta sig på att bilda sådana privatägda rena skogsbruk som avser att ge ägaren hans huvudsakliga arbetsinkomst.

En diskriminerande inställning har propositionen även till skogsmarksförvärv för gemensamhetsskogar och allmänningar. Skogsstyrelsen framhål-

ler emellertid i sitt remissyttrande att förvärv av skog, avsedd för gemensam drift och belägen inom måttligt avstånd från brukningscentra i en jordbruksbygd, kan vara en ändamålsenlig åtgärd. Vi delar denna uppfattning och anser att sådana förvärv bör främjas.

I bygder med överloppsskog bör givetvis kunna accepteras även att mark får förvärvas av enskilda personer, som inte avser att skaffa sig sin huvudsakliga arbetsinkomst på fastigheten. Jordlagsutredningen förordade, såsom framhållits, också att skogsindustriföretag med bygdeanknytning skulle kunna få förvärvstillstånd utan kompensationsskyldighet inom s. k. avfolkningsbygder och mellanbygder med överloppsskog. Även sådana förvärv bör enligt vår mening kunna medges, om det befinnes nödvändigt för tryggande av att produktionsmarken kommer till användning. Någon absolut skyldighet för skogsindustriföretaget att lämna motsvarande kompensationsmark bör i sådana fall inte föreligga.

Den höjning av markprisnivån, som torde följa även med en utformning av förvärvslagstiftningen så som vi förordar, nödvändiggör att det allmänna avlastar överpriser som kan förekomma vid rationaliseringsköp. Ökade krav måste sålunda ställas på rationaliseringsanslaget för avskrivning av mellanskillnader. Det är också nödvändigt att statligt kreditstöd lämnas i erforderlig utsträckning för förvärv av privatägda rena skogsbruksföretag samt för förvärv för bildande av gemensamhetsskogar och allmänningsskogar.

Jordlagsutredningen föreslog att den fria förvärvsrätten för kommuner åter skulle inskränkas till förvärv inom kommunens egna gränser. Propositionen har inte tagit hänsyn härtill. Det synes vara vanligt att kommuner förvärvar mark i andra kommuner, bl. a. för att tillförsäkra sig fritidsområden. Enligt vår mening är det angeläget att ett länsorgan ges möjlighet bedöma sådana förvärv ur regionalsynpunkt. Den fria förvärvsrätten för kommunerna bör sålunda inskränkas till förvärv inom kommunens egna gränser, vilket även Svenska kommunförbundet förordar.

På grundvalen av vad vi ovan anfört vill vi ange följande huvudpunkter för en framtida utformning av jordförvärvslagstiftningen:

1. Förvärvstillstånd å sådana jordbruk eller kombinerade brukningsenheter, som är eller med rimliga insatser kan bli ändamålsenliga, skall i första hand förbehållas sådana personer, som yrkesmässigt och varaktigt vill ägna sig åt jordbruket och/eller skogsbruket å ifrågavarande enheter.

2. Juridiska personer bör med det undantag som framgår av punkten 6 nedan medges tillstånd att förvärva bondejordbruk eller bondeskogsbruk endast under förutsättning av att motsvarande mark avstås till främjande av en förbättrad arrondering.

3. Förvärvstillstånd bör medges för förvärv, som medför att förvärvaren tillhörig brukningsenhet vinner i ändamålsenlighet, såvida förvärvsfastigheten icke befinnes böra tagas i anspråk för rationalisering av annan fastighet.

4. Jordbruk, som varken i befintligt skick eller efter tekniskt och ekono-

miskt rimliga rationaliseringsåtgärder kan ge ägaren tillfredsställande försörjning, bör få köpas av samtliga kategorier av förvärvare under förutsättning att vederbörande avstår från de delar av jordbruks- eller skogsmarken, som behövs för rationaliseringsändamål.

5. Skogsbruksföretag med bärkraft motsvarande familjejordbruket eller uppbyggbara till sådan bärkraft bör i första hand få förvärvas av enskilda personer, som avser att skaffa sig sin huvudsakliga arbetsinkomst av företaget.

6. Inom bygder med överloppsskog bör förvärvstillstånd i fråga om sådan skogsmark ges med här nämnd ordning:

a) enskilda personer, som avser att skaffa sig sin huvudsakliga arbetsinkomst på fastigheten;

b) gemensamhetsskogar och skogsallmänningar;

c) enskilda personer, även om de icke avser att skaffa sig sin huvudsakliga arbetsinkomst på fastigheten;

d) skogsindustriföretag med bygdeanknytning, utan absolut skyldighet för förvärvaren att avstå motsvarande kompensationsmark.

7. Rationaliseringsanslaget bör ökas så att det allmänna kan avlasta överpriser, som kan förekomma vid rationaliseringsköp, och erforderligt statligt kreditstöd bör lämnas för förvärv av privatägda rena skogsbruk, som avser att ge ägaren hans huvudsakliga arbetsinkomst, samt för förvärv av mark för bildande av gemensamhetsskogar och skogsallmänningar.

8. Kommunernas fria förvärvsrätt bör inskränkas till förvärv inom kommunens egna gränser. Ecklesiastika jordförvärv bör underställas jordpolitisk prövning.

Förvärvslagstiftningsreformen bör uppskjutas

Propositionen och den till grund för denna liggande departementspromemorian innebär en helt ny grundsyn och målsättning, som helt avviker från nuvarande förvärvslagstiftning och det förslag som den parlamentariska jordlagsutredningen framlade år 1961. Såsom framgått saknar promemorian och propositionen i stort sett över hela linjen underlag för bedömning av lagförslagets konsekvenser och grad av lämplighet eller olämplighet. Slutsatsen härav måste bli att propositionen rimligtvis inte bör läggas till grund för ett reformbeslut. En så central lagstiftning som den beträffande jordförvärven bör enligt vår mening inte reformeras annat än på grundvalen av en parlamentarisk utredning.

Den pågående jordbruksutredningen måste ta ställning även till förvärvslagstiftningens problem. Den framtida jordbrukspolitik och rationaliseringsmålsättning, som jordbruksutredningen kommer att föreslå, måste givetvis i dominerande avseende bli avgörande för förvärvslagstiftningens utformning. Detsamma gäller på ifrågavarande område beträffande etableringsutredningen. I enlighet med vad som förordades av 1963 års riksdag bör för-

värvslagstiftningen reformeras i samband med behandlingen av jordbruksutredningens och etableringsutredningens förslag. Vi yrkar sålunda avslag på den föreliggande propositionen och i konsekvens därmed på förlängning av den gällande jordförvärvslagens giltighetstid till och med den 30 juni 1967.

Vi har ovan angivit huvudlinjer för en reformering av förvärvslagstiftningen i nära anslutning till 1958 års jordlagsutrednings förslag. Vi hemställer, att motionen i nämnda del överlämnas till 1960 års jordbruksutredning.

Såsom vi framhållit är det såväl parlamentariskt som praktiskt orimligt, att beslut om reformering av jordförvärvslagstiftningen fattas i nuvarande läge. Därest riksdagen dock skulle stanna för att lagstiftningsbeslut skall fattas i nuvarande sammanhang, hemställer vi, att förvärvslagstiftningen måtte utformas i överensstämmelse med det 8-punktersprogram som vi ovan angivit i motionen.

Med stöd av vad ovan anförts får vi hemställa,

I. att riksdagen med förklaring att jordförvärvslagstiftningen bör reformeras i samband med behandlingen av jordbruksutredningens och etableringsutredningens förslag måtte avslå propositionen nr 41;

II. att riksdagen måtte besluta förlänga gällande jordförvärvslags giltighetstid till och med den 30 juni 1967; och att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till härför erforderlig författningstext;

III. att riksdagen måtte besluta överlämna motionen i den del den avser huvudlinjer för en jordförvärvslagstiftningsreform till 1960 års jordbruksutredning; samt

IV. alternativt — därest riksdagen dock skulle anse, att lagstiftningsbeslut bör fattas i nuvarande sammanhang — att riksdagen måtte besluta reformering av jordförvärvslagstiftningen i överensstämmelse med i motionen angivna 8-punktersprogram; och

att vederbörande utskott under nämnda förutsättning måtte utarbeta förslag till härför erforderlig författningstext.

Stockholm den 26 mars 1965

Gunnar Hedlund

Lars Eliasson

Nils G. Hansson

i Sundborn

i Skegrie

Gustaf Svensson

S. G. W. Wahlund

Sven Vigelsbo

i Vä

John Eriksson

Harald Larsson

i Bäckmora

i Hedenäset