

Civilutskottets betänkande

1981/82:14

om förköpslagen (1967:868)

1. Motionerna

Utskottet behandlar i detta sammanhang motionerna 1981/82:

251 av Kurt Ove Johansson och Lars-Erik Lövdén (båda s) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i förköpslagen, så att förköpsrätt otvetydigt föreligger när man endast avser att ändra lägenhetsindelningen i ett bostadshus,

460 av Per Bergman och Oskar Lindkvist (båda s) vari föreslås att riksdagen antar lag om sådan ändring i förköpslagen (1967:868) att förköp kan ske även för genomförande av detaljplan,

853 av Bertil Danielsson och Göte Jonsson (båda m) vari hemställs att riksdagen beslutar att upphäva förköpslagen,

2067 av Gösta Bohman m. fl. (m) vari såvitt nu är i fråga – med hänvisning till motion 1981/82:2018 – hemställs

(8) att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om att förköpsmöjligheterna för kommuner begränsas vad gäller jord- och skogsbruksfastigheter.

Utskottet kommer att senare behandla motion 1981/82:1992 av Kjell A. Mattsson och Märta Fredrikson (båda c) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att förslag bör föreläggas riksdagen om förköpslagstiftning för att bevara vissa samhällen för årsboende.

2. Tidigare behandling m. m.

2.1 Upphävande av eller inskränkningar i förköpsrätten

Behovet av en kommunal företrädesrätt till mark m. m. sattes i fråga då den från den 1 januari 1968 gällande förköpslagen antogs av riksdagen (prop. 1967:90, L³U 1967:54). Reserveranter (h) ville avstyrka hela lagförslaget med hänvisning till att kommunerna hade tillräckliga möjligheter att tillgodose allmänna intressen i denna del genom planläggning samt möjligheter att förvärva mark genom frivilliga köp eller tvångsinlösen.

Förslag att förköpslagen upphävs har därefter förts fram i motioner och reservationer (m). I särskilt yttrande (m) till betänkande CU 1979/80:2 förklarades dock att man då – med hänsyn till de stora förändringar i plan- och byggsammanhang som blir följderna av den s. k. PBL-utredningens förslag – avstod från att yrka bifall till motionen (m) om upphävande av eller inskränkningar i den kommunala förköpsrätten.

2.2 Förför för genomförande av detaljplaner

Enligt 1 § förköpslagen har en kommun under vissa förutsättningar förköpsrätt vid försäljning som omfattar sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen behövs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Sedan den 1 januari 1975 (prop. 1974:152, CU 1974:36) har en kommun också förköpsrätt vid försäljning som omfattar sådan fast egendom som behöver rustas upp.

Kommun som utövat förköpsrätt är skyldig att söka tillstånd till förköpet om säljaren eller köparen bestrider förköpsrätten. Frågan om tillstånd till förköp prövas av regeringen. Regeringens avgöranden i dessa tillståndsärenden kommer därmed att innefatta tolkningar av huruvida förköpsrätt anses föreligga. Ett antal beslut i ärenden där någon planmässig förändring av markanvändningen inte varit aktuell har redovisats i Svensk lantmäteritidskrift 1980:3 (s. 154–161). Redovisningen ger vid handen att regeringen, med något undantag, antagit den ståndpunkten att förköpsrätt inte föreligger i fråga om mark som ligger inom fastställda detaljplaner och som inte avses bli använd för annat ändamål än planen anger och detta även om kommunernas beslut om förköp syftar till att genomföra planen. Regeringen har stött sig på ett departementschefsuttalande i lagmotiven (prop. 1967:90 s.77) att mark som inte kan väntas undergå någon förändring i fråga om användningen inte omfattas av förköpsrätten.

2.3 Förför för ändrad lägenhetsindelning

Som ovan berörts har kommun förköpsrätt även vid försäljning omfattande sådan fast egendom "som behöver rustas upp". Motivledes har anförts (prop. 1974:152 s. 29):

Det torde ligga i sakens natur att förköpsrätt inte kan anses föreligga om det visserligen finns ett visst behov av upprustning men detta är obetydligt både från kvalitativ och kvantitativ synpunkt. Någon särskild regel härom synes knappast erforderlig. Efter ändring av det slag som här föreslås torde det i vart fall i framtiden inte behöva råda någon tvekan om att förköp kan ske när det föreligger behov av upprustning av t. ex. gårdsutrymmen eller rivning av befintlig undermålig bebyggelse på en enstaka fastighet.

Med de av mig föreslagna ändringarna i FL kommer kommunerna att kunna göra gällande förköpsrätt i praktiskt taget alla de situationer då ett köp framstår som önskvärt från mark- och bostadspolitisk synpunkt. Det är svårt att finna praktiska exempel på fall som skulle ligga inom den kommunala kompetensen men likväl inte täckas av de föreslagna bestämmelserna om förköp. ---

Riksdagen avlog (CU 1979/80:14) ett motionsförslag (s) om att riksdagen skulle begära en översyn av förköpslagen som syftar till att ge kommunerna möjligheter att genom förköp förvärva fastigheter med olämplig lägenhets-

indelning, även om dessa uppfyller kraven på lägsta godtagbara standard. Utskottet anförde bl. a.:

Regeringen har, som anges i motionen, vägrat förköp i ett fall där ändring av lägenhetsindelningen avsetts medan fastigheten i övrigt inte fordrade saneringsåtgärder. Ändring i lägenhetsindelningen bedömdes i detta fall inte som upprustning.

Avgörandet torde enligt utskottets mening få anses innebära att även de avsedda ändringarna i lägenhetsindelningen bedömts som obetydliga både från kvalitativ och kvantitativ synpunkt. Det torde i vart fall inte behöva råda tvekan om att ändring av lägenhetsindelning i princip kan vara en omständighet som, liksom andra faktorer, kan beaktas vid prövning av om ett upprustningsbehov föreligger. Med dessa utgångspunkter skulle motionärernas intresse vara tillgodosett utan någon ändring av förköpslagen.

Ett motsvarande motionsyrkande (s) avslogs även vid 1980/81 års riksmöte (CU 1980/81:16). Utskottet anförde:

Utskottet har inte funnit anledning att gå ifrån sin tidigare uppfattning att motionärernas nu åter hävdade intresse är tillgodosett utan någon ändring av förköpslagen.

Skulle utvecklingen av praxis visa sig innebära att avsedda ändringar i lägenhetsindelningen regelmässigt bedöms som obetydliga från kvalitativ och kvantitativ synpunkt får frågan aktualiseras på nytt.

Frågeställningen har även aktualiserats i interpellation 1981/82:88 (prot. 1981/82:31, 48 och 58). Bostadsministern anförde i sitt svar bl. a.:

Frågan om enbart en olämplig lägenhetsindelning i en fastighet kan anses innebära att ett sådant upprustningsbehov föreligger att förköp kan ske måste naturligtvis prövas från fall till fall. I två enskilda ärenden har regeringen funnit att ändrad lägenhetsindelning inte var att anse som upprustning. Jag är inte beredd att i detta sammanhang göra något principiellt uttalande om hur förköpslagen skall tillämpas och därmed föregripa en prövning av kommande ärenden.

3. Utskottet

3.1 Upphävande av eller inskränkningar i förköpsrätten

I motion 1981/82:853 (m) föreslås att riksdagen beslutar *upphäva förköpslagen*. Motionärerna anför bl. a. att även om det kan hävdas att förköpslagen i några enstaka fall kan vara berättigad måste dessa fördelar vägas mot de principiella nackdelar det innebär att det allmännas positioner flyttas fram på den enskildes bekostnad.

Riksdagen har vid flera tidigare tillfällen haft att bedöma den ståndpunkt som motionärerna hävdar. En klar majoritet har ställt sig bakom förköpslagens huvudprinciper och ansett att den bör bibehållas. Några nya argument har inte tillförts. Utskottet avstyrker därför motionsförslaget.

I partimotion 1981/82:2067 (m), yrkande 8, begränsas förslaget till att riksdagen skulle begära ett förslag om att förköpsmöjligheterna för

kommuner *begränsas vad gäller jord- och skogsbruksfastigheter*. Motionsförslagens grund har inte närmare utvecklats.

Förslaget får uppfattas som utgående från de värderingar som förts fram i den ovan behandlade motionen 853. Det avstyrks därför med hänvisning till vad utskottet anfört i detta sammanhang.

3.2 Förköp för genomförande av detaljplan

I motion 1981/82:460 (s) föreslås att riksdagen antar lag om sådan ändring i förköpslagen att förköp kan ske även för genomförande av detaljplan. Förslaget utgår från det förhållandet att regeringspraxis i tillståndsärenden gett vid handen att förköpsrätt inte föreligger i fråga om mark – t. ex. obebyggda tomter för bostadsändamål, väg- och parkmark – som ligger inom fastställda detaljplaner och som inte avses bli använd för annat ändamål än planen anger och detta även om kommunernas beslut om förköp syftar till att genomföra planen. Förköpsrätten har begränsats till mark där man väntar sig en förändring av användningen. Motionärerna påpekar att expropriation inte kan uteslutas i dessa fall och att förköpsmöjlighet därför också bör föreligga.

Motionärerna har inte gjort gällande att den påtalade tolkningen av förköpsförutsättningarna skulle vara oriktig utifrån gällande rätt. Motionsförslaget syftar till en saklig ändring i förköpslagen som skulle vidga förköpsrätten så att den kan användas även för genomförande av fastställda detaljplaner. Förslaget får bedömas utifrån behovet av en sådan åtgärd.

PBL-utredningen diskuterade (SOU 1979:65–66 s. 365–395) vissa frågor om plangenomförande. Utredningen konstaterar bl. a. att lagstiftning och resurser m. m. är i stor utsträckning anpassade till det byggande som länge har varit förhärskande, nämligen exploatering av råmark. Den avser att en ändring bör ske så att också åtgärder av skilda slag i befintliga bebyggelsemiljöer underlättas samt att plan- och byggnadslagstiftningen därvid utgör endast ett av flera instrument genom vilka förnyelseverksamheten kan underlättas.

Stadsförnyelsekommittén (Bo 1979:04) har i uppdrag bl. a. att överväga åtgärder i syfte att förbättra kommunernas instrument för att hantera stadsförnyelsefrågor. Som en grupp av åtgärder anges de som berör planprocessen, plangenomförandet och frågor om markens åtkomlighet och pris. Dessa åtgärder bör enligt direktiven syfta till att dels öka kommunernas handlingsberedskap när det gäller att vidta förnyelseåtgärder, dels förbättra förutsättningarna för en kontinuerlig förnyelse. Kommittén skall bl. a. lämna förslag till åtgärder i syfte att avhjälpa vissa brister i bostadssaneringslagen.

När mark ligger inom fastställd detaljplan som kommunen inte har för avsikt att använda för annat ändamål än det som planen anger och det inte heller är fråga om att omdana en befintlig bebyggelse anses försäljningar

enligt regeringens praxis falla utanför förköpsrätten. Detta innebär att förköp inte kan användas för att förvärva mark i syfte att genomföra en fastställd detaljplan.

Denna ordning är uppenbart otillfredsställande från kommunal synpunkt, då särskilt med tanke på möjligheten att initiera kompletterande bebyggelse på inte utbyggda delar av ett planområde. Utskottet har noterat att praxis i expropriationsfallen utvecklats på annat sätt. Där lär tvivel inte råda om att mark som i en fastställd detaljplan har lagts ut som kvartersmark kan exproprieras av en kommun.

Skillnaden torde knappast vara motiverad av värderingar om ändamålsenligheten av denna ordning utan ha uppstått utifrån tolkningar av vissa motivuttalanden. Enligt utskottets mening bör överväganden göras om hur förköpsmöjligheter skall öppnas beträffande mark inom fastställd detaljplan, överväganden som självfallet bör anknytas till arbetet på en ny planlagstiftning och övervägandena om nya genomförandemedel även utanför denna lagstiftnings ram. Regeringen bör utifrån dessa i lämpligt sammanhang lägga fram förslag till erforderliga ändringar i förköpslagen.

3.3 Förköp för ändrad lägenhetsindelning

I motion 1981/82:251 (s) föreslås riksdagen begära förslag till sådan ändring i förköpslagen att förköpsrätt otvetydigt föreligger när man endast avser att ändra lägenhetsindelningen i ett bostadshus.

Som ovan (2.3) redovisats begränsas förköpsrätten för upprustning av principen att upprustningsbehovet inte får vara obetydligt "både från kvalitativ och kvantitativ synpunkt".

Motionärerna har tolkat två regeringsavgöranden i tillståndsärenden som en praxis att förköpsrätt inte skulle föreligga när det enda syftet är att förändra lägenhetsindelningen i ett bostadshus. Utgångspunkten för denna tolkning torde vara att regeringen i besluten anför bl. a.: "Enbart ändringar i lägenhetsindelningen i en fastighet som i övrigt inte erfordrar saneringsåtgärder kan dock --- inte anses innebära att det föreligger sådant upprustningsbehov som utgör grund för förköp." Bostadsministern har i interpellationssvar den 13 januari 1982 avböjt att göra något principiellt uttalande i ämnet och hänvisat till den prövning som sker från fall till fall.

Enligt utskottets uppfattning är det knappast möjligt att utifrån gällande lagmotiv dra slutsatsen att förköpsrätt generellt inte föreligger i de fall som motionärerna tar upp. Utskottet har tidigare tolkat regeringsbeslut som avseende en prövning i det enskilda fallet av ombyggnadsbehovets tyngd. De generella uttalanden som regeringen gjort har emellertid skapat en osäkerhet om förköpsförutsättningarna i denna del som bör undanröjas snarast. Det räcker här inte med att ytterligare vänta på nya beslut i tillståndsärenden efter föredragning av bostadsministern för att eventuellt ingripa om mönstret

inte ändras. Klarhet i frågan utifrån kommunernas synpunkt bör skapas genom en översyn av dessa regler och en lagändring som tillgodoser motionärernas önskemål. Riksdagen bör därför begära förslag därom från regeringen.

3.4 Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *upphävande av förköpslagen* att riksdagen avslår motion 1981/82:853,
2. beträffande *begränsning av möjligheterna att förköpa jord- och skogsbruksfastigheter* att riksdagen avslår motion 1981/82:2067, yrkande 8.
3. beträffande *förköp inom fastställd detaljplan* att riksdagen med anledning av motion 1981/82:460 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om överväganden och förslag,
4. beträffande *förköp för ändrad lägenhetsindelning* att riksdagen med bifall till motion 1981/82:251 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om förslag till ändring av förköpslagen.

Stockholm den 25 februari 1982

På civilutskottets vägnar
KJELL A. MATTSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Per Bergman (s), Rolf Dahlberg (m), Oskar Lindkvist (s), Kerstin Ekman (fp), Lars Henrikson (s), Knut Billing (m), Thure Jadestig (s), Sven Eric Åkerfeldt (c), Maj-Lis Landberg (s), Bertil Danielsson (m), Magnus Persson (s), Bertil Dahlén (fp), Per Olof Håkansson (s) och Margareta Palmqvist (s).

Reservationer

1. Inskränkningar i förköpsrätten till jord- och skogsbruksfastigheter

Rolf Dahlberg, Knut Billing och Bertil Danielsson (alla m) anser att *dels* den del av utskottets betänkande på s. 4 som börjar "Förslaget får" och slutar "detta sammanhang." bort lyda:

Uppnås sålunda inte en avveckling av förköpsmöjligheterna bör regleringen av dem anpassas så att inte uppenbara orimligheter uppkommer. Det som i första hand måste övervägas är sättet att uppnå begränsningar av förköpsrätten vid försäljning av jord- och skogsbruksfastigheter. Övervägan-

den om detta bör ske i lämplig ordning och snarast fullföljas med förslag till lagändringar i detta syfte.

dels utskottet under 2 bort hemställa

2. beträffande *inskränkningar i förköpsrätten till jord- och skogsbruksfastigheter* att riksdagen med bifall till motion 1981/82:2067, yrkande 8, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. Förför för genomförande av detaljplan

Kjell A. Mattsson (c), Rolf Dahlberg (m), Kerstin Ekman (fp), Knut Billing (m), Sven Eric Åkerfeldt (c), Bertil Danielsson (m) och Bertil Dahlén (fp) anser att

dels den del av utskottets betänkande som på s. 4 börjar "När mark" och på s. 5 slutar "i förköpslagen." bort lyda:

Enligt utskottets mening får behovet av en föreslagen vidgning av förköpsförutsättningarna bedömas mot bakgrund av de överväganden som pågår såväl om förslag till ny plan- och bygglag som om genomförandefrågor inom stadsförnyelsekommitténs ram. Utskottet har utgått från att även förköpslagens roll som genomförandeinstrument därvid kommer att belysas. Det finns därför inte tillräckliga skäl att nu ytterligare överväga föreslagna ändringar i förköpslagen.

dels utskottet under 3 bort hemställa

3. beträffande *förför för genomförande av detaljplan* att riksdagen avslår motion 1981/82:460,

3. Förför för ändrad lägenhetsindelning

Kjell A. Mattsson (c), Rolf Dahlberg (m), Kerstin Ekman (fp), Knut Billing (m), Sven Eric Åkerfeldt (c), Bertil Danielsson (m) och Bertil Dahlén (fp) anser att

dels den del av utskottets betänkande som på s. 5 börjar "Enligt utskottets" och på s. 6 slutar "från regeringen." bort lyda:

Som bostadsministern anfört i det nämnda interpellationssvaret bör frågan huruvida ett upprustningsbehov eventuellt är obetydligt både från kvalitativ och kvantitativ synpunkt bedömas från fall till fall. Det är enligt utskottets mening olämpligt att genom t. ex. en lagändring få fastslaget att just en fristående förändring av lägenhetsindelningen generellt svarar – eller inte svarar – mot ett behov av den tyngd som nu förutsätts. Bl. a. de uttalanden

som gjorts och exempel som angetts i proposition 1974:152 (s. 28) (återgivna under 2.3 ovan) torde utgöra tillräckligt underlag för bedömningarna.

Någon åtgärd från riksdagens sida är nu inte påkallad.

dels utskottet under 4 bort hemställa

4. beträffande *förköp för ändrad lägenhetsindelning* att riksdagen avslår motion 1981/82:251.

Särskilt yttrande

Upphävande av förköpslagen

Rolf Dahlberg, Knut Billing och Bertil Danielsson (alla m) anför:

I motion 1981/82:853 (m) har föreslagits att riksdagen måtte besluta upphäva förköpslagen. Vi anser som tidigare (se bl. a. CU 1979/80:2) att förköpslagen bör upphävas på i motionen anförda grunder. Med hänsyn emellertid till de stora förändringar beträffande kommunernas ställning i plan- och byggsammanhang som kan bli följderna av aviserat förslag till ny plan- och bygglag har vi emellertid avstått från att nu reservationsvis yrka bifall till motionsförslaget. Det i den moderata partimotionen 1981/82:2067 yrkande 8 framförda förslaget om inskränkningar i förköpsrätten har vidareförts genom reservation 1.