

Jordbruksutskottets betänkande

1981/82:29

om jordförvärvslagen

Motioner

I motion 1981/82:1439 av Stig Josefson (c) yrkas att riksdagen beslutar ändra jordförvärvslagen så att även andra än sökanden medges besvär rätt i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motion 1981/82:1909 av Göthe Knutson och Gullan Lindblad (båda m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär att nya regler utformas som klart anger att en överprövning skall kunna komma till stånd även i sådana fall som motionen beskriver.

I motion 1981/82:1920 av Martin Olsson m. fl. (c) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring av jordförvärvslagen att reella möjligheter ges även för förvärv av deltids- och kombinationsjordbruk.

Utskottet

Utskottet behandlar i detta betänkande tre motioner med anknytning till jordförvärvslagen (1979:230), närmare bestämt lagens regler om besvär rätt och om förvärv av begränsat utvecklingsbara resp. ej utvecklingsbara lantbruksföretag.

Besvär rätten. I motion 1439 anförs att enligt praxis vid tillämpningen av jordförvärvslagen (JFL) och förvaltningslagen äger endast den som vägrats förvärvstillstånd av lantbruksnämnden besvär rätt. Detta kan enligt motionen få resultat som ter sig stötande, t. ex. i de fall då lantbruksnämnden haft kontakt med flera presumtiva köpare till en viss jordbruksfastighet utöver den som slutligen erhållit förvärvstillstånd. Den eller de intressenter som därvid förbigåtts känner sig ofta rättslösa när de inte kan få ärendet överprövat. Motionären föreslår därför att jordförvärvslagen ändras så att besvär rätt medges även för presumtiva köpare som varit föremål för behandling i lantbruksnämnden eller som nämnden varit i kontakt med under ärendets handläggning.

I motion 1909 diskuteras besvär sreglerna i JFL från en annan utgångspunkt, nämligen med hänvisning till de fall då förvärvstillstånd vägras med tillämpning av prisprövningsregeln i lagens 4 §. Enligt motionen har det varit en allmän uppfattning att säljaren till en jordbruksfastighet skulle ha rätt att besvara sig hos lantbruksstyrelsen och i sista hand hos regeringen om för hög köpeskilling är lantbruksnämndens avslagsgrund. Det har

t. o. m. i lantbruksstyrelsens anvisningar till JFL angetts att säljaren har besvärsmått i sådana fall. Från statsrådsberedningens sida har emellertid uttalats — med hänvisning till allmänna principer i förvaltningsrätten — att säljarens intressen i angivna fall inte sammanfaller med JFL:s jordpolitiska målsättning och att säljaren därför skall vägras besvärsmått. Enligt motionärerna kräver emellertid rättssäkerheten och intresset att motverka godtycke vid tillämpningen av prisprövningsregeln att en möjlighet till överprövning av lantbruksnämndens bedömning införs.

Vad först beträffar kraven i motion 1909 på en självständig besvärsmått för säljaren i vissa fall får utskottet anföra följande.

Enligt 4 § första stycket 1 JFL skall förvärvstillstånd vägras om köpeskilningen eller annan ersättning inte endast obetydligt överstiger egendomens värde med hänsyn till dess avkastning och övriga omständigheter. Denna prisprövningsregel, som saknade direkt motsvarighet i äldre jordförvärvslagstiftning, är tillämplig på alla förvärv som omfattas av lagen, utom vissa kommunala förvärv enligt 8 § och förvärv på offentlig auktion enligt 17 § resp. 8 § lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m. m. Vidare får förvärvstillstånd utan hinder av 4 § första stycket 1 lämnas om det finns särskilda skäl till det.

Av förarbetena till ifrågakavande bestämmelse framgår att priskontrollen var avsedd att tillgodose vissa jordpolitiska syften (prop. 1978/79:85, JoU 1978/79:19). Enligt propositionen (s. 25 f) var det angeläget att jordförvärvslagen gavs en sådan utformning att den i samspel med andra åtgärder från samhällets sida mer effektivt motverkade omotiverade prisstegringar på jordbruks- och skogsmark och spekulation i sådan mark. Det erinrades om att jordbrukspolitikens mål bl. a. var att tillförsäkra dem som är sysselsatta inom jordbruket i alla delar av landet en ekonomisk och social standard, som är likvärdig med den som andra grupper uppnår samtidigt som konsumenternas berättigade krav på säker tillgång till livsmedel av god kvalitet till rimliga priser tillgodoses. Detta innebar att det var angeläget att priset på jordbruksmarken inte översteg det värde som motsvarade en skäligen avkastning av marken. Avsikten med den föreslagna prisprövningen var dock inte att snabbt åstadkomma en radikal förändring av prisnivån på jordbruksfastigheter. Syftet var i stället att i första hand bryta de senare årens onormala prisutveckling och nå en bättre anpassning av fastighetsprisernas utveckling till förändringarna i den allmänna prisnivån. Syftet var också att få ett hjälpmedel att styra strukturaliseringen så att tillgänglig mark kunde tillföras enheter som bäst behövde förstärkas.

De lagregler om besvärsmått 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 besvärberättigades 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 besvärberättigades krets överlämnats åt rättstillämpningen, fränsett de fall då en specialförfattning innehåller en precisering av denna.

Frågan i vilken utsträckning besvär rätt 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 besvärberättigade. Den som företräder ett intresse, vilket framstår som främmande för prövningen av det aktuella ärendet, är inte behörig att föra talan i ärendet.

Regeringen har som högsta besvärinstans i hithörande frågor tillämpat en praxis av innebörd att säljaren saknar besvär rätt i ett ärende där köparen förvägrats förvärvstillstånd med tillämpning av 4 § första stycket 1 JFL. Detta motiveras med att säljarens intresse att få ut högsta möjliga pris för en jordbruksfastighet inte ingår bland de intressen som skall beaktas enligt JFL. Samma ståndpunkt intas numera av lantbruksstyrelsen.

Utskottet har vid behandlingen av detta ärende inhämtat vissa statistiska uppgifter rörande tillämpningen av JFL. Av dessa framgår att för budgetåret 1980/81 var för hög köpeskilling den vanligaste avslagsgrunden totalt sett för hela riket. Av sammanlagt 620 avslagna ansökningar tillämpades sålunda i 274 fall prisprövningsregeln som grund för avslag. Antalet avslag jämlikt 4 § första stycket 3 (rationaliseringsskäl) var 259.

Utskottet har i och för sig förståelse för de synpunkter som i motion 1909 anförts till stöd för en självständig besvär rätt för säljaren i nu aktuella jordförvärvsärenden. Bl. a. intresset av en enhetlig rättstillämpning talar till förmån för att värderingsfrågor kan bli föremål för prövning i flera instanser än i lantbruksnämnden. Emellertid förekommer det, enligt vad utskottet erfarit, i mycket stor utsträckning att köparen utnyttjar sin besvär rätt i dessa fall. Utskottet vill i detta sammanhang också erinra om de bestämmelser i jordförvärvsförordningen (1979:231) som innebär att frågor om förvärvstillstånd i vissa fall skall prövas ex officio av lantbruksstyrelsen när skiljaktiga meningar föreligger i lantbruksnämnden (7 §). Enligt 8 § samma förordning gäller vidare att lantbruksstyrelsen kan överlämna tillståndsärenden till regeringen för prövning, om särskilda skäl föranleder det.

Bl. a. med hänsyn till det nu anförda finner utskottet inte skäl att föreslå ändring av JFL i syfte att införa en självständig besvär rätt för säljaren i de fall som anges i motion 1909. Motionen avstyrks således.

Utskottet vill i anslutning till motion 1439 framhålla att en utvidgning av sakägarkretsen enligt motionsförslaget skulle innebära att sakägarbegreppet i åsyftade fall kom att omfatta en alltför obestämd personkrets, något som förefaller mindre lämpligt från både praktiska och principiella synpunkter. Bl. a. skulle den föreslagna ordningen innebära ett klart avsteg från allmänna förvaltningsrättsliga principer. Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet även motion 1439.

Förvärv av begränsat utvecklingsbara och ej utvecklingsbara företag. Enligt motion 1920 önskar många människor förvärva mindre jordbruksfastigheter. I de flesta fall är det dock svårt att få förvärvstillstånd, eftersom rationaliseringskravet ger anledning att sammanföra fastigheten med någon av grannfastigheterna eller att egendomen övertas av lantbruksnämnden för framtida strukturrationalisering. För att bevara en levande landsbygd behövs dock enligt motionärerna sådana mindre jordbruk där innehavaren t. ex. kombinerar verksamheten med annan näring i bygden eller pendlar till annan ort. Det finns således starka regionalpolitiska skäl att tillåta förvärv av sådana egendomar. Andra skäl härtill kan enligt motionen vara det ökande intresset för småskaligt skogsbruk, alternativa odlingsmetoder, nya grödor och smådjurskötsel av olika slag. Motionen utmynnar i en hemställan att jordförvärvslagen ändras så att reella möjligheter ges för förvärv av deltid- och kombinationsjordbruk.

Utskottet får erinra om att en av grundtankarna bakom 1979 års jordförvärvslag var att lagen skulle stå i överensstämmelse med de regionalpolitiska strävandena (se bl. a. prop. 1978/79:85 s. 37 f). Enligt uttalanden i förarbetena skulle sålunda större hänsyn än dittills tas till de regionalpolitiska förutsättningarna vid tillämpning av lagens allmänna regler. Sådana generella hänsynstaganden bedömdes emellertid inte tillräckliga för att främja tillkomsten av lantbruksföretag inom områden där detta var särskilt angeläget från regionalpolitisk synpunkt. De allmänna bestämmelserna i lagen tar nämligen främst sikte på utvecklade och utvecklingsbara företag. Lagen borde därför utformas så att i sådana områden etablering och utveckling främjas även av sådana lantbruksföretag som är begränsat utvecklingsbara eller som ej är utvecklingsbara. I enlighet härmed har i lagens 7 § intagits bestämmelser som gör det möjligt att av regionalpolitiska skäl förbehålla begränsat utvecklingsbara och ej utvecklingsbara företag åt brukare som är bosatta på orten om företagen behövs som komplement till annan sysselsättning. Vidare är det möjligt att vägra förvärvstillstånd om egendomen behövs som tillskott till ett begränsat utvecklingsbart eller ej utvecklingsbart företag. Vid prövning av förvärv som avser nyetablering på ej utvecklingsbara eller begränsat utvecklingsbara jordbruk måste givetvis de regionalpolitiska synpunkterna vägas mot behovet av marktillskott till inom området redan etablerade jordbrukare.

Utskottet vill i detta sammanhang också hänvisa till bestämmelserna om

prisstöd till jordbruket i norra Sverige, som f. n. ses över av en särskild utredning. Vidare må erinras om möjligheterna att erhålla statligt stöd för att främja sysselsättning och service i glesbygd enligt förordningen (1979:638) om statligt stöd till glesbygd. Denna förordning, som trädde i kraft den 1 juli 1979, har ersatt förordningarna om statligt stöd till skärgårdsföretag resp. om särskilt stöd till lantbruksföretag i vissa glesbygder.

Men hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motion 1920.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *jordförvärvslagens besvärregler*
 - a) att riksdagen avslår motion 1981/82:1439,
 - b) att riksdagen avslår motion 1981/82:1909,
2. beträffande *förvärv av begränsat utvecklingsbara och ej utvecklingsbara lantbruksföretag*

att riksdagen avslår motion 1981/82:1920.

Stockholm den 15 april 1982

På jordbruksutskottets vägnar

EINAR LARSSON

Närvarande: Einar Larsson (c), Svante Lundkvist (s), Maj Britt Theorin (s), Börje Stensson (fp), Grethe Lundblad (s), Hans Wachtmeister (m)*, Filip Johansson (c), Gunnar Olsson (s)*, Sven Eric Lorentzon (m), Håkan Strömberg (s), Martin Segerstedt (s), Jens Eriksson (m)*, Lennart Brunander (c), Jan Fransson (s) och Åke Persson (fp)*.

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

Jordförvärvslagens besvärregler (mom. 1 b)

Hans Wachtmeister, Sven Eric Lorentzon och Jens Eriksson (alla m) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 3 som börjar med "Utskottet har i" och slutar med "avstyrks således" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill i sammanhanget erinra om att det i samband med förarbetena till 1979 års jordförvärvslag höjdes många kritiska röster mot förslaget att införa en offentligrättslig priskontroll vid förvärv av jordbruksfastigheter. Enligt många bedömare utgjorde detta ett betydelsefullt avsteg från det i vårt land rådande samhällsekonomiska systemet, som i

princip bygger på fri marknadshushållning. Vid riksdagsbehandlingen anfördes, främst med utgångspunkt i en reservation av moderata samlingspartiet till utskottets betänkande 1978/79:19, farhågor för de tillämpningsproblem och andra praktiska svårigheter som den föreslagna priskontrollen ansågs kunna leda till. Enligt samma reservation skapades dessutom genom den föreslagna ordningen ett utrymme för godtycke och ett mått av rättsosäkerhet som inte kunde accepteras. Riksdagens majoritet biföll emellertid lagförslaget i dess helhet, bortsett från en redaktionell jämkning som saknar betydelse i detta sammanhang.

Utskottet har med det anförda velat understryka att frågan om besvärsrätt måste bedömas bl. a. mot bakgrund av allmänt principiella överväganden rörande innebörden av de beslut som grundas på den aktuella prisprövningsregeln. Om en ansökan om förvärvstillstånd avslås på grund av för hög köpeskilling innebär detta ett långtgående ingrepp i avtalsfriheten och i avtalsparternas privatekonomiska förhållanden. Med den praxis som enligt det tidigare anförda tillämpas av besvärsmyndigheterna har säljaren dock ingen möjlighet att besvärsvägen få till stånd en omprövning av den värdering av hans fastighet som ligger till grund för avslagsbeslutet. Det bör påpekas att avkastningsvärdet som grund för värdeberäkningen i sig rymmer många osäkerhetsfaktorer. Speciella komplikationer kan vidare uppstå i tider av vikande lönsamhet inom jordbruket i förening med kraftigt höjda taxeringsvärden. Fall lär ha förekommit där avkastningsvärdet t. o. m. satts lägre än taxeringsvärdet. Enligt utskottets mening bör det vara en självklar princip att medborgarna i ett land vars rättsordning medger relativt långtgående ingrepp i den privata rättssfären också ges möjligheter att få sådana myndighetsbeslut omprövade i högre instans. Att överlåtaren i nu åsyftade fall inte tillerkänts en självständig besvärsrätt måste betecknas som en allvarlig brist från rättssäkerhetssynpunkt. Intresset av en enhetlig rättstillämpning i hithörande frågor talar också till förmån för att besvärmöjligheterna utvidgas. Det anförda innebär att utskottet instämmer i de synpunkter som framförts i motion 1909 och förordar en ändring av JFL som tillgodoser motionärernas önskemål om besvärsrätt för överlåtaren.

dels utskottets hemställan under 1 b bort ha följande lydelse:

1. b) att riksdagen med bifall till motion 1981/82:1909 hos regeringen hemställer om förslag till ändring av jordförvärvslagen i de hänseenden utskottet angett,