

Jordbruksutskottets betänkande

1983/84:5

om strukturrationaliseringen inom jordbruket och skogsbruket

Motioner

I motion 1982/83:476 av Ulla Ekelund (c) yrkas att riksdagen hos regeringen begär att berörda parter får rätt att hos lantbruksstyrelsen anföra besvär även mot av lantbruksnämnd fattade eniga beslut.

I motion 1982/83:999 av Sven Eric Lorentzon (m) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts rörande avvägningar mellan jordförvärvslagen och samägandelagen.

I motion 1982/83:1439 av Arne Andersson i Ljung m. fl. (m) yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 2), att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts beträffande lägsta areal för att vid omarrondering få bilda självständig fastighet.

I motion 1982/83:1563 av Björn Körlof och Margareta Gard (båda m) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna behovet av särskilda bestämmelser och åtgärder i enlighet med vad som i motionen anføres för den fortsatta omarronderingsverksamheten i Kopparbergs län.

Utskottet

I fyra motioner, väckta under allmänna motionstiden 1983, behandlas strukturrationaliseringen inom jordbruket och skogsbruket. Yrkandena gäller jordförvärvslagens (JFL) regler om besvär rätt, avvägningen mellan JFL och samäganderättslagen i vissa fall samt villkoren för fastighetsbildning i samband med pågående omarronderingsverksamhet inom vissa delar av Kopparbergs och Västernorrlands län.

Besvär rätten

I motion 1982/83:476 anføres att en enig lantbruksnämnd likaväl som en tingsrätt kan göra en felbedömning. Denna bör i båda fallen kunna ändras. Det skall alltså vara möjligt att hos lantbruksstyrelsen överklaga ett beslut, som någondera parten i ett jord- och skogsförvärvsfall anser oriktigt, även om vederbörande lantbruksnämnd varit enig. Enligt motionären saknas f. n. sådan möjlighet.

Motionen synes närmast avse det fall då en enhällig lantbruksnämnd

beslutat meddela någon tillstånd enligt JFL att förvärva en jordbruksfastighet.

De lagregler om besvärsmätt som är tillämpliga i detta sammanhang återfinns dels i 11 § förvaltningslagen (1971:290), dels i 18 § JFL.

Enligt 18 § JFL får talan mot lantbruksnämnds beslut föras hos lantbruksstyrelsen genom besvär. Mot lantbruksstyrelsens beslut förs talan hos regeringen genom besvär. Lagen innehåller således ingen precisering av de besvärsmättigades krets. I 11 § förvaltningslagen stadgas att talan mot sådant beslut av myndighet som kan överklagas genom besvär får föras av den som beslutet angår, om beslutet gått honom emot.

Av förarbetena till förvaltningslagen (bl. a. SOU 1964:27, prop. 1971:30 s. 390 f.) framgår att den närmare avgränsningen av de besvärsmättigades krets överlämnats åt rättstillämpningen, fränsett de fall då en specialförfattning innehåller en precisering av denna.

Frågan i vilken utsträckning besvärsmätt föreligger mot beslut enligt JFL, avgörs således med utgångspunkt främst i de förvaltningsrättsliga principer som angetts i förarbetena till förvaltningslagen. En av dessa principer är att endast personer med ett intresse, vilket är av den naturen att myndigheten får beakta det vid ärendets avgörande, är besvärsmättigade. Den som företräder ett intresse, vilket framstår som främmande för prövningen av det aktuella ärendet, är inte behörig att föra talan i ärendet.

Enligt 37 § förordning med instruktion för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna (SFS 1978:289) får styrelsen föreskriva att ärende skall överlämnas till styrelsen för avgörande om nämnd anmält att den anser att prövningen bör ankomma på styrelsen. Enligt 8 § jordförvärvsförordningen (1979:231) kan lantbruksstyrelsen överlämna tillståndsärende till regeringen för prövning, om särskilda skäl föranleder det.

Utskottet vill erinra om att riksdagen våren 1982 behandlade en motion med förslag att JFL borde ändras så att besvärsmätt medges även för presumtiva köpare som varit föremål för behandling i lantbruksnämnden eller som nämnden varit i kontakt med under ärendets handläggning. Motionen avslogs med bl. a. den motiveringen att en utvidgning av sakägarkretsen enligt motionsförslaget skulle innebära att sakägarbegreppet i äsyftade fall kom att omfatta en alltför obestämd personkrets, något som föreföll mindre lämpligt från både praktiska och principiella synpunkter. Bl. a. skulle den föreslagna ordningen innebära ett klart avsteg från allmänna förvaltningsrättsliga principer (JoU 1981/82:29).

Vid samma tillfälle konstaterades att regeringen som högsta besvärsmätt i hithörande frågor tillämpat en praxis av innebörd att säljaren saknar besvärsmätt i ett ärende där köparen förvägrats förvärvstillstånd med tillämpning av prisprövningsregeln i 4 § första stycket i JFL. Detta motiverades med att säljarens intresse att få ut högsta möjliga pris för en jordbruksfastighet inte ingick bland de intressen som skall beaktas enligt JFL. Samma ståndpunkt intogs av lantbruksstyrelsen.

Utskottet hade i och för sig förståelse för de synpunkter som anförts till stöd för en självständig besvärsmått för säljaren i nu aktuella jordförvärvs-ärenden. Bl. a. intresset av en enhetlig rättstillämpning talade till förmån för att värderingsfrågor kan bli föremål för prövning i flera instanser än i lantbruksnämnden. Emellertid förekom det, enligt vad utskottet erfarit, i mycket stor utsträckning att köparen utnyttjar sin besvärsmått i dessa fall. Bl. a. med hänsyn till det nu anförda fann utskottet inte skäl att föreslå ändring av JFL i syfte att införa en självständig besvärsmått för säljaren i angivna fall.

Enligt vad utskottet sedermera erfarit har regeringsrätten beviljat resning i ett jordförvärvsärende där lantbruksstyrelsen avvisade av säljaren anförda besvär över ett avslagsbeslut grundat på för hög köpeskillning. Med anledning härav tillämpas numera av lantbruksstyrelsen och regeringen en praxis som innebär att säljaren i angivna fall anses ha en självständig besvärsmått.

Mot nu angiven bakgrund anser utskottet motion 1982/83:476 inte böra påkalla någon ytterligare riksdagens åtgärd. Motionen avstyrks således.

JFL och samäganderättslagen

I motion 1982/83:999 erinras om att lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt innehåller bestämmelser om att delägare i vissa fall kan påfordra att samfällt gods för gemensam räkning utbjuds till försäljning på offentlig auktion. Det anförts i motionen att fastigheter i ett flertal fall utbjudits till försäljning genom sådan auktion, men att köparens bud ej kunnat antas, då förvärvstillstånd ej meddelats på grund av att köpeskillningen varit för hög. Enligt motionärens mening hämmas en från flera synpunkter önskvärd rationalisering syftande till ändamålsenliga ägandeförhållanden och förbättrad fastighetsstruktur av jord- och skogsfastigheter av detta förhållande. Då frågan om strukturförhållandena inom jord- och skogsbruket är föremål för utredning är det enligt motionen angeläget att de ovan påtalade förhållandena blir föremål för överväganden. Utskottet får med anledning härav anförda följande.

Genom ett regeringsbemyndigande den 9 april 1981 tillkallades en parlamentariskt sammansatt kommitté (Jo 1981:05) med uppgift att förut-sättningslöst pröva olika vägar att förbättra ägo- och ägarstrukturen för jordbruks- och skogsfastigheter.

Utgångspunkten för kommitténs arbete är att landets jordbruks- och skogsmark skall utnyttjas aktivt och på ett ändamålsenligt sätt. Härigenom tryggas också sysselsättningen för de yrkesverksamma inom jordbruket och skogsbruket samt inom den industri som sysslar med förädling av dessa näringars produkter.

För att få till stånd förbättringar är det enligt direktiven nödvändigt med mera brett anlagda insatser. Markägare av alla kategorier bör göras mer benägna att medverka till strukturförbättringar eller att avyttra sina fastighe-

ter eller sina andelar i fastigheter. Därför är det nödvändigt med både sådana åtgärder som underlättar önskvärda förändringar och sådana som försvårar det passiva ägandet eller förhindrar att det ökar. Sälunda bör kommittén pröva olika möjligheter att genom ekonomiska åtgärder främja strukturförbättringar. Strävan bör också vara att åstadkomma sådana ändringar i reglerna om fastighetsbildningsförrättningar att myndigheternas kostnader och tidsåtgång kan minskas.

I samband med riksdagens behandling av förslaget till jordförvärvslag uttalades att möjligheterna att begränsa dödsbos innehav av jordbruks- och skogsmark borde prövas. Vidare skulle prövas möjligheterna att förhindra att dödsbon vid upplösning ersätts av samägande. Regeringen uppdrog i februari 1979 åt utredningen (Ju 1977:07) om ställföreträdare för dödsbo i vissa fall. m. m. att pröva bl. a. nämnda fråga (Dir. 1979:11). Samägande av jordbruksfastigheter som inte har samband med den tidigare ägarens dödsfall faller utanför det här aktuella utredningsuppdraget.

Som framhålls i motionen skall, efter att en jordbruksfastighet förvärvats på offentlig auktion enligt lagen om samäganderätt, tillståndsprovning enligt JFL ske i vanlig ordning. Det görs sälunda inte något undantag vid tillståndsprovning på grund av att egendomen ropats in på sådan auktion. Det är därvid obestridligt att det vid tillämpningen av nuvarande lagregler i vissa fall kan uppstå problem som lägger hinder i vägen för en ändamålsenlig strukturrationalisering. Detta är givetvis inte tillfredsställande.

Den i motionen väckta frågan om avvägningar mellan JFL och lagen om samäganderätt är emellertid, som framgår av det föregående, nära förknippad med de spörsmål som behandlas av förut redovisade båda utredningar på fastighetsrättens område och bör prövas i nämnda sammanhang. Strukturutredningen befinner sig i slutfasen av sitt arbete och utredningen om ställföreträdare för dödsbo i vissa fall torde komma att slutföra sitt uppdrag inom det närmaste året. Hithörande frågor torde därför inom relativt kort tid bli föremål för provning inom regeringskansliet.

I avvaktan härpå föreslår utskottet att motion 1982/83:999 nu lämnas utan ytterligare åtgärd från riksdagens sida.

Vissa omarronderingsfrågor

I motionerna 1982/83:1439 yrkande 2 och 1982/83:1563 behandlas den omarronderingsverksamhet som pågår i Kopparbergs och Västernorrlands län inom vissa områden som f. n. kännetecknas av betydande ägosplittring och komplicerade äganderättsförhållanden. Motionärerna har i och för sig inte något att invända mot ifrågavarande strukturrationalisering men anser att myndigheterna fastställt alltför höga krav när det gäller minsta areal för nybildade självständiga fastigheter, ca 40–50 ha. De krav som uppställts vad gäller slutresultatet av t. ex. omarronderingen i Gagnef grundas sälunda på vad som från renodlat skogsekonomiska utgångspunkter är en långsiktigt

ekonomiskt rationell brukningsenhet. Kravet innebär en avverkning om 200 skogskubikmeter per år vilket motsvarar ca 40 ha skogsmark. Markägare som inte når upp till 40 ha kan köpa tillskottsmark eller gå ihop med andra för att nå upp till minimikravet eller få andel i gemensamhetsskog. Enligt motion 1439 bör vid det fortsatta arbetet med omarrondering betydligt lägre gräns tillåtas för självständig fastighetsbildning. I motion 1563 påpekas att gemensamhetsskog från såväl skattesympunkt som andra synpunkter blivit ett icke attraktivt sätt att lösa ut mycket små rättsinnehav vid en arronderingsförrättning. Särskilda åtgärder är därför nödvändiga att vidta för att göra gemensamhetsskog till ett godtagbart alternativ för ett större antal rättsinnehavare med små ägoinnehav.

De frågor som berörs i motionerna faller inom ramen för den i det föregående omnämnda utredningen om förbättrad fastighetsstruktur inom jordbruket och skogsbruket. Kommittén (Jo 1981:05) skall enligt sina direktiv bl. a. undersöka om strukturförbättringar kan främjas genom ändringar i skattelagstiftningen. Kommittén bör särskilt överväga frågan om ändrade regler för beskattning av gemensamhetsskogar. Om kommittén anser att dessa regler bör ändras, bör kommittén ta ställning till om skattereglerna även i fortsättningen bör vara likartade för å ena sidan gemensamhetsskogar och å andra sidan andra marksamfälligheter.

Kommitténs förslag kan som anförts i det föregående väntas föreligga inom kort. I avvaktan härpå bör nu ifrågavarande motionsyrkanden inte föranleda någon riksdagens ytterligare åtgärd.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *jordförvärvslagens besvärregler* att riksdagen avslår motion 1982/83:476,
2. beträffande *avvägningar mellan jordförvärvslagen och lagen om samäganderätt* att riksdagen lämnar motion 1982/83:999 utan ytterligare åtgärd,
3. beträffande vissa *omarronderingsfrågor* att riksdagen lämnar motionerna 1982/83:1439 yrkande 2 och 1982/83:1563 utan ytterligare åtgärd.

Stockholm den 8 november 1983

På jordbruksutskottets vägnar

EINAR LARSSON

Närvarande: Einar Larsson (c), Håkan Strömberg (s), Arne Andersson i Ljung (m), Grethe Lundblad (s), Ove Karlsson (s), Hans Wachtmeister (m), Gunnar Olsson (s), Martin Segerstedt (s), Jan Fransson (s), Margareta Winberg (s), Jens Eriksson (m), Börje Stensson (fp), Lennart Brunander (c), Bo Arvidson (m) och Berit Edvardsson (vpk).

Särskilt yttrande

Vissa omarronderingsfrågor (mom. 3)

Arne Andersson i Ljung, Hans Wachtmeister, Jens Eriksson och Bo Arvidson (alla m) anför:

Från äganderättsliga utgångspunkter anser vi det vara en synnerligen viktig principiell fråga att inte högre gräns för att bilda självständig enhet sätts än vad som från enbart rationella synpunkter betingas. Således anser vi det fullt legitimt att vara ägare till en fastighet som på intet sätt utgör fullt försörjningsunderlag för sin ägare. Skulle sådana gränser eftersträvas skulle betydligt högre gränser än vad som hittills varit aktuellt erfordras.

Med hänsyn till att vi inte känner till innehållet i utredningen om en förbättrad fastighetsstruktur inom jordbruket som inom kort är att vänta, avstår vi vid detta tillfälle från att reservera oss men har ändå med detta särskilda yttrande önskat markera den vikt vi fäster vid denna fråga.