

## Bostadsutskottets betänkande

1984/85:2

om vissa markfrågor m. m.

### Sammanfattning

I betänkandet behandlas tre motioner (m) om markinlösen och regler för ersättning vid intrång i markanvändning samt en motion (m) om ifrågasatt ändring av fastighetsbildningslagen till förmån för mindre jordbruksfastigheter.

I motion 923 (m) yrkande 12 begärs ändringar i expropriationslagen dels med anledning av en dom av Europadomstolen vari Sverige på två punkter ansågs ha kränkt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, dels i fråga om reglerna för tillstånd till expropriation, dels också avseende lagens ersättningsregler. I motion 2013 (m) begärs rent allmänt ändringar i markanvändnings- och ersättningsregler. I motion 2411 (m) berörs också ersättningsreglerna och begärs en vidgad rätt för markägare som får avstå från mark att få ersättningsmark. Utskottet avstyrker alla motionerna med den huvudsakliga motiveringen att nuvarande ordning inte kan anses otillfredsställande.

I motion 2483 (m) begärs med hänvisning till motion 2482 (m) ändringar i fastighetsbildningslagen i syfte att främja uppkomsten av mindre jordbruks- och skogsbruksfastigheter för deltidjordbruk, mindre odlingar, får- eller hästköttsel. Utskottet redovisar att nuvarande regler i fråga om fastighetsbildning inte lägger något hinder i vägen för den utveckling motionären önskar, men att frågan i första hand är av jordbrukspolitisk karaktär. Kommande överläggningar mellan lantmäteriverket, lantbruksstyrelsen och glesbygdsdelegationen kan ge frågan ytterligare belysning. Utskottet avstyrker motionen.

Reservationer (m) har avgivits till förmån för motionerna. I ett särskilt yttrande (c, fp) behandlas frågan om fastighetsbildningen för mindre jordbruk.

### Motionerna

Utskottet behandlar i detta betänkande motionerna 1983/84:

923 av Ulf Adelsohn m. fl. (m) vari, såvitt nu är i fråga, hemställs

(12) att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till ändringar i expropriationslagen (1972:719) i enlighet med vad i motionen anförts,

2013 av Jan-Eric Virgin (m) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om behovet av en ändring i den markpolitiska lagstiftningen,

2411 av Anders Högmark m. fl. (m) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om översyn av dels gällande ersättningsregler vid inlösen av mark från enskild markinnehavare, dels domänverkets och lantbruksnämndens instruktion vad avser medverkan i markaffärer, som rör inlösen av mark från enskild i enlighet med vad som i motionen anförts,

2483 av Göthe Knutson (m) vari – med hänvisning till motion 1983/84:2482 – hemställs att riksdagen beslutar att hos regeringen hemställa om förslag till ändringar i fastighetsbildningslagen i enlighet med motionens syften.

## Utskottet

### Markinlösen och ersättningsregler

Gemensamt för förslagen i motionerna 923 (m) yrkande 12, 2013 (m) och 2411 (m) är att de huvudsakligen syftar till att stärka enskildas rätt till mark eller till ersättning vid intrång i markanvändning.

Regler som inskränker fastighetsägares rätt att råda över sin mark finns bl. a i byggnadslagstiftningen, fastighetsbildningslagstiftningen, väglagstiftningen och i naturvårdslagstiftningen. I vissa sammanhang har bl. a. staten eller kommunerna tillagts rätt eller skyldighet att förvärva eller lösa in mark från enskilda markägare. Regler härom finns t. ex. i expropriationslagen och i byggnadslagen. För den ersättning till den enskilde som skall bestämmas vid intrång eller vid inlösen av hans fastighet finns regler i expropriationslagen. Enligt expropriationslagen är det i princip en fastighets marknadsvärde eller minskningen av dess marknadsvärde som skall ersättas. Uppkommer i övrigt skada för ägaren, skall även sådan skada ersättas. Bestämmelserna vilar på den principen att markägarens ekonomiska ställning skall vara densamma som om något intrång eller inlösen ej skett. Värden som uppkommit genom förväntningar om en ändrad markanvändning ersätts dock endast i begränsad mån.

I motion 923 (m) om ändringar i expropriationslagen anförts bl. a. att Europadomstolen i en dom i september år 1982 funnit att Sverige brutit mot reglerna om egendomsskydd i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Motionärerna hävdar att regeringen trots domslutet inte företagit någon åtgärd för att stärka egendomsskyddet.

Vidare anförts i motionen att en förutsättning för expropriation skall vara att en kommun har ett klart påvisbart och oavvisligt behov av aktuell fastighet inom en snar framtid samt att kommun skall ge fastighetsägare full ersättning för de kostnader som uppkommer genom expropriationen.

Vad rör frågan om Europadomstolens dom avseende expropriationslagstiftningen m. m. vill utskottet erinra om att justitieministern i ett interpellationssvar den 12 januari 1984 anförde att det inte fanns anledning att ändra expropriationslagen med anledning av Europadomstolens dom. Han hänvisade till att lagen numera begränsar expropriationstillståndens giltighet och

att en förlängning av tillståndet bara kan ges när det föreligger särskilda skäl. När tillståndet gällt ett år har fastighetsägaren rätt att begära att återstående frist förkortas. Justitieministern hänvisade i svaret vidare till att nybyggnadsförbud inte vidare skall få förekomma enligt det förslag till plan- och bygglag, PBL, som regeringen överlämnat till lagrådet. Frågan om ändringar i svensk lagstiftning med anledning av Europadomstolens dom har även tagits upp i motion 1983/84:1108 (m). Denna motion har remitterats till konstitutionsutskottet som behandlar den i betänkandet KU 1984/85:5.

I motion 923 (m) anförts också att tillstånd till expropriation skall kunna ges endast när ett klart behov av en fastighet i en snar framtid påvisas. Utskottet erinrar om att enligt gällande regler fordras för tillstånd till expropriation inom tätbebyggt område att marken inom överskådlig tid kommer att beröras av byggnads- eller anläggningsåtgärd som är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Dessutom föreskrivs att tillstånd inte skall ges om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas. I det utredningsarbete som föregick ändringar i expropriationslagstiftningen har angetts att med uttrycket överskådlig tid avses ett eller två decennier som en allmän riktlinje för bedömningen. Vid omfattande saneringar med väl konkretiserade planer bör det vara möjligt att expropriera även om marken skulle beröras av åtgärderna först sedan mer än två decennier förflutit (SOU 1969:50 s. 85). Utskottet anser att gällande regler nu inte bör ändras. Resultatet av pågående reformarbete får avvaktas.

Motionärerna anser slutligen att ersättningsreglerna bör ge fastighetsägaren full ersättning för de kostnader som uppkommer genom expropriationen. Motionärerna anger emellertid inte i vilket avseende de nuvarande ersättningsreglerna i expropriationslagen skulle vara otillfredsställande i detta hänseende. Utskottet anser inte att någon översyn av ersättningsreglerna nu är påkallad, utöver vad som kan komma att aktualiseras i samband med att förslag om en ny plan- och bygglag föreläggs riksdagen.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motion 923 (m) yrkande 12.

I motion 2013 (m) begärs mer generellt ändringar i den markpolitiska lagstiftningen och ersättningsreglerna. Motionären anser att nuvarande regler medför en urholkning av naturresurser och kostnadsmedvetande samt har en icke acceptabel fördelningspolitisk inriktning.

Regler om markanvändning och ersättning vid intrång och inlösen kommer att kunna prövas av riksdagen i samband med PBL-förslaget. Det finns med anledning av motionärens mycket allmänt hållna synpunkter inte nu skäl för riksdagen att vidta någon åtgärd.

Ersättningsreglerna kritiserar också i motion 2411 (m). Det anförts där att det för med sig ogynnsamma skatteeffekter när ersättning för mark utgår i pengar. Motionärerna vill att den som får avstå mark skall ha en större rätt än f. n. att få ersättning i form av annan mark. Domänverket borde i sin

instruktion få inskriven en skyldighet att vid intrång på enskild mark ställa ersättningsmark till förfogande. Även lantbruksnämnderna borde instrueras om att biträda parter vid bytes- och kompensationsaffärer och bl. a. ställa eget innehav av mark till förfogande.

Den speciella frågan om rätt till ersättningsmark som tas upp i motion 2411 (m) har tidigare behandlats av riksdagen. Med anledning av likartade motionsyrkanden uttalade civilutskottet (CU 1979/80:6 s. 26) att den på expropriationslagen grundade principen att frivilliga uppgörelser bör sökas innan expropriation sker inte innebär någon skyldighet för den exproprierande att söka tillhandahålla ersättningsmark. Utskottet hänvisade vidare till vad utskottet tidigare uttalat (CU 1977/78:1 y) om att en allmän princip bör vara att staten vid expropriation inte skall ha att följa särskilda kompensationsgrunder.

Sedan motioner med motsvarande inriktning ånyo väckts vidhöll civilutskottet sitt tidigare uttalande (CU 1979/80:10).

Utskottet finner inte skäl att ändra sina tidigare ställningstaganden. Motionen avstyrks sålunda.

### **Fastighetsbildning för mindre jordbruk**

I motion 2483 (m) begärs vissa ändringar i fastighetsbildningslagen i enlighet med de syften som anges i motion 2482 (m). Den senare motionen innehåller yrkande om ändringar i jordförvärvslagen för att främja uppkomsten av mindre jordbruks- och skogsbruksfastigheter i syfte att underlätta driften av deltidjordbruk och mindre odlingar samt får- eller hästskötsel. Yrkandet i denna motion har hänvisats till jordbruksutskottet (JoU 1984/85:7).

Motionären kritiserar främst den praxis som enligt hans uppfattning inte medger att det skapas tillräckligt stora nya fastigheter runt mangårds- och ekonomibyggnader som skall avstyckas från en jordbruksfastighet t. ex. i samband med att ett jordbruksföretag läggs ned och huvuddelen av fastigheten läggs samman med ett annat fungerande jordbruksföretag.

I 3 kap. fastighetsbildningslagen anges de grundläggande villkor som skall vara uppfyllda för att fastighetsbildning skall få komma till stånd. Där föreskrivs sammanfattningsvis att varje fastighet genom fastighetsbildningen skall bli varaktigt lämplig för sitt ändamål. För att en jordbruksfastighet skall anses lämpad för sitt ändamål skall den ha en sådan storlek, sammansättning och utformning att den medger tillfredsställande lönsamhet hos det företag som skall bedrivas på fastigheten. Vidare får fastighetsbildning som berör en jordbruksfastighet äga rum endast om åtgärden är till övervägande nytta för jordbruksnäringen. De allmänna lämplighetsvillkoren gäller inte bara vid avstyckning utan också vid annan fastighetsbildning, t. ex. vid överföring av mark mellan befintliga fastigheter (fastighetsreglering), varvid alla de fastigheter som berörs av åtgärden efter denna skall uppfylla villkoren. Genom en undantagsregel finns det dock i vissa fall möjlighet att frångå

kraven om samtidigt en förbättring i fastighetsindelningen inträder.

I de fall som avses i motionen har fastighetsbildningsmyndigheten att samråda i första hand med vederbörande lantbruksnämnd. Om lantbruksnämnden därvid finner att den tilltänkta nya fastigheten med mangårds- och ekonomibyggnader och några hektar mark är att bedöma som en jordbruksfastighet, torde fastighetsbildningsmyndigheten normalt sakna skäl att göra en annan bedömning. Om fastigheten uppfyller kraven i fastighetsbildningslagen kan den alltså bildas som en ny jordbruksfastighet. Också i denna bedömning har fastighetsbildningsmyndigheten att samråda med lantbruksnämnden. Frågan om i vad mån jordförvärvslagen medger mindre jordbruksfastigheter är en fråga som faller under jordbruksutskottets beredning. Utskottet vill här endast erinra om att glesbygdsdelegationen i rapporten (Ds I 1984:20) Glesbygden – resurser och möjligheter lagt fram förslag som syftar till att främja uppkomsten av mindre jordbruksenheter. Delegationen förespråkar bl. a. att glesbygdsfastigheter i vissa fall kompletteras med tillskottsmark, att bosättning på glesbygdsfastigheter premieras och att det kommunala inflytandet över strukturpolitiken stärks.

Om lantbruksnämnden däremot finner att den nya fastigheten inte kan anses som en lämplig jordbruksfastighet, återstår i de här aktuella fallen för fastighetsbildningsmyndigheten att betrakta styckningsdelen som en fastighet för bostadsändamål. I förarbetena till fastighetsbildningslagen (prop. 1969:128 s. B 1156) har uttalats bl. a. att till en bostadsfastighet inte bör läggas mer mark än som väsentligen har karaktären av bostadstomt. Om en tomtplats är alltför vidsträckt torde i allmänhet vissa delar av tomten bli så extensivt utnyttjade att de knappast kan anses stadigvarande utnyttjade. Önskemålet att begränsa bebyggelsefastigheternas omfång motiveras enligt propositionen huvudsakligen av dels det samhällsekonomiska intresset av att marktillgången utnyttjas effektivt, dels av intresset att allmänhetens tillträde till områden för det rörliga friluftslivet inte hindras. Giltigheten av dessa uttalanden har understrukits i samband med prövningen av riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen (prop. 1978/79:213 bil. 2 s. 18).

Lantmäteriverket har i sina anvisningar den 1 november 1976 återgett uttalandena i förarbetena och beträffande avstyckning av brukningscentrum understrukit markhushållningsaspekterna. Det förhållandet att befintlig odlad jord inte längre behövs för jordbruket föranleder därvid, enligt anvisningarna, i och för sig inte att marken bör läggas till bostadstomt. Den på sikt lämpliga markanvändningen är i stället i sådana fall normalt att marken läggs till annat jordbruk eller tas i anspråk för skogsbruk.

Med den utformning som fastighetsbildningslagen har är det de lokala förhållandena och förekomsten av motstående markanvändningsintresse som i det enskilda fallet får avvägas i ett beslut om lämplig tomtstorlek. Enligt utskottets uppfattning är inte praxis i fastighetsbildningsfrågor så snävt begränsad som anges i motionen. I refererad rättspraxis finns det också exempel som tyder på att det finns utrymme för att anlägga en nyanserad syn

på frågan om storleken på det markområde som får omge ett f.d. brukningscentrum som skall fungera som en bostadsfastighet (se t. ex. NJA 1981 s. 1155).

Enligt vad utskottet erfarit avser lantmäteriverket att med lantbruksstyrelsen och glesbygdsdelegationen ta upp överläggningar om betydelsen för fastighetsbildningen av bl. a. de strukturfrågor i jordbruksnäringen som behandlas i glesbygdsdelegationens ovannämnda rapport. I första rummet torde den i motionen aktualiserade frågan vara av jordbrukspolitisk karaktär. Fastighetsbildningslagen lägger inget hinder i vägen för en utveckling i den riktning motionären önskar.

Sammanfattningsvis finner utskottet det inte erforderligt med någon ändring i fastighetsbildningslagen. Det torde sålunda vara möjligt att inom ramen för nu gällande fastighetsbildningslag ta sådana hänsyn som motionären efterlyser. Dessutom bör kommande överläggningar mellan lantmäteriverket, lantbruksstyrelsen och glesbygdsdelegationen ge frågan ytterligare belysning.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall även till motion 2483 (m).

## Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *markinlösen och ersättningsregler* att riksdagen avslår motionerna 1983/84:923 yrkande 12, 2013 och 2411,
2. beträffande *fastighetsbildning för mindre jordbruk* att riksdagen avslår motion 1983/84:2483.

Stockholm den 23 oktober 1984

På bostadsutskottets vägnar

KJELL A. MATTSSON

*Närvarande:* Kjell A. Mattsson (c), Oskar Lindkvist (s), Rolf Dahlberg (m), Thure Jadestig (s), Maj-Lis Landberg (s), Knut Billing (m), Magnus Persson (s), Bertil Danielsson (m), Birgitta Hambraeus (c), Lennart Nilsson (s), Margareta Gard (m), Kerstin Ekman (fp), Tore Claeson (vpk), Margareta Palmqvist (s) och Nils Nordh (s).

## Reservationer

### 1. Markinlösen och ersättningsregler (mom. 1)

Rolf Dahlberg, Bertil Danielsson, Margareta Gard och Jan-Eric Virgin (alla m) anser att

*dels* den del av utskottets betänkande som på s. 2 börjar "Vad rör" och på s. 4 slutar "avstyrks sålunda" bort lyda:

Utskottet ansluter sig till den för motionärerna gemensamma uppfattningen att den enskilda äganderätten till mark bör stärkas så att markägarna får ett starkare skydd mot ianspråktagande av och intrång på sina fastigheter, en klarare rätt att använda marken utan detaljerad tillståndsprövning och bättre rätt till ersättning i de fall där marken ändå måste tas i anspråk för angelägna ändamål. Utskottet finner betänkligt att inga åtgärder vidtagits för att se över expropriationslagstiftningen i de hänseenden som lett till att Europadomstolen har förklarat att Sverige har kränkt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna med avseende på både skyddet för äganderätten och rätten till rättegång inför domstol. Det var första gången i konventionens historia som något land fällt för en kränkning av äganderättsskyddet. Enligt konventionen skall Europarådets ministerkommitté övervaka att medlemsländerna rättar sig efter domstolens utslag. Sverige är alltså skyldigt att vidta åtgärder så att lagstiftning och praxis står i överensstämmelse med konventionen.

Den inställning som justitieministern redovisade i ett interpellationssvar den 12 januari 1984 – där han förklarade att inga åtgärder skulle vidtas – är mot denna bakgrund synnerligen otillfredsställande och kan leda till krav på att Sverige ställer sig konventionen efter rätta.

Det är därför ett viktigt svenskt intresse att inverkan av Europadomstolens dom på den svenska expropriationslagstiftningen närmare klarläggs och att förslag om nödvändiga ändringar föreläggs riksdagen. I detta sammanhang bör också de närmare förutsättningarna för tillstånd till expropriation prövas. Kravet på att expropriation inom tätbebyggt område skall avse åtgärder som skall komma till stånd inom överskådlig tid är för vidsträckt och leder i praktiken till att kommunerna alltför lättvindigt kan komma över mark som berörs endast av mycket vaga planer. Kravet bör därför skärpas till att avse åtgärder som kommunen visar att den har både behov av och resurser att genomföra inom en snar framtid. Även andra regler, som begränsar markägares rätt att använda sin mark för syften som han själv finner motiverade, bör ses över, t. ex. inom naturvårds- och skogsvårdslagstiftningen. Det kommande förslaget till ny plan- och bygglag bör också präglas av vidgat hänsynstagande till de enskildas rättigheter bl. a. att bebygga marken.

I sammanhanget är det också skäl att se över de ersättningsregler och den praxis som styr enskildas rätt till kompensation vid intrång i deras rättigheter. Målsättningen bör därvid vara att markägarna alltid skall få full ersättning för de värden som går förlorade genom intrånget. Dessutom bör ersättningsreglerna ges en inriktning mot att där så är möjligt kompensera en drabbad fastighetsägare med annan mark som han kan utnyttja. Som anförs i motion 2411 (m) är det lämpligt att främst domänverket och lantbruksnämnderna instrueras att verka i denna riktning.

Vad utskottet har anfört bör riksdagen med anledning av motionerna 923

(m) yrkande 12, 2013 (m) och 2411 (m) som sin mening ge regeringen till känna.

*dels* utskottet under 1 bort hemställa

1. beträffande *markinlösen och ersättningsregler* att riksdagen med anledning av motionerna 1983/84:923 yrkande 12, 2013 och 2411 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

## **2. Fastighetsbildning för mindre jordbruk (mom. 2)**

Rolf Dahlberg, Bertil Danielsson, Margareta Gard och Jan-Eric Virgin (alla m) anser att

*dels* den del av utskottets betänkande som på s. 5 börjar "Med den" och på s. 6 slutar "motion 2483 (m)" bort lyda:

Utskottet har erfarit att lantmäteriverket avser att ta upp överläggningar med lantbruksstyrelsen och glesbygdsdelegationen om betydelsen för fastighetsbildningen av bl. a. de strukturfrågor i jordbruksnäringen som aktualiseras av glesbygdsdelegationens ovannämnda rapport. Utskottet finner det angeläget att de synpunkter som anläggs i motion 2483 (m) blir positivt beaktade under dessa överläggningar. Den restriktivitet som präglar den nu rådande tillämpningen av fastighetsbildningslagen då en fastighet för bostadsändamål skall bildas runt ett f. d. brukningscentrum på ett jordbruksföretag, bör således ersättas av en tillämpning präglad av förståelse för de önskemål som anges i motionen. Utskottet finner att dessa önskemål i regel bör kunna tillgodoses om inte starka skäl talar emot.

Sammanfattningsvis anser utskottet sålunda att fastighetsbildningslagstiftningen skall utformas med sikte på en mera generös tillämpning när det gäller bildande av sådana bostadsfastigheter som tas upp i motionen. Vad utskottet nu med anledning av motion 2483 (m) anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Vad rör frågan om bildande av jordbruk behandlas denna fråga av jordbruksutskottet med anledning av motion 2482 (m).

*dels* att utskottet under 2 bort hemställa

2. beträffande *fastighetsbildning för mindre jordbruk* att riksdagen med anledning av motion 1983/84:2483 ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

## **Särskilt yttrande**

### **Fastighetsbildning för mindre jordbruk (mom. 2)**

Kjell A. Mattsson (c), Birgitta Hambræus (c) och Kerstin Ekman (fp) anför:

Som framgår av utskottets betänkande (s. 6) torde det inte vara erforder-

ligt med ändring i fastighetsbildningslagen för att bilda den typ av mindre jordbruk som behandlas i motion 2483 (m). Det torde däremot vara väl motiverat att tillämpningsbestämmelserna till fastighetsbildningslagen i nu berört avseende modifieras och görs mera generösa så att fastigheter som ger utrymme för t. ex. mindre odlingar lättare än i dag kan bildas.

Vi förutsätter att i de kommande överläggningarna mellan lantmäteriverket och lantbruksstyrelsen beträffande bl. a. strukturfrågor i jordbruksnäringen den i motionen aktualiserade frågan ges hög prioritet. Vi förutsätter vidare att överläggningarna resulterar i ändrade tillämpningsbestämmelser i avsikt att underlätta att mindre jordbruk bildas.

