

Nr 90

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till förköpslag m. m.; given Stockholms slott den 31 mars 1967.

Under återopande av bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till

- 1) förköpslag;
- 2) lag angående ändrad lydelse av 4 kap. 10 § lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom;
- 3) förordning om ändrad lydelse av 5 § stämpelskatteförordningen den 21 maj 1964 (nr 303).

GUSTAF ADOLF

Herman Kling

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att kommun skall ha förköpsrätt vid försäljning som omfattar sådan mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen behövs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Förslaget innebär att kommunen får förvärva den egendom som köpet avser från säljaren på de villkor som avtalats mellan denne och köparen. Syftet med den föreslagna lagen är att förbättra kommunernas möjligheter att på ett tidigt stadium förvärva mark som behövs för samhällsutvecklingen och därigenom åstadkomma en dämpning av prisutvecklingen i fråga om sådan mark.

Om säljare eller köpare bestrider förköpsrätt måste kommunen söka tillstånd till förköpet hos Kungl. Maj:t. Härvid prövas om marken behövs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordningar. Är så inte fallet skall tillstånd vägras. Tillstånd skall vägras också i vissa andra fall, t. ex. om det med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller till villkoren för eller omständigheterna vid köpet framstår som obilligt att förköp sker.

I vissa fall får förköpsrätt inte utövas, t. ex. om försäljningen avser fastighet med en areal som understiger 3 000 m² och ett taxeringsvärde som är

lägre än 200 000 kronor eller om staten är säljare eller köpare eller om försäljningen äger rum mellan nära släktingar.

När förköp sker kan köpevillkoren i vissa fall jämkas på talan av kommunen. Kommunen skall ersätta säljaren för dennes förlust på grund av jämkningen. Så snart förköp fullbordats skall kommunen ersätta köparen för dennes utlägg i samband med köpet och för nödvändiga kostnader som han lagt ned på fastigheten.

I fråga om tomträttslagstiftningen innebär propositionen att minimitiden för avgäldsperioderna i fråga om tomträtt som upplåts för bostadsändamål förkortas från 20 år till 10 år. Syftet med ändringen är att skapa bättre förutsättningar för det allmänna att tillgodogöra sig värdestegringen på mark.

Den föreslagna lagstiftningen avses träda i kraft den 1 januari 1968.

Förslag
till
Förköpslag

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Kommun har förköpsrätt enligt denna lag vid försäljning omfattande sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen kräves för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning.

2 §.

Förköpsrätt får utövas, om sådan egendom som avses i 1 § helt eller delvis är belägen inom kommunens eget område eller inom det kommunblock som kommunen eller dess huvuddel tillhör. Om egendomen helt eller delvis är belägen i annan kommun, får förköpsrätt utövas endast om denna kommun samtycker till förköpet.

3 §.

Förköpsrätt får ej utövas, om

1. den sålda fastigheten eller, när försäljningen avser flera fastigheter, varje fastighet har en ägovidd som understiger 3 000 kvadratmeter och ett värde som är lägre än 200 000 kronor,

2. staten är säljare och försäljningen icke sker enligt lagen den 4 januari 1927 (nr 1) angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall samt till upplåtelse av sådan jord under tomträtt,

3. staten eller landstingskommun är köpare,

4. köparen är säljarens make och ej heller om köparen eller, när makar förvärvar gemensamt, endera av dem är säljarens eller också, om denne är gift, hans makes avkomling, adoptivbarn, syskon eller adoptivbarns eller syskons avkomling,

5. försäljningen sker på exekutiv auktion,

6. försäljningen avser endast andel av fastighet samt köparen redan äger annan andel i fastigheten och denna andel förvärvats på annat sätt än genom gåva.

Första stycket 1 äger motsvarande tillämpning, om försäljningen avser del av fastighet. Frågan huruvida förköpsrätt får utövas skall därvid bedömas som om köpet avsett den odelade fastigheten. Sökes lagfart innan förköpsrätt utövas, bedömes frågan i stället med hänsyn till delen, om denna är utbruten, eller, när försäljningen avser område av fastighet, tillstånd till avstyckning meddelats.

Som värde gäller taxeringsvärdet på fastigheten eller den taxeringsenhet, i vilken fastigheten ingår, året före det år då försäljningen skedde. Sökes lagfart innan förköpsrätt utövas, gäller i stället taxeringsvärdet året före det år då lagfart sökes eller, om särskilt taxeringsvärde icke finns för det året, det värde som lägges till grund för bestämmandet av stämpelskatten.

Förköp i strid med bestämmelserna i denna paragraf är utan verkan.

4 §.

Har ägare av fast egendom skriftligen erbjudit den kommun där egendomen är belägen att till bestämt pris och på i övrigt angivna villkor förvärva egendomen och vill kommunen antaga erbjudandet, åligger det kommunen att underrätta säljaren om detta inom tre månader. Om detta ej skett eller om kommunen avvisat erbjudandet, får förköp med anledning av försäljning av egendomen, som äger rum inom två år efter erbjudandet, ske endast om priset är lägre eller villkoren för försäljningen tillsammans antagna är avsevärt ogynnsammare för ägaren än de som gällde för erbjudandet till kommunen.

Har kommun förklarat sig avstå från att utöva förköpsrätt i fråga om en tillämnad försäljning inom dess område, får förköp ej ske med anledning av försäljningen.

5 §.

Förköpsrätten innebär att kommunen får förvärva den egendom köpet avser från säljaren på de villkor som avtalats mellan denne och köparen. Kommunens förvärv kallas förköp.

Säljaren är skyldig att på anmodan av kommunen upplysa om de bestämmelser som gäller för försäljningen och som icke framgår av köpehandling-
en. Bestämmelse som kommunen varken ägde eller bort äga kännedom om när förköpsrätten utövades får göras gällande mot kommunen endast om särskilda skäl föreligger.

Villkor som avtalats mellan säljaren och köparen får jämkas, om det är oundgängligt med hänsyn till arten av köparens åtagande gentemot säljaren. Kommunen skall ersätta säljaren för dennes förlust på grund av jämkningen.

Väcker kommunen ej talan om jämkning inom tre månader från det förköpet fullbordades, är rätten till talan förlorad. Om kommunen när förköpet utövades ej ägde kännedom om den bestämmelse som föranleder jämkningen räknas tiden dock från den dag då det blev avgjort att bestämmelsen får göras gällande mot kommunen.

6 §.

Lös egendom som ingår i förköpet skall undantagas från detta, om köparen yrkar det. På yrkande av kommunen skall lös egendom undantagas, om egendomen utan olägenhet kan skiljas från återstoden. Undantages egendom, skall köparen betala så mycket av köpeskillingen som belöper på det som undantages och kommunen betala återstoden. Väcker ej köparen eller kommunen talan om undantagande inom tre månader från det förköpet fullbordades, är rätten till talan förlorad.

Talan av köparen om undantagande av lös egendom från förköpet väckes mot kommunen. Talan av kommunen väckes mot köparen. Rätten skall underrätta säljaren om rättegången. Denne äger föra talan i målet såvitt angår hans rätt. Bifalles talan om undantagande, skall rätten fastställa vad köparen och kommunen har att betala till säljaren.

7 §.

Förköpsrätten utövas genom att kommun inom tid som anges i andra stycket underrättar säljare och köpare om beslut att utöva förköpsrätt samt anmäler detta beslut till inskrivningsdomaren med företeende av bevis om underrättelserna. Avser beslutet fastighet inom annan kommuns område, gäller vad som sagts om underrättelse till säljare och köpare också den and-

ra kommunen. Beslutet skall antecknas i fastighetsboken för varje fastighet som ingår i försäljningen.

Förköpsrätten skall utövas sist på den inskrivningsdag som infaller närmast efter tre månader från det lagfart söktes på köparens förvärv eller, om förvärvstillstånd fordras enligt jordförvärvslagen den 14 maj 1965 (nr 290) eller lagen den 30 maj 1916 (nr 156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag, från det tillstånd söktes. Om säljaren eller köparen, med överlämnande av styrkt avskrift av köpehandling, innan lagfart eller tillstånd sökts, anmäler försäljningen till den eller de kommuner där den fasta egendomen är belägen, räknas tiden i stället från det kommunen mottog sådan anmälan. Var avskrift av köpehandling ej bifogad ansökan eller anmälan, räknas tiden först från det kommunen mottog sådan handling.

Utövas förköpsrätten ej inom föreskriven tid, är förköpsrätten förlorad.

8 §.

Talan mot kommuns beslut om förköp prövas som om beslutet gällt förvärv efter frivillig överlåtelse.

9 §.

Kommun som utövat förköpsrätt är skyldig att söka tillstånd till förköpet, om säljaren eller köparen bestrider förköpsrätten på sätt och inom tid som anges i andra stycket. Frågan om tillstånd till förköp prövas av Konungen. Tillstånd skall vägras, om

1. egendom som avses i 1 § ej ingår i försäljningen eller ingår däri men ej är belägen inom kommunens eget område eller inom kommunblock som anges i 2 §,

2. enligt 4 § första stycket förköp ej får ske,

3. det är obilligt att förköp sker med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller villkoren för eller omständigheterna vid försäljningen.

Bestridande enligt första stycket anmäles hos inskrivningsdomaren för anteckning i fastighetsboken sist på den inskrivningsdag som infaller närmast efter en månad från det förköpsrätten utövades. Inskrivningsdomaren skall ofördröjligen underrätta kommunen om bestridandet. Kommunens ansökan om tillstånd till förköpet skall ha inkommit till Konungen inom en månad från det bestridandet antecknades. Sökes tillstånd ej i rätt tid, är förköpet utan verkan.

När en kommun utövar förköpsrätt i fråga om egendom i annan kommun, äger den kommun där egendomen är belägen påkalla att Konungen prövar frågan om tillstånd till förköpet. Ansökan om sådan prövning skall ha inkommit till Konungen, inom en månad från det förköpsrätten utövades. Tillstånd till förköpet skall vägras, om förköpsrätt ej får utövas enligt 2 §.

10 §.

Sedan kommunens beslut om förköp vunnit laga kraft samt tillstånd till förköpet givits eller tiden för bestridande av förköpsrätten enligt 9 § första stycket eller för ansökan enligt 9 § tredje stycket utgått utan att bestridande anmälts eller ansökan gjorts, är förköpet fullbordat.

11 §.

När förköp fullbordats, anses egendomen ha övergått från säljaren till kommunen vid tidpunkten för försäljningen genom frivillig överlåtelse på de villkor som avses i 5 §. Därvid skall dock följande iakttagas.

Har köparen innan förköpet fullbordades fullgjort åtagande som grundar sig på köpet, får kommunen tillgodoräkna sig detta i förhållande till säljaren.

Sedan förköpsrätt utövats, får säljaren icke med verkan mot kommunen häva köpet under återopande av att köparen brustit i något åtagande som skulle ha fullgjorts före den tidpunkt då förköpet fullbordades.

Vid tillämpning beträffande förköp av vad som gäller om rätt för köpare av fast egendom att häva köpet, fordra avdrag på köpeskillingen eller kräva ersättning för skada skall frågan om köparens goda tro och vad denne förutsatt vid köpet utöver köpehandlingens innehåll hänföras till kommunen och bedömas med hänsyn till tidpunkten för förköpsrättens utövande.

12 §.

Köp av fast egendom är för sin giltighet beroende av att förköp ej sker. Är frågan om förköp ännu ej avgjord, skall beträffande lagfart sådant hinder anses möta som avses i 10 § förordningen den 16 juni 1875 (nr 42) angående lagfart å fång till fast egendom.

Har lagfart beviljats i strid med första stycket, är förköpsrätten förlorad. Har förköp skett, är det utan verkan. Motsvarande gäller när förvärvstillstånd meddelats i strid med 2 § andra stycket jordförvärvslagen eller i strid med 5 § andra stycket lagen om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag.

När förköpet fullbordats, skall köparen till kommunen överlämna de handlingar angående fastigheten som köparen innehar och som är av betydelse för kommunen såsom ägare av fastigheten.

13 §.

När förköpet fullbordats, skall kommunen ersätta köparen för vad denne enligt åtagande i köpeavtalet fullgjort före fullbordandet och för nödvändig kostnad i samband med köpet. På belopp som kommunen på grund härav har att utge skall kommunen betala sex procent ränta. Kommunen skall dessutom ersätta köparen för nödvändig kostnad som nedlagts på egendomen utöver vad som skäligen motsvarar värdet av den avkastning som köparen erhållit.

Har köparen avverkat skog annat än till husbehov eller avhänt egendomen annat än dess vanliga avkastning, äger kommunen erhålla ersättning härför. Detsamma gäller om köparen skadat egendomen eller eljest föranlett att den minskat i värde, om och i den mån det med hänsyn till förfarandets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan anses skäligt.

14 §.

Twist om fråga som avses i 5 § andra eller tredje stycket, 6 § eller 13 § upptages av rätten i den ort där den fasta egendomen är. Ligger egendomen under flera domstolar, upptages tvisten av den rätt under vilken huvuddelen ligger.

I mål som avses i första stycket skall kommunen svara för å omse sidor uppkomna kostnader i underrätten, i den mån annat ej föranledes av 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken. Beträffande skyldigheten att svara för kostnad i högre rätt gäller, med tillämpning i övrigt av 18 kap. rättegångsbalken, att kommunen, om annat ej föranledes av 18 kap. 6 och 8 §§ samma balk, all-

tid själv skall bära såväl sina egna kostnader som kostnad som åsamkas motpart genom att kommunen fullföljt talan.

15 §.

Har underrättelse enligt 4 § första stycket eller enligt 7 § första stycket av kommunen avlämnats i rekommenderat brev på postanstalt inom landet för befordran till mottagarens vanliga adress, anses kommunen ha fullgjort vad som ankommer på kommunen.

Ligger egendomen inom skilda inskrivningsdomares områden anses anmälan enligt 7 eller 9 § gjord först när anmälan skett till samtliga inskrivningsdomare.

16 §.

Bestämmelserna i 1—15 §§ om försäljning av fast egendom äger motsvarande tillämpning, när sådan egendom går i byte.

17 §.

Närmare bestämmelser för tillämpningen av denna lag, meddelas av Konungen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1968. Lagen äger icke tillämpning på köp eller byte som skett före ikraftträdandet. Vad som enligt 3 § första stycket 6 gäller för det fall att andel förvärvats genom gåva avser icke andelsförvärv genom gåva som fullbordats före ikraftträdandet.

Förslag

till

Lag**angående ändrad lydelse av 2 kap. 57 § och 4 kap. 10 § lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom**

Härigenom förordnas, att 2 kap. 57 § och 4 kap. 10 § lagen den 14 juni 1907 om nyttjanderätt till fast egendom¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)***2 KAP.****57 §.**

Sker försäljning ————— särskilt stadgat.
Motsvarande sätt ————— i byte.

Arrendatorn äger icke förköpsrätt om kommun förvärvar fastigheten genom förköp enligt förköpslagen den 1967 (nr).

4 KAP.**10 §**

Avgälden skall utgå med oförändrat belopp under vissa tidsperioder, med rätt för såväl fastighetsägaren som tomträttshavaren att under näst sista året av varje period väcka talan angående omprövning av avgäldens belopp för nästföljande period. Sker det ej, skall avgälden under den perioden utgå med samma belopp som förut, där ej före den i första punkten angivna fristens utgång annat avtalats. Om ej längre tid överenskommes, utgör varje period *tjugu* år, den första räknad från upplåtelsen eller den senare dag som däri angivits.

Upplåtes tomträtt väsentligen för annat ändamål än bostadsbebyggelse, må därvid överenskommas kortare tidsperioder än i första stycket sägs, dock minst tio år.

Avgälden skall utgå med oförändrat belopp under vissa tidsperioder, med rätt för såväl fastighetsägaren som tomträttshavaren att under näst sista året av varje period väcka talan angående omprövning av avgäldens belopp för nästföljande period. Sker det ej, skall avgälden under den perioden utgå med samma belopp som förut, där ej före den i första punkten angivna fristens utgång annat avtalats. Om ej längre tid överenskommes, utgör varje period *tio* år, den första räknad från upplåtelsen eller den senare dag som däri angivits.

¹ Senaste lydelse av 2 kap. 57 § se 1943:883 och av 4 kap. 10 § se 1953:415.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1968.

I fråga om tomträtt som upplåtits före lagens ikraftträdande äger äldre lag fortfarande tillämpning. Fastighetsägaren och tomträttshavaren äger dock överenskomma, att period som anges i 4 kap. 10 § första stycket får understiga tjugu men ej tio år. Angående sådan överenskommelse gäller 4 kap. 21 §.

Förslag
till
Förordning
om ändrad lydelse av 5 § stämpelskatteförordningen
den 21 maj 1964 (nr 308)

Härigenom förordnas, att 5 § stämpelskatteförordningen den 21 maj 1964 skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

Överlåtes köp — — — — —	avse inskrivning.
Överlåtes fång — — — — —	första fånget.
Har skatt — — — — —	42 § 2 mom.
Begäran om — — — — —	denna handling.

Tredje stycket äger motsvarande tillämpning vid förvärv genom förköp enligt förköpslagen den 1967 (nr).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1968.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 20 januari 1967.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, KLING, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, PALME, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GUSTAFSSON, GEIJER, MYRDAL, ODHOFF.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *lag om kommunal förköpsrätt m. m.* och anför.

Inledning

Genom beslut den 28 juni 1963 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla sakkunniga för att utreda frågan om åtgärder i syfte att, annorledes än genom expropriation, motverka prisstegringen på mark och förhindra oförtjänta värdestegringsvinster.

De sakkunniga,¹ som antog namnet 1963 års markvärdekommitté, avgav den 14 april 1966 ett betänkande med titeln »Markfrågan del I och II» (SOU 1966: 23 och 24). I betänkandet framläggs skilda förslag till reformer som alla upp bärs av syftet att förbättra balansen mellan tillgång och efterfrågan på bebyggelsemark. Kommittén anser att den fortskridande prisstegringen på mark som behövs för bebyggelse härigenom skall kunna brytas. Betänkandet innefattar förslag om förköpsrätt för kommun till fastigheter och om ändringar i tomträttslagstiftningen. Förslagen torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*. Vidare föreslås ändrade bestämmelser om skatt på realisationsvinst vid försäljning av fast egendom och om beskattning av jordstyckningsrörelse.

Yttranden över betänkandet² har efter remiss avgetts av justitiekanslern, Svea hovrätt, hovrätten för Skåne och Blekinge, hovrätten för Västra Sverige, fortifikationsförvaltningen, försvarets civilförvaltning, försvarets fastighetsnämnd, byggnadsstyrelsen, kammarkollegiet, bankspektionen, för-

¹ Regeringsrådet Sten Walberg, tillika ordförande, riksdagsmännen Tore Bengtsson, Mac P. Hamrin, Herbert Hermansson och Yngve Holmberg, direktören Inge Hörlén samt riksdagsmannen Göran Karlsson. Sedan Bengtsson den 23 november 1964 avlidit, tillkallades den 29 december samma år riksdagsmannen Erik Wörnberg som sakkunnig.

² Sådana remissinstanser som begränsat sina yttranden till betänkandets skatterättsliga delar är inte medtagna.

säkringsinspektionen, konjunkturinstitutet, domänstyrelsen, lantbruksstyrelsen, lantmäteristyrelsen, statens naturvårdsnämnd, kommerskollegium, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statens hyresråd, statens institut för byggnadsforskning, stiftsnämnderna i Uppsala, Lund och Göteborg, överståthållarämbetet och samtliga länsstyrelser, expropriationsutredningen, inskrivningskommittén, statens markdelegation, kommunalrättskommittén, markpolitiska utredningen, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, Svenska riksbyggen, Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund (HSB), Sveriges villaägareförbund, Sportstugefrämjandet, Hyresgästernas riksförbund, Sveriges skogsägareföreningars riksförbund, Riksförbundet Landsbygdens folk (RLF), Sveriges lantbruksförbund, Sveriges industriförbund, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Svensk industriförening, Sveriges hantverks- och industriorganisation, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, Kooperativa förbundet, Svenska företagares riksförbund, Familjeföretagens förening, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska bostadskreditkassan, Sparbankernas bank, Jordbrukets bank, Sveriges jordbrukskasseförbund, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Föreningen för tjänstemän inom Sveriges stadshypoteks- och bostadskreditororganisationer, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Folksam, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet, Stor-Stockholms planeringsnämnd, Stockholmstraktens regionplanenämnd, Kommunalförbundet för Stockholms stads och läns regionala frågor, Sydvästra Skånes kommunalförbund, Svenska pastoratens riksförbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Samfundet för fastighetsvärdering, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Statstjänstemännens riksförbund, Sveriges arbetsledareförbund, Sveriges advokatsamfund, Sveriges lantmätareförening, Svenska kommunal-tekniska föreningen, Föreningen Sveriges häradshövdingar, Föreningen Sveriges stadsdomare samt Sveriges handelsträdgårdsmästareförbund.

Av lantbruksstyrelsen har överlämnats yttranden från lantbruksnämnderna i Stockholms län och stad, Malmöhus län, Göteborgs och Bohus län, Västmanlands län samt Västernorrlands län, av lantmäteristyrelsen yttranden från överlantmätnarna i 20 län, av kommerskollegium från handelskamrarna i landet, av överståthållarämbetet från stadskollegiet i Stockholm, av länsstyrelsen i Stockholms län från lantbruksnämnden i Stockholms län och stad, av länsstyrelsen i Uppsala län från länsarkitekten, överlantmätaren och Uppsalablockets samarbetsnämnd, av länsstyrelsen i Södermanlands län från länsarkitekten, stadsfullmäktige i Eskilstuna och sammanläggningsdelegerade i Nyköping, av länsstyrelsen i Östergötlands län från överlantmätaren och lantbruksnämnden samt drätselkamrarna i Norrköping och Linköping, av länsstyrelsen i Jönköpings län från länsarkitekten, av länsstyrelsen i Kronobergs län från länsarkitekten, överlantmätaren,

länsbostadsnämnden, stadsfullmäktige i Växjö och Kronobergs länsavdelning av Svenska kommunförbundet, av länsstyrelsen i Gotlands län från drätselkammaren i Visby stad samt kommunalnämnderna i Slite köping, Klintehamns kommun och Hemse kommun, av länsstyrelsen i Blekinge län från överlantmätaren, länsbostadsnämnden, lantbruksnämnden, sammanläggningsdelegerade i Ronneby stad och Olofströmsregionen, drätselkammarna i Karlskrona och Karlshamn samt Blekinge läns landstings förvaltningsutskott, av länsstyrelsen i Kristianstads län från stadsfullmäktige i Kristianstad samt kommunalfullmäktige i Perstorps köping och Knislinge kommun, av länsstyrelsen i Malmöhus län från drätselkammarna i Malmö och Lund samt stadskollegiet i Hälsingborg, av länsstyrelsen i Hallands län från stadsfullmäktige i Halmstad, kommunalfullmäktige i Löftadalens kommun och samarbetsnämnden i Falkenbergs kommunblock, av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län från länsbostadsnämnden, länsarkitekten, Göteborgs stadskollegium och stadsfullmäktige i Uddevalla, av länsstyrelsen i Värmlands län från lantbruksnämnden, länsarkitekten och överlantmätaren samt stadsfullmäktige i Arvika, Karlstad, Kristinehamn och Säffle, av länsstyrelsen i Örebro län från överlantmätaren, länsbostadsnämnden, drätselkammarna i Örebro och Karlskoga samt kommunalnämnden i Kumla, av länsstyrelsen i Västmanlands län från länsarkitekten, länsbostadsnämnden, lantbruksnämnden, drätselkammarna i Västerås, Köping och Arboga samt kommunalfullmäktige i Hallstahammar och Skinnskatteberg, av länsstyrelsen i Kopparbergs län från stadsfullmäktige i Falun och Borlänge samt kommunalfullmäktige i Stora Tuna kommun, av länsstyrelsen i Västerorrlands län från drätselkammarna i Härnösand och Sundsvall, länsarkitekten samt Västerorrlands och Jämtlands läns handelskammare, av länsstyrelsen i Jämtlands län från stadsfullmäktige i Östersund, Jämtlands läns avdelning av Svenska kommunförbundet och länsarkitekten, av Västerbottens län från överlantmätaren, länsarkitekten, lantbruksnämnden, länsarbetsnämnden, stadsfullmäktige i Skellefteå samt kommunalnämnden i Vilhelmina köping och Burträsk kommun ävensom av länsstyrelsen i Norrbottens län från lantbruksnämnden, länsarbetsnämnden, länsarkitekten, skogsvårdsstyrelsen och överlantmätaren.

Den principiella frågan om samhällsingripande mot oförtjänt markvärdestegring samt frågorna om kommunal förköpsrätt och om ändringar i tomträttslagstiftningen har beretts inom justitiedepartementet, medan de skatterättsliga frågorna bereds inom finansdepartementet. Jag anhåller nu att få ta upp de frågor som sålunda beretts inom justitiedepartementet. De skatterättsliga frågorna kommer att senare anmälas av chefen för finansdepartementet.

Inom justitiedepartementet har upprättats förslag till förköpslag och lag angående ändrad lydelse av 4 kap. 10 § lagen den 14 juni 1907 (nr 36) s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom jämte viss följdlagstiftning. Förslagen torde få fogas vid statsrådsprotokollet i detta ärende, som *bilaga 2*.

Markfrågan

Tidigare förslag och reformer

Markvärdestegringsfrågan har varit föremål för statsmakternas uppmärksamhet sedan förra århundradet. De förslag till lösning av markvärdestegringens problem som framlagts har huvudsakligen varit inriktade på beskattningens område och syftat till att i större eller mindre omfattning dra in viss värdestegring på mark till det allmänna. Vid sidan härav har förslag även framlagts om överförande av mark i allmän ägo för att på det sättet tillförsäkra det allmänna markvärdestegringen. Det har då varit expropriationslagstiftningen som trätt i förgrunden.

Markutredningen, som hade i uppdrag att utreda frågan om utformningen av en rationell markpolitik rörande jordens användning för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk, föreslog i »Betänkande med förslag till vissa ändringar i expropriationslagstiftningen» (SOU 1948:4) att expropriation skulle få ske för att i kommunal ägo överföra mark som med hänsyn till kommunens framtida utveckling behövdes för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordningar. Förslaget ledde till den ändringen i expropriationslagen den 12 maj 1917 (nr 189) att fastighet får tas i anspråk genom expropriation för att säkerställa att mark på skäliga villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar eller för att eljest i kommuns ägo överföra mark som inte är tätbebyggd för upplåtelse med tomträtt (1 § 16). Rörande expropriationsersättning för tätbebyggelsevärde föreslog markutredningen en regel som innebar att man vid värderingen inte fick ta hänsyn till väntad tätbebyggelse i vidare mån än sådan bebyggelse var tillåten enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan. Förslaget som i denna del inte ledde till lagstiftning kritiserades särskilt därför att den åsyftade indragningen av markvärdestegring kunde komma att drabba markägarna ojämnt. Förslaget ansågs också ge utrymme för godtycke och mannamån.

I en inom justitiedepartementet år 1948 utarbetad promemoria föreslogs att en exploateringsavgift skulle utgå på mark inom område med stads- eller byggnadsplan som fick tätbebyggas och som hade högre värde för sådan användning än för annan. Förslaget ansågs emellertid få alltför begränsad effekt i fråga om markvärdestegringen och ledde därför inte till lagstiftning.

År 1954 tillkallades sakkunniga för att utreda frågan om indragning till det allmänna av oförtjänt jordvärdestegring. Utredningen, som antog benämningen markvärdeutredningen, avgav år 1957 betänkandet »Indragning av oförtjänt markvärdestegring» (SOU 1957:43). Inom utredningen förelåg

delade meningar både i fråga om vilken omfattning indragningen av jordvärdestegring borde ges och i fråga om vilka tekniska metoder som borde användas. I betänkandet redovisades tre olika förslag, av vilka inget omfattades av någon majoritet inom utredningen. Endast ett av förslagen hade utarbetats i detalj. Förslaget innebar att den del av fastighetsvärdet som uppkommit genom oförtjänt värdestegring skulle fastställas i viss ordning och besvara fastigheten som ett värdestegringshypotek, på vilket fastighetsägaren skulle betala ränta till stat och kommun. Av de övriga förslagen upptog det ena en lösning inom beskattningens område medan det andra byggde på tanken att fastighetsägarna skulle åläggas utge betterments- eller båtnadsbidrag, nära anpassade till den värdestegring den enskilda fastigheten kunde visas ha erhållit genom samhällets åtgärder. Ingetdera av förslagen har lett till lagstiftning.

Även om någon enhetlig lösning av markfrågan inte kunnat genomföras inom den civilrättsliga lagstiftningen har begränsade resultat dock vunnits genom skilda reformer. Sålunda ger tomträttsinstitutet kommunerna möjlighet att tillgodogöra sig markvärdestegring. Genom den förut nämnda ändringen i expropriationslagen har kommunerna fått ökade möjligheter att tvångsvis förvärva mark för tomträttsupplåtelse. Finansiella svårigheter har emellertid bidragit till att i stort sett endast de större städerna använt sig av tomträttsinstitutet. Bestämmelser i byggnadslagen den 30 juni 1947 (nr 385) om zonexpropriation bereder vidare kommunerna möjlighet att tillgodogöra sig värdestegring i samband med sådan genomgripande stadsombyggnad som inte lämpligen kan ske annat än i ett sammanhang. Reglerna om gatumarksersättning och gatubyggnadskostnadsbidrag ger på begränsade områden kommunerna möjlighet att erhålla viss ersättning för åtgärder som är ägnade att höja värdet på enskilda fastigheter. I detta sammanhang bör slutligen nämnas att expropriationsutredningen har att se över expropriationslagstiftningen och därvid bl. a. närmare undersöka frågan om vidgad rätt till expropriation för upplåtelse med tomträtt.

Även vid reformarbete på andra områden har markfrågan tilldragit sig uppmärksamhet. Markpolitiska utredningen uttalade sig sålunda i betänkandet »Kommunal markpolitik» (SOU 1964: 42) för en aktiv kommunal markpolitik. Utredningen förordade att kommunerna behåller äganderätten till en stor del av den förvärvade marken och upplåter den med tomträtt. I enlighet härmed föreslog utredningen att kommunerna skulle beredas väsentligt förbättrade möjligheter att ta upp kortfristiga lån för förvärv av äganderätt till mark och långfristiga lån för finansiering av tomträttsupplåtelser. Förslag i sistnämnda hänseende har redan antagits av riksdagen. Frågan om markförvärvslån har däremot ansetts böra prövas i samband med spörsmålen om indragning av markvärdestegringsvinster och om kommunal förköpsrätt (prop. 1965: 144 s. 9). Vidare har 1962 års fritidsutredning i betänkandet »Friluftslivet i Sverige, del II» (SOU 1965: 19) föresla-

git att kommunerna bereds ökade möjligheter att förvärva mark för fritidsbebyggelse. Även bostadsbyggnadsutredningen har i betänkandet »Höjd bostadsstandard» (SOU 1965: 32) behandlat den kommunala markpolitiken och uttalat sig för ökat kommunalt markägande.

Översiktlig redogörelse för kommitténs förslag

På grundval av relativt omfattande undersökningar angående prisutvecklingen på mark fastslår kommittén att en betydande värdestegring under de senaste decennierna förekommit beträffande mark inom expanderande områden. Särskilt markerad har denna utveckling varit i fråga om obebyggd och glesbebyggd mark som behövts för bostads- eller fritidsbebyggelse samt bebyggd mark inom tätorter när bebyggelsen blivit saneringsmogen. Tillgängliga prognoser rörande befolkningens tillväxt och omflyttningen från landsbygd till tätort samt beträffande det ekonomiska framåtskridandet i vårt land talar enligt kommitténs mening för att efterfrågan på bebyggelsemark också i fortsättningen kommer att vara hög. Ytterligare prishöjningar kan därför väntas, om inte lämpliga åtgärder vidtas från samhällets sida för att dämpa prisutvecklingen.

Eftersom försöken att lösa markfrågan främst genom att dra in all eller en stor del av markvärdestegringen till det allmänna inte varit framgångsrika har kommittén sökt angripa problemet från delvis nya utgångspunkter. Man bör enligt kommitténs mening i stället inrikta sig på att söka hejda eller åtminstone dämpa markprisstegringen. Detta utesluter inte att man tillgodoser önskemålet att dra in oförtjänt markvärdestegring till det allmänna. Detta bör emellertid inte ske på sådant sätt att man kommer i konflikt med huvudsyftet att minska prisstegringen på mark. Från dessa utgångspunkter föreslår kommittén flera mindre genomgripande reformer som i samverkan väntas ge ett godtagbart resultat. Den rådande prisutvecklingen på mark bör kunna brytas, om balansen mellan tillgång och efterfrågan på bebyggelsemark förbättras. Kommittén har därför sökt finna metoder att öka utbudet och minska konkurrensen i fråga om sådan mark. Detta rent markpolitiska syfte uppbär de skilda förslag som kommittén framlägger.

Eftersom bebyggelseplaneringen och bostadsförsörjningen numera i betydande grad är kommunala angelägenheter, anser kommittén det vara naturligt att de prisdämpande åtgärder som föreslås till stor del tar sikte på att öka kommunernas möjligheter att föra en aktiv markpolitik. Kommunala markförvärv bör därvid ske i största möjliga omfattning. Sådana förvärv sker nu till övervägande del genom vanliga köp. Kommunerna har dessutom vidsträckt möjligheter att expropriera mark. Kommittén erinrar om att expropriationsutredningen överväger olika utvägar att göra exprop-

riationsinstitutet bättre ägnat att fylla sin uppgift bl. a. när det gäller kommunala markförvärv. Eftersom expropriationsförfarandet är tämligen tids- och kostnadskrävande, har kommittén övervägt om expropriation i vissa fall skulle kunna undvikas. Detta kan ske om kommunerna utrustas med en särskild — för markägaren mindre betungande — möjlighet att förvärva fast egendom.

Kommittén stannar för att föreslå en *kommunal förköpsrätt*. Förslaget innebär att en kommun, som fått underrättelse om att en viss fastighet sålts, skall ha rätt att träda i köparens ställe och förvärva egendomen på de villkor som avtalats mellan köparen och säljaren. Markägaren bestämmer alltså själv tidpunkten för försäljningen samt priset och köpevillkoren i övrigt men han kan få finna sig i att kommunen inträder som köpare i stället för den med vilken försäljningen från början avtalades. Förköpsrätten avses inte få tillämpning på fång där särskilda omständigheter, såsom släktskap mellan säljare och köpare, ekonomisk intressegemenskap eller liknande förhållanden, skulle komma ett utövande av förköpsrätten att framstå som obilligt. Kommittén understryker att förköpsrätten inte är avsedd att för kommunernas del ersätta vanliga köp. Den är främst tillkommen för att kommunerna skall kunna förvärva egendom som med förbigående av kommunen sålts till annan. Det kan vara fråga om fall när kommunen över huvud taget inte beretts tillfälle att förhandla med säljaren eller när kommunen förklarat sig villig att godta de villkor säljaren ställt men kommunen ändå blivit förbigången. Förköpsrätten ökar kommunernas möjlighet att utbjuda byggnadsmark och kan härigenom väntas medföra att konkurrensen om byggnadsmarken blir mindre. Risken för ett kommunalt förköpsingripande torde också verka hämmande på enskildas förvärv av mark inom kommunens intresseområde.

Enligt kommitténs mening bör kommunerna ges ökade möjligheter att utnyttja de fördelar som är förknippade med att behålla förvärvad mark i kommunal ägo och att upplåta den med tomträtt. I syfte att underlätta finansieringen av kommunala tomträttsupplåtelser föreslår kommittén vissa ändringar i *tomträttslagstiftningen*. Dessa avser att öppna möjlighet för kommunerna att i överensstämmelse med vad som redan tillämpas på sina håll få täckning för exploateringskostnader i anslutning till upplåtelse av tomträtt samt att ge rätt till omreglering av den periodiska tomträttsavgälden vart tionde år.

Kommittén har vidare gjort en översyn av skattebestämmelserna angående vinster vid försäljning av mark och annan fast egendom. Ändringar föreslås beträffande *beskattningen av realisationsvinst och jordstyeckningsrörelse*. Ändringarna syftar till att främja ett tidigt utbud av mark. Enligt kommitténs mening hämmar de nuvarande skattereglerna i viss omfattning utbudet av mark. För att ett ökat utbud av mark skall få avsedd markpolitisk effekt föreslås också regler som medför att markförvärv inte som f. n.

utgör en skattemässigt favoriserad form för enskild kapitalplacering. Skatteförslagen innebär både lindringar och skärpningar för de skattskyldiga. Skärpningarna drabbar i huvudsak enbart större markvinster. I fråga om realisationsvinstskatten går kommitténs förslag ut på att förkorta den tidrymd under vilken skatten är hög och därmed utbudshämmande samt att utmönstra regler om skattefrihet vid försäljning efter tio års innehav. Skatten på tomtstyckningsrörelse föreslås lindrad genom att rörelsebegreppet ges en väsentligt mera begränsad räckvidd än det f. n. har. Vidare förenklas reglerna för att ovisshet om deras innebörd inte skall verka återhållande på benägenheten att sälja mark.

Utredningen har övervägt fördelar och nackdelar med en utvidgad användning av *båtnadsbidrag* som en metod för indragning av oförtjänt markvärdestegring. Övervägandena har emellertid inte lett till några förslag.

Samhällsingripande mot oförtjänt markvärdestegring

Kommittén. Kommittén har genom olika undersökningar sökt skaffa sig en närmare kännedom om den faktiska prisutvecklingen på mark av olika slag. Även om det därvid visat sig svårt att finna en invändningsfri metodik och undersökningsresultaten därför bör bedömas med viss försiktighet, anser kommittén dock att de är väl ägnade att belysa utvecklingen i stort för skilda slag av mark. Huvuddragen i denna utveckling sammanfattar kommittén på följande sätt. I fråga om mark avsedd för jordbruk och skogsbruk har under de senaste åren i vissa delar av landet skett en i allmänhet måttlig prisstegring, som lokalt är ojämnt fördelad. Även bebyggd mark i städer och tätorter har undergått viss prisstegring. Också denna är i allmänhet relativt måttlig. Mark bebyggd med saneringsmogna hus utgör härvid ett undantag. Prisstegringen för sådan mark har sålunda varit betydande. Obebyggd eller glesbebyggd mark i omedelbar närhet av expanderande tätorter har i likhet med saneringsområden visat stark prisstegring. Detsamma gäller obebyggd mark som tagits i anspråk för fritidsbebyggelse.

I fråga om de faktorer som påverkar prisbildningen på mark framhåller kommittén att en fastighets värde ytterst beror på det ändamål för vilket den bäst lämpar sig och på lönsamheten av denna användning. Fastighetsmarknaden företer emellertid särdrag som gör det särskilt svårt att klarlägga prismekanismen vid fastighetsköp. Sålunda anförs att de markägare vilkas fastigheter med hänsyn till läge och grundförhållanden är bäst lämpade för ett visst användningssätt, t. ex. en fortsatt utbyggnad av en expanderande tätort, sällan behöver räkna med någon utbudskonkurrens. Vidare skiljer sig fastighetsmarknaden från andra varumarknader genom att den är mindre rörlig och genom att motiven för ett fastighetsförvärv kan växla

betydligt. I princip är emellertid markens värde beroende av den avkastning marken ger eller väntas ge.

Mark som används för jordbruk eller skogsbruk och som kan antas bli utnyttjad för tätbebyggelse inom en inte alltför avlägsen framtid stiger regelmässigt i värde. Detta sammanhänger uppenbarligen med att marken beräknas komma att ge högre avkastning vid det senare användningssättet. Hur mycket högre avkastningen blir, beror framför allt på hur bebyggelsen får utformas.

Beträffande mark som är bebyggd enligt gällande detaljplan torde någon nämnvärd förändring av värdet inte vara att vänta eftersom hyrorna alltsedan år 1942 varit i princip låsta genom hyresregleringen. I den mån hyresfastigheter som ej är finansierade med statliga lån undergått en reell värdestegring, måste detta antas i första hand sammanhänga med förväntningar om ökad avkastning när hyresregleringen upphör eller genom ökad bebyggelserätt. I fråga om bebyggda villatomter får värdet av bostadsförmånen anses vara den avkastning ägaren har av det i fastigheten investerade kapitalet. De undersökningar kommittén företagit visar emellertid att enfamiljshus på många håll stigit kraftigt i pris medan hyresnivån för jämförbara lägenheter på grund av hyresregleringen ändrats endast obetydligt. Villaprisernas uppgång har uppenbarligen samband med den allmänna bristen på bostäder.

Även värdet av mark som är lämpad för fritidsbebyggelse beror på den beräknade avkastningen. Också här spelar emellertid stigande efterfrågan en väsentlig roll för prisbildningen.

Rörande markbehovet erinrar kommittén om att folkmängden i vårt land sedan andra världskrigets slut stigit med inemot en miljon samtidigt som glesbygdens befolkning minskat väsentligt. Det är uppenbart att dessa förhållanden föranlett en betydande stegring av efterfrågan på mark för bostäder och därmed sammanhängande anordningar i och omkring tätorterna i expanderande regioner. Tätorternas tillväxt på glesbygdens bekostnad har säkerligen också ökat behovet av mark för fritidsändamål. Utvecklingen på det ekonomiska området har vidare medfört krav på allt större utrymmen såväl för affärs-, industri- och kontorslokaler som för bostäder. Att den höjda utrymmesstandarden direkt återverkar på markbehovet är uppenbart. Prognoserna om befolkningens tillväxt och koncentrationen till expanderande tätortsregioner samt om den fortsatta ekonomiska utvecklingen talar för att efterfrågan på mark för ifrågavarande ändamål kommer att bestå och t. o. m. öka under de närmaste decennierna. Att detta i sin tur under i övrigt oförändrade förhållanden måste komma att inverka på markprisutvecklingen i framtiden synes uppenbart.

Kommittén anför vidare beträffande efterfrågan på bebyggelsemark att byggnadsföretagen för att säkra den framtida verksamheten är beroende av att göra sina markinköp i god tid innan marken skall bebyggas. Dessa före-

tag konkurrerar om marken dels sinsemellan, dels med kommunerna. Denna konkurrens har uppenbarligen varit ägnad att driva upp markpriserna.

Den fortgående markvärdestegringen har vidare fört med sig att fast egendom och särskilt obebyggd mark som kan väntas lämpa sig för framtida bebyggelse tilldrar sig betydande intresse som objekt för långsiktig kapitalplacering. Sådan kapitalplacering är fördelaktig också från skattesynpunkt. Även kortsiktiga kapitalplaceringar i bebyggelsemark har ofta visat sig lönande. Det intresse marken tilldrar sig som objekt för kapitalplacering är otvivelaktigt ägnat att öka konkurrensen om tillgänglig byggnadsmark och därmed även att driva upp priset på sådan mark.

Kommittén erinrar också om kommunernas ansvar för samhällsplaneringen. Genom det s. k. planmonopolet bestämmer varje kommun i princip var tätbebyggelse får uppkomma, när detta skall ske och hur bebyggelsen skall vara utformad. Även för bostadsförsörjningen har kommunerna ålagts ett betydande ansvar. Underlåtenhet att i god tid reglera markanvändningen i generalplan och detaljplan synes stundom ha medfört att byggnadsverksamheten onödigtvis begränsats till vissa områden. Sådana brister i den kommunala planeringen har också inverkat på prisutvecklingen.

En viss kontroll av markprisutvecklingen har kunnat åstadkommas i vissa kommuner genom en aktiv markpolitik i stor skala och på lång sikt. Ofta har emellertid kommunernas markreserver varit otillräckliga. Det allmänna kreditläget, gällande restriktioner för kommunlån och stora investeringsbehov för andra ändamål samt bristande planeringsresurser har ofta medfört att kommunernas möjligheter att bygga upp nödvändiga markreserver varit starkt beskurna. Kommunernas otillräckliga markresurser torde ha bidragit till att höja markprisnivån. En förhandlingssituation som präglats av tidsnöd, bristande valmöjligheter och konkurrens från andra köpare, har onekligen varit ägnad att lämna säljarnas intressen ett oproportionerligt stort spelrum.

Inom ramen för den statliga bostadslånegivningen och hyresregleringslagstiftningen har en viss prövning av markprisets skälighet kunnat åstadkommas i samband med ansökan om statliga lån resp. fastställande av grundhyra. Även om bostadsmyndigheternas prövning verksamt bidrar till att skapa respekt för ortspriset är enligt kommitténs mening en sådan prövning helt naturligt inte ett tillräckligt verksamt instrument för att stabilisera markpriserna.

Kommittén anser vidare att nuvarande beskattning av markvärdevinster verkar utbudshämmande. Realisationsvinstskatt utgår endast på markvärdevinster som uppkommer vid försäljning inom tio år från förvärvet. Egendomens ägare får uppenbarligen ett betydande intresse att uppskjuta en vinstgivande försäljning till dess tioårsperioden gått till ända. Även regler och rättstillämpning rörande beskattning av tomtstyckningsrörelse torde i betydande grad minska utbudet på mark.

Beträffande skälen för ett samhällsingripande anför kommittén att de förslag om indragning av oförtjänt markvärdestegring som hittills framlagts visserligen rönt mycken kritik men att denna huvudsakligen inriktats på arten och graden av de föreslagna åtgärderna. Grundtanken att oförtjänt markvärdestegring utgör ett samhällsproblem som påkallar särskilda åtgärder har däremot endast undantagsvis satts i fråga.

Kommittén konstaterar vidare att oförtjänt markvärdestegring väsentligen är en effekt av samhällets utveckling och att värdestegringen orsakar beaktansvärda utgifter för både den enskilde och samhället. Markvärdestegringen måste sålunda enligt kommitténs mening betraktas som en ogynnsam biverkan av samhällsutvecklingen. Från denna utgångspunkt finner kommittén det naturligt att samhället i rimlig utsträckning griper in med skilda åtgärder.

Kommitténs undersökningar visar att prisstegringen på eftertraktad byggnadsmark blivit exceptionellt stor i förhållande till prisutvecklingen för andra varor. Ägare av mark som behövs för samhällsutvecklingen behöver inte räkna med nämnvärd utbudskonkurrens. Markägaren har ofta något av en monopolställning som är av stor betydelse för prisbildningen. Statsmakterna har på andra områden genom olika åtgärder sökt hindra att monopolförhållanden skall bestämma prisutvecklingen. Det synes kommittén uppenbart att åtgärder i samma syfte är berättigade också när det gäller mark eftersom detta är en vara vars pris har stor social betydelse.

Man kan vänta sig att de senaste decenniernas stora efterfrågan på mark, särskilt för tätbebyggelse, skall bestå och t. o. m. öka under kommande årtionden. Det finns då även skäl att befara att den prisstegring som konstaterats i fråga om sådan mark under senare år skall fortsätta, om de faktorer som bestämmer prisutvecklingen förblir oförändrade. Kommittén anser att det nu sagda utgör tillräcklig grund för ett samhällsingripande.

När det gäller markfrågan bör samhällets ansträngningar i första hand inriktas på att söka dämpa markprisstegringen. Det står därvid klart för kommittén att det eftersträfvade målet inte kan nås genom ett enda ingripande som gör anspråk på att lösa markfrågan i dess helhet. Kommittén söker sig i stället fram på de partiella reformernas väg och strävar därvid i första hand efter att dämpa prisstegringen på mark. I andra hand söker kommittén att i rimlig omfattning och utan att komma i konflikt med det primära syftet tillförsäkra samhället andel i markvärdestegringen. Kommittén räknar inte med att oförtjänt markvärdestegring skall kunna helt förhindras genom de reformer kommittén föreslår. Målet är i stället att finna praktiskt genomförbara dellösningar som tillsammans och i förening med reformer inom närliggande områden skall ge ett från allmän och enskild synpunkt godtagbart resultat. En viktig utgångspunkt för kommitténs överväganden är att kommunerna enligt gällande rätt bär en stor del av ansvaret för samhällsplaneringen och bostadsförsörjningen.

Kommittén söker anpassa de föreslagna åtgärderna till reformer som andra utredningar förordat. I detta hänseende framhålls att ett förverkligande av markpolitiska utredningens förslag att underlätta dels en långsiktig aktiv markförvärvspolitik och dels en ökad användning av tomträttsinstitutet torde medföra väsentliga fördelar. En kommunal dominans i fråga om markinnehavet gentemot en på många händer splittrad äganderätt skulle sålunda ge planmonopolet ett ökat reellt innehåll. Kommunala markförvärv har emellertid hittills försvårats bl. a. av vissa finansieringsförhållanden. Sålunda har Kungl. Maj:t i beslut om tillstånd till kommunlån för markförvärv i allmänhet föreskrivit som villkor en amorteringstid om 30 år eller kortare tid. Kommunerna har därför ofta ställts inför tvånget att använda skattemedel för att avbetala lånen. Ett kommunalt markägande i förening med en vidgad användning av tomträtt torde ha försvårats av dessa lånevillkor.

Sådana kommunala engagemang kan på längre sikt normalt väntas leda till ökad förmögenhet och även till höjda inkomster för kommunerna. Ett ökat kommunalt markägande kan dessutom antas få en gynnsam effekt på prisbildningen. Om kommunerna i större skala kan utbjuda god byggnadsmark under tomträtt måste detta nämligen antas komma att påverka prisbildningen på annan mark. I händelse av stigande markpriser kan tomträtten därtill utgöra ett medel för samhället att få del i markvärdestegringen.

Om kommunerna i enlighet med markpolitiska utredningens förslag genom förbättrade lånemöjligheter och lånevillkor kan i väsentlig grad öka sina markförvärv och tomträttsupplåtelser kan betydande fördelar uppnås varjämte sådana åtgärder enligt kommitténs mening är ägnade att bidra till en dämpning av prisstegringen på mark.

Det är mot bakgrunden av den grundsyn på markvärdestegringens problem som sålunda redovisats som man skall se de förslag till civil- och skatterättslig reglering av markvärdefrågan som kommittén lagt fram.

Remissyttrandena. De av kommittén anförda allmänna synpunkterna på prisutvecklingen och de faktorer som påverkar prisbildningen delas av så gott som alla remissinstanser. Det alldeles övervägande antalet remissinstanser ansluter sig vidare till kommitténs bedömning när det gäller skälen för ett samhällsingenripande och målsättningen vid valet av åtgärder. Några remissinstanser anser emellertid att det inte finns skäl för ett samhällsingenripande i syfte att öka det kommunala markägandet.

I fråga om markprisutvecklingen återspeglar remissyttrandena en allmän oro över de senaste årens prisstegringar. Sålunda anför *byggnadsstyrelsen* att styrelsen som centralt planorgan kunnat konstatera vilka olyckliga återverkningar vid sidan av rena kostnadsökningar som markprisstegringen direkt och indirekt medfört för planeringen och utbyggandet av våra tät-

orter, för naturvård och fritidsbebyggelse liksom för andra åtgärder som ställer anspråk på en planmässig disposition av marken. Mest påtagliga har dessa återverkningar varit på de orter där bebyggelseutvecklingen gått snabbt, i all synnerhet om kommunen från början saknat nämnvärda egna markresurser. Resultatet har i sådana fall ofta blivit att utbyggandet mera kommit att dikteras av markens pris och åtkomlighet än av funktionella, miljömässiga och långsiktiga ekonomiska bedömningar.

Länsstyrelserna har också ofta anfört allvarliga betänkligheter över den pågående utvecklingen. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* framhåller sålunda att det inte saknas exempel på enorma markvärdestegringar under de senaste åren men att det också finns exempel på kontrollerad markprisutveckling genom aktiv kommunal markdisposition.

Hyresgästernas riksförbund anför att markprisstegringarna sannolikt inte i sin helhet återspeglas i kommitténs undersökningar beroende bl. a. på att mätningarna gjorts efter en redovisning av priset per m² våningsyta. Enligt förbundet göms höga markpriser ofta genom otillbörligt hög exploatering av marken. I sådana fall tvingas konsumenten att betala det höga markpriset inte i kr./m² lägenhetsyta utan i form av försämrad bostadsmiljö. *Sportstugefrämjandet* anför liknande synpunkter i fråga om mark för fritidsändamål.

När det gäller de faktorer som påverkar prisbildningen på mark pekar flera remissinstanser på det ökade markbehovet omkring tätorterna i expanderande regioner. *Länsstyrelsen i Stockholms län* erinrar om den kraftiga befolkningsomflyttning som sedan lång tid pågår inom och mellan skilda regioner av landet. Denna medför en ökad befolkningskoncentration till i synnerhet Mälardalenregionen och Sydvästsverige och inom dessa regioner mest till befintliga tätorter. Enligt utförda prognoser beräknas exempelvis Mälardalens tätortsbygder mellan åren 1960 och 1980 få befolkningsökningar på upp till 50 %. Denna utveckling i samband med ökade krav på utrymme per individ för bostäder, kontor, affärer, industrier, kommunikationer m. m. samt en allt starkare efterfrågan på mark för fritidsändamål tar sig uttryck i en snabbt accelererande ökning av markbehovet. *Stor-Stockholms planeringsnämnd* anför beträffande utvecklingen inom sitt område att Stor-Stockholm år 1940 hade en folkmängd på 770 000, varav 80 % i Stockholms stad och 20 % i grannkommunerna. Folkmängden är nu 1 250 000 invånare, varav knappt 70 % bor i Stockholm. Allt tyder på att denna utveckling kommer att fortsätta. Antalet invånare i Stor-Stockholm beräknas sålunda år 1975 uppgå till 1 450 000, år 1980 till 1 560 000 och år 2 000 till 2 200 000. Detta visar att stora krav kommer att ställas på markresurser inom expansionskommunerna.

Länsstyrelsen i Malmöhus län framhåller att tätortsfolkmängden i länet ökat kraftigt och i accelererande takt under de senaste decennierna. Under första hälften av 1960-talet uppgick ökningen till 58 000 personer eller 11 %.

Samtidigt kan konstateras en betydande ökning av markbehovet per invånare. Närheten till de europeiska marknaderna, den pågående utvecklingen av länet till en snabbt växande flerkärnig storstadsregion samt den integration mellan denna region och storstadsregionen på andra sidan Öresund som en öresundsbro väntas medföra gör att man räknar med en fortsatt kraftig tätortsexpansion. Dessa förväntningar inför framtiden har lett till en mycket stor efterfrågan på bebyggelsemark och kraftig prisstegring.

Från många länsstyrelser framhåller man betydelsen för prisbildningen att kommunerna kan föra en aktiv markpolitik.

I fråga om skälen för ett samhällsingripande innehåller de allra flesta remissyttranden en uppslutning kring kommitténs bedömning. Särskilt länsstyrelserna understryker behovet av åtgärder från samhällets sida för att trygga marktillgången och hejda prisstegringarna. Bland de övriga remissinstanser som ansluter sig till kommitténs ståndpunkt finns *Kooperativa förbundet*, *Svenska sparbanksföreningen*, *Sparbankernas bank*, *Folk-sam*, *Svenska landstingsförbundet*, *Svenska stadsförbundet*, *Svenska kommunförbundet*, *LO* och *Sveriges arbetsledareförbund*. I flera yttranden betecknas det som en mycket angelägen uppgift för samhället att vidta åtgärder, och den framtida utvecklingen har ansetts medföra att behovet av ingripande blir alltmera akut. *Arbetsmarknadsstyrelsen* pekar på att ett ingripande är nödvändigt för att samhällsbyggandet skall kunna anpassas till strukturomvandlingen i näringslivet och tillgodose de arbetsmarknads- och lokaliseringpolitiska kraven. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* framhåller särskilt de ökade kraven på mark för fritidsändamål och finner det självklart och nödvändigt att åtgärder vidtas från samhällets sida.

Några remissinstanser anser att ett samhällsingripande inte är påkallat. *Sveriges industriförbund*, *Sveriges hantverks- och industriorganisation*, *Sveriges grossistförbund*, *Svenska bankföreningen*, *Svenska arbetsgivareföreningen* och *Svenska byggnadsentreprenörföreningen* anför sålunda i ett gemensamt yttrande, som utarbetats av *Näringslivets byggnadsdelegation*, bl. a. att planpolitiken kan åstadkomma väsentliga omfördelningar av markvärden och att den genomsnittliga exploateringsgrad som tillåts starkt inverkar på markprisnivån. Genom sina uppgifter i samband med den statliga bostadslånegivningen och genom expropriationsinstitutet har kommunerna vidare möjligheter att påverka prisbildningen. Den kommunala bedömningen av priserna är alltså redan nu normerande för prisbildningen.

Även när det gäller de allmänna synpunkterna på valet av åtgärder från samhällets sida mot oförtjänt markvärdestegring biträder det alldeles övervägande antalet remissinstanser kommitténs bedömning. Det anses sålunda allmänt att ett samhällsingripande bör syfta till att åstadkomma en dämpning av markpriserna samt i rimlig omfattning tillförsäkra samhället andel i markvärdestegringen. Remissyttrandena innehåller också en markant uppslutning kring den av kommittén uttalade målsättningen att underlätta en

långsiktig aktiv kommunal markpolitik med hänsyn till kommunernas ansvar för samhällsplaneringen och bostadsförsörjningen. I detta sammanhang framförs också krav på ökade finansiella resurser för kommunala markförvärv.

Näringslivets byggnadsdelegation ställer sig emellertid kritisk till tanken på ett ökat kommunalt markägande. Delegationen framhåller att de flesta kommuner redan nu förvärvar mark i så stor utsträckning som de anser vara möjligt med hänsyn till belastningen för skattebetalarna och kreditmarknaden. Ökade krav på statliga markförvärvslån kommer att framställas. Frågan inställer sig om våra knappa kapitaltillgångar skall användas för en vidlyftig kommunalisering av bebyggelsemarken så länge resurserna inte förslår att tillgodose verkligt angelägna intressen, exempelvis ett tillräckligt bostadsbyggande. Hittillsvarande erfarenheter ger vid handen att kommunerna rätt genomgående föredrar att först förvärva marken och sedan successivt detaljplanera de kommunala fastigheterna framför att försöka styra samhällsutvecklingen genom en med avseende på fastighetsägareförhållandena förutsättningslös översiktlig planering. *Svenska fastighetsägareförbundet* framför liknande synpunkter och menar att kommunerna inte bör engagera sig i kostnadskrävande markaffärer utan i stället genom en god planberedskap främja och underlätta bostadsförsörjningen i tätortsregionerna.

Departementschefen. Den starka expansion som kännetecknar samhällsbyggandet i åtskilliga tätorter eller tätortsregioner för med sig att marken i dessa områdena i ökande utsträckning får ändrad användning. Mark som förut använts för jordbruk eller skogsbruk behövs för bebyggelse av skilda slag, för trafikleder eller liknande anordningar eller för fritidsändamål. Även mark som redan är bebyggd får ändrad användning. Förut bebyggda områden friläggs i viss utsträckning för att tillgodose trafikens krav på ökade utrymmen. Av särskild betydelse är den fortgående omdanningen av tätorternas centrala delar.

Genom den ändrade användningen av marken stiger avkastningen av det kapital som marken utgör. Eftersom markens värde är beroende av den avkastning marken ger eller väntas ge, sker en successiv värdeökning beträffande mark av det slag som nu angetts. Självfallet ligger det i och för sig inte något osunt i en sådan prisutveckling. Den är ett uttryck för en förskjutning i relationen mellan olika markområdets ekonomiska värde och bidrar i sin mån till att marken kommer till ändamålsenlig användning. Erfarenhetsmässigt kan emellertid en utveckling av detta slag lätt föra med sig en alltför stark stegring av markpriserna. Kommittén har analyserat de faktorer som påverkar prisbildningen på mark, de olägenheter som blivit en följd av prisutvecklingen och skälen för ett samhällsingripande. I likhet med flertalet remissinstanser kan jag i allt väsentligt instämma i kommitténs ut-

talanden. Jag vill endast tillägga att utvecklingen på fastighetsmarknaden gett upphov till en osund spekulation i värdestegringsvinster som ofördelaktigt påverkat hela kapitalmarknaden. Som framhållits under remissbehandlingen kan följderna av alltför höga markpriser bli inte bara höjda bostadskostnader utan också en försämrad bostadsmiljö. Från samhällsynpunkt kan det inte heller vara likgiltigt vem markvärdestegringen tillfaller. Det gäller härvid inte bara en rättvisefråga, dvs. att hindra eller motverka att enskilda tillförs oförtjänta förmögenhetsvärden, utan minst lika mycket att genom indragning av värdestegringen till samhället ge dessa resurser för det fortsatta samhällsbyggandet.

Att markvärdestegringens problem inte lämpligen kan inom ramen för rådande samhällssystem lösas genom en enda generell metod, varigenom värdeökningen förs över till det allmänna, torde ha klargjorts genom tidigare företagna undersökningar på området. Resultatet av markvärdekommitténs arbete bör ses som en bekräftelse härpå. Häri ligger emellertid inte att samhället skulle vara hänvisat till att godta den oförtjänta markvärdestegringen som något med samhällsutvecklingen förenat, oundvikligt ont. Det är i stället fråga om att ge ansträngningarna en mera realistisk inriktning.

För att kommunerna skall kunna fullgöra sina uppgifter inom samhällsbyggandet måste de förvärva mark och säkerställa att den görs tillgänglig för tätbebyggelse till skäligen priser. Till väsentlig del sker markförvärven genom frivilliga uppgörelser. Särskilda medel står emellertid kommunerna till buds för att tillgodose markbehovet, i första hand den i byggnadslagen givna rätten att lösa mark, främst zonexpropriation, samt möjligheterna att erhålla expropriation för tätbebyggelse. Viss prövning av priset på mark kan vidare utövas inom ramen för den statliga bostadslånegivningen och hyresregleringslagstiftningen. I de fall då kommuner inom expanderande områden lyckats att genom en aktiv markförvärvspolitik skapa tillfredsställande markberedskap har detta haft en gynnsam inverkan på markprisutvecklingen. Av skilda anledningar har kommunerna emellertid ofta haft svårt att i god tid försäkra sig om tillräckliga markreserver. Detta har, som kommittén framhållit, i sin tur gett upphov till nödlösningar som ogynnsamt påverkat markprisutvecklingen och även haft negativa verkningar både för bebyggelseplaneringen och bostadsförsörjningen.

Kommitténs uppfattning att samhället bör ingripa med ytterligare åtgärder i syfte att stärka kommunernas möjligheter att genom eget markinnehav få ett avgörande inflytande på fastighetsmarknaden delas av det alldeles övervägande antalet remissinstanser. Några har emellertid ansett att kommunerna med de medel som för närvarande står till förfogande har tillräckligt inflytande över prisbildningen på tätbebyggelsemarken. För egen del tvekar jag inte om att ytterligare åtgärder från samhällets sida på detta område är påkallade.

Kommittén föreslår flera mindre genomgripande reformer som i samverkan antas komma att erbjuda en godtagbar lösning av markvärdestegringens problem. Reformerna anges ha som huvudsyfte att dämpa markprisstegringen men avses också — inom ramen för detta huvudsyfte — tillgodose önskemålet att dra in oförtjänt värdestegring till det allmänna. Förslagen härs upp av det markpolitiska syftet att förbättra balansen mellan tillgång och efterfrågan på bebyggelsemark. Detta syfte avser man att uppnå genom att utbudet av sådan mark ökas och konkurrensen om marken minskas. Förslagen tar till stor del sikte på att vidga kommunernas möjligheter att föra en aktiv markpolitik.

Remissinstanserna har i allmänhet anslutit sig till såväl kommitténs sätt att angripa markvärdestegringens problem genom partiella reformer som dess bedömning av syftet med reformerna och dessas inriktning. För egen del vill jag som en särskild fördel framhålla att man med de metoder som kommittén anvisat får möjligheter att samordna samhällsingripandet mot oförtjänt markvärdestegring med andra mark- och bostadspolitiska strävanden. För såväl bebyggelseplaneringen som bostadsförsörjningen är det av största betydelse att kommunerna får resurser att föra en aktiv och framsynt markpolitik. Genom kommitténs förslag till åtgärder mot oförtjänt markvärdestegring kan ingripandena inordnas i eller eljest samordnas med den kommunala verksamheten på mark- och bostadsområdet.

Kommittén har i anslutning till den allmänna målsättningen föreslagit åtgärder på skilda områden. Sålunda föreligger förslag till lagstiftning om kommunal förköpsrätt. Avsikten är att denna skall skapa gynnsammare förutsättningar för kommunala markförvärv. Vidare föreslås vissa ändringar i tomträttslagstiftningen, varigenom ökade möjligheter skapas för att behålla marken i kommunal ägo. För att undanröja vissa av skattelagstiftningen föranledda verkningar på utbudet av mark föreslår kommittén vidare ändringar i bestämmelserna om beskattning av realisationsvinster och jordstyeckningsrörelse.

Reformer inom de av kommittén angivna områdena är enligt min mening ägnade att tillgodose de syften som ett samhällsingripande enligt vad jag tidigare anfört bör inriktas på. I det följande behandlas enbart frågorna om kommunal förköpsrätt och ändringar i tomträttslagstiftningen. Som jag inledningsvis nämnt bereds de skatterättsliga frågorna inom finansdepartementet och de kommer att anmälas senare av chefen för finansdepartementet.

Kommunal förköpsrätt

Inledning

Bestämmelser om statens och arrendators förköpsrätt m. m.

Enligt den numera upphävda lagen den 30 juni 1947 (nr 324) om kronans förköpsrätt hade staten rätt att när jordbruksfastighet såldes lösa till sig denna. Fastigheten skulle därvid lösas till det pris som köparen utfäst. Förköpsrätten skulle användas för att underlätta bildandet av bärkraftiga brukningsdelar. Förköp fick inte ske i vissa fall, bl. a. inte när köparen var nära släkt med säljaren. Fråga om tillämpning av lagen togs upp av lantbruksnämnd. Jordägaren kunde hembjuda fastigheten till nämnden. Antogs inte hembudet, fick förköpsrätten ej utövas under två år efter hembudet, om inte försäljningen skedde på villkor som var mindre fördelaktiga för jordägaren än de som gällt för hembudet. Om förköpsrätten skulle utövas utan att hembud skett, ålåg det lantbruksnämnden att instämma köparen inom viss tid från det denne sökt lagfart eller anmält köpet till nämnden. Talan mot nämndens beslut att utöva förköpsrätt kunde föras hos lantbruksstyrelsen.

Frågan om lagen om kronans förköpsrätt borde behållas togs upp av 1951 års jordbruksrationaliseringsutredning. Utredningen konstaterade bl. a. att antalet utövade förköp varit förhållandevis ringa, att de beslutade förköpen ofta mött ovilja och att mera än hälften av besluten överklagats. Från lantbruksnämnderna hade framhållits som ett allvarligt missförhållande att förköpsrätten vanligen kunde utövas först sedan köparen fått lagfart på egendomen. Ofta hade han också tillträtt den. Utredningen uttalade att lagstiftningen lätt kunde kringgås, t. ex. genom att köpet bringades att återgå så snart förköp gjordes gällande eller genom att ett mycket högt pris angavs i köpehandlingarna.

Som en följd av utredningens förslag upphävdes lagen i samband med att 1955 års jordförvärvslag trädde i kraft. Denna lag har numera i sin tur ersatts av jordförvärvslagen den 14 maj 1965 (nr 290). Enligt jordförvärvslagen krävs lantbruksnämndens tillstånd till förvärv av fast egendom som är taxerad som jordbruksfastighet. Tillstånd fordras dock inte om egendomen förvärvas från staten eller om staten, landstingskommun, stad, landskommun, köping, municipalsamhälle eller kommunalförbund är förvärvare. Bland andra förvärv, för vilka tillstånd ej behövs, märks sådana där förvärvaren är på visst sätt släkt med fångesmannen. Ej heller fordras

tillstånd för förvärv av fastighet, som ingår i stadsplan eller som enligt byggnadsplan, fastställd efter den 1 januari 1948, är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk. Fastighet som genom avstyckning bildats för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk och därefter ej undergått taxering är också undantagen. Förvärvstillstånd krävs inte heller när egendomen förvärvats genom inrop på exekutiv auktion. Ansökan om förvärvstillstånd skall göras inom tre månader från det fånget skedde. Försummas detta blir fånget ogiltigt. Detsamma gäller om förvärvstillstånd vägras. Innan frågan om förvärvstillstånd avgjorts, får lagfart inte beviljas. Vägras tillstånd är staten i princip skyldig att lösa egendomen till det pris köparen utfäst, om säljaren begär det. Lösningssyrkande prövas av allmän domstol.

En speciell form av förköpsrätt regleras inom ramen för lagen om nyttjanderätt till fast egendom (NJL). Denna lag innehåller i 2 kap. 57 § första stycket en bestämmelse om förköpsrätt för arrendator, när den arrenderade fastigheten säljs eller går i byte. Bestämmelsen gäller endast arrenden av jordbruk om högst 50 ha odlad jord. Jorden måste dessutom tillhöra bolag, förening eller stiftelse eller utgöra gård, torp eller annan jordbrukslägenhet som lyder under huvudgård och tillhör enskild eller fideikommiss eller ingå i allmänning av visst slag eller ägs av enskild person som inte är mantalsskriven på fastigheten och som uppenbarligen besitter fastigheten av annan anledning än att bereda sig utkomst av jordbruket. Närmare bestämmelser om förköpsrätten finns i lagen den 22 december 1943 (nr 884) om arrendators förköpsrätt. Enligt dessa bestämmelser skall löseskillingen utgöra det pris köparen utfäst. Förköpsrätt får inte utövas i vissa fall, bl. a. om köparen är på visst sätt släkt med säljaren, och inte heller om egendomen säljs i den ordning utsökningslagen anger. Detsamma gäller i vissa fall om staten köpt fastigheten för att främja jordbrukets yttre rationalisering. Beträffande verkan av hembud gäller liknande regler som enligt 1947 års lagstiftning om kronans förköpsrätt. Talan om arrendators förköpsrätt prövas av domstol.

Under arbetet på en ny jordabalk togs en motsvarighet till arrendators förköpsrätt upp i såväl lagberedningens förslag år 1960 (SOU 1960:24—26) som jordabalksutredningens reviderade förslag år 1963 (SOU 1963:55). I det förslag till jordabalk som remitterades till lagrådet den 11 februari 1966 har emellertid spørsmålet om arrendators förköpsrätt ansetts böra tas upp till behandling först i sammanhang med övriga arrendebestämmelser. Dessa är f. n. under revision genom särskilda sakkunniga.

Av den nu lämnade redogörelsen framgår att det inte finns någon lagstiftning om avtalad förköpsrätt. Förköpsrätt till fast egendom kan därför inte f. n. med bindande verkan stiftas genom avtal. Lagberedningens åren 1909, 1947 och 1960 avgivna förslag till jordabalk innehåller emellertid en nybildning, som kallas avtalad förköpsrätt. Institutet finns med också i 1963 års jordabalksförslag. Genom detta institut ville lagberedningen öppna

generell möjlighet för ägare av fast egendom att tillförsäkra sig själv eller annan företrädesrätt till förvärv av egendomen när denna framdeles säljs. Förslaget motiverades främst med samhällets intresse av att kunna förhindra att jord som överlåtits för visst ändamål används på ett däremot stridande sätt. Under remissbehandlingen röntes förslaget emellertid kritik. Från skilda håll framhölls att något behov av avtalad förköpsrätt inte förelåg vare sig för det allmänna eller någon annan och att institutet kunde tänkas föra med sig ogynnsamma verkningar bl. a. för fastighetsomsättning och kreditgivning. Det till lagrådet remitterade förslaget till jordabalk innehåller på närmare angivna grunder (s. 23) inte några bestämmelser om avtalad förköpsrätt.

Lagberedningens förslag om avtalad förköpsrätt innehöll i huvudsak följande som kan vara av intresse i förevarande sammanhang. Förköpsrätten kunde förbehållas vid överlåtelse eller tillförsäkras någon utan samband med överlåtelse. Rätten definierades som en rätt att när fast egendom såldes inlösa egendomen sådan den var vid försäljningen till det pris köparen utfäst och på de villkor i övrigt som gällde för köpet, dock med den jämkning som kunde föranledas av tidpunkten för inlösen eller som eljest med hänsyn till villkorets innehåll befanns oundgänglig. Förslaget innehöll också regler om verkan av hembud. Vidare föreskrevs att förköp ej skulle få göras gällande när en del av egendomen såldes till någon som redan hade del i egendomen och ej heller i vissa fall när köparen var släkt med säljaren. Skedde försäljningen på exekutiv auktion, skulle förköpsrätten ej få utövas. Den som ville utöva förköpsrätt skulle väcka talan härom mot köparen. Om i köpet ingick egendom som inte skulle lösas av den förköpsberättigade, skulle rätten bestämma köpeskillingen för den egendom som skulle lösas. Rätten skulle vidare bestämma förköparens betalningsskyldighet samt betalnings- och tillträdesdag. Reglerna om förköpsrätt skulle vara tillämpliga också vid byte av egendom vari förköpsrätt upplåtits.

En särskild företrädesrätt för stat och kommun föreligger enligt lagen den 20 juni 1924 (nr 384) om återköpsrätt till fast egendom. Denna lag syftar till att bereda stat och kommun ökade möjligheter att inverka på den framtida användningen av sålda fastigheter. Återköpsrätten öppnar dessutom viss möjlighet att bevara markvärdestegringen åt samhället. Reglerna om återköpsrätt innebär att stat och kommun som säljare av fast egendom kan göra förbehåll om återköp i samband med att villkor uppställs om skyldighet för fastighetsägaren att använda fastigheten för visst ändamål eller underlåta viss användning. Återköpsrätten kan utövas i ett flertal situationer som har samband med de uppställda villkoren för användningen av fastigheten men kan också aktualiseras vid överlåtelse till annan som inte är delägare i egendomen eller på visst sätt släkt med ägaren. Den som vill utöva återköpsrätt har att instämma fastighetens ägare till expropriationsdomstol. I händelse av tvist bestämmer domstolen löseskillingen efter sär-

skild värdering. Återköpsrätten har använts i endast mycket begränsad utsträckning.

Utländsk lagstiftning om förköpsrätt

Avtalad förköpsrätt är ett vanligt rättsinstitut i främmande länder medan däremot legal förköpsrätt för stat eller kommun är sällsynt. I sistnämnda hänseende är emellertid lagstiftningen och reformarbetet i Danmark, Norge och Förbundsrepubliken Tyskland av intresse.

Under våren 1963 framlades i D a n m a r k vissa lagförslag, som omfattade bl. a. förköpsrätt till jord för stat och kommun. Redan enligt den gällande lagstiftningen hade staten förköpsrätt för att anskaffa mark till mindre jordbruk och handelsträdgårdar. De under år 1963 behandlade förslagen innebar att stat och kommun skulle få förköpsrätt beträffande mark för vissa ytterligare ändamål, t. ex. för att tillgodose behovet av mark för allmänna rekreatiomsområden, för stadsutvecklingens behov samt för sommarhusbebyggelse. Bestämmelserna avsåg att öppna möjlighet för långsiktiga markförvärv, som kunde vara önskvärda bl. a. i områden där stark markvärdestebring kunde väntas.

Den kommunala förköpsrätten avsåg fast egendom inom kommunens gränser. Innanför kommungränsen skulle den kommunala förköpsrätten dock få utövas endast beträffande egendom inom vissa planlagda områden, nämligen områden för vilka det fanns »byplan eller dispositionsplan» samt sådana zoner av områden under »byudviklingsplan» där tätbebyggelse fick äga rum (inderzon) eller där mark senare kunde tagas i anspråk för sådan bebyggelse (mellemzon). Den kommunala förköpsrätten skulle däremot ej gälla i ytterzon, där tätbebyggelse inte är avsedd att förekomma. I sistnämnda zon skulle i stället staten ha förköpsrätt.

Den statliga förköpsrätten skulle i princip avse varje egendom som ej uttryckligen undantagits och detsamma skulle gälla den kommunala förköpsrätten beträffande egendomar inom byudviklingsplans inner- och mellanzoner. I fråga om egendom inom byplan eller dispositionsplan avsågs den kommunala förköpsrätten däremot böra begränsas till vissa egendomar av särskilt intresse. Beträffande dessa skulle kommunens styrelse med inrikesministerns samtycke kunna besluta, att kommunen skulle ha förköpsrätt. En sålunda beslutad förköpsrätt avsågs därefter bli föremål för inskrivningsåtgärd (tingslysning).

Även den statliga förköpsrätten, som i princip avsågs bli generell, skulle genom kungörelse av lantbruksministern kunna begränsas till tinglyst egendom. Meningen var att på detta sätt från den generella förköpsrätten undanta antingen fast egendom inom visst geografiskt område eller viss bestämd kategori av fastigheter. Förköpsrätt skulle inom ett undantaget område eller en undantagen kategori föreligga endast i de enskilda fall där den blivit tinglyst. Sådana mera omfattande inskränkningar i den statliga förköpsrätten avsåg att minska den belastning för fastighetsmarknaden som en helt generell förköpsrätt kunde väntas medföra och tänktes dessutom komma att minska den administrativa tunga som förutsattes uppkomma vid tillämpning av bestämmelserna om statlig förköpsrätt.

Från statlig och kommunal förköpsrätt skulle enligt de ursprungliga förslagen undantas egendom, vars areal understeg 6 000 m², egendom som förvärvats av stat eller kommun, egendom som förvärvats av vissa anhöriga till säljaren eller dennes make, egendom som innehavaren ärvt samt ytterligare några fall. I det slutliga förslaget begränsades emellertid statens förköpsrätt ytterligare, så att den skulle gälla endast egendomar om ett ha eller mera. Även den kommunala förköpsrätten, såvitt gällde egendomar inom byplan och dispositionsplan, begränsades på samma sätt.

Huvuddragen i förfarandet var följande. Stat eller kommun skulle under rättas om avtalad försäljning av fast egendom, som på grund av generella bestämmelser eller tinglysning var underkastad förköpsrätt, och ägde där efter inom viss kortare tid tillkännage, om förköpsrätten skulle utövas. Var detta fallet, hade förköparen i princip att överta köparens rättigheter och skyldigheter enligt köpeavtalet.

Förslaget om förköpsrätt antogs av danska folketinget men förkastades vid en folkomröstning sommaren 1963. Någon lagstiftning kom därför inte till stånd.

I Norge är förvärv av skog och odlad mark underkastad koncessionsplikt. Den kommun inom vilken koncessionspliktig mark är belägen har förköpsrätt till marken. Fråga om koncessionsplikt och kommunal förköpsrätt beträffande mark för bebyggelse i städer och tätorter har på senare tid upptagits av en särskild kommitté vars majoritet föreslagit en förköpsrätt för kommuner till byggnadsmark. Tre av kommitténs sju ledamöter ansåg emellertid att förköpsrätt inte var behövlig, eftersom kommunerna redan har tillräckliga möjligheter att förvärva mark. Kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

I Förbundsrepubliken Tyskland finns sedan år 1961 vissa bestämmelser om kommunal förköpsrätt till mark. En allmän förköpsrätt avser dels mark som i fastställd bebyggelseplan bestämts för kommunala byggnader, parker och trafikanläggningar eller för anordningar för vatten och avlopp m. m., dels mark som är ingripen i planreglering. Vid sidan härav gäller en särskild förköpsrätt i fråga om obebyggd mark och mark för saneringsändamål inom en bebyggelseplans giltighetsområde och inom område för vilket enligt kommunalt beslut bebyggelseplan skall upprättas. Denna förköpsrätt får utövas för att tillgodose allmänna intressen när det kan antas att en markägare inte inom tre år kommer att utnyttja marken för de ändamål som angetts i bebyggelseplanen.

Kommuns befogenhet att förvärva mark genom frivilliga köp och genom expropriation

Kommunernas markförvärv sker huvudsakligen genom vanliga köp inom ramen för den kommunala kompetensen enligt 3 § kommunallagen den 18 december 1953 (nr 753). Enligt denna bestämmelse äger kommunen vårda sina angelägenheter såvitt handhavandet av dessa inte enligt gällande för-

fattningar tillkommer annan. Kommunalbesvär kan anföras endast på vissa i 76 § kommunallagen angivna grunder, nämligen att beslutet ej tillkommit i laga ordning, att det står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet som fattat beslutet, att det kränker klagandens enskilda rätt eller att det eljest vilar på orättvis grund. Kommunalbesvär kan anföras endast av den som är medlem i kommunen. Medlem av kommunen är — förutom den som är mantalsskriven där — den som äger eller brukar fast egendom inom kommunen eller där är taxerad till allmän kommunalskatt.

Vid sidan av förvärv genom köp har kommunerna möjligheter till tvångsförvärv av fast egendom. Här spelar expropriationslagstiftningen en viktig roll. Enligt lagen den 12 maj 1917 (nr 189) om expropriation kan fastighet eller särskild rätt till fastighet exproprieras. Kronans fastigheter samt rättigheter som tillkommer kronan kan dock inte exproprieras. När en fastighet tas i anspråk genom expropriation, är ägaren skyldig att avstå fastigheten eller upplåta nyttjanderätt eller servitutsrätt till den. Expropriationsrätt kan medges bara för vissa ändamål som anges i lagens första paragraf under punkterna 1—18. De expropriationsgrunder som närmast är anknutna till kommunala markbehov återfinns under punkterna 2 (anläggning för den allmänna samfärdseln), 3 (allmän byggnad), 4 (ändamål som det enligt lag eller författning tillkommer kommun att tillgodose), 5 (vattentäkt), 6 (ändamål som är jämförligt med något av de förut nämnda och som äger väsentlig betydelse för det allmänna), 7 (förvärv i syfte att åstadkomma tryggade bostadsförhållanden inom bebyggt område vid järnvägsstation, hamnplats eller fiskeläge eller på annan ort med större sammanträngd befolkning), 8 (förvärv för byggnad för överläggningar, folkbildning, nykterhetssträvanden, gudstjänst m. m.), 16 (förvärv i syfte att säkerställa att mark på skäliga villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar eller för att eljest i kommuns ägo överföra mark som inte är tätbebyggd för upplåtelse med tomträtt) samt 18 (förvärv för atomreaktor eller atomenergianläggning som är av större gagn för orten). Tillstånd till expropriation meddelas av Kungl. Maj:t. Tillstånd får ges endast om det är nödvändigt att fastighet tas i anspråk för något av de i lagen uppräknade ändamålen genom expropriation. Frågan om löseskillingens storlek, ersättning för skada och intrång, förhandstillträde samt ett flertal andra spörsmål prövas av expropriationsdomstol.

Också byggnadslagstiftningen innehåller regler om avstående av mark. Särskilt bestämmelserna om s. k. zonexpropriation är av stor praktisk betydelse. Enligt 44 § byggnadslagen den 30 juni 1947 (nr 385) kan Kungl. Maj:t medge kommun att lösa viss mark inom tätbebyggt område. En förutsättning är att området med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse finnes vara i behov av genomgripande ombyggnad som inte lämpligen kan ske annat än i ett sammanhang. Lös-

ningsrätten kan omfatta inte bara den mark, som behövs för ombyggnaden, utan också annan mark som kan väntas stiga väsentligt i värde genom ombyggnaden.

Behovet av en kommunal företrädesrätt till mark

Kommittén. Strävandena att hålla markpriserna på en rimlig nivå måste, anför kommittén, i hög grad bygga på primärkommunernas insatser. En oundgänglig förutsättning för att dessa strävanden skall vinna framgång är att varje kommun inom sitt område för en aktiv markpolitik och försöker få utbud och efterfrågan på mark under kontroll. Det är också en huvudlinje i kommitténs förslag att på olika sätt underlätta för kommunerna att föra en sådan markpolitik. Häri ingår som ett viktigt led att kommunerna får ökade möjligheter att i god tid förvärva mark som behövs för samhällsutvecklingen. Fastän vanliga köp under normala betingelser är den både för den enskilde och det allmänna lämpligaste förvärvsformen när det gäller kommunernas markförvärv, har under senare år olika omständigheter medfört att uppgörelser om markförvärv ofta kommit att te sig ogynnsamma för kommunerna. Brist på kapital som på längre sikt kunnat bindas i mark har tvingat många kommuner att föra en alltför kortsiktig markpolitik. Markförvärven har ofta skett så kort tid före bebyggelse att priserna varit högt uppdrivna. Tiden har ofta inte heller medgett att expropriation tillgripits. Tvångsbetingade situationer av detta eller liknande slag har uppenbarligen medfört en ofördelaktig förhandlingsposition för kommunerna. Markpolitiska utredningens förslag att kommunerna skall få ökade finansiella resurser för att i god tid förvärva behövlig mark är ägnat att förbättra kommunernas möjligheter att föra en långsiktig markpolitik.

En förutsättning för markförvärv genom köp är emellertid att markägaren är villig att sälja. Vill en markägare över huvud taget inte sälja sin mark, skulle självfallet förekomsten av en kommunal företrädesrätt att förvärva marken när denna säljs inte öka kommunens förvärvsmöjligheter. Det torde emellertid framdeles liksom nu förekomma åtskilliga fastighetsaffärer som avslutas utan att kommunerna fått tillfälle att ingå i köpeförhandlingar. Är det då fråga om obebyggd eller glesbebyggd mark eller saneringsmark eller om annan fast egendom som kommunen anser sig behöva för den framtida samhällsutvecklingen, kan en kommun f. n. inte förvärva marken annat än genom expropriation från den nye ägaren. Ett sådant tvångsförfarande skulle emellertid i vissa fall kunna undvikas om kommunerna fick en särskild företrädesrätt till förvärv när mark säljs.

Kommittén har övervägt olika alternativ när det gäller en kommunal företrädesrätt till fast egendom. En möjlighet skulle vara att ge kommunerna rätt att på ett tidigt stadium av samhällsutvecklingen tillförsäkra sig option

beträffande välbelägen mark som kunde tänkas komma i fråga för bebyggelse. Optionen borde avse en rätt för kommunen att inom viss tid, t. ex. tio år, köpa marken om kommunen så påfordrade. Kommittén har emellertid funnit att en sådan optionsrätt är svår att förena med fundamentala grundsatser rörande löfte om försäljning av fast egendom och villkor vid fastighetsköp. Trots de uppenbara markpolitiska fördelarna har kommittén därför inte fullföljt arbetet på detta uppslag.

Det gällande jordrättsliga systemet anses däremot inte lägga hinder i vägen för att konstruera den kommunala företrädesrätten såsom en legal förköpsrätt i traditionell mening. Förköpsrätt innebär då i princip att den förköpsberättigade efter att ha erhållit vetskap om att en viss egendom sålts bereds tillfälle att träda i köparens ställe och förvärva egendomen på de villkor som avtalats mellan honom och säljaren.

En på angivet eller liknande sätt konstruerad kommunal förköpsrätt skulle, anför kommittén, uppenbarligen innebära ett långt mindre kännbart ingrepp för säljaren än en expropriation. Han skulle sålunda själv förfoga över tidpunkten för försäljningen, priset och köpevillkoren i övrigt. Bytet på köparsidan kan från säljarens synpunkt i allmänhet knappast te sig ofördelaktigt, eftersom han får full säkerhet för att köparens förpliktelser enligt köpeavtalet blir vederbörligen fullgjorda. Även om bytet av köpare i enstaka fall av andra skäl skulle uppfattas som en nackdel, måste detta givetvis vägas mot de fördelar förköpet uppenbarligen innebär för säljaren jämfört med ett tidsödande och beträffande löseskillingens storlek ovisst expropriationsförfarande.

För kommunernas del är fördelarna med en förköpsrätt uppenbara anser kommittén. I alla de fall, där kommunerna inte beretts tillfälle att ingå i köpeförhandlingar och egendomen sålts till annan, befrias de från det tidsödande arbete som en expropriation undantagslöst för med sig.

Den part som mest skulle komma att beröras av en förköpsrätt är uppenbarligen köparen. Han kan gå miste om en god affär eller ha ett särskilt intresse av att förvärva den ifrågavarande egendomen. Åtskilligt planerings- och förhandlingsarbete som föregått köpet blir vidare förgäves. Kommittén framhåller dock att det även från köparens synpunkt ofta nog kan vara förenat med mindre olägenhet att kommunen på ett tidigt stadium ingriper genom ett förköp än att kommunen senare exproprierar fastigheten av honom. De olägenheter som vid ett kommunalt förköp drabbar köparen måste självfallet vägas mot de fördelar förköpsrätten i jämförelse med expropriation medför för såväl säljare som kommun. Enligt kommitténs mening överväger dessa fördelar. Det är emellertid angeläget att finna utvägar att i rimlig mån hålla köparen skadeslös.

Kommittén anser det tämligen klart att en generellt utformad kommunal förköpsrätt får en viss inverkan på fastighetsmarknaden. Den osäkerhetsfaktor som förköpsrätten medför sett från förvärvarens synpunkt torde

hämna köpbenägenheten. Om så blir fallet, innebär detta emellertid huvudsakligen en fördel från markpolitisk synpunkt. En förutsättning är dock att kommunen samtidigt driver en aktiv inköspolitik i fråga om mark och i god tid fördelar marken mellan de olika intressenterna på ett rättvist och ändamålsenligt sätt. Om en förköpsrätt får effekter av nämnda slag, kommer den sålunda att bidra till att minska konkurrensen om bebyggelsemarken och därmed också till att dämpa prisstegringen på sådan mark.

Kommittén vill inte utesluta att förköpsrätten kan komma att påverka fastighetsmarknaden även på andra sätt, t.ex. så att överpris betalas i syfte att undgå kommunalt förköp. Risken bedöms emellertid som inte alltför stor, om kommunerna håller en god markberedskap och fortlöpande kan tillhandahålla byggnadsmark i erforderlig utsträckning. Den olägenhet för fastighetsmarknaden som kan uppstå genom att köp måste hållas svävande till dess frågan om förköp avgjorts bör beaktas vid förköpsinstitutets utformning så att förköpsfrågan bringas till ett snabbt avgörande.

På grund av vad sålunda anförts föreslår kommittén att lagstiftning om kommunal förköpsrätt införs.

Skiljaktig mening. Kommittéledamoten Holmberg anser att en lagstiftning om kommunal förköpsrätt inte är motiverad och anför i samband härmed erinringar mot viss detaljutformning av förslaget och motivering till detta.

I reservationen erinras om att kommitténs samlade förslag syftar till att förbättra balansen mellan utbud och efterfrågan på bebyggelsemark genom att öka utbudet samt dämpa priser och konkurrens. Han delar inte majoritetens uppfattning, att det från denna utgångspunkt föreligger något behov av den föreslagna kommunala förköpsrätten. En förköpsrätt kan över huvud taget inte öka utbudet av mark. Tvärtom torde man kunna utgå från att fastighetsägare inom område där kommun kan beräknas utöva förköpsrätt blir mindre benägna att sälja sin egendom. Framför allt torde de enskilda köparnas efterfrågan på mark inom sådana områden minskas. Å andra sidan kan den enskilda efterfrågan på mark och fastigheter kraftigt öka inom område där förköpslagen ej tillämpas. Härigenom får förköpslagen en rent prisuppdrivande effekt. Den direkta verkan av en kommunal förköpsrätt torde därför komma att motverka huvudsyftet med kommitténs förslag.

Endast om kommunen utnyttjar sin förköpsrätt konsekvent inom hela kommunen, vilket kommitténs majoritet inte synes ha avsett, kan efter hand en prisdämpande effekt uppstå. Presumptiva köpare kan då anse det meningslöst att lägga ner arbete på att försöka förvärva fastigheter inom området och därför hålla sig borta. Härigenom får kommunen ett köparmonopol som kan verka prispressande. Ett köparmonopol är emellertid något helt annat än åtgärder för att söka dämpa efterfrågan och kan under

inga omständigheter accepteras. Härtill kommer att prispressen inom vissa kommuner kan komma att försiggå parallellt med en ökad efterfrågan inom närliggande kommuner. Genom kommunala beslut kan alltså fastighetsägare inom vissa områden avhändas en betydande del av sina fastigheters reella värden samtidigt som andra fastighetsägare gynnas. En sådan orättvisa mot skilda medborgarkategorier strider mot svensk rättsuppfattning.

Från säljarens synpunkt kan det ofta vara mycket viktigt att viss köpare förvärvar fastigheten med hänsyn till personliga och ekonomiska relationer mellan säljare och köpare. Eftersom någon absolut skyldighet inte föreligger för kommunerna att ta hänsyn till sådana speciella omständigheter, kan förköpsrätten bli till verklig skada för både säljare och köpare. Förköpsrätten innebär f. ö. alltid ett djupt ingrepp i köparens rätt. Enligt den föreslagna lagen om förköpsrätt skulle enskild rätt kunna åsidosättas utan att kommunen i det enskilda fallet behöver visa eller ens göra troligt att det föreligger något konkurrerande allmänt intresse.

Remissyttrandena. Det övervägande antalet remissinstanser har i princip tillstyrkt förslaget om kommunal förköpsrätt eller lämnat det utan erinran. Åtskilliga remissinstanser har dock avstyrkt förslaget medan ett par remissinstanser uttalat tveksamhet.

Till de remissinstanser som ställt sig positiva till lagförslaget hör *Svea hovrätt, fortifikationsförvaltningen, försvarets fastighetsnämnd, byggnadsstyrelsen, kammarkollegiet, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, lantbruksstyrelsen, lantmäteristyrelsen, statens naturvårdsnämnd, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statens hyresråd, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Örebro, Västmanlands, Västernorrlands, Jämtlands samt Norrbottens län, expropriationsutredningen, markpolitiska utredningen, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, Hyresgästernas riksförbund, Sportstugefrämjandet, Svensk industri-förening, Sveriges köpmannaförbund, Svenska företagares riksförbund, Sparbankernas bank, Svenska sparbanksföreningen, Folksam, Svenska kommunförbundet, Svenska stadsförbundet, Stor-Stockholms planeringsnämnd, LO, TCO, Svenska kommunal-tekniska föreningen och Sveriges arbetsledareförbund.*

Svea hovrätt påpekar att en legal förköpsrätt med sådan räckvidd som föreslagits av kommittén saknar motsvarighet i svensk rätt. Såvitt framgår av kommitténs redogörelse för utländsk lagstiftning finns inte heller i andra länder i Västeuropa någon motsvarighet till förslaget. En förköpsrätt som i princip gäller all fast egendom varje gång den säljs eller byts utgör ett starkt ingrepp i äganderätten och avtalsfriheten samt innebär en väsentlig ändring i rättssystemet. Det är inte lätt att bedöma, om förköpsrätten i nor-

malfallen är ovidkommande för säljaren. I åtskilliga fall är det emellertid av stort intresse för denne av personliga eller ekonomiska skäl att fritt få välja köpare. För köparen innebär förslaget en mera omvälvande förändring i den allmänna avtalsfriheten. Även om hovrätten anser att vissa betänkligheter kan anföras mot förslaget, kan det dock antas att en förköpsrätt ger ökade möjligheter att komma till rätta med vissa för bostadsförsörjningen angelägna problem. Hovrätten syftar därvid främst på den osunda markspekulationen.

Också övriga allmänt tillstyrkande remissinstanser tillmäter de markpolitiska fördelarna avgörande betydelse. *Bostadsstyrelsen* anför sålunda att en kommunal förköpsrätt innebär att kommunerna får ett nytt och smidigt instrument som ökar deras möjligheter att bygga upp en markreserv. Förköpsrätten blir ett värdefullt komplement till expropriationsinstitutet och eliminerar även vissa konkurrenssituationer.

Lantmäteristyrelsen anser att en kommunal förköpsrätt är förenlig med gällande jordrättsliga system och är ägnad att ge kommunerna ökade möjligheter att göra sig gällande på fastighetsmarknaden. Förköpsrätten blir av värde som ett alternativ till expropriation och kan bl. a. underlätta för kommun att skapa samlade markinnehav med gynnsammare förutsättningar vid exploatering och sanering. Även på naturvårdens område synes en kommunal förköpsrätt vara av värde. Den största betydelsen består emellertid i att förutsättningarna för frivilliga överlåtelse förbättras.

Byggnadsstyrelsen betecknar den kommunala förköpsrätten som en värdefull förstärkning av kommunernas möjligheter att föra en aktiv och realistisk markpolitik. Liknande synpunkter framförs också i länsstyrelsernas remissyttranden. *Markpolitiska utredningen* erinrar om att utredningen i sitt betänkande »Kommunal markpolitik» (SOU 1964: 42) uttalat sig för en kommunal förköpsrätt.

Stadsförbundet anser att förköpsinstitutet kommer att medföra åtskilligt administrativt bestyr för kommunerna men att förköpsrättens värde som ett instrument för den kommunala markpolitiken dock väger över. När kommunerna numera genom samhällsutvecklingen fått huvudroller såväl beträffande bostadsförsörjningen som samhällsutbyggnaden i övrigt, ter det sig enligt förbundets mening naturligt att kommunen vid fastighetsförsäljningar får möjlighet att inträda som köpare på de villkor som fastighetsägaren har uppställt. *Svenska kommunal-tekniska föreningen* pekar på det stora värdet av att kommunerna på ett tidigt stadium får kännedom om alla fastighetsförsäljningar. Kommuner med goda resurser ges ökade möjligheter att bedriva en framsynt markpolitik och även kommuner med begränsade resurser kan ha en viss nytta av förköpsrätten om den används smidigt inom utbyggnadsområden. LO framhåller att finansieringsfrågan har stor betydelse för att den bostadspolitiska målsättningen skall kunna fullföljas. Därför måste denna fråga uppmärksam följars av statsmakterna. Dessa

måste vara beredda att skapa ökat finansiellt utrymme, om finansierings-svårigheter minskar effekten av de föreslagna reformerna.

De remissinstanser som ställt sig tveksamma eller avvisande till en kommunal förköpsrätt är *hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Västra Sverige, kommerskollegium, stiftsnämnden i Göteborg, länsstyrelserna i Gävleborgs och Västerbottens län, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges villaägareförbund, Sveriges industriförbund, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges hantverks- och industriorganisation, Sveriges grossistförbund, Kooperativa förbundet, Svenska bankföreningen, Försäkringsbolagens riksförbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Stockholmstraktens regionplanenämnd, Samfundet för fastighetsvärdering, Sveriges lantmätareförening och Sveriges handelsträdgårdsmästares förbund.*

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att förköp sällan kommer att vara en ändamålsenlig väg att förvärva mark. Hovrätten betvivlar också att förköpsrätten i nämnvärd grad kan bidra till en aktiv markpolitik. Förfarandet blir visserligen enkelt i förhållande till expropriationsförfarandet men kommunen är hänvisad att använda förköpsrätten först när den enskilde säljer marken. Mot den föreslagna lagstiftningen talar främst att den vållar påtagliga olägenheter för fastighetsomsättningen och fastighetsbelåningen. En fördröjning uppstår för köparen när det gäller att få lagfart och ordna inteckningslån på fastigheten. Det är uppenbart att ett sådant uppskov måste förekomma i ett stort antal fall, många gånger flera än de fall när kommunen verkligen kommer att utnyttja förköpsrätten.

Kommerskollegium framhåller att ett statligt ingripande i enskild rätt bör få ske bara när det är påkallat från allmän synpunkt. Enligt kollegiets mening har kommittén ej förmått visa att så skulle vara fallet i förevarande avseende. Kommunernas behov av mark bör kunna tillgodoses genom expropriationslagstiftningen. Om denna lagstiftning i sin nuvarande form inte medger att mark tas i anspråk i önskvärd utsträckning, bör den ändras. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att det inte föreligger något behov av kommunal förköpsrätt som komplement till frivilliga markförvärv och att verkningarna av en sådan förköpsrätt i praktiken kan bli rent negativa. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* menar att en kommunal förköpsrätt medför fara för rättssäkerheten. Länsstyrelsen förordar i stället en utredning angående ett effektivare och utvidgat expropriationsinstitut.

Näringslivets byggnadsdelegation framhåller att ett skifte på köparsidan troligtvis endast i vissa fall kan komma att uppfattas som en nackdel av säljaren. Trots detta är det inte ovanligt att valet av köpare spelar en avgörande roll vid försäljningen av en fastighet, varvid relationen mellan säljare och köpare — även utanför kommittéförslagets absoluta undantagsregel — kan vara den väsentligaste förutsättningen för försäljningen och de villkor som därvid uppställts. Man behöver bara nämna olika slag av släktskapsförhållanden, grannelagsförhållanden, arronderingsköp, önskemålet att få

viss bebyggelse realiserad och planer på samarbete eller fusioner inom näringslivet. Köparen är uppenbarligen den part som i själva förköpssituationen påverkas starkast av en kommunal förköpsrätt. För hans del skiljer sig situationen från den vid ett expropriationsförfarande endast genom att han först nyligen förvärvat fastigheten och därför kanske ännu ej hunnit tillträda eller i olika avseenden binda sig vid den. I ekonomiskt avseende är hans situation delvis ofördelaktigare än vid expropriation. Vid expropriation skall han i princip få ut marknadsvärdet oberoende av vad han betalat. Vid ett fastighetsförvärv har köparen oftast grundligt penetrerat läget på marknaden för att förvissa sig om att den fastighet han förvärvar vid en sammanvägning av pris och andra faktorer från hans utgångspunkter utgör det bästa köp som erbjuds. Om förköpsrätt utövas, kan han därför endast i undantagsfall göra ett lika gott förvärv. För kommunerna innebär förköpsrätten obestriddligen ett väsentligt smidigare och billigare förvärvsförfarande än expropriation. De administrativa och ekonomiska fördelarna uppväger dock ingalunda nackdelarna för säljare och köpare. Vad gäller möjligheterna att i större utsträckning överföra bebyggelsemarken i kommunal ägo blir betydelsen av institutet beroende av de medel som statsmakterna ställer till kommunernas förfogande för att finansiera förvärven.

Kooperativa förbundet är i princip av den uppfattningen att förslaget om kommunal förköpsrätt bör genomföras även om det i vissa fall kan medföra olägenheter för enskilda köpare och säljare. En förutsättning är dock att det verkligen är sannolikt att förköpsrätten kommer att väsentligt underlätta kommunala markförvärv. Förbundet hyser starka tvivel om att förköpsrätten är ett effektivt instrument för att uppnå de angivna syftena. Från kommunens synpunkt är förköpsrätten ett trubbigt vapen. I och för sig blir markförvärv möjliga bara om markägaren tar initiativ till försäljning. Det är föga sannolikt att tillräckliga områden av just den mark som från kommunal planeringssynpunkt ter sig åtråvärd kommer att utbjudas till försäljning. Expropriationsförfarandet är det enda medel som är effektivt i detta avseende. Vid utformningen av samhällets allmänna markpolitik måste huvudvikten därför läggas vid förbättringar av expropriationsinstitutet. Förköpsrätt kan vidare verka starkt hämmande på marköverföringar som sker i syfte att uppnå rationellare produktion och distribution. Om en kommun utnyttjar förköpsrätten på ett sätt som inte ligger i linje med de syften kommittén uppställt, har man hindrat genomförandet av en företags- och samhällsekonomiskt motiverad planering på riksplanet utan att tyngre vägande samhällsintressen har främjats därav. Också *Försäkringsbolagens riksförbund* anser att utnyttjandet av förköpsrätten blir så beroende av tillfälligheter att kommunerna i sin planläggning knappast kan ta med förköpsrätten i beräkningen.

Sveriges lantmätareförening betonar särskilt den belastning en kommunal förköpsrätt kommer att innebära för kommunala myndigheter och in-

skrivningsväsendet. *Sveriges handelsträdgårdsmästareförbund* anser att den tidsutdräkt vid fastighetsförsäljning som blir en följd av kommunens möjlighet till ingripande utgör den allvarligaste olägenheten. Från köparens synpunkt skapar förköpsrätten vidare en osäkerhet som gör det mycket svårt att planera köp samt avveckling och tillträde av företag.

Meningarna bland remissinstanserna är delade när det gäller frågan om en kommunal förköpsrätt kan antas få en prisdämpande effekt. *Kammarkollegiet* framhåller att enskilda byggnadsföretags förtroende för kommunens markpolitik kommer att bli av stor betydelse, särskilt när det är fråga om förvärv av obebyggda exploateringsområden. Det torde inte vara möjligt att helt eliminera risken för överpris bl. a. eftersom en från kommunens synpunkt rättvis fördelning kanske inte alltid stämmer överens med det enskilda företags välförstådda intresse. Men i samma mån som kommunen kan genomföra sina markförvärv i mycket god tid minskas risken för prisupptrivande konkurrens om bebyggelsemarken. Detta beror på att man får anta att enskilda företag i allmänhet är mindre intresserade av att ligga ute lång tid med oförräntat eller dåligt förräntat kapital. Även om det sålunda inte är givet att en kommunal förköpsrätt får prisdämpande effekt, talar övervägande skäl för att så i stort sett kommer att bli fallet, förutsatt att kommunernas markpolitik inriktas ändamålsenligt och att deras ekonomiska resurser medger långsiktig markanskaffning. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Uppsala län* och *Svenska kommunförbundet*. Också *länsstyrelserna i Kronobergs, Gotlands och Västmanlands län* ansluter sig till kommitténs uppfattning att en prisdämpande effekt bör kunna uppnås genom den föreslagna lagstiftningen. *Samfundet för fastighetsvärdering* anser att det på kort sikt finns viss sannolikhet för prishöjningar i frivilliga köpeavtal medan på längre sikt möjligheterna till en sänkning kan väntas överväga, nämligen när kommunernas markinnehav kommit i balans i förhållande till den mark som ägs av andra. Liknande antaganden om en prisdämpande effekt på längre sikt görs av *länsstyrelsen i Blekinge län* och *Föreningen för tjänstemän inom Sveriges stadshypoteks- och bostadskreditorganisationer*.

Åtskilliga remissinstanser kritiserar kommitténs bedömning av förköpslagstiftningens effekt på markpriserna. Hovrätterna framhåller att lagstiftningens inverkan på fastighetsmarknaden är svårbedömd och anser att risker för prisstegringar inte kan uteslutas. Liknande farhågor uttalas av *byggnadsstyrelsen* och *kommerskollegium*. *Konjunkturinstitutet* understryker att en aktiv kommunal markinköpspolitik vid givna utbudsförhållanden kan väntas ske utan prisstegringseffekter bara om den privata efterfrågan samtidigt begränsas i motsvarande mån. *Sveriges advokatsamfund* påpekar att tillgången på råmark är knapp och att konkurrensen om sådan mark är hård, vilket givetvis påverkar prisnivån. Köpare till större råmarksområden är förutom kommunerna främst de stora byggnadsföretagen som funnit

tillgången på bebyggbar mark i ekonomiska enheter vara en väsentlig förutsättning för att uppehålla en jämn och lönsam produktion. Eftersom råmarkskostnaden i allmänhet är en jämförelsevis liten del av den totala produktionskostnaden för ett bygge, ter det sig för byggnadsföretagen ofta mindre betydelsefullt vilket pris de får betala för marken. Det väsentliga är att de verkligen får förvärva lämpliga och tillräckligt stora områden. Enligt samfundets uppfattning föreligger därför avsevärd risk för att byggnadsföretagen, om den av kommittén föreslagna förköpsrätten genomförs, kommer att finna det förenligt med sina intressen att vid köp av åtråvärd råmark erbjuda priser som ligger så högt att företagen känner sig någorlunda säkra på att kommunen inte kommer att begagna förköpsrätten. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus län* och i *Älvsborgs län* samt *Sveriges fastighetsägareförbund* och *Kooperativa förbundet*.

Från några håll görs gällande att lagstiftningen medför risk för oenhetlig prisbildning på bebyggelsemark. *Näringslivets byggnadsdelegation* antar att de förordade konkurrensbegränsande åtgärderna kommer att leda till en allvarlig desorientering av marknaden med en oenhetlig prisbildning som följd. *Försäkringsbolagens riksförbund* anser det visserligen vara möjligt att fastighetspriserna inom område, där kommun dokumenterat sitt intresse för förvärv genom att utöva förköpsrätt, kommer att pressas nedåt. Köparintresset kommer emellertid då att i stället koncentreras till andra områden med givna prisstegringstendenser som följd. Konsekvensen skulle sålunda bli en splittrad prisbildning, vilket skulle vara att djupt beklaga. Liknande synpunkter anförs av *bostadsstyrelsen*, som tillfogar att även ett kommunalt beslut om att utöva förköp endast inom viss del av kommunen kan påverka fastighetsvärdena och få till följd att dessa inom de berörda områdena utvecklas på ett annat sätt än inom resten av kommunen.

Departementschefen. Kommitténs förslag att införa en kommunal förköpsrätt vid fastighetsförsäljningar syftar i första hand till att förbättra kommunernas möjlighet att på ett tidigt stadium förvärva mark som behövs för samhällsutvecklingen. Enligt kommitténs mening kan en generell utformad förköpsrätt för kommunerna antas bidra till att minska konkurrensen om bebyggelsemarken och därmed också dämpa markvärdestegringen.

Det övervägande antalet remissinstanser ansluter sig till kommitténs bedömning och anser att en kommunal förköpsrätt är ett värdefullt markpolitiskt instrument, som kommer att bidra till att kommunerna bättre kan göra sig gällande på fastighetsmarknaden. I fråga om den föreslagna lagstiftningens prisdämpande effekt är meningarna delade. De remissinstanser som ställer sig positiva till förslaget anser i allmänhet att en sådan effekt bör

kunna uppnås åtminstone på längre sikt. I den kritik som framförs mot förslaget uttalas däremot farhågor för att förköpsrätten tvärtom kan komma att leda till prisstegringar, genom att enskilda markköpare kan föranledas att erbjuda mycket högre priser i syfte att förmå kommunerna att avstå från att utöva förköpsrätten. Risken för att förköpsinstitutet skall föranleda en splittrad prisbildning på bebyggelsemark påtalas också i flera remissyttranden. Övriga invändningar mot förslaget tar främst sikte på olägenheterna för fastighetsomsättningen och för enskilda säljare och köpare och det ifrågasätts om en kommunal förköpsrätt kan antas få sådan betydelse som markpolitiskt medel att de med institutet förenade olägenheterna uppvägs.

För egen del anser jag att en kommunal förköpsrätt erbjuder vissa bestämda fördelar som ett medel i den kommunala markförvärvspolitiken vid sidan av förvärv genom frivilliga försäljningar och genom expropriation. Kommunerna får tillfälle att följa vad som händer på fastighetsmarknaden och kan försäkra sig om sådan för bebyggelseutvecklingen värdefull mark som av en eller annan anledning inte kan förvärvas genom vanliga köp. Denna senare förvärvsform blir naturligen ändå den normala men den kan på ett fördelaktigt sätt kompletteras genom ett förköpsinstitut. Förköpet skiljer sig från förvärv genom expropriation därigenom att förvärvet alltid sker först när ägaren är beredd att avhända sig marken och till ett pris som parterna själva kommit överens om. Inslaget av tvångsmoment är således betydligt mera begränsat vid förköp än vid expropriation och förköpsmöjligheten kan i åtskilliga fall leda till att ett tidsödande och dyrbart expropriationsförfarande undviks.

Kommunerna kan genom förköpsinstitutet få information på ett mycket tidigt stadium om försäljningar av sådan mark som kan komma i fråga för tätbebyggelse. I anslutning härtill kan kommunerna i god tid överväga det framtida markbehovet. Betydelsen av att kommunerna lägger ett långsiktigt perspektiv på markförvärvspolitiken har understrukits från många håll. Det kan från denna utgångspunkt enligt min mening ifrågasättas om inte förköpsinstitutet kan få sin kanske största betydelse genom att tjäna som informationskälla i kommunernas strävan att föra en framsynt markförvärvspolitik.

Den av kommittén åsyftade dämpningen av markprisernas utveckling kan få verklig effekt bara om de kommunala markförvärven sker innan värdestegringen på grund av förväntan om tätbebyggelse sätter in.

Det är emellertid inte bara långsiktighet i markpolitiken som är nödvändig för att ett förköpsinstitut skall kunna få den inverkan på markprisutvecklingen som är åsyftad. Den kommunala markpolitiken måste dessutom drivas på sådant sätt att kommunen ställer för tätbebyggelse iordningställd mark till förfogande i tillräcklig omfattning. I annat fall uppstår risk för prisuppdrivande konkurrens om råmarken.

Farhågorna att förköpsrätten skall medföra en splittrad prisbildning på mark är enligt min mening överdrivna. Om kommunen beslutar att utöva förköpsrätt beträffande en eller flera fastigheter inom visst område, kan detta givetvis tas som uttryck för att kommunen räknar med att området kan komma att behövas för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordningar. Förköp kan med hänsyn härtill i det enskilda fallet leda till prisstegringar. I detta avseende skiljer sig emellertid förköpet inte från sådana kommunala markförvärv som sker på grundval av frivilliga uppgörelser. De prisstegringar, som förväntan om marks användning för tätbebyggelse för med sig, bör som nyss antyddes motverkas genom att kommunerna förvärvar marken på ett mycket tidigt stadium.

Det skall dock inte bestridas att förköpsinstitutet såsom det utformats av kommittén kan få viss ogynnsam inverkan på markprisutvecklingen. Jag syftar på bestämmelserna i 6 § kommittéförslaget. Dessa bestämmelser innebär att kommunen särskilt skall fatta beslut huruvida förköpsrätt kommer att utövas inom kommunens område. Kommunen kan därvid begränsa utövningen till viss del av kommunen. Det finns risk för att beslut av denna natur kan leda till omotiverad splittring i prisbildningen på mark med olyckliga konsekvenser såväl för den enskilde som för samhällsplaneringen. Enligt min mening bör därför förköpsinstitutet i princip ha generell giltighet. I den mån man vill undanta mark från tillämpningen bör man ta sikte på vissa kategorier av fastigheter och inte på mark inom lokalt avgränsade delar av kommunernas områden. Jag återkommer till denna fråga senare.

En lagstiftning om förköpsrätt medför med nödvändighet viss belastning för fastighetsomsättningen och kreditgivningen därigenom att köp måste hållas svävande under den tid kommunen behöver för att ta ställning till förköpsfrågan. Detta bör dock inte i och för sig hindra att en kommunal förköpsrätt införs. Förköpsinstitutet bör emellertid utformas så att de fastighetsförsäljningar som generellt sett är utan större intresse för kommunerna lämnas utanför förköpsrätten. Belastningen för fastighetsomsättningen kan också i viss utsträckning begränsas om förköpsförfarandet i förekommande fall samordnas med tillståndsprövningen enligt annan lagstiftning. Även dessa frågor behandlas senare.

Det ligger i sakens natur att en legal förköpsrätt griper in i enskildas intressen. En säljare av fast egendom kan av skilda skäl ha intresse av att försäljningen sker till den ursprunglige köparen, och denne, som går miste om sitt fastighetsförvärv, kan få svårt att genom annat förvärv bli lika väl tillgodosedd som genom det ursprungliga förvärvet. Vid avvägningen mellan säljarens och köparens nu antydda intresse samt det allmänna intresset att tillförsäkra kommunerna ökat inflytande över fastighetsmarknaden, bör det allmänna intresset väga över men givetvis är det angeläget att

de enskildas intressen blir tillgodosedda så långt det är möjligt utan att lagstiftningens effektivitet äventyras. Jag återkommer härtill.

I den allmänna debatten har förköpsinstitutet kritiserats för att det inte skulle vara tillräckligt effektivt. Det skulle sålunda vara ganska enkelt för markägare att hindra kommunerna att utöva sin förköpsrätt. Förköpsrätten skulle med hänsyn härtill inte ha något berättigande. Lagförslaget borde i effektivitetens intresse byggas ut med nya tvångsmoment av skilda slag, exempelvis någon form av prövning av köpeskillingens skälighet. Den kritik är enligt min mening inte träffande därför att den utgår från att förköp skulle tilläggas funktioner som är främmande för ett sådant institut. Förköpsinstitutet har som jag tidigare framhållit sitt värde som ett komplement till möjligheten att förvärva mark genom vanliga köp. Institutet kommer till sin rätt, om det utformas på sådant sätt att förfarandet blir enkelt, snabbt och billigt. Det bör ge kommunen en lagfäst rätt att få del av de utbud av fast egendom som med hänsyn till samhällsbyggandet kan vara av intresse för kommunen. Om kommunen vill förvärva egendomen bör det fortsatta förfarandet helst vara i det närmaste lika enkelt som vid frivilligt köp. Så blir inte fallet om rättsinstitutet kompletteras med nya tvångsmoment. Förköpsinstitutet kan ändå aldrig ersätta expropriationsförfarandet. Om ett behövligt markförvärv inte kan ske genom vanligt köp eller genom utövande av förköpsrätt, bör expropriationsförfarandet anlitas. I den mån detta senare förfarande är behäftat med brister och olägenheter av skilda slag bör man — hellre än att utrusta förköpsrätten med något för densamma främmande tvångsmoment — inrikta sig på att förbättra expropriationslagstiftningen. En effektivisering av expropriationsinstitutet sker ju också successivt.

Sammanfattningsvis anser jag att det föreligger ett klart uttalat behov av den föreslagna lagstiftningen. En kommunal förköpsrätt bör tillmätas stort värde som markpolitiskt instrument, och de betänkligheter som anförts mot institutet kan inte anses vara av den art att de hindrar att lagstiftningen genomförs.

Jag vill i detta sammanhang ytterligare påpeka att en kommunal förköpsrätt för att tjäna det avsedda ändamålet måste utövas inom ramen för en aktiv och framsynt markpolitik och att utövningen i det enskilda fallet måste vara motiverad utifrån en realistisk markpolitisk bedömning. Finansieringsproblemen torde härvid tvinga kommunerna att handla med en viss försiktighet. Frågan om förstärkning av kommunernas ekonomiska resurser på detta område tas upp i annat sammanhang.

Utformningen av förköpsrätten

Begränsning genom anknytning till kommunallagens kompetensregler eller till expropriationsgrunderna eller genom uteslutning av vissa kategorier av fastigheter

Kommittén. Kommittén diskuterar olika utvägar att minska den belastning på fastighetsmarknaden som förköpsrätten innebär genom att begränsa förköpsrätten till sådana fastigheter som kommunen har särskilt intresse av att förvärva.

Den utväg som ligger närmast till hands är att i en eller annan form direkt välja ut de för kommunen intressanta förvärvsobjekten och belägga endast dessa med en förköpsrätt. Kommittén avvisar emellertid detta alternativ, eftersom det skulle minska de utpekade fastigheternas värde på ett sätt som knappast ter sig godtagbart från rättvisesynpunkt. Olägenheter av sådant slag skulle inte behöva uppkomma, om förköpsrätten begränsades till vissa kategorier av fastigheter eller till fastigheter inom vissa större områden. Den mark som vid en sådan kategorimässig begränsning skulle omfattas av förköpsrätten är i första hand obebyggd och glesbebyggd mark som lämpar sig för framtida tätbebyggelse. Härutöver är mark som behövs för city- och bostadssanering samt för trafikleder och vissa allmänna anläggningar av intresse för kommunerna. Det är emellertid svårt att i lag klart avgränsa sådana kategorier av fastigheter. Kommittén anser sig därför ej heller kunna förorda en begränsning av förköpsrätten till vissa fastighetskategorier.

Kommittén diskuterar härefter, om förköpsrätten skulle kunna begränsas på det sättet att förköp fick ske endast för att tillgodose sådana ändamål för vilka tillstånd till expropriation kan erhållas. Liksom vid expropriation skulle då krävas att kommunen fick tillstånd av Kungl. Maj:t till förvärvet. Kommittén finner emellertid att en sådan inskränkning av förköpsrätten skulle få tämligen ringa betydelse. En kommun kan nämligen få tillstånd till expropriation för många olika ändamål, och frågan om ytterligare utvidgning av expropriationsändamålen prövas f.n. av expropriationsutredningen. Man kan räkna med att expropriation nu kan erhållas eller inom en ganska snar framtid kommer att kunna beviljas för samtliga de ändamål för vilka en förköpsrätt i praktiken skulle utövas. Kommunernas allmänna behörighet enligt kommunallagens kompetensregler att förvärva fast egendom är i själva verket inte mycket vidsträcktare än deras expropriationsrätt. Det är dessutom uppenbart att anknytningen till expropriationsinstitutet skulle göra bestämmelserna om förköpsrätten mera invecklade och framför allt komplicera och fördröja förfarandet. Den primäre köparens intresse av att avgörandet i förköpsfrågan träffas så snart som

möjligt och att förfarandet även i övrigt påskyndas skulle härigenom åsidosättas i alltför hög grad. Kommittén avvisar därför tanken att anknyta förköpsrätten till expropriationsreglerna och expropriationsförfarandet.

Kommitténs ståndpunkt blir att förköpsrätten inte bör underkastas andra begränsningar med hänsyn till dess syfte än som följer av kommunallagen.

Skiljaktiga meningar. Kommittéledamöterna Hamrin och Hermansson motsätter sig att förköpsrätten begränsas bara av kommunallagens kompetensregler. Enligt reservanternas mening innebär majoritetens förslag att förköpsrätten blir alltför generell och kommer att kunna tillämpas även i andra fall än när rätt till expropriation eller inlösen enligt byggnadslagen föreligger. Därtill kommer att begränsningen av förköpsrätten enligt majoritetens förslag blir så vag att det kommer att finnas stort utrymme för godtycke och omotiverade ingrepp i enskildas rättsförhållanden.

Reservanterna förordar i stället att förköpsrätten anknyts till de ändamål som anges i expropriationslagen och byggnadslagen samt att förfarandet utformas så att en tillståndsprövning genom opartisk myndighet sker i varje enskilt fall. Med en sådan utformning av förköpsrätten erhåller man fasta, allmänt accepterade regler för förköpsrättens utövande och rättssäkerhetens krav blir tillgodosedda i lika hög grad som vid expropriation.

Remissyttrandena. Meningarna är mycket delade hos remissinstanserna. Det övervägande antalet ansluter sig i huvudsak till den av reservanternas antydda lösningen med en anknytning till expropriationslagstiftningen.

Bland de remissinstanser som ansluter sig till kommittémajoritetens förslag är *länsstyrelserna i Gotlands, Malmöhus, Örebro, Västmanlands, Väster-norrlands, Jämtlands och Norrbottens län*. De skäl som föranleder dessa länsstyrelser att förordna en generellt utformad förköpsrätt överensstämmer i stort med de motiv som redovisas av kommittémajoriteten. *Länsstyrelsen i Örebro län* anför sålunda att området för fastighetsköp, som enligt kommunallagen faller inom ramen för den kommunala kompetensen, inte är mycket större än området för kommunernas expropriationsrätt. Under sådana förhållanden förefaller det vara överflödigt att anknyta förköpsrätten till expropriationsinstitutet, i synnerhet som denna anknytning skulle medföra administrativa och andra olägenheter. En sådan lösning skulle vidare strida mot kommunernas naturliga intresse av sekretess i fråga om planer rörande mark, som ej är i allmän ägo. Liknande synpunkter anförs av *Svenska stadsförbundet* och *Svenska landstingsförbundet*. *Stor-Stockholms planeringsnämnd* erinrar om att avsikten med lagstiftningen är att kommunerna skall få vidgade möjligheter att föra en långsiktig markpolitik bl. a. i syfte att hålla markpriserna nere. Det kan vara svårt för kommunerna att i ett tidigt skede — kanske tio år före markens exploatering — närmare an-

ge de ändamål för vilka marken skall användas. Skulle en sådan precisering kunna göras, föreligger även uppenbar risk för att priset på marken drivs upp, vilket betyder att det prispolitiska syftet med förköpsrätten motverkas.

Den av reservanterna framförda tanken att anknyta förköpsrätten till expropriationsgrunderna har vunnit anslutning hos bl. a. *Svea hovrätt* och *hovrätten för Västra Sverige*. Svea hovrätt förordar att på det sätt som har skett i expropriationslagstiftningen de fall i vilka förköpsrätt får utövas uppräknas i lagtexten. Enligt hovrättens mening bör förköpsrätt i första hand medges i sådana fall där denna rätt kan antas tillgodose det väsentliga intresset att förhindra markspekulation. Ändamål för vilka förköpsrätt i övrigt närmast bör få komma i fråga är dels de för vilka inlösen får ske enligt 41 och 43—47 §§ byggnadslagen, dels de som avses i 1 § expropriationslagen under punkterna 2—8, 12 och 16. Hovrätten för Västra Sverige riktar anmärkningar från rättssäkerhetssynpunkt mot att rätten till kommunalt inträde i stort sett inte bundits vid några fasta förutsättningar. Regeln om den kommunala kompetensen är tillkommen för helt andra syften och är svårbedömbär och elastisk. Förslaget innebär att kommunerna anförtros en långtgående suveränitet över förhållanden av genomgripande privatekonomisk och allmänekonomisk betydelse. Liknande synpunkter framförs av *kammarkollegiet*, som dock tillägger att det relativt stränga aktualitetskrav som i praxis upprätthålls vid tillämpning av expropriationslagen normalt inte bör gälla vid förköp. *Domänstyrelsen* och *lantbruksstyrelsen* ansluter sig också till reservanternas linje. Lantbruksstyrelsen motiveerar sin ståndpunkt med att erfarenheterna från tillämpningen av lagen om kronans förköpsrätt utgör skäl för att förköpsrätten bör begränsas. Riskerna för intressekonflikter mellan kommunerna och lantbruksnämnderna såsom förvärvare av fastigheter för jord- och skogsbrukets rationalisering skulle också minska väsentligt om förköpsrätten begränsades. Övriga remissinstanser, som anslutit sig till den i reservationen förordade lösningen, åberopar i huvudsak rättssäkerhetsskäl som stöd för sitt ställningstagande. Hit hör *statens hyresråd*, *länsstyrelserna i Uppsala, Kronobergs, Kalmar, Kopparbergs, Gävleborgs och Västerbottens län*, *statens markdelegation*, *markpolitiska utredningen*, *Sveriges villaägareförbund*, *Sportstugefrämjandet*, *Näringslivets byggnadsdelegation*, *Svensk industriförening*, *Sveriges köpmannaförbund*, *Svenska företagares riksförbund*, *Svenska sparbanksföreningen*, *Sparbankernas bank* och *Sveriges handelsträdgårdsmästareförbund*.

Kommunalrättskommittén framhåller att den handlingsfrihet som kommunallagen tillförsäkrar kommunerna torde medge en synnerligen vidsträckt rätt till markförvärv. Det får antas att kompetensregeln i dag inte lägger hinder i vägen för något kommunalt markförvärv, för vilket kommunen kan hänvisa till ett mark- eller planpolitiskt syfte (jfr RÅ 1946 ref. 33; 1963 I 170, 214; 1964 I 12 och 22). Endast för sådana förvärv som är fria

från inslag av dylika syften och direkt inriktade på icke-kommunala ändamål torde kompetensregeln utgöra en spärr. Kommittén anser att det vid en eventuell lagstiftning är nödvändigt att i förköpslagen bygga in en norm för avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Liknande synpunkter har anförts av *Föreningen Sveriges häradshövdingar*.

Några remissinstanser förordar en kategorimässig begränsning av förköpsrätten till sådana fastigheter som närmast är av intresse, nämligen obebyggd och glesbebyggd mark som lämpar sig för framtida tätbebyggelse. *Kammarkollegiet* föredrar sålunda i första hand en lösning efter dessa linjer och anser att de skäl kommittén anført häremot inte har den tyngd att lösningen utan ytterligare överväganden bör avvisas. *Hovrätten för Västra Sverige* anför att det med hänsyn till tryggheten i fastighetsägandet och fastighetshandeln är angeläget att den väsentliga delen av den bebyggda marken lämnas utanför förköpslagen. Detta sker bäst genom att man i lagen direkt anger de kategorier mark som är av mera påtagligt intresse för kommunerna, främst obebyggd och glesbebyggd mark som lämpar sig för framtida tätbebyggelse. Att i lag fixera denna kategori genom en allmän bestämning är säkerligen vanskligt. Enligt hovrättens mening skulle däremot en direkt begränsning efter arealer — exempelvis mark om minst 5 000 eller 10 000 m² — ge en fullt tillfredsställande lösning. Därmed skulle den väsentliga delen av all normalt bebyggd mark falla utanför. En dylik arealbestämning i förening med en ändamålsbestämning enligt expropriationslagen skulle avsevärt öka stadgan hos lagförslaget och starkt förenkla handhavandet. Hovrätten betvivlar att en förköpsrätt i realiteten skulle vara av något större värde beträffande mark för city- och bostadssanering samt för trafikleder och vissa allmänna anläggningar. Sådan mark kan när den är belägen inom planområden lösas enligt bestämmelserna i byggnadslagen. Inom områden där en genomgripande sanering kan bli genomförd krävs ofta ett så enhetligt handlande under en koncentrerad tidrymd att förköpsrätten måste antas få ett mycket begränsat värde.

Egnahems- och villafastigheterna har tilldragit sig uppmärksamhet i åtskilliga remissyttranden. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att förköpsrätten bör begränsas så att den inte blir tillämplig på egnahem. Förslagsvis kan fastigheter med en areal av högst 3 000 m² tas undan, eventuellt med förbehåll om visst mindre taxeringsvärde på byggnad. En sådan bestämmelse skulle i enstaka undantagsfall medföra att en kommun inte skulle kunna utöva förköpsrätt till mark som kommunen behöver för exploatering. Fördelarna av en dylik undantagsregel överväger dock. Även *länsstyrelsen i Hallands län* ifrågasätter om förköpsrätten behöver omfattas egnahem. Förslagsvis bör egnahem vilkas taxeringsvärde inte överstiger 150 000 kronor undantas från förköpsrätt. I de enstaka fall när kommun behöver förvärva sådana fastigheter bör expropriationsmöjligheten vara tillräcklig. Liknande synpunkter framförs av *bankinspektionen, länssty-*

relserna i Göleborgs och Bohus län och Örebro län, Föreningen för tjänstemän inom Sveriges stadshypoteks- och bostadskreditorganisationer samt Folksam.

Rätt för kommunen att avstå från förköpsrätten för hela kommunområdet eller för del av detta

Kommittén. Många kommuner kan väntas sakna intresse av att utöva förköpsrätt inom hela kommunområdet liksom det kan tänkas att vissa kommuner helt saknar intresse av att begagna sig av förköpsrätt. Inom stora delar av kommunområdet kommer markanvändningen kanske inte att ändras under överskådlig tid. Beträffande dessa delar — vare sig marken används för jordbruk, skogsbruk, trädgårdsodling eller industri- eller bostadsbebyggelse — saknar kommunen i regel intresse av att förvärva mark. En kommunal förköpsrätt synes alltså med fördel kunna inskränkas till sådana delar av kommunens område, inom vilka alla fastigheter eller en del av dessa kan väntas bli omfattade av bebyggelseplaneringen och där kommunerna har möjlighet att genom fastighetsförvärv främja utvecklingen. Man kan diskutera om inte en tvingande regel bör införas som begränsar förköpsrätten till nu antydda delar av kommunområdet. En sådan regel skulle emellertid uppenbarligen komma i strid med kommunernas naturliga intresse av sekretess i fråga om planer rörande mark som ej är i allmän ägo. Bestämmelserna om begränsning av förköpsrätten i förevarande avseende bör därför utformas som en möjlighet för kommunerna att efter eget bedömande avstå från förköpsrätten eller inskränka den till viss eller vissa delar av kommunområdet. En särskild fördel vinnns genom en sådan anordning i och med att den administrativa belastning som en vidsträckt förköpsrätt otvivelaktigt innebär för kommunerna kan avsevärt minskas.

Skiljaktiga meningar. Kommittéledamöterna Hamrin och Hermansson anser av flera skäl att kommun inte bör få besluta om begränsning av förköpsrätten till viss del eller vissa delar av kommunens område. Problem kan uppstå i samband med avgränsningen av området eller områdena. Det kommunala beslutet kan vidare bli föremål för besvär. Vidare är det oklart hur markpriserna kommer att påverkas på båda sidor om avgränsningslinjen. Slutligen är det från principiell synpunkt betänkligt att en lagstiftning om fast egendom skulle gälla endast för vissa delar av en kommuns område.

Remissyttrandena. Några remissinstanser kritiserar förslaget att kommunerna skulle kunna helt avstå från förköpsrätten. *Hovrätten för Västra Sverige* anför att alla fastigheter av visst slag bör vara latent underkastade förköpsrätt, om en sådan över huvud taget skall finnas. Att sedan förköp

blir aktuellt endast för vissa fastigheter är en olikformighet som är nödvändigt förbunden med samhällsbyggandets natur. Den önskvärda lindringen i administrativt hänseende för kommunerna bör åstadkommas genom generella undantag av vissa slag av fastigheter, och hovrätten rekommenderar som redan anförts att fastigheter med viss mindre areal utesluts från förköpsrätten. Även om en kommun helt saknar intresse att begagna sig av förköpsrätt, torde det vara av betydande intresse att kommunen fortlöpande får kännedom om viktigare fastighetsöverlåtelse. Också *bostadsstyrelsen* anser att lagen bör göras generellt tillämplig. Om endast den ena av två angränsande kommuner beslutat att tillämpa förköpsrätten, torde större byggnadsföretagare vara mera benägna att köpa upp mark i den kommun, där de inte riskerar att drabbas av ett förköpsingripande. De kommer sedan att så snabbt som möjligt söka exploatera områdena och torde i många fall kunna räkna med stöd från kommunen i denna sin strävan. Ett kommunalt beslut som innebär ett avstående från förköpsrätten skulle därför kunna få en från regional synpunkt inte önskvärd lokaliseringseffekt. Liknande synpunkter framförs av *stiftsnämnden i Göteborg*.

När det gäller kommuns möjlighet att begränsa förköpsrättens tillämplighet till vissa områden inom kommunen menar *lantmäteristyrelsen* att majoritetsförslaget är väl motiverat med hänsyn till att det administrativa arbetet härigenom kan begränsas och belastningen på fastighetsomsättningen minskas. Några remissinstanser anser att en begränsning av förköpsrätten till vissa områden bör bygga på en översiktlig planering. *Lantbruksstyrelsen* framhåller att översiktliga markanvändningsplaner bör upprättas i samråd med bl. a. lantbruksnämnderna. Behovet av sådana planer aktualiseras f. n. i samband med den översiktliga regionala planering som pågår i en rad län. Liknande synpunkter anföras av *kommerskollegium*, *statens institut för byggnadsforskning* samt *länsstyrelserna i Jönköpings och Hallands län*.

Några remissinstanser anser att kommunerna inte bör ges möjligheter att begränsa förköpsrättens tillämpning till vissa områden. *Hovrätten för Västra Sverige* anför sålunda att denna valfrihet kan ge ojämna pris effekter och att den heller inte är invändningsfri från likställighetssynpunkt. Även svårigheter av teknisk art talar mot en kommunal valfrihet. Det synes svårt att nå fasta och otvetydiga avgränsningar inom kommunområdet. Liknande synpunkter framförs av *kammarkollegiet*, *Stor-Stockholms planeringsnämnd* och *Föreningen Sveriges häradshövdingar*.

Begränsning av förköpsrätten till kommunens eget område

Inledning. En kommunal förköpsrätt kommer under alla förhållanden att vara begränsad av kommunallagens bestämmelser om den kommunala kompetensen. Förköpsrätten kan därför utövas bara för markförvärv som tillgodoser ett allmänt och till kommunen knutet intresse. Detta innebär

emellertid inte att en kommuns befogenhet att förvärva mark alltid skulle vara begränsad till kommunens eget område. Lagen den 10 juli 1947 (nr 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande är i detta sammanhang av särskilt intresse. Enligt en lagändring år 1959 (SFS 1959:605) äger kommun främja bostadsförsörjningen inte bara inom sitt eget område utan också inom det vidare område i vilket kommunen ingår och som i bostadsförsörjningshänseende kan anses utgöra en enhet. Häri torde ligga en befogenhet att förvärva mark för bostadsändamål inom den större regionen. En verksamhet av nu anfört slag inom annan kommun förutsätter emellertid samtycke av denna. Skälet härtill är att intressekonflikter annars skulle kunna uppkomma mellan kommunerna. Denna synpunkt har kommit till uttryck också i expropriationslagen. En kommuns rätt att expropriera är i princip inte begränsad till det egna området men expropriationslagen upptar viktiga avsteg från denna princip. Till dessa hör att en kommun endast inom sitt eget område kan återropa den i 1 § 16 upptagna expropriationsgrunden som gäller expropriation dels för att säkerställa att mark på skäliga villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar, dels för att till kommunen överföra mark som inte är tätbebyggd för upplåtelse med tomträtt. I samband med tillkomsten av 1 § 16 anfördes bl. a. att en expropriationsrätt enligt denna punkt i fråga om mark i annan kommun skulle orsaka svårlösta intressekonflikter.

Kommittén. Kommittén erinrar om att den kommunala indelningen är föremål för en översyn som i första hand går ut på att sammanföra nuvarande kommuner till kommunblock som har lämplig sammansättning för att bilda nya kommuner. Sedan kommunindelningen i mera avsevärd omfattning ändrats i överensstämmelse med de principer som ligger till grund för indelningen i kommunblock torde en kommun i regel inte behöva utöva förköpsrätt utanför sina gränser.

Innan en ändrad kommunindelning genomförts torde vissa skäl tala för att den kommunala förköpsrätten bör få utövas utanför kommungränserna. I annat fall får den ringa värde vid nyexploatering för kommuner som har otillräcklig tillgång till byggnadsmark inom det egna området och därför tvingas bygga inom andra kommuner.

De intressekonflikter som kan uppkomma, om förköpsrätt får utövas inom annan kommun, kräver emellertid ett särskilt prövningsförfarande. Med hänsyn till intresset av ett snabbt avgörande av förköpsfrågan ter sig detta olämpligt. Härtill kommer att möjligheten till hembud av praktiska skäl inte bör avse mer än en kommun och då naturligen den, inom vars område marken är belägen. Fastän det kan konstateras att det f. n. skulle vara av värde för en kommun att kunna utöva förköpsrätt inom annan kommuns område bör enligt kommitténs mening en sådan möjlighet dock avvisas av huvudsakligen de skäl av praktisk art som nyss antytts.

Enligt kommitténs mening kan emellertid förköpsrätten ändå användas för att tillgodose en kommuns behov av mark inom annan kommuns område. Sålunda bör kommun kunna tillåtas att utöva sin förköpsrätt till förmån för annan kommun. En sådan lösning synes inte vara förknippad med några tekniska olägenheter. Markförvärv genom förköp i annan kommuns intresse innebär visserligen att kommunen tar befattning med den andra kommunens angelägenheter och strider alltså mot kommunallagens kompetensregler. Kommittén anser emellertid att en utvidgning i detta avseende av den kommunala kompetensen inte inger några betänkligheter, eftersom den stämmer väl överens med de syften som avses skola tillgodoses genom lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande. Kommittén föreslår därför en regel av innehåll att förköpsrätt får utövas till förmån för annan kommun. Regeln bör enligt kommitténs mening även omfatta förköp för att tillgodose landstingskommuns behov.

Remissyttrandena. Inga invändningar reses mot kommitténs förslag att begränsa förköpsrätten till kommunens eget område. Däremot kritiserar förslaget att bereda möjlighet för kommun att utöva förköpsrätt till förmån för annan kommun. *Hovrätten för Västra Sverige* ifrågasätter om någon sådan utvidgning av den kommunala kompetensen nu är behövlig och lämplig. Markkommunen torde redan nu genom befogenheten att verka inom ett gemensamt bostadsförsörjningsområde kunna förvärva mark för bostadsändamål och överlåta marken till grannkommunen för fullföljande av planerna. Någon längre gående kompetens behövs inte och en utvidgning kan få verkningar som ej nu kan tillräckligt överblickas. Mera ingående överväganden av frågan bör ske i samband med pågående översyn av kommunallagens kompetensregler. Om förköpsrätten som hovrätten förordat anknyts till expropriationsgrunderna, finns ingen anledning att medge förköp över kommungränserna i andra fall än då expropriationslagen efter lämpliga ändringar tillåter detta. Även *kammarkollegiet* anser att kommittéförslaget är alltför vittgående och att något påtagligt behov inte föreligger av att i detta hänseende vidga den kommunala kompetensen utöver vad som motsvarar gränsdragningen enligt 1959 års ändring i 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande. Kollegiet föreslår att 4 § i förslaget anknyts till lydelsen av 1 § i 1947 års lag. Kollegiet har däremot ingen erinran mot förköpsrätt till förmån för landstingskommun. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att en begränsning bör ske till kommun inom samma kommunblock. Dessutom bör förköpsrätten få avse bara sådana områden som skall exploateras i nära anslutning till område inom den kommun till vars förmån förköpsrätten utövas.

Några remissinstanser anser att kommuns rätt att utöva förköp till förmån för annan bör ytterligare utvidgas. Sålunda anför *byggnadsstyrelsen* att skäl talar för att kommuns förköpsrätt bör kunna få utövas till förmån

inte bara för annan kommun utan också för staten. *Stor-Stockholms planeringsnämnd* menar att det är att vänta att bostadsbebyggelse över kommungränserna får en större betydelse framdeles. Frågan om att vid sidan av den primärkommunala aktiviteten på bostadsbyggandets område ålägga något regionalt organ — kommunalförbund i avvaktan på tillkomsten av ett storlandsting — vissa uppgifter inom ramen för bostadsförsörjningen har aktualiserats i skilda sammanhang. Nämnden anser att det framlagda lagförslaget kan tolkas så att den kommunala förköpsrätten får utövas också till förmån för kommunalförbund. *Kommunalförbundet för Stockholms stads och läns regionala frågor* framför liknande synpunkter och hemställer att uttalanden görs av innehåll att kommunalförbund i vilket landstingskommun är medlem jämställs med landstingskommun i frågor rörande förköpsrätt.

Statens och kyrkans markförsäljningar

Inledning.¹ Enligt 77 § regeringsformen är statens fastighetsförsäljningar beroende av riksdagens samtycke. Riksdagen lämnar årligen vissa bemyndiganden att sälja fast egendom. Dessa innebär i allmänhet att Kungl. Maj:t får rätt att besluta om försäljningar av fast egendom intill ett visst värde samt att beslutanderätten i vissa fall kan av Kungl. Maj:t överlämnas till vissa styrelser, andra centrala förvaltningsmyndigheter, länsstyrelser eller allmänna arvsfonden. Kungl. Maj:ts möjlighet att delegera beslutanderätten är begränsad med hänsyn till försäld fastighets värde. I fråga om kyrkans jord gäller lagen den 4 januari 1927 (nr 1) angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall samt till upplåtelse av sådan jord under tomträtt. Tillämpningsföreskrifter till lagen upptas i kungörelse den 29 november 1963 (nr 637).

Vid 1942 års riksdag (prop. 241) fastställdes vissa riktlinjer för statens markförsäljningar. Riktlinjerna innebär bl. a. att endast mark som inte vidare behövs för statligt ändamål får säljas och att försäljning skall ske med iakttagande av principen om full affärsmässighet. I samband med fråga om bemyndigande att försälja viss fast egendom uttalade dåvarande chefen för finansdepartementet år 1946 (prop. 198) att spørsmålet om principerna för försäljningar av statlig jord inte kunde lösas utan särskild utredning men att Kungl. Maj:t i avvaktan på sådan utredning borde få bemyndigande att vid försäljning för bostadsbyggnadsändamål göra avsteg från den annars gällande regeln att priserna skulle vara från affärssynpunkt så fördelaktiga för staten som möjligt. Sådant avsteg föreslogs få ske

¹ En utförligare redogörelse angående försäljning av statens och kyrkans mark finns i markpolitiska utredningens betänkande »Statens och kyrkans marköverlåtelser» (SOU 1966:64).

när det påkallades av hänsyn till den socialt motiverade bostadsförsörjningspolitiken. Riksdagen lämnade detta förslag utan erinran (JoU 22, rskr 151).

Markutredningen framhöll i sitt år 1947 avgivna betänkande med förslag till vissa ändringar i expropriationslagen att det var angeläget att man genom centraliserad värdering av statens mark sökte åstadkomma ett säkrare och mera enhetligt bedömande av markvärdena. Det var dock inte uteslutet att statens och kommunernas intressen i prisfrågan kunde vara oförenliga. Därför föreslog utredningen att rätt till expropriation skulle föreligga även i fråga om statens mark. I prop. 1949:184 med förslag till ändring i expropriationslagen m. m. anfördes att markförvaltande myndighet som ägde rätt att besluta om försäljning av statlig mark var skyldig att höra bostadsstyrelsen vid försäljning för bebyggelseändamål i vissa fall. Om förvaltningsmyndigheten inte godkände bostadsstyrelsens uppfattning i prisfrågan skulle försäljningsärendet hänskjutas till Kungl. Maj:t för avgörande. Beträffande frågan om upphävande av förbudet mot expropriation av staten tillhörig mark anfördes bl. a. att frågan om handläggningen av statens och kyrkans markfrågor var föremål för fortsatt behandling och att det därför var svårt att vid denna tidpunkt bilda sig en uppfattning om behovet av att kunna tillgripa expropriationsförfarande gentemot staten. Markutredningens förslag om upphävande av förbudet mot expropriation av statens egendom kunde därför inte förordas. Riksdagen godkände dessa uttalanden (L²U 34 rskr 397).

Fr. o. m. budgetåret 1952/53 gäller skyldigheten att underställa statens markförsäljningsärenden bostadsstyrelsens prövning vid försäljning av mark för bebyggelseändamål, när det är fråga om nybyggnad för permanent bosättning och det föreslagna priset överstiger 3 000 kr.

Förslag om att inrätta ett statligt centralt organ för markvärderingsfrågorna har sedermera framlagts vid skilda tillfällen. Något definitivt ställningstagande till frågan har emellertid inte skett.

Bostadsstyrelsen föreslog år 1962 att bl. a. proceduren för statliga markförsäljningar till kommuner borde förenklas. Chefen för inrikesdepartementet uttalade i prop. 1963:1 (bil. 13, p. 102) att ställningstagandet till bostadsstyrelsens förslag borde anstå. Vid statsutskottets behandling av propositionen och i ämnet väckta motioner anförde utskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande (SU 42, rskr 124) bl. a. att praxis vid statliga marköverlåtelser torde innebära dels att kommunerna tillerkänns en faktisk förtur i förhållande till andra köpare vid försäljning av statlig mark, dels att prissättningen sker under skäligt hänsynstagande till de bostadspolitiska målen. Det synes emellertid, anförde utskottet, ligga i klarhetens intresse att direktiven till de markförvaltande myndigheterna ges en uppfattning som bättre överensstämmer med nämnda praxis. Kungl. Maj:t uppdrog därefter åt markpolitiska utredningen att ta under övervägande vad

statsutskottet anfört. Utredningen avgav betänkandet »Statens och kyrkans marköverlåtelse» i frågan den 31 oktober 1966 (SOU 1966: 64).¹

I fråga om försäljning av kyrklig jord innehåller kyrkliga försäljningslagen uttryckliga föreskrifter dels att medgivande till försäljning får lämnas för att tillgodose bostadsbehovet i orten, dels att vederlaget skall bestämmas så att det motsvarar fastighetens värde med hänsyn särskilt till ortens pris och fastighetens avkastning.

Kommittén. I anslutning till en redogörelse för gällande ordning vid försäljning av statlig och kyrklig jord nämner kommittén bostadsstyrelsens initiativ år 1962 angående förenkling av proceduren för statliga markförsäljningar till kommuner. Detta initiativ kan uppfattas som en antydning om att riksdagens principiella ståndpunkt till frågan om anpassningen av statens och kyrkans markförsäljningsverksamhet till den förda bostadspolitikerna i praktiken inte alltid till fullo beaktats av de organ som bär ansvaret för statens och kyrkans markförsäljningar. Om så är fallet — något som inte kan bedömas utan ingående utredningar — kan detta åberopas som skäl för en sådan utformning av den kommunala förköpsrätten att den blir tillämplig även i fråga om statens och kyrkans mark. Också det förhållandet att kommun inte kan expropriera statens och kyrkans mark talar för att kommunen får förköpsrätt, om staten eller kyrkan säljer mark till annan än kommun och denna anser sig behöva marken.

Kommittén anser emellertid att vissa förhållanden utan tvivel också kan anföras mot att låta förköpsrätten omfatta även statens markförsäljningar. I praktiken torde sålunda kommunerna redan nu i viss omfattning ha förtur till inköp av kronans och kyrkans mark. Vidare bör beaktas att frågan om samordning av statens och kyrkans markförsäljningar f. n. undersöks av markpolitiska utredningen. Ett förköpsinstitut torde dessutom inte kunna påskynda det administrativa förfarandet vid statens markförsäljningar. Även vissa skäl av praktisk natur kan framföras mot att en kommunal förköpsrätt tillåts omfatta också statens och kyrkans mark. Om staten eller kyrkan — för ändamål som från statlig eller kyrklig synpunkt ter sig angeläget — önskar sälja ett visst markområde till annan än den kommun inom vars gränser marken är belägen, är det diskutabelt om kommunen skall kunna göra försäljningen om intet genom att utöva förköpsrätt.

Även om sålunda vissa skäl kan åberopas mot att kommunerna får tillfälle att utöva förköpsrätt också när staten eller kyrkan säljer mark, anser kommittén att de omständigheter som talar för en sådan förköpsrätt dock väger över. Trots flera initiativ under en period av över 20 år har

¹ Med hänsyn till att betänkandet inte varit tillgängligt vare sig för markvärdekommittén eller under remissbehandlingen av kommitténs förslag redovisas markpolitiska utredningens överväganden och förslag först i sammanhang med utredningens yttrande över kommitténs förslag. Detta behandlas i det följande.

man sålunda ännu inte kunnat tillfredsställande lösa frågan om statens och kyrkans markförsäljningar. Innan en bestämd och från mark- och byggnadspolitisk synpunkt godtagbar ordning för försäljning av statens och kyrkans mark utarbetats och godtagits av statsmakterna, är det enligt kommitténs mening inte befogat att staten och kyrkan bereds en undantagsställning i förhållande till enskilda markägare vid förverkligandet av den kommunala markpolitiken. Det väsentliga värdet av att statens och kyrkans mark omfattas av kommunal förköpsrätt består däri att statsmakterna därmed klart manifesterar vikten av ett samarbete på alla plan för att lösa kommunernas markproblem. Det är dock självfallet av största betydelse att kommunerna begagnar förköpsrätten på sådant sätt att tillbörlig hänsyn tas till de intressen statliga myndigheter har att tillvarata.

Remissyttrandena. Förslaget att låta förköpsrätten omfatta även statens och kyrkans markförsäljningar kritiserar av det övervägande antalet remissinstanser som yttrat sig i frågan. *Justitiekanslern* anför att det synes betänkligt att genom förköpsrätt beskära statens möjligheter att använda sin mark på sätt som från statliga synpunkter är lämpligt. Förköpsrätten kan lägga hinder i vägen för försäljning av statlig mark av lokaliseringspolitiska skäl eller till statliga bolag eller bolag vari staten har direkta ekonomiska intressen. Även på andra områden, t. ex. totalförsvarets, kan situationer uppkomma där statens intresse av att kunna fritt disponera över sin mark är så betydande att också mycket angelägna kommunala markbehov måste få stå tillbaka. Liknande synpunkter anföras av *fortifikationsförvaltningen*, *försvarets fastighetsnämnd*, *kammarkollegiet*, *domänstyrelsen*, *lantbruksstyrelsen*, *statens naturvårdsnämnd*, *länsstyrelserna i Jönköpings* och *Jämtlands län* samt *statens markdelegation*. *Stiftsnämnderna i Uppsala* och *Göteborg* anför att kommunerna med hänsyn till bestämmelserna i kyrkliga försäljningslagen har tillräckliga garantier för att få sina intressen beaktade.

För kommitténs förslag att låta förköpsrätten omfatta även statens markförsäljningar uttalar sig *försvarets civilförvaltning*, *länsstyrelserna i Uppsala* och *Kronobergs län*, *Svenska kommunförbundet* och *Stor-Stockholms planeringsnämnd*.

Markpolitiska utredningen hänvisar i sitt remissyttrande till sitt betänkande »Statens och kyrkans marköverlåtelse» (SOU 1966: 64). I betänkandet anförts bl. a. Utredningen har övervägt att föreslå expropriationsrätt till statlig mark men har funnit att en sådan rätt inte skulle medföra någon reell ändring i förutsättningarna att få till stånd beslut om markens avhändelse till kommunen. Eftersom tillgång till mark är väsentlig i både statens och kommunernas verksamhet är det naturligt att motsättningar rörande markanvändningen inte sällan uppkommer, när en kommun vill förvärva mark av staten. Det främsta medlet att mildra eller undvika så-

dana intressekollisioner är att planera markanvändningen i god tid så att ändamålet är klarlagt när en överlåtelse aktualiseras. Det är därför väsentligt att staten planerar sina mark- och lokalbehov på lång sikt och samordnar denna planering med kommunens översiktliga planering. Denna samordning bör ske genom överläggningar mellan byggnadsstyrelsen eller annan statlig myndighet och vederbörande kommun. I samband härmed torde kommun ha rätt att påkalla delbeslut av vederbörande myndighet rörande tillstånd till förvärv eller, om myndigheten inte äger fatta bindande beslut, om dess mening i tillståndsfrågan. Ett sådant beslut kan därefter överklagas hos Kungl. Maj:t. Kommun bör också ha rätt att få frågan om förvärvstillstånd prövad och avgjord direkt av Kungl. Maj:t. Utredningen föreslår därför att Kungl. Maj:t på hemställan av kommun skall besluta angående förvärvstillstånd till statlig mark. Tillståndet bör få ungefär samma innebörd som ett expropriationstillstånd.

I fråga om bestämmande av pris och övriga villkor, anför utredningen vidare, föreligger stora olikheter mellan mark som kan exproprieras och statens mark. I det förra fallet finns det möjlighet att vid oenighet hänskjuta avgörandet till ett objektivt organ, expropriationsdomstolen. Någon motsvarande möjlighet att i tvistiga fall hänskjuta ersättningsfrågan till avgörande i en opartisk instans finns inte när det gäller statens mark. Utredningen föreslår vissa organisatoriska ändringar som minskar ifrågavarande skillnader. Sålunda förordas att ett av de direkta partsintressena obundet organ — stats-kommunala marknämnden — inrättas för att vid oenighet mellan parterna om pris och övriga villkor vid överlåtelse av statens mark besluta i dessa frågor. Nämnden bör också tilldelas vissa uppgifter i samband med avvägning mellan olika ändamål för markanvändningen.

Beträffande kyrkans mark framhåller utredningen att huvuddelen utgörs av boställsjord. Dessutom finns det viss kyrklig jord som tillhör olika lokal-kyrkor, kyrkohemman och kyrkolägenheter. En femtedel av hela antalet boställen är enligt en grov uppskattning upplåtna av staten medan återstoden av boställena donerats av enskilda eller anskaffats av församlingarna eller pastoraten. Är boställe anslaget av staten ägs det fortfarande av staten. Enligt 2 § kyrkliga försäljningslagen får medgivande till utbyte eller försäljning av kyrklig jord lämnas bl. a. om jorden behövs för ändamål som avses i 1 § expropriationslagen. Något hinder mot expropriation av kyrklig jord som inte civilrättsligt tillhör staten föreligger inte. Dylig mark uppgår som nämnts till fyra femtedelar av kyrkans totala mark. Trots detta synes inte expropriation av kyrklig jord ha tillämpats.

Utredningen har funnit övervägande skäl tala för att göra också sådan kyrklig jord som anslagits av staten exproprierbar. Det avgörande för utredningens ställningstagande har varit att den statliga äganderätten i detta sammanhang har rent formell karaktär och att betydande praktiska fördelar synes stå att vinna genom införandet av en sådan expropriationsrätt.

Utredningen föreslår således att i expropriationslagen införs en bestämmelse av innebörd att all kyrklig jord kan exproprieras. Det förutsätts vidare att den föreslagna stats-kommunala marknämnden vid behov kommer att höras vid prövning av tillstånd till expropriation av kyrklig jord.

Utredningen anser att det inte föreligger något behov att låta en kommunal förköpsrätt gälla vid statliga markförsäljningar om utredningens förslag blir genomförda. Kommunerna får genom förslagen tillräckliga garantier för att deras behov av mark beaktas vid statens markförsäljningar.

Statens och landstingskommuns fastighetsförvärv, annan kommuns försäljning eller förvärv av mark m. m.

Kommittén. Förköpsrätten bör inte avse statens fastighetsköp. Om staten för visst ändamål, exempelvis för anläggande av ett skjutfält, en flygplats eller en fångvårdsanstalt, förvärvar en fastighet torde det nämligen inte vara lämpligt att i kommuns hand lägga ens en formell möjlighet att omintetgöra en sådan affär. Det sagda synes också i tillämpliga delar motivera att landstingskommuns markförvärv undantas från kommunal förköpsrätt.

En kommun kan äga mark inom en annan kommuns gränser eller önska förvärva mark där. De skäl som i det föregående anförts mot att en kommunal förköpsrätt tillåts omfatta även statens markförvärv torde inte kunna åberopas i fråga om förköpsrätt kommuner emellan. Eftersom varje kommun bär ansvaret för planläggningen inom sitt område, är det naturligt, att den får företräde till markförvärv inom det egna området. Om en kommun för att tillgodose något behov, som faller inom den kommunala befogenheten, önskar köpa mark inom annan kommuns område eller sälja där belägen mark, bör detta ske efter samråd med den kommun, inom vars område marken är belägen. Att undanta en kommuns försäljning eller köp av mark inom annan kommuns område från denna kommuns förköpsrätt synes därför inte påkallat. Det sagda torde gälla även i fråga om mark som säljs eller köps av tingshusbyggnadsskyldige, kyrklig församling, municipal-samhälle och andra liknande offentlighetsliga subjekt.

Skiljaktiga meningar. Kommittéledamöterna Hamrin och Hermansson ifrågasätter om det finns tillräckliga skäl att ta undan statens markköp från förköpsrätten. Det kan finnas fall när även statens förvärv bör vika för det kommunala intresset.

Remissyttrandena. Kommittéförslaget har i allmänhet inte föranlett några erinringar under remissbehandlingen. *Länsstyrelserna i Uppsala och Kronobergs län* ansluter sig dock till den skiljaktiga meningen i kommittén.

Slätköp, andelsförvärv och andra fall av intressegemenskap mellan säljare och köpare, den s. k. obillighetsregeln

Kommittén. Det är uppenbart att slätköp bör undantas från en lagstiftning om kommunal förköpsrätt. Så har skett både i lagen om arrendators förköpsrätt och i jordförvärvslagen. Den krets av anhöriga och andra som ges en särställning är dock inte densamma i de båda lagarna.

Kommittén anser mest ändamålsenligt att relativt snävt begränsa den krets beträffande vilken ett ovillkorligt förbud mot att utöva förköpsrätt skall råda på grund av släktskap med säljaren. Förbudet bör begränsas till säljarens make, avkomling och adoptivbarn samt vidare till avkomlings och adoptivbarns make om denne förvärfvar egendomen gemensamt med avkomlingen eller adoptivbarnet.

Beträffande förvärv som görs av säljarens adoptivbarns avkomling, säljarens syskon och syskonbarn samt hans makes avkomling, syskon, syskonbarn och adoptivbarn liksom makes adoptivbarns avkomling görs alltså inte något direkt undantag från den kommunala förköpsrätten. Kommittén finner det lämpligare att frågan om förköpsrätt i sådana fall av släktskap eller gemenskap mellan säljare och köpare får bli beroende av skälighetsprövning. Visar det sig i sådana fall att köpet huvudsakligen har karaktär av vanlig affärssuppgörelse, bör förköpsrätten få utövas. Om däremot släktskapet eller gemenskapen på olika sätt kommit till uttryck vid köpet — genom pris och andra köpevillkor eller ändamålet med köpet — bör förköpsrätt inte föreligga. Såsom exempel på fall då förköp enligt den föreslagna regeln vanligen bör vara uteslutet nämner kommittén att köparen är säljarens fosterbarn.

I anslutning härtill anför kommittén vidare att det förekommer fastighetsköp där säljaren och köparen eller endera av dem, utan att det är fråga om släktskap eller liknande personlig gemenskap, har ett alldeles speciellt intresse av att köpet genomförs. Så torde ofta vara fallet exempelvis när större industrier överlåter mark till leverantörer eller anställda eller när ett företag önskar förvärva ett visst markområde, t. ex. i anslutning till en industrifastighet som redan tillhör företaget. Enligt kommitténs mening är det befogat att med slätköp likställa köp, där det för säljaren eller köparen eller båda parterna kan anses vara av speciellt intresse att köpet kommer till stånd. Särskilt fog för en sådan regel föreligger om det visas att fastigheten sålts till underpris för att gynna viss person eller visst företag. På grund härav har den för släktskap avsedda bestämmelsen i kommittéförslaget utformats så att den blir tillämplig även i nu nämnda fall.

På grund av det anförda föreslår kommittén att förköpsrätt ej får utövas, om egendomen sålts till säljarens make eller till hans avkomling eller adoptivbarn eller till sådan anhörig och hans make gemensamt (2 § första styc-

ket i kommittéförslaget) eller om det med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller villkoren för eller omständigheterna vid köpet framstår såsom obilligt att förköpsrätten görs gällande (2 § andra stycket i kommittéförslaget).

Remissyttrandena. Bland remissinstanserna föreligger inte några delade meningar om att slätköp bör undantas. *Svea hovrätt* hänvisar till motsvarande reglering i lagen om arrendators förköpsrätt och jordförvärvslagen samt förordar en utvidgning av slätkretsen i enlighet härmed. Hovrätten tillägger att de sakliga skälen för inskränkningar i slätkretsen torde göra sig mindre gällande inom området för den aktuella lagstiftningen än när det gäller jordförvärvslagen. Liknande synpunkter framförs också av *länsstyrelserna i Södermanlands, Jönköpings och Gotlands län* samt *Sveriges advokatsamfund*. *Stiftsnämnden i Göteborg* pekar på den mycket vanliga form av samäganderätt, som uppkommer vid skifte av dödsbo. Av olika skäl delas en fastighet ofta så att syskon eller syskonbarn vid skiftet tilldelas ideella andelar i fastigheten. Därvid förutsätts att en av delägarna senare skall lösa ut de andra. Det förefaller stiftsnämnden stötande att kommun skall ha en formell möjlighet att utöva förköp i sådana fall. Samma synpunkt framförs av *länsstyrelsen i Gotlands län*.

När det gäller obillighetsregeln i 2 § andra stycket i kommittéförslaget anför *Svea hovrätt* att många andra situationer än de av kommittén angivna är tänkbara, där obilligheten av förköp tydligt framträder. Det kan härvid vara fråga inte bara om nära personliga relationer av annat slag än som kännetecknar de tidigare nämnda slätköpen utan också om en mängd materiella köpe- eller bytesvillkor, vilka varit av väsentlig betydelse för säljarens villighet att avhända sig fastigheten eller för bytesavtalets tillkomst. I det senare hänseendet gäller att det från allmänna avtalsrättsliga synpunkter inte kan godtas att ett väsentligt villkor i ett köpeavtal kan komma att tvångsvis helt ändras under det att avtalet i övrigt består. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Södermanlands län*, *Sparbankernas bank* och *Svenska sparbanksföreningen*. Även *hovrätten för Västra Sverige* efterlyser fylligare anvisningar för obillighetsprövningen och anför att försäljning av fastighetsandel till den som redan är delägare vid tillämpning av obillighetsregeln i största utsträckning bör vara fredad från förköp. Ett par remissinstanser har särskilt pekat på situationer, när en ekonomisk intressegemenskap enligt deras mening bör föranleda att förköpsrätt inte skall kunna utövas. *Familjeföretagens förening* anför sålunda att undantagen i 2 § bör utvidgas så att det inte lämnas något tvivel om att försäljning, som sker för att överlåta en rörelse eller för att gynna strukturrationalisering eller en bättre lokaliseringspolitik, inte hindras.

Förköpets innebörd

Inledning. Enligt lagen om arrendators förköpsrätt är förköpsrätten utformad som en mot köparen riktad lösningsrätt beträffande den fastighet förköpsrätten avser. Formellt sett berörs alltså inte säljaren av ett eventuellt förköp. Äganderättsövergången från säljaren till köparen äger rum oavsett att förköp sker, vilket tydligt visar sig på det sättet att köparens skyldighet att lagfara sitt förvärv kvarstår trots förköpet. Villkoren för arrendatorns lösningsrätt hämtar dock sitt innehåll från det mellan säljare och köpare träffade köpeavtalet. I 1 § anges nämligen att inlösen skall ske till det pris som köparen utfäst. Denna regel åsidosätts emellertid i viss utsträckning genom att lösningsrätten är inriktad bara på den fastighet som förköpsrätten avser. Om annan egendom, fast eller lös, ingår i köpet, omfattar lösningsrätten inte denna egendom, och den av köparen utfästa köpeskillingen får i sådant fall jämkas till det lägre belopp som är skäligt. Utöver köpeskillingen är arrendatorn skyldig att utge viss ersättning till köparen. Arrendatorn är sålunda skyldig att ersätta köparen dennes utgifter för lagfart liksom nödig kostnad som köparen kan ha lagt ned på fastigheten utöver vad som skäligen kan anses motsvara värdet av den avkastning som tillfallit köparen.

Förköpsrätten enligt den numera upphävda lagen om kronans förköpsrätt var i de avseenden som i detta sammanhang är av intresse utformad i mycket nära överensstämmelse med arrendatorns förköpsrätt. Den skillnaden förelåg dock att statens lösningsrätt var förenad med en lösningsplikt i fråga om viss annan fast och lös egendom som kunde ingå i köpeavtalet mellan säljare och köpare. Om den fastighet som staten ville lösa sålts tillsammans med annan fastighet som inte utan olägenhet kunde skiljas från den förra, var staten skyldig att lösa även den senare fastigheten. Staten var också skyldig att lösa kreatur, redskap eller andra sådana lösören vilka fanns på den fastighet som skulle lösas.

Bestämmelserna om förköpsrätt i 5 kap. i lagberedningens förslag till jordabalk från åren 1947 och 1960 är av stort principiellt intresse. Beredningen diskuterar i motiven till 1947 års förslag olika vägar vid uppbyggnaden av förköpsrätten men stannar för en lösning i huvudsaklig överensstämmelse med den som ligger till grund för lagarna om arrendators och kronans förköpsrätt. Beredningen kompletterar emellertid förköpsrättsinstitutet i flera hänseenden. I detta sammanhang kan följande framhållas. Enligt 5 kap. 6 § innebär förköpsrätten att den som vill utöva förköpsrätt får inlösa egendomen sådan den var vid försäljningen till det pris köparen utfäst och på de villkor i övrigt som gäller för köpet. Emellertid skall den jämkning göras som föranleds av tidpunkten för inlösen eller som annars är oundgänglig med hänsyn till villkorens innehåll. Jämkningsen är bindande

även i förhållandet mellan säljare och köpare. När förköpet fullbordats skall i fråga om förvärvet av egendomen och beståndet av rättighet i denna så anses som om egendomen övergått från köparen till förköparen genom frivillig överlåtelse. Vissa betydelsefulla undantag görs dock från denna princip. Om köparen överlåtit egendomen eller utfäst panträtt eller upplåtit annan rättighet, är överlåtelsen, utfästelsen eller upplåtelsen som regel beroende av att förköp ej kommer till stånd.

Kommittén. Enligt kommitténs förslag är förköpsrätten utformad på ett principiellt annorlunda sätt än enligt de tidigare lagarna om förköpsrätt och enligt lagberedningens jordabalksförslag. Skillnaden kommer till synes på det sättet att kommunens förvärv tänks ske direkt från säljaren och inte via köparen. Kommittén uttalar i motiven (s. 156) att förköpsrätten enligt kommittéförslaget i princip innebär att den förköpsberättigade inträder i köparens ställe och förvärvar egendomen av säljaren på de villkor som gällt mellan honom och köparen. Enligt kommitténs mening bör klart utsägas i förköpslagen att kommunens förvärv skall anses ha skett från säljaren (jfr 14 § andra stycket i kommittéförslaget).

Det sagda innebär emellertid inte att kommittén utformat förköpsrätten som en rätt för kommunen att tvångsvis inträda som part i köpeavtalet i stället för köparen. Enligt 3 § första stycket i förslaget utgör nämligen förköpsrätten en rätt för kommunen att inlösa sådan fast egendom som avses med förköpsrätten och som kommunen vill förvärva. Om även annan fast eller lös egendom ingår i köpet, omfattas den principiellt sett inte av förköpsrätten. Dock kan kommunen bli skyldig att lösa även sådan egendom i vissa fall (jfr 9 § och 10 § andra stycket i förslaget). Talan om förköp skall riktas inte mot säljaren utan mot köparen (8 § första stycket sista punkten), låt vara att säljaren skall underrättas om rättegången.

Beträffande de villkor som skall gälla för kommunens inlösen gör kommittén följande uttalanden. Principiellt bör kommunen vara bunden av samtliga i köpeavtalet upptagna villkor. När det gäller andra villkor än priset kan dock avvikelser ibland vara nödvändiga. Sålunda kan bestämmelser om tillträdesdag och betalningsterminer inte utan vidare göras tillämpliga på den som vill utöva förköpsrätt. Vid ett köp kan också avtalas att köparen skall fullgöra något åtagande av mera personlig art eller erlægga likvid med viss egendom. Jämkning av köpevillkoren måste kunna företas med hänsyn till förhållanden av detta slag. En bestämmelse härom finns i 3 § första stycket i kommittéförslaget. När det gäller naturaprestationer som kommunen inte har möjlighet att fullgöra bör det enligt kommitténs mening bedömas efter omständigheterna om säljaren skall avstå från prestationen mot ersättning av kommunen eller om köparen skall fullgöra prestationen gentemot säljaren och få gottgörelse härför av kommunen. I lagförslaget an-

ges uttryckligen att kommunen skall lösa egendomen sådan den var vid försäljningen eller med andra ord det objekt säljaren enligt köpehandling-
en skulle ha presterat (se NJA 1958 s. 44).

Kommittén uppehåller sig inte vid köparens rättsställning sedan förköp skett i annan mån än att regler tas upp i förslaget om ersättningsrätt för köparen. Kommittén anför att köparen i rimlig omfattning bör hållas skadelös i anledning av att han gått miste om sitt förvärv men att han i princip inte bör få någon form av skadestånd enbart av det skälet att han fått avstå från äganderätten till fastigheten. Att egendomen gått honom ur händerna beror ju på att kommunen utövat en rätt som statsmakterna funnit böra tillkomma kommunen. Däremot ter det sig naturligt att köparen får gottgörelse för de nödvändiga utlägg, som han haft i samband med köpeavtalets slutande, exempelvis för egna resor och för anlåtande av juridisk och teknisk expertis.

Remissyttrandena. Remissinstanserna har i allmänhet inte särskilt diskuterat den grundläggande utformningen av förköpsrätten. I flera yttranden har framhållits att kommittéförslagets innebörd är oklar i flera hänseenden. Vissa speciella frågor som hänger samman med förköpets innebörd har också uppmärksamrats. I den mån frågorna fortfarande äger aktualitet behandlas de i specialmotiveringen.

Förfarandet i samband med utövande av förköpsrätt

Kommittén. Inledningsvis betonar kommittén att förköpsrättens syfte ofta torde kunna vinnas genom frivilliga överenskommelser. En fastighetsägare som önskar sälja sin egendom kan antas komma att bjuda ut den till den förköpsberättigade kommunen innan den säljs på allmänna marknaden. Även när en fastighet redan sålts till annan än kommunen, kan en övergång till kommunen ordnas genom frivillig överenskommelse. Uppgörelsen kan träffas antingen så att köparen överlåter sitt förvärv till kommunen eller så att försäljningen återgår och säljaren överlåter fastigheten direkt till kommunen.

I syfte att stimulera fastighetsägare till att bereda vederbörande kommun tillfälle att göra fastighetsförvärv i vanlig ordning föreslår kommittén att en regel om hembud införs. Med hembud avses en rätt för fastighetsägaren att med vissa rättsverkningar få erbjuda den förköpsberättigade att köpa fastigheten på vissa bestämda villkor. Förkastas hembudet, blir fastigheten fri från förköpsrätten under viss tid, om en försäljning inte sker på villkor som är förmånligare för köparen än som gällde enligt hembudet. Om hembudet antas, sluts köpeavtal mellan säljaren och kommunen i vanlig ordning. Kommittén erinrar om att hembudsregler funnits i tidigare för-

köpslagar och även tagits upp i lagberedningens förslag och att i förarbetena till lagen om arrendators förköpsrätt uttalats, att den förköpsberättigade efter ett hembud inte kan förhålla sig passiv och spekulera i att säljaren inte skall finna någon som vill betala det begärda priset och, om så likväl blir fallet, begagna förköpsrätten. Genom denna konstruktion av hembudsregeln vinnas en rättvis sammanjämkning av parternas intressen.

Om syftet med förköpsrätten ej uppnås genom frivillig överenskommelse, är kommunen hänvisad till att utnyttja sin lösningsrätt enligt förköpslagen. När det gäller frågan hur förköpsrätten skall utövas, anser kommittén mest ändamålsenligt med ett förfarande, som innebär att kommunen skall instämma köparen till domstol.

Viss frist för förköpstalan måste uppställas. Härvid finns flera alternativ. I lagen om arrendators förköpsrätt uppställs två tidsfrister. Den ena omfattar tre månader och räknas från det köparen söker lagfart. Den andra fristen utgör en månad och börjar löpa om köparen anmäler sitt förvärv. Lagen om kronans förköpsrätt upptog samma bestämmelser. I jordabalksförslaget föreskrivs bara en tidsfrist, nämligen en månad efter anmälan. Om förvärvet inte anmäls, behåller den förköpsberättigade sin lösningsrätt.

Det är angeläget att tillse att frågan om förköp avgörs så snart som möjligt efter det att köpeavtal träffats. Eftersom det kan tyckas att detta i första hand är ett köparens intresse, kan det synas tillräckligt att denne tillförsäkras en enkel möjlighet att snabbt få till stånd ett sådant avgörande. Från denna utgångspunkt skulle det ligga närmast till hands att öppna möjlighet för köparen att anmäla förvärvet till kommunen och räkna fristen för kommunens förköpstalan från anmälan. Erfarenheterna från tillämpningen av lagen om kronans förköpsrätt tyder emellertid på att ett på detta sätt utformat förfarande inte är ändamålsenligt. Andra utvägar för att bringa förköpsfrågan till ett snabbt avgörande bör därför övervägas. Att införa en skyldighet för inskrivningsdomaren att underrätta kommunen i anslutning till lagfartsansökan skulle kräva ett tämligen betungande förfarande. Lagfart söks dessutom ofta först långt efter det köpeavtal slutits. De angivna konsekvenserna synes inte kunna undgå, annat än genom ett obligatoriskt underrättelseförfarande mellan köparen och kommunen. Kommittén föreslår därför att köparen åläggs att anmäla köpet för kommunen inom viss tid från det att köpeavtal slutits. En sådan föreskrift torde dock få ringa effekt om inte någon påföljd införs. Kommittén erinrar om att i jordförvärvslagen föreskrivs att fång, för vilket krävs förvärvstillstånd, blir ogiltigt om tillstånd ej söks inom tre månader från fånget. Motsvarande bör enligt kommitténs mening gälla i fråga om här avsedda underrättelser. Köpet bör således anmälas till kommunen, vid äventyr att fånget annars blir ogiltigt.

För att förebygga rättsförluster föreslår kommittén att inskrivningsdomaren skall vara skyldig att underrätta kommunen i köparens ställe, om kö-

paren söker lagfart inom den tid som han har på sig att anmäla köpet till kommunen.

Vad gäller anpassningen av förköpslagen till annan lagstiftning som inskränker rätten att förvärva fast egendom erinrar kommittén om att tillstånd enligt jordförvärvslagen ej krävs för kommuns förvärv av fast egendom. Under förarbetena till jordförvärvslagen underströks vikten av samarbete mellan kommunerna inbördes samt mellan kommunerna och lantbruksnämnderna. Med hänsyn till den ståndpunkt jordförvärvslagen sålunda intar vad gäller kommunala förvärv av jordbruks- och skogsfastigheter är det naturligt att kommunal förköpsrätt i princip blir tillämplig på köp och byte av sådana fastigheter även när det för det ursprungliga fångets giltighet krävs förvärvstillstånd. Kommittén konstaterar vidare att några intressekollisioner mellan kommuner och lantbruksnämnder inte behöver uppkomma. I sådana fall, när förvärvstillstånd bör meddelas på den grund att förvärvet främjar de intressen jordförvärvslagen är avsedd att tillgodose, saknar marken i allmänhet intresse för kommunen. Förvärvstillstånd kan emellertid meddelas också i fall när kommunen har fullgod anledning att utöva förköpsrätt. Det synes naturligt att kommunen i sådana fall skall äga möjlighet att utöva förköpsrätt.

Om frågan om tillstånd enligt jordförvärvslagen inte avgjorts före fångets aktualisering av vissa problem av teknisk art. Tidsfristen för ansökan om förvärvstillstånd är tre månader från fångets. Samma tidsfrist är avsedd att gälla för anmälan till kommun om fång, som faller under förköpslagen. Det skulle alltså komma att löpa två parallella frister. Om någon av dem försumrades, skulle följden bli att köpet blev ogiltigt. Fånget skulle vidare komma att prövas från skilda utgångspunkter i två olika instanser. Enligt kommitténs mening bör samordningen av förfarandet ske under beaktande av att kommun åtnjuter förvärvsfrihet enligt jordförvärvslagen. Det synes då också naturligt att kommunen skall kunna förvärva jordbruksfastighet genom att utöva förköpsrätt utan att förvärvet skall kunna göras om intet genom att ansökan om förvärvstillstånd försummas eller genom att lantbruksnämnden senare vägrar förvärvstillstånd för den ursprungliga köparen. Det nu sagda talar för att kommunen bör få tillfälle att avgöra om förköpsrätt skall utövas innan någon tillståndsprövning enligt jordförvärvslagen äger rum samt att sistnämnda prövning över huvud inte bör komma i fråga om kommunen utövar sin förköpsrätt.

Om förvärv av fast egendom kräver tillstånd enligt lagen den 30 maj 1916 (nr 156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag skall ansökan härom inges till länsstyrelsen inom tre månader från fångets. Försitts denna tid eller beviljas inte tillstånd blir fångets ogiltigt. I konsekvens med vad som förut har förordats beträffande jordförvärvslagen bör sådana ändringar vidtas beträffande tillämp-

ningen av 1916 års lag att där föreskriven tillståndsprövning uppskjuts om tillståndsfrågan avser fastighet, som är underkastad kommunal förköpsrätt.

Remissyttrandena. *Hyresgästernas riksförbund* menar att hembudsregeln, som innebär att kommunen under en tvåårsperiod blir förhindrad att utnyttja förköpsrätten om den en gång avvisat köpet, saknar logisk förankring. Kommunens ställningstagande kan ha dikterats av hänsyn till kapitalituationen. Det kan även inträffa att strukturomvandlingen medför ändrade markbehov på kort tid.

När det gäller skyldigheten att anmäla försäljning till kommun kritiserar ett par remissinstanser den föreslagna ogiltighetspåföljden vid underlåtenhet att göra anmälan. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att risker för rättsförlust uppkommer och att samtidigt svårigheter föreligger att göra ogiltighetsregler av denna typ effektiva mellan avtalsparterna. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att det samhällsintresse som motiverar en kommunal förköpsrätt inte har samma betydelse som när det gäller 1916 års lag och jordförvärvslagen, där ogiltighetspåföljden bygger på att tillstånd erfordras för förvärvet i varje särskilt fall. Konsekvensen för den enskilde av underlåten anmälan ter sig därför oproportionerlig och orimlig. *Konungariket Sveriges stadshypotekskassa* och *Svenska bostadskreditkassan* anser visserligen att ogiltighetspåföljden är en förutsättning för lagstiftningens effektivitet men hyser betänkligheter från rättslig synpunkt mot ogiltigheten som påföljd. Dessa remissinstanser framhåller att långt ifrån alla rättsverkningar av ogiltigheten kan bestämmas med erforderlig säkerhet. *Föreningen Sveriges stadsdomare* anför liknande synpunkter och tillägger att förköpslagens ogiltighetspåföljd kan bli tillämplig i fråga om ett vida större antal fastighetsköp än samma påföljd enligt jordförvärvslagen.

Den rättsliga prövningen

Kommittén. Många av de frågor som kräver rättslig prövning av myndighet när kommunal förköpsrätt utövas uppkommer också när kommunen på vanligt sätt köper fast egendom. Dessa frågor är i huvudsak av två slag, nämligen frågor som rör den kommunala kompetensen och tvistefrågor mellan säljaren och kommunen i dennas egenskap av köpare. Frågor av förstnämnda slag avgörs vid vanliga köp i första hand av kommunen och efter kommunalbesvär av vederbörande länsstyrelse och regeringsrätten, medan frågor av det senare slaget ankommer på domstols prövning.

Kommittén redogör härefter för prövningen av besvär över en kommuns beslut att förvärva fast egendom. Besvären kan, uttalar kommittén, avse felaktighet såväl i förfarandet som i fråga om innehållet. De kommunala

besvärgrunderna innebär emellertid i princip, att endast rättsbesvär och inte lämplighetsbesvär får anföras. Besvärsmyndigheten är dock inte helt avskuren från möjligheten att pröva även skälen för ett kommunalt beslut. Lagligheten av ett beslut om inköp av en fastighet torde exempelvis inte kunna bedömas utan kännedom om ändamålet med köpet. Besvärsmyndigheten kan däremot inte ta upp hela det spörsmål som varit föremål för den kommunala myndighetens beslut och inskränker därför sina avgöranden till att antingen ogilla besvären eller upphäva det klandrade beslutet. För att motverka att besvär blir onyttiga genom att beslutet verkställs kan besvärsmyndigheten förordna om inhibition men sådana förordnanden förekommer tämligen sparsamt.

Enligt kommitténs mening skiljer sig ett beslut av en kommun att utöva förköpsrätt föga från beslut som gäller kommunala markförvärv i övrigt. Den rättsliga prövningen bör därför följa samma regler som gäller vid sådana förvärv. Den som är missnöjd med kommunens beslut om att utöva förköpsrätt bör sålunda kunna angripa detta genom att anföra kommunalbesvär.

Undantag från förköpsrätten föreslås när egendom förvärvats på exekutiv auktion, när staten eller landstingskommun är köpare, när släktskap eller intressegemenskap av visst slag föreligger mellan säljare och köpare eller när hembudsregeln är tillämplig. Beträffande fallet av intressegemenskap mellan säljaren och köparen förordar kommittén att prövningen av tvistefrågor (den s. k. obillighetsprövningen) sker i den för kommunalbesvär stadgade ordningen. På denna väg anser man sig också tillgodose önskemålet att förköpsfrågan avgörs snabbt. I övrigt bör prövningen ankomma på allmän domstol. Därvid bör prövningen gälla inte bara exempelvis föreskrivna tidsfrister utan också tillämpningen av hembudsregeln. Vissa frågor kommer dock i praktiken att avgöras av inskrivningsdomaren. Domstolens prövning av yrkande om förköpsrätt blir i första hand av formell natur. Den kommer främst att gå ut på att efter invändning konstatera om lagligt hinder för utövande av förköpsrätt föreligger. Sådant hinder kan vara att talan väckts för sent eller att fastigheten är belägen utanför kärandekommunens område. Domstolen kan vidare ha att fastställa värdet av fastighet som gått i byte, att företa jämkningar i köpevillkoren och att besluta om gottgörelse till köparen.

Skiljaktiga meningar. Kommittéledamöterna Hamrin och Hermansson förordar, som tidigare nämnts, att förköpsrätten anknyts till de ändamål som anges i expropriationslagstiftningen. I fråga om den rättsliga prövningen är det i hög grad angeläget, inte minst med hänsyn till rättssäkerhetens krav, att det ingripande på fastighetsmarknaden som förköpsrätten innebär liksom vid expropriation i varje särskilt fall motiveras och prövas med hänsyn till bestämda kriterier. Med en förköpsrätt enligt majoritetsförslaget

kommer kommunen att vara beslutande myndighet i ärenden, där kommunen själv är part. Tillstånd att utöva förköpsrätt bör medges endast efter särskild prövning av opartisk myndighet. Det finns enligt reservanternas mening flera tänkbara och möjliga alternativ till utformning av förfarandet. Man kan sålunda tänka sig Kungl. Maj:t som första och enda prövningsmyndighet. En annan lösning är att länsstyrelserna åläggs att som första instans pröva förköpsärenden efter hörande av vederbörande expertorgan. Vidare kan det övervägas att låta expropriationsdomstolen ta hand om prövningen. Reservanterna uttalar — utan att binda sig för något visst prövningsförfarande — att det synes som om alternativet med expropriationsdomstol som första prövningsinstans är det mest fördelaktiga. Dessa domstolar har lång erfarenhet av expropriationer och besitter fullgod juridisk och teknisk sakkunskap för en prövning av frågor om förköpstillstånd. Tillståndsprövningen bör dessutom kunna rationellt inordnas i det övriga förköpsförfarandet och ske väsentligt snabbare än hos Kungl. Maj:t.

Remissyttrandena. Meningarna är starkt delade i frågan hur den rättsliga prövningen skall anordnas när det gäller de allmänna förutsättningarna för förköpsrättens utövande. Remissinstansernas uppfattning bestäms självfallet i första hand av deras ställningstagande till frågan hur förköpsrättens tillämpningsområde bör avgränsas. De alternativ som diskuteras är i första hand kommittémajoritetens lösning med en överprövning genom kommunalbesvär samt reservanternas förslag om prövning i varje särskilt fall av en opartisk myndighet.

Hovrätten för Västra Sverige uttalar att en förköpsrätt som läggs i kommunens hand inte är lätt att inpassa i det rättsliga systemet. Krav på klara fixeringar och avgränsningar av hänsyn till enskild rätt konfronteras med krav på handlingsfrihet och smidighet i formerna för den kommunala verksamheten. Hovrätten, som i fråga om förköpsrättens begränsning uttalar sig för en anknytning till expropriationsgrunderna, framhåller att frågor av denna art — innefattande bl. a. det allmännas behov av viss mark — knappast kan ges en meningsfull prövning vid domstol och att de domstolsmässiga tolkningsfrågorna inte står i förgrunden. Det synes därför riktigast att prövningen sker i administrativ ordning. Därvid är det tillräckligt att en överprövning utlöses endast genom besvär. I alla sådana fall där parterna åtnöjs med det kommunala beslutet bör detta kunna utgöra tillräcklig grund för ingripande. När det gäller besvärsförfarandet står valet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Båda utvägarna har olägenheter. En meningsfull prövning av frågan om ett visst förvärv är nödvändigt för visst tillåtet ändamål kan knappast åstadkommas kommunalbesvärsvägen. Förvaltningsbesvär skulle ge en bredare prövningsrätt. Kommittén synes emellertid mena att förköpsfrågorna i största utsträckning skall avgöras av fullmäktige och starka skäl talar också för en sådan lösning. Fullmäktigebeslut

överklagas nu alltid kommunalbesvärsvägen, en ordning som har en fast saklig grund i uppbyggnaden av den kommunala verksamheten och organisationen. Hovrätten anser med hänsyn till det anförda att man måste förordna kommunalbesvärsvägen. *Länsstyrelsen i Gotlands län* ansluter sig till kommittémajoritetens förslag och anser sig — huvudsakligen med hänsyn till de olägenheter som följer av att rättsovisshet kommer att råda under lång tid — inte kunna förordna en lösning i enlighet med reservanternas förslag. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Västernorrlands och Norrbottens län, markpolitiska utredningen* samt *Folksam*.

Den i reservationen framförda tanken om en överprövning i varje särskilt förköpsärende har som nämnts vunnit anslutning i åtskilliga remissyttrandena. Bland de remissinstanser som uttalat sig i denna riktning är *kammarkollegiet, länsstyrelserna i Uppsala och Kalmar län, Sportstugefrämjandet, Näringslivets byggnadsdelegation, Svensk industriförening, Sveriges köpmannaförbund* och *Föreningen Sveriges häradshövdingar*. Till stöd för denna uppfattning åberopas i allmänhet de i reservationen framförda argumenten. När det gäller frågan vilken myndighet som bör anförtros prövningen anser remissinstanserna i allmänhet — liksom reservanterna — att expropriationsdomstolen i första hand bör komma i fråga. *Lantbruksstyrelsen* framhåller att kommunen, i de fall beslutet att utöva förköpsrätt inte överklagas, enligt majoritetsförslaget kommer att — utan rättslig prövning av förköpsingripandet som sådant — kunna stämma en enskild person till domstol med yrkande att bli tilldömd en fastighet som denne förvärvat i allmänna marknaden utan att domstolen skulle få ingå på skäligheten av förköpsingripandet i och för sig. *Lantbruksstyrelsen* anser en sådan ordning mindre lämplig från rättssäkerhetssynpunkt och förordar att kommunernas förköpsbeslut prövas och fastställs av någon opartisk instans. Därvid anser *lantbruksstyrelsen* att *länsstyrelsen* med sin ingående kännedom om markbehovet och planläggningssituationen i de olika kommunerna är närmast till hands. Med en sådan anordning torde Kungl. Maj:t i statsrådet bli sista instans i stället för regeringsrätten. En sådan besvärordning skulle stämma överens med vad som gäller vid tillämpningen av flertalet plan- och jordpolitiska lagar. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anför liknande synpunkter.

I en reservation till *bostadsstyrelsens remissyttrande* förordas en begränsning av förköpsrätten genom en anknytning till expropriationsgrunderna. Reservanten ifrågasätter om en överprövning är nödvändig i varje särskilt fall. Det torde komma att föreligga förköpsfall, där kommunens översiktliga utbyggnadsplaner är så klara att det inte kan vara något tvivel om att expropriationsgrund skulle kunna åberopas och förköpstillstånd erhållas. I sådana fall skulle en tillståndsprövning innebära en onödig fördröjning. Av den anledningen och även med tanke på att förköp är ett betydligt mindre kännbart ingrepp än expropriation bör det övervägas att i en lagstiftning om

förköpsrätt, baserad på expropriationsgrunderna, låta kommunen vara första instans vid bedömningen av om sådant ändamål föreligger för vilket kommunen kan erhålla rätt till expropriation. Säljaren och köparen bör dock ha rätt att begära tillståndsprövning. Om sådan begärs synes det vara lämpligt att den företas av Kungl. Maj:t efter hörande av vederbörande länsstyrelse.

När det gäller prövningen huruvida hinder mot förköpsrätt föreligger med hänsyn till obillighetsregeln har kommittéförslaget utsatts för stark kritik. Den föreslagna ordningen att obillighetsfrågor skulle prövas av kommunal myndighet betecknas av *hovrätten för Västra Sverige* som alldeles unik. Kommunernas befogenheter och funktioner, deras organisation och arbets sätt gör dem på intet sätt lämpade att avgöra frågor av hithörande slag. Kommunalbesvärsinstitutet lär inte heller i princip medföra några befogenheter för prövningsmyndigheten att undanröja ett kommunalt beslut därför att den skönsmässiga avvägningen enligt myndighetens mening bort utfalla annorlunda än i det kommunala beslutet. Principen om kommunal självbestämmanderätt skulle annars sättas åt sidan. Man kan inte räkna med att andra än helt uppenbara och grova åsidosättanden av obillighetsregeln skulle kunna korrigeras besvärsvägen. Enligt hovrättens mening är det sålunda otänkbart att följa förslaget att en prövning av obillighetsfrågan utslutande skall ske i kommunal ordning. Starka skäl talar för domstolsprövning.

Svea hovrätt anser att eftersom kommun som vill utöva sin rätt till förköp av viss fastighet har att instämna köparen till domstol förefaller det mest naturligt och ändamålsenligt, att domstolen också får tillämpa obillighetsregeln. Den omständigheten att ett slutligt avgörande kanske kan föreligga snabbare efter kommunalbesvär än efter talan vid domstol — ett påstående för vilket något belägg ej getts — uppvägs mer än väl av att parternas möjligheter att förebringa en fullständig utredning är så mycket större vid allmän domstol. Ett annat skäl som talar för att obillighetsprövningen bör förläggas till domstol är att denna prövning är nära förknippad med den möjlighet att jämka köpevillkoren, som finns enligt förslaget. Jämkningsfrågor skall enligt förslaget prövas av domstol. Liknande synpunkter framförs av *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *kammarkollegiet*, *länsstyrelserna i Jönköpings, Malmöhus, Göteborgs och Bohus* samt *Älvsborgs län*, *statens hyresråd*, *Försäkringsbolagens riksförbund* och *Svenska landstingsförbundet*. *Kommunalrättskommittén* ansluter sig till samma ståndpunkt och erinrar i fråga om den i kommunallagen upptagna besvärsgunden, som innebär att klagandens enskilda rätt kränks, att en positiv tillämpning av denna besvärsgrund förutsätter att det kommunala beslutet kränker klagandenas civila, domstolsskyddade rätt. För köparens del synes denna besvärsgrund över huvud inte vara användbar.

Förköpsrätt vid försäljning av flera fastigheter eller vid försäljning av fastighet och lös egendom

Inledning. I lagen om kronans förköpsrätt föreskrevs skyldighet för staten att i vissa fall lösa även annan egendom än den som avsågs med förköpsrätten. Om staten genom förköp önskade förvärva en fastighet som gått i köp med annan fastighet, vilken inte utan olägenhet kunde skiljas från den med förköpet avsedda fastigheten, var staten sålunda skyldig att lösa även den andra fastigheten. Vidare ålåg det staten att lösa i köpet ingående lösören såsom kreatur och redskap, om egendomen fanns på den fastighet som skulle lösas. Bestämmelser av motsvarande innehåll togs upp i jordabalksförslaget beträffande såväl avtalad förköpsrätt som arrendators förköpsrätt. Däremot innehåller inte gällande lag om arrendators förköpsrätt några sådana regler. Också statens lösningsplikt enligt jordförvärvslagen i fråga om fastighet beträffande vilken förvärvstillstånd vägras kan komma att utsträckas till annan fastighet som sålts tillsammans med förstnämnda egendom.

Kommittén. Det är ofrånkomligt att i en lagstiftning om kommunal förköpsrätt ta upp regler om lösningsskyldighet av i huvudsak samma innehåll som bestämmelserna i lagen om kronans förköpsrätt och i jordabalksförslaget. Det bör emellertid observeras, att dessa bestämmelser avpassats för köp av jordbruksfastigheter. Om den kommunala förköpsrätten som kommittén förordar skall avse även annan fastighet än jordbruksfastighet aktualiseras vissa nya problem. Lösningsplikten torde bl. a. böra utsträckas att avse även andra lösören än kreatur, redskap och liknande saker.

En särskild fråga är hur lösningsplikten skall utformas när en fastighet och en på denna bedriven rörelse har samma ägare samt fastigheten och rörelsen säljs tillsammans. Kommunen kan i ett sådant fall ha intresse av att förvärva fastigheten men inte rörelsen. Men skulle förköpsrätten kunna utövas beträffande enbart fastigheten, torde detta i allmänhet medföra att rörelsen därefter blir av ringa eller intet värde. Det ter sig därför obilligt att kommunen skulle få lösa till sig bara fastigheten. Å andra sidan bör inte det förhållandet att en värdefull fastighet säljs tillsammans med en rörelse av till äventyrs obetydligt värde hindra kommunen från att utöva förköpsrätt. En motsatt regel skulle lätt kunna leda till att fastighetsförsäljningar förknippades med överlåtelse av mer eller mindre obetydliga rörelser i syfte att hindra utövandet av kommunal förköpsrätt.

Kommittén föreslår att om en fastighet säljs i nära anslutning till försäljningen av en på fastigheten bedriven rörelse och köparen av fastigheten också är köpare av rörelsen kommunen inte skall få utöva förköpsrätt utan att också lösa rörelsen. Denna regel bör gälla även när försäljningen av

fastighet och rörelse sker genom separata avtal. En reglering efter dessa riktlinjer torde medföra att ett relativt stort antal fastighetsförsäljningar i praktiken inte kommer att bli föremål för kommunal förköpsrätt. Framför allt kan detta väntas bli fallet i fråga om försäljning av affärs- och industrifastigheter.

Departementschefen

Tillämpningsområdet

Den fråga som träder i förgrunden när det gäller utformningen av en kommunal förköpsrätt är naturligtvis hur tillämpningsområdet bör bestämmas i skilda hänseenden. Kommittén föreslår en förköpsrätt av generell natur. Detta innebär emellertid inte att tillämpningsområdet för rättsinstitutet skulle vara helt obegränsat. Förköpsrätten syftar i första hand till att ge kommunerna bättre möjligheter att förvärva mark för tätbebyggelse och en viss begränsning bör således föreligga med hänsyn till ändamålet med markförvärvet. Det är också nödvändigt att tillse att inte viktiga allmänna och enskilda intressen träds för nära.

När det gäller begränsning av förköpsrätten med hänsyn till ändamålet med förvärvet hänvisar kommittén till den självklara begränsning i användningen av förköpsrätten som följer av de kommunala kompetensreglerna. Häri ligger att en kommun i princip inte får utöva förköpsrätt annat än för att tillgodose ett allmänt, till kommunen knutet intresse. I övrigt innebär kommitténs förslag att det skall tillkomma varje kommun att själv avgöra om och i vad mån förköpsrätt skall kunna utövas inom kommunområdet. Enligt kommittéförslaget skall kommun sålunda på förhand besluta om förköpsrätt över huvud taget skall kunna utövas inom kommunen och om utövningen i sådant fall skall vara begränsad till viss del eller vissa delar av kommunområdet. Kommittén är inte enig i detta ställningstagande. Två reservanter vill ha en snävare och klarare begränsning av tillämpningsområdet än som följer av de kommunala kompetensreglerna och anser att detta kan vinnas genom att förköpsrätten anknyts till expropriationsgrunderna. Reservanterna motsätter sig också att kommun skulle få begränsa förköpsrättens utövning till viss del eller vissa delar av kommunområdet.

Under remissbehandlingen av kommitténs betänkande har problem som hänger samman med förköpsrättens tillämpningsområde tilldragit sig betydande uppmärksamhet och förslaget har blivit utsatt för ganska stark kritik. Det övervägande antalet remissinstanser anser sålunda mindre lämpligt att låta den kommunala kompetensen bestämma gränsen för förköpsrättens tillämpningsområde utan vill i stället på ett eller annat sätt anknyta tillämpningen till expropriationsgrunderna. Från många håll förordas dess-

utom att ytterligare generella begränsningar görs i tillämpningsområdet bl. a. genom att man från förköpsrätten utesluter vissa kategorier av fastigheter som regelmässigt kan antas vara av mindre intresse från kommunal synpunkt. Förslaget att kommun själv skulle kunna begränsa tillämpningsområdet har mött invändningar från flera remissinstanser.

Innan jag går närmare in på frågan om hur förköpsrättens tillämpningsområde lämpligen bör bestämmas, vill jag anföra vissa allmänna synpunkter. En självklar utgångspunkt vid bedömningen måste vara att tillämpningsområdet för förköpsrätten inte får begränsas på sådant sätt och med sådana metoder att dess syfte förfelas. Som förut anförts avses förköpsrätten tjäna som medel för kommunerna att på ett tidigt stadium förvärva sådan mark som behövs för samhällsutvecklingen. I första hand kommer obebyggd och glesbebyggd mark som lämpar sig för framtida tätbebyggelse i fråga, men också sådan mark som behövs för city- och bostadssanering är av intresse i sammanhanget. En begränsning av tillämpningsområdet för förköpsrätten är inte godtagbar, om den innebär att mark av nu anförd beskaffenhet undantas i större utsträckning. Vidare måste beaktas att man måste undvika begränsningsregler som ger upphov till ett omständligt och kostsamt förfarande för kommunerna. Skälet härtill är främst att förköpsrätten har ett berättigande som ett medel i kommunernas markförvärvspolitik bara om förköpsförfarandet blir väsentligt enklare att tillämpa än expropriationsförfarandet.

Kommittén har betonat att förköpsrätten, om den utövas på rätt sätt, utgör ett väsentligt mindre intrång i enskildas rättsförhållanden än expropriation. Kommittén hänvisar härvid till att säljaren genom försäljningen visat sin vilja att göra sig av med fastigheten till det pris kommunen är skyldig att betala om förköp sker. Också för köparens del är enligt kommittén intrånget relativt ringa, eftersom denne när förköpsrätten utövas normalt ännu ej etablerat sig på fastigheten och dessutom bör ha goda möjligheter till ett acceptabelt ersättningsförvärv. I enskilda fall kan dock ett förköp ställa sig olägligt för såväl säljare som köpare eller endera av dem. Ekonomiska synpunkter kan spela in, men parternas intresse av att försäljningen genomförs kan ofta vara av annan än rent ekonomisk natur. Bl. a. med hänsyn härtill bör förköpsförfarandet omges med bestämda rätts säkerhetsgarantier. Man bör därvid eftersträva att tillgodose rättssäkerheten inom förköpsinstitutet i om möjligt samma grad som enligt expropriationslagstiftningen.

Otvivelaktigt kommer förköpsrätten att medföra en viss belastning på fastighetsomsättningen. Försäljningar av fast egendom måste hållas svävande under den tid som en kommun behöver för att ta ställning i förköpsfrågan. Parterna kommer att belastas också genom att de i en eller annan form måste underställa kommunen förvärven. Som kommittén an-

märkt är denna effekt inte bara av ondo. Belastningen på fastighetsomsättningen kommer att i större eller mindre utsträckning begränsa efterfrågan på mark och därmed bidra till den eftersträlvade dämpningen av markprisstegringen. Som förut anförts är det emellertid betydande kategorier av fastigheter som helt faller utanför kommunens intresseområde. Jag syftar på områden där markanvändningen inte kommer att ändras inom överskådlig tid. Hit hör i stor utsträckning mark som används och för framtiden skall användas för jordbruk och skogsbruk, villa- och egnahemsbebyggelse samt mark för fritidsstugor. Utanför kommunernas intresseområde torde i regel också falla sådana bostads- och industriområden beträffande vilka några mera betydande ombyggnadsbehov inte kan väntas uppkomma under överskådlig framtid. För dessa och liknande kategorier av fastigheter skulle den belastning som förköpsrätten innebär inte tjäna något rimligt syfte. I sammanhanget måste beaktas att förköpsrätten föranleder administrativt besvär inte bara för parterna utan också för kommunerna själva och för de myndigheter som kommer att beröras av förköpsrätten. I den mån nu antydda kategorier av fastigheter kan undantas från förköpsrättens tillämpningsområde utan att syftet med institutet träds för när, vinnes därför betydande fördelar.

Utformningen av förköpsinstitutet bör ske med utgångspunkt från dessa allmänna bedömanden. Fråga uppstår därvid huruvida kommunallagstiftningens regler om den kommunala kompetensen när det gäller att förvärva fast egendom kan anses utgöra en lämplig gräns också för förköpsrättens tillämpningsområde.

Enligt 3 § kommunallagen äger kommun själv vårda sina angelägenheter, om inte handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. Den begränsning av förköpsrätten som skulle följa av denna bestämmelse anses av reservanterna och flertalet remissinstanser ge kommunerna en alltför vidsträckt förvärvsrätt. Kommitténs majoritet menar däremot att området för fastighetsköp som faller inom ramen för den kommunala kompetensen i själva verket inte är mycket större än området för kommuns expropriationsrätt.

Det anförda belyser på sitt sätt det nuvarande svåröverskådliga rättstillståndet när det gäller gränserna för den kommunala kompetensen. Jag vill i detta sammanhang erinra om att kommunalrättskommittén har i uppdrag att göra en översyn av reglerna om borgerlig primärkommuns kompetens. I utredningsdirektiven anfördes bl. a. att tillämpningen av de kommunala kompetensreglerna när det gäller markförvärv bör uppmärksammas. Enligt min mening är de nuvarande gränserna för den kommunala kompetensen alltför ovissa och svårbestämbara för att kunna utgöra en av grundpelarna i en lagstiftning om kommunal förköpsrätt. En sådan lösning tillgodoser inte de rättssäkerhetskrav som enligt vad jag nyss anförde bör vara vägledande vid utformningen av förköpsinstitutet. De fördelar som kan vara

förenade med denna gränsdragning när det gäller att uppnå ett enkelt och snabbt förfarande bör enligt min mening inte tillmätas avgörande betydelse och kan såsom närmare skall framgå av det följande vinnas på annat sätt.

Det av reservanterna och många remissinstanser framförda förslaget att anknyta förköpsrätten till expropriationsgrunderna innebär att förköpsrätten begränsas till sådana förvärv som tillgodoser ändamål, för vilka kommun kan få tillstånd till expropriation. Härvid är i första hand expropriation för tätbebyggelse enligt 1 § 16 expropriationslagen av intresse. Enligt denna bestämmelse kan kommun få tillstånd till expropriation för att säkerställa att mark på skäliga villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar eller för att eljest i kommuns ägo överföra mark som inte är tätbebyggd för upplåtelse med tomträtt. Bestämmelsen tillkom år 1949 och grundar sig på ett av markutredningen framlagt förslag till ändring i expropriationslagen i syfte att ge kommun rätt att expropriera mark för tätbebyggelse. Utredningens förslag var emellertid mera långtgående än den regel som kom att inflyta i expropriationslagen. De skilda alternativ angående expropriationsrättens omfattning som diskuterades i det sammanhanget är belysande för bedömningen av den nu aktuella frågan.

Markutredningen föreslog att tillstånd till expropriation skulle få ges för att i kommuns ägo överföra mark som med hänsyn till kommunens framtida utveckling erfordras för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordningar. Frågan om kommunens behov att förvärva visst markområde borde enligt utredningens mening bedömas i första hand från synpunkten av en ändamålsenlig utveckling av kommunen. Om det kunde göras sannolikt att området behövdes för kommunens framtida utveckling, borde kommunen få tillstånd till expropriation. Därvid borde man inte ställa alltför stora anspråk på den sannolikhetsbevisning som kommunen hade att prestera. Om bebyggelsen utvecklades i sådan riktning att markområdet kunde komma att behövas för tätbebyggelse och det var antagligt att utvecklingen skulle fortgå i samma riktning, ansåg utredningen att en framställning om expropriation borde beviljas. Markägaren borde inte heller tillåtas hindra expropriation genom att förklara sig villig att själv svara för bebyggelsen.

Under beredningen i departementet blev utredningens förslag modifierat i vissa avseenden. Enligt det förslag som antogs av 1949 års riksdag får fastighet exproprieras för tätbebyggelseändamål i första hand bara om det behövs för att säkerställa att mark på skäliga villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. En vidsträcktare expropriationsrätt föreligger emellertid, om tvångsförvärvet syftar till att marken skall upplåtas med tomträtt. Enligt föredragande departementschefen bör kommunen få expropriera mark först och främst, när markägaren över huvud taget inte går med på att marken exploateras för tätbebyggelse. Vidare bör expropriation få ske för att kommun skall kunna genom konkurrens på tomtmarknaden få till stånd rimliga priser. Oberoende av hur den

aktuella tomtmarknaden gestaltar sig bör dessutom expropriationsrätt föreligga, om marken skall upplåtas med tomträtt. I samtliga fall måste en tillfyllestgörande utredning visa att marken behövs för tätbebyggelseändamål.

Av det anförda torde framgå att expropriation för tätbebyggelse enligt 1 § första stycket 16 expropriationslagen i första hand är avsedd att tillgodose ett någorlunda aktuellt markbehov. När det gäller mark som inte är avsedd att upplåtas med tomträtt, krävs att marken inte annars på skäliga villkor blir tillgänglig för tätbebyggelse. Om förköpsrätten anknyts till expropriationsgrunderna kommer således dessa begränsningar att gälla.

I fråga om markförvärv inom saneringsområden skulle en anknytning till expropriationslagstiftningen medföra att förköpsrätten bl. a. kommer att begränsas av bestämmelsen om zonexpropriation i 44 § byggnadslagen. Zonexpropriation kan beviljas beträffande område som är i behov av genomgripande ombyggnad såvida denna inte lämpligen kan ske annat än i ett sammanhang. En förutsättning för zonexpropriation är vidare att fråga väckts om antagande eller ändring av stadsplan för området.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att det ingår i expropriationsutredningens arbetsuppgifter att överse expropriationslagstiftningen i belysning av erfarenheterna under de år som förflutit sedan 1949 års lagändring.

Som jag anført tidigare är ett av huvudsyftena med en kommunal förköpsrätt att underlätta för kommunerna att i mycket god tid, dvs. innan några mera betydande prisstegringstendenser med anledning av förväntningar om tätbebyggelse slagit igenom, förvärva mark som utbjuds på öppna marknaden och ligger inom kommunens intresseområde. Det rör sig alltså här om förvärv på relativt lång sikt, låt vara att förköpsrätten också bör kunna utnyttjas för att tillgodose mera aktuella och näraliggande markbehov. Härav följer att kravet på aktualitet i fråga om markbehov inte gärna kan upprätthållas lika strängt inom en förköpslagstiftning som inom den nuvarande expropriationslagstiftningen. Om så blev fallet skulle otvivelaktigt den prisdämpande effekt som eftersträvas med förköpsrätten i betydande utsträckning utebli.

Det nu anförda visar att den begränsning av förköpsrättens tillämpningsområde, som skulle följa av reglerna om den kommunala kompetensen inte kan ersättas genom att förköpslagstiftningen anknyts till expropriationsgrunderna. Enligt min mening bör en annan lösning väljas. Förköpsrättens tillämpningsområde bör ges en allmän begränsning genom en särskild regel som är avpassad med hänsyn till lagstiftningens syfte.

Vid bestämmandet av denna allmänna begränsning anser jag markutredningens nyss redovisade överväganden vara av värde. Vad utredningen anført till stöd för att ge kommun rätt att expropriera mark för tätbebyggelse stämmer väl överens med den markpolitiska bedömning som ligger till grund för förslaget om kommunal förköpsrätt. Utredningen föreslog som

nämnts att expropriationsrätt skulle föreligga i fråga om sådan fast egendom som med hänsyn till kommunens framtida utveckling erfordras för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. En regel med ett sådant innehåll är enligt min mening lämplig som allmän begränsning av förköpsrätten. Jag föreslår därför att i 1 § tas upp en bestämmelse av i huvudsak detta innehåll.

Vid prövningen av om förutsättning föreligger att utöva förköpsrätt med hänsyn till denna bestämmelse skall inriktningen av den kommande samhällsutvecklingen och behovet av mark för olika ändamål bedömas. Är det fråga om ett område beträffande vilket generalplan upprättats och antagits av vederbörande kommunala organ och är den aktuella marken enligt planen avsatt för bostads- eller industribebyggelse eller sådana ändamål som trafikleder, allmänna platser, fritidsområden m. m. bör förutsättning för att utöva förköpsrätt i allmänhet föreligga. Bedömningen bör utfalla på samma sätt om området i antagen regionplan avsatts för angivna ändamål. Skulle stadsplan eller byggnadsplan för området vara under utarbetande bör detta förhållande kunna utgöra tillräcklig grund för kommunen att få förköpsrätt till den mark som planen är avsedd att omfatta. Även om planlägningsarbetet ej fortskridit så långt att vare sig general- eller regionplan upprättats eller förslag till detaljplan föreligger, bör förköpsrätt kunna utövas om marken med hänsyn till belägenheten och kommunens utveckling kan antas behövas för ifrågavarande ändamål. Anspråken på den sannolikhetsbevisning som kommunen har att prestera för att få inträda genom förköp bör inte få sättas alltför högt. Ett påstående som inte är underbyggt av någon utredning att viss mark krävs för tätbebyggelse är å andra sidan givetvis inte tillräckligt. Lämpligt underlag för bedömningen i sådana fall då varken översiktliga eller detaljerade planer föreligger kan vara t. ex. befolkningsprognoser, bostadsbyggnadsprogram eller industriutvecklingsplaner.

Det finns inte någon anledning att utöver vad som ligger i det sagda begränsa förköpsrätten med hänsyn till den tid som kan komma att förflyta till dess marken skall exploateras. Om utvecklingen med tillräcklig grad av sannolikhet kan överblickas för avsevärd tid framåt, bör förköp kunna få ske även om det kommer att dröja lång tid innan ändringen i markens användning blir aktuell.

Med den nu föreslagna allmänna begränsningen av förköpsrättens tillämpningsområde kommer förköpsrätt att i huvudsak föreligga i fråga om obebyggd eller glesbebyggd mark i anslutning till expanderande tätorter samt beträffande saneringsområden och andra områden där behov att omdana bebyggelsen gör sig gällande. Utanför förköpsrätten faller däremot sådan mark beträffande vilken någon förändring av användningen inte kan förväntas. Uppenbarligen är det ett mycket stort antal fastigheter beträffande vilka förköp således inte kommer i fråga.

Prövningen av om en fastighet i det enskilda fallet omfattas av förköpsrätten enligt begränsningsregeln i 1 § blir med nödvändighet svår och beroende av flera olika svårbedömda omständigheter som varierar från fall till fall. Med hänsyn härtill måste tillämpningen av regeln i sista hand anförtros ett offentligt organ och ges formen av överprövning i det enskilda fallet av kommuns beslut att utöva förköpsrätt. Jag återkommer senare till den betydelsefulla frågan hur denna prövning skall vara anordnad. I förevarande sammanhang är det emellertid av intresse att slå fast att regeln i 1 § inte helt befriar de fastigheter beträffande vilka förköpsrätt inte skall gälla från den belastning som förköpsrätten kan sägas innebära. Kommunen kommer själv att primärt ta ställning till förköpsfrågan och den enskilde bör sedan ha rätt till överprövning av kommunens beslut. Behovet av att begränsa förköpsrätten på sådant sätt att belastningen kommer att omfatta ett mindre antal fastigheter kvarstår alltså oberoende av regeln i 1 §.

Under remissbehandlingen har från flera håll framhållits att en begränsning av förköpsrätten till vissa kategorier av fastigheter skulle vara av värde. För att syftet med en sådan begränsning skall kunna uppnås, bör reglerna vara schablonmässiga och helst så enkla att tillämpa att någon myndighetsprövning inte skall behöva komma till stånd.

Den under remissbehandlingen väckta tanken att från förköpsrätten undanta fastigheter med en areal som understiger viss gräns är från sist anförda synpunkt tilltalande. Den bebyggda marken är vanligen uppdelad i byggnadstomter med begränsad tomtyta. En sådan regel skulle därför i stort sett begränsa förköpsrätten till den obebyggda eller glesbebyggda marken. Genom en arealregel av angivet slag skulle ett mycket betydande antal fastigheter som kommunen normalt saknar intresse att förvärva automatiskt ställas utanför förköpsrätten. Emellertid bör uppenbarligen inte all bebyggd mark tas undan. I synnerhet inom områden med saneringsmogen bebyggelse kan, som jag tidigare anført, en kommunal förköpsrätt vara av värde i vissa fall då förutsättningar för zonexpropriation inte föreligger. En arealregel skulle därför behöva modifieras så att fastigheter av sistnämnda slag omfattas av förköpsrätten. Inom saneringsområden i stadskärnorna är markvärdena vanligen relativt höga till följd av den medgivna eller väntade bebyggelserättens omfattning. Om arealregeln kompletteras med en bestämmelse som anger visst högsta värde för att fastighet skall vara fri från förköpsrätt synes de fastigheter som från förevarande synpunkt kan vara av intresse för kommunen i allmänhet kunna införas under förköpsrätten. När det gäller att närmare ange de areal- och värdegränser som med utgångspunkt från det anförda bör väljas, har jag stannat för en areal av 3 000 m² och ett taxeringsvärde av 200 000 kr. Förköpsrätt föreslås således inte få utövas beträffande fastigheter, som har en areal under 3 000 m² och ett taxeringsvärde under 200 000 kr. Tillämpningen av en sådan värderegel

torde emellertid i åtskilliga fall förhindras av att taxeringsvärde inte åsatts den sålda fastigheten. Särskilt gäller detta nybildade fastigheter som ännu ej undergått taxering. Till denna fråga får jag återkomma i specialmotive-
ringen.

Den nu förordade kombinerade areal- och värderregeln innebär naturligtvis att man i viss utsträckning utesluter från förköpsrättens tillämpningsområde sådana fastigheter som kommunerna har intresse av. Detta är emellertid enligt min mening en uppoffring som måste göras för att förköpsinstitutet skall kunna ges en från andra synpunkter acceptabel utformning. En högst betydande, kanske övervägande del av fastighetsomsättningen angår sådana kategorier av fastigheter som genom regeln utesluts från förköpsrätten. Vinningen härav är stor för både enskilda och myndigheter, och det kan inte göras gällande att förköpsrättsinstitutet genom denna begränsning i någon väsentlig grad förlorar i effektivitet som ett markpolitiskt medel för kommunerna. Regelns stora värde ligger främst i att de uteslutna kategorierna av fastigheter blir så klart avgränsade att det i alla normala fall bör stå klart för var och en om en viss fastighet omfattas av förköpsrätten eller ej och parterna kan därigenom omedelbart rätta sitt handlande efter regeln.

Areal- och värderregeln är inriktad på att från förköpsrättens tillämpningsområde schablonmässigt utesluta den bebyggda mark som kommunerna i allmänhet saknar intresse av att förvärva och som f. ö. ofta inte skulle kunna förvärvas genom förköp, eftersom ett kommunalt beslut härom skulle kunna angripas under åberopande av bestämmelsen i 1 §. Det finns en annan, ej obetydlig kategori fastigheter som enligt kommitténs förslag — i likhet med den bebyggda marken — formellt ligger inom tillämpningsområdet för förköpsrätten men där förköp normalt ändå inte kan ske. Jag syftar på sådan mark som används för jordbruk eller skogsbruk och som för framtiden inte är avsedd för annat brukningsändamål. Som kommittén funnit kan man inte genom någon schablonregel skilja denna mark från sådan mark som kommer att behövas för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. Det torde därför vara ofrånkomligt att man måste belasta all jordbruks- och skogsbruksmark med förköpsrätt trots att utrymme som regel inte finns för förköp när brukningsändamålet inte kan antas komma att ändras ens på längre sikt. Jag föreslår dock vissa anordningar som kommer att innebära en lättnad för fastighetsomsättningen även inom denna sektor. Jag återkommer till den frågan vid behandlingen av samordningen av förfarandet enligt förköpslagen med tillståndsprovningen enligt jordförvärvslagen.

Kommittéförslaget innehåller i 6 § en bestämmelse som innebär att tillämpningen av förköpslagen skall vara beroende av att kommunen beslutar här om och bringar sitt beslut till allmänhetens kännedom. Majoriteten har vidare föreslagit en bestämmelse som ger kommunerna möjlighet att inskrän-

ka förköpsrätten till vissa områden inom kommunen. De föreslagna reglerna syftar till att minska den administrativa börda som en vidsträckt förköpsrätt för med sig.

Under remissbehandlingen har kritik framförts mot förslaget att förköpslagens tillämpning skall vara beroende av kommunens beslut. Det har framhållits att en begränsning av förköpsrätten till vissa kommuner kan medföra olägenheter i form av risk för splittrad prisbildning samt olämpligt lokaliserad bebyggelse. Principiella betänkligheter har också uttalats mot att ge kommunerna möjlighet att bestämma vilka fastigheter som skall vara underkastade förköpsrätten.

De invändningar som framförts under remissbehandlingen saknar inte fog. Den kategorimässiga begränsning av förköpsrätten som jag föreslår synes minska den administrativa belastningen för kommunerna på ett effektivare sätt än den av kommittén föreslagna anordningen. I själva verket torde departementsförslaget betyda att mer än hälften av alla fastighetsköp hålls utanför förköpsrätten. Jag anser med hänsyn till det anförda att de av kommittén i förevarande hänseende föreslagna begränsningarna inte bör genomföras. Departementsförslaget innehåller därför inte några bestämmelser som svarar mot 6 § i förslaget.

Kommittéförslaget innehåller i 1 § en begränsning av förköpsrätten till kommunens eget område men enligt 4 § kan kommun genom förköp förvärva mark till förmån för annan kommun. Sistnämnda lösning motiveras med att ett visst behov föreligger för kommunerna att innan de planerade större kommunerna bildats kunna utöva förköpsrätt till mark utom kommunens eget område. Kommittén föreslår vidare att förköpsrätt skall kunna utövas till förmån för landstingskommun.

Förslaget att begränsa förköpsrätten till kommunens eget område har inte mött några erinringar under remissbehandlingen.

I sak instämmer jag väsentligen i den bedömning som ligger bakom kommittéförslaget. Förköpsrätten bör således i första hand omfatta fastigheter inom kommunens eget område men bör också kunna tillgodose markbehov i annan kommun inom det område som enligt fastställd plan skall bilda en större kommun under förutsättning att detta kan ske i samförstånd med sistnämnda kommun.

Däremot anser jag det inte påkallat att öppna möjlighet för landstingskommuner att förvärva mark med hjälp av kommunal förköpsrätt. Landstingen har hittills inte tillagts sådana uppgifter inom bostadsförsörjningen eller bebyggelseplaneringen att det är motiverat att ge dem förköpsrätt.

I Stor-Stockholm föreligger speciella förhållanden i detta avseende. Utredning pågår rörande ett samgående mellan Stockholms stad och Stockholms läns landsting till ett storlandsting. Dettas uppgifter är bl. a. regionplanering, samordning av och stöd åt kommunernas bostadsbyggande samt den kollektiva trafiken. För utbyggnad och drift av ett kollektivt trafik-

system i Stor-Stockholm har staden och landstinget redan bildat ett kommunalförbund. Tanken är att detta förbund successivt skall tillföras de uppgifter som sedermera skall tillkomma storlandstinget.

Enligt min mening är det f. n. inte nödvändigt att vid utformningen av en lagstiftning om kommunal förköpsrätt särskilt beakta de speciella förhållandena i Stor-Stockholm men i den mån kommunalförbundet eller storlandstinget tillförs uppgifter inom bostadsförsörjningens eller bebyggelseplaneringens område bör en härtill avpassad utvidgning av förköpsrätten övervägas.

Kommitténs lösning av frågan hur förköpsrätt utom kommuns eget område tekniskt skall anordnas har föranlett viss kritik under remissbehandlingen. För egen del anser jag att den formella utvidgning av den kommunala kompetensen som kommittéförslaget innefattar om möjligt bör undvikas. Konstruktionen med förköpsrätt till förmån för annan kommun ger också upphov till komplikationer vid utformningen av bestämmelserna om förfarandet vid utövandet av förköpsrätt.

På grund av nu redovisade överväganden har i 2 § i departementsförslaget upptagits en bestämmelse om att förköpsrätten kan direkt utövas också i annan kommun inom samma kommunblock under förutsättning att sistnämnda kommun samtyckt därtill. Någon motsvarighet till bestämmelserna i 4 § kommittéförslaget har inte tagits upp. Jag återkommer i annat sammanhang till frågan om hur förfarandet bör ordnas för utövande av förköpsrätt utanför kommunområdet.

En väsentlig fråga är i vilken omfattning försäljning av mark i allmän ägo samt förvärv av mark från det allmännas sida skall beröras av förköpsrätten. Sedan länge har i olika sammanhang uppmärksamats frågan hur man på ett lämpligt sätt skall inordna statens och kyrkans markförsäljningar i det fortgående samhällsbyggandet. Markpolitiska utredningen har sökt kartlägga kommunernas behov av statlig och kyrklig jord för samhällsbyggandet och har kommit till att behovet kan antas uppgå till ca 1 500 ha årligen under den kommande tjuugoårsperioden. Utredningen uttalar vidare att det för ett flertal expansiva städer torde vara av avgörande betydelse för möjligheterna till ett planerligt samhällsbyggande att viss statlig eller kyrklig mark blir disponibel för städerna.

Det anförda visar den stora betydelsen av att kommunernas markbehov på lämpligt sätt tillgodoses vid statliga och kyrkliga markförsäljningar. Markpolitiska utredningen framlägger i sitt betänkande skilda förslag i syfte att förbättra handläggningsförfarandet vid försäljningarna. Jag kan självfallet inte här ta någon ställning till förslagen. Det bör emellertid enligt min mening vara fullt möjligt att på grundval av dessa vidta sådana åtgärder att kommunernas intressen blir väl tillgodosedda. Såsom framgått av vad jag anförat tidigare tillerkänns f. ö. kommunerna redan nu en faktisk förtur vid statliga markförsäljningar.

Mot bakgrunden av vad jag nu sagt kan det ifrågasättas om det finns något större behov av att tillerkänna kommunerna förköpsrätt vid försäljning av mark i allmän ägo. Kommunernas önskemål att få förvärva marken måste — såsom framhållits av åtskilliga remissinstanser — under handläggningen av ett försäljningsärende vägas mot andra från samhällssynpunkt viktiga konkurrerande intressen. Jag kan därför inte biträda markvärdekommitténs förslag att förköpsrätten skall omfatta även statens markförsäljningar.

I likhet med kommittén anser jag att det saknas anledning att behandla försäljningar av kyrklig jord på annat sätt än övriga fastighetsförsäljningar. Förköp bör alltså kunna ske.

Ett särskilt problem föreligger beträffande den kyrkliga jord — uppskattningsvis en femtedel av all kyrklig jord — som anslagits av staten och som anses civilrättsligt tillhöra staten. Försäljningar av denna jord sker enligt kyrkliga försäljningslagen. Eftersom det i detta sammanhang är av mindre betydelse vem marken civilrättsligt tillhör än hur försäljningsförfarandet är anordnat, anser jag att även kyrklig jord som anslagits av staten bör vara underkastad förköpsrätten.

Min ståndpunkt när det gäller statens och kyrkans markförsäljningar kan alltså sammanfattas så att förköpsrätt inte får utövas, om staten är säljare och försäljningen inte sker enligt kyrkliga försäljningslagen men att i övrigt förköpsrätt föreligger.

När det gäller statens och landstingskommuns markförvärv har kommittén uttalat den uppfattningen att det inte torde vara lämpligt att i kommunens hand lägga ens en formell möjlighet att omintetgöra en överlåtelse till staten eller landstingskommun av mark för visst ändamål. Beträffande annan kommuns försäljning eller förvärv av mark anser kommittén naturligt att varje kommun får företräde inom det egna området.

Jag kan helt ansluta mig till vad kommittén anfört i denna del. Jag föreslår därför att undantag görs från förköpsrätten beträffande statens och landstingskommuns markköp men däremot inte för borgerlig eller kyrklig primärkommuns eller andra därmed jämställda offentlighetsrättsliga subjekts försäljningar eller köp av mark.

Vid överlåtelse av fast egendom mellan släktingar är det i vissa fall motiverat att utforma förköpsrätten så att förköp ej kan äga rum. Också i vissa andra fall bör hänsynen till enskilda intressen föranleda undantag från förköpsrätten.

Kommittén har föreslagit att överlåtelser av fast egendom mellan släktingar i vissa fall skall vara helt undantagna från förköpsrätten. Undantag av detta slag förekommer både i lagen om arrendators förköpsrätt och i jordförvärvslagen. I kommitténs förslag är emellertid släktskapskretsen snävare bestämd än i de båda nyssnämnda lagarna. Släktskapsförhållan-

de mellan säljare och köpare skall dock kunna beaktas också i andra fall och få till följd att kommunen inte tillåts utöva förköpsrätt. I dessa fall blir emellertid frågan om förköp får ske beroende på en prövning i det enskilda fallet efter skälighet. I förslaget hänförs dessa situationer under den s. k. obillighetsregeln i 2 § andra stycket. Denna regel avser även fall av helt annan beskaffenhet där ett utövande av förköpsrätten kan te sig obilligt. Jag återkommer till den regeln i det följande.

Förslaget att undanta vissa slätköp från förköpsrätten har vunnit stark anslutning bland remissinstanserna. I några yttranden vänder man sig dock mot tanken att bestämma slätkretsen snävare på detta område än som skett i jordförvärvslagen.

Det är principiellt i tre avseenden som slätkretsen i jordförvärvslagen är vidare än kretsen enligt förslaget. För det första undantas i jordförvärvslagen överlåtelse till syskon eller syskons avkomling. För det andra undantas överlåtelse inte bara till adoptivbarn utan också till adoptivbarns avkomling. För det tredje jämställs släktskapsförhållande till säljaren med släktskapsförhållande till dennes make, om han är gift. Enligt min mening talar billighetsskäl för att även dessa fall av släktskap bör tas undan. Därtill kommer önskvärdheten av att i förevarande hänseende ha överensstämmande regler i jordförvärvslagen och i förköpslagen. I övervägande antalet fall är nämligen de förvärv som omfattas av förköpsrätten också underkastade tillståndsplikt enligt jordförvärvslagen. Man uppnår därför en inte obetydlig förenkling om undantagsfallen så långt det går blir desamma i de båda lagarna. Jag föreslår därför att regeln om slätköp i förköpslagen utformas i överensstämmelse med motsvarande regel i jordförvärvslagen.

I 1 § 10 jordförvärvslagen görs undantag från tillståndsplikten beträffande överlåtelse av andel i fastighet till någon som redan äger till samma taxeringsenhet hörande andel i denna. Motsvarande undantag bör — i enlighet med vad som begärts i några remissyttranden — göras i förköpslagen. Undantaget får betydelse främst vid försäljningar mellan dödsbo- delägare som skiftat fast egendom mellan sig i ideella andelar. Endast undantagsvis skulle en kommun över huvud taget vara betjänt av förköpsrätt i fall av denna beskaffenhet.

Obillighetsregeln i 2 § andra stycket kommittéförslaget innebär att förköpsrätt inte får utövas om det med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller villkoren för eller omständigheterna vid köpet framstår såsom obilligt att förköpsrätten görs gällande. Regeln har i allmänhet tillstyrkts av remissinstanserna. Även enligt min uppfattning är regeln motiverad. Den torde få stor betydelse genom att den ger möjlighet att efter omständigheterna i det enskilda fallet göra undantag från förköpsrätten, när ett kullkastande av det tillämnade köpet skulle verka stö-

tande. Det ligger i sakens natur att den närmare bestämningen av tillämpningsområdet för regeln måste överlämnas till rättstillämpande myndighet. De situationer när fråga om tillämpning av regeln kan uppkomma är så mångskiftande att de inte nu kan överblickas. Några typfall skall dock beröras här.

Ett utövande av förköpsrätt kan vara obilligt av det skälet att en personlig gemenskap föreligger mellan säljare och köpare även utanför släktköpsregelns tillämpningsområde. Ett exempel är att en fastighetsägare säljer sin egendom till någon som under längre tid sammanbott med honom eller någon som vårdat honom under hans ålderdom. Gemenskapen mellan säljare och köpare kan också vara av ekonomisk natur. En fastighetsöverlåtelse kan t. ex. ske inom en koncern i rationaliseringssyfte eller mellan samarbetande företag som ett led i en strukturomvandling. Överlåtelser av detta slag bör inte kunna hindras eller göras om intet genom att kommun utövar förköpsrätt. Säljaren eller köparen kan också var för sig ha ett speciellt och mycket starkt intresse av att ett visst köp kommer till stånd. Ett företag önskar t. ex. överlåta tomtmark till anställda eller mark till en idrottsförening för anläggande av en idrottsplats eller liknande. En köpare är kanske i starkt behov av att komplettera tidigare markinnehav. Detta kan exempelvis gälla ett expanderande industriföretag som behöver mark för utbyggnad av en industrianläggning.

En särskild kategori av obillighetsfall hänger samman med förköpets innebörd. Eftersom förköpsrätten berättigar kommunen att förvärva fastigheten till det pris köparen utfäst sig att betala, bör förköp i princip bara få ske när priset bestämts efter marknadsmässiga grunder. I många av de förut nämnda situationerna och även i andra fall kan säljaren ha ett intresse av att i syfte att gynna köparen bestämma priset till ett lägre belopp än som kunnat tas ut vid en marknadsmässig försäljning. I sådana fall skulle ett utövande av förköpsrätten uppenbarligen vara oskäligt. Det måste emellertid betonas att redan det förhållandet att köparen gjort en god affär naturligtvis inte motiverar att kommunen hindras från att utöva förköpsrätten. Det är först när det av omständigheterna framgår att parterna åsyftat att i särskild grad gynna köparen som ett undantag från förköpsrätten kan vara motiverat.

Ibland kan det vara så att köparen även i ett rent affärsmässigt avtal åtagit sig förpliktelser av personlig natur eller av sådan art att kommunen inte kan uppfylla villkoren. Det är inte avsikten att detta utan vidare skall få medföra att ett utövande av förköpsrätten anses obilligt. Kommunen har i sådant fall rätt att få köpevillkoren jämkade och säljaren får kompenseras genom att den särskilda förpliktelsen omvandlas till ett rent ekonomiskt åtagande.

Ett särskilt fall då obillighetsregeln blir tillämplig kan uppkomma när en fastighetsförsäljning omfattar flera fastigheter och ett förköp är moti-

verat endast beträffande någon eller några av dem. Jag återkommer till denna fråga.

Förköpets innebörd

När det gäller den rättsliga innebörden av den kommunala förköpsrätten står flera möjligheter öppna. Som framgått av den inledande framställningen representerar lagarna om arrendators förköpsrätt och kronans förköpsrätt samt lagberedningens förslag till jordabalk en utväg att konstruera rättsinstitutet. Kommittén har anlagt en annan principiell syn på förköpsrättens utformning. Skillnaden består i att de tidigare förköpslagarna och jordabalksförslaget beskrev förköpsrätten som en mot köparen riktad lösningsrätt till sådan i köpet ingående fast egendom som är belastad med förköpsrätt, medan kommittén i sina motiv betecknar förköpsrätten som en rätt för kommunen att tvångsvis inträda som part i köpeavtalet i köparens ställe.

Tanken att utforma förköpsrätten på ett sätt som avviker från mönstret i lagen om arrendators förköpsrätt diskuteras av lagberedningen i motiven till 1947 års jordabalksförslag (SOU 1947: 38 s. 253). En förköpsrätt kan, uttalar beredningen, konstrueras som ett förköparens övertagande av köpet och hans inträde som kontrahent i avtalet i den ursprunglige köparens ställe. Med en sådan konstruktion blir den ursprunglige köparen i princip skild från affären och ersatt av den förköpsberättigade. Denne träder i direkt förhållande till säljaren och övertar köparens rättigheter och förpliktelser gentemot honom. Med detta betraktelsesätt kan köparens ställning närmast betecknas som en villkorlig äganderätt intill dess frågan om förköp blivit avgjord.

Enligt lagberedningens mening skulle det knappast möta något hinder att konstruera förköpsrätten på detta sätt. Från vissa synpunkter skulle en sådan konstruktion möjligen te sig ändamålsenlig. Beträffande arrendators förköpsrätt ansåg sig emellertid beredningen inte böra avvika från grundtankarna i gällande rätt. Beredningen ansåg därför lämpligast att anlägga samma betraktelsesätt också i fråga om den konventionella förköpsrätten.

När det gäller en kommunal förköpsrätt anser jag, i likhet med kommittén, att avsevärda fördelar står att vinna om den principiellt utformas som en rätt för kommun att träda i köparens ställe. Köpevillkoren mellan säljaren och köparen blir härigenom inte bara normerande för kommunens förvärv utan omedelbart tillämpliga mellan kommunen och säljaren. Köparens rätt kan sägas bli beroende av att förköpsrätt inte utövas inom den frist som kommun kan behöva för att fatta beslut i förköpsfrågan. Hans förfoganden över fastigheten innan förköpsfrågan blivit slutligt avgjord blir i princip utan verkan om förköp kommer till stånd. När förköpet fullbordats utträder köparen ur rättsförhållandet till säljaren. I princip upphör därmed hans rättigheter och förpliktelser enligt avtalet. Har köparen helt

eller delvis fullgjort sina förpliktelser mot säljaren enligt avtalet bör kommunen äga tillgodoräkna sig dessa.

För säljaren medför kommunens inträde ingen annan ändring än att kommunen därefter är kontrahent i avtalet i stället för köparen. Normalt innebär detta inte någon ändring i säljarens rättsliga ställning. Som kommittén framhållit kan ett köpevillkor emellertid vara av den art att det inte kan krävas att det skall fullgöras av kommunen. Villkoret måste då jämkas. Den ändring i säljarens situation som följer härav bör kompenseras genom att säljaren får rätt till ersättning av kommunen. I övrigt är säljarens situation oförändrad. Köpeavtalets bestämmelser angående t. ex. betalningsterminer eller tillträdesdag rubbas således inte för säljarens del av en förköpsrätt med den här angivna konstruktionen.

Beträffande köparens rättsställning i förköpssituationen har kommittén utgått från att köparen inte bör ha rätt till ersättning för att fastigheten frångår honom. Jag delar denna uppfattning. I den mån han enligt avtalet med säljaren fullgjort prestationer som kommunen äger tillgodoräkna sig i förhållande till säljaren skall han emellertid vara berättigad till ersättning av kommunen. Detsamma gäller som kommittén framhållit de nödvändiga utlägg han kan ha haft i samband med köpeavtalets slutande. Köparens rättsställning kan också påverkas av att han uppburit avkastning från fastigheten eller haft omkostnader för denna. Fastigheten kan också ha försämrats eller förbättrats genom köparens åtgärder. Till dessa frågor återkommer jag i specialmotiveringen.

Förfarandet

Förfarandet vid utövande av förköpsrätt bör utformas så att fastighetsägarna stimuleras att vid tillämnade försäljningar av fast egendom först bereda den förköpsberättigade kommunen tillfälle att förvärva egendomen i vanlig ordning. Jag har förut framhållit att förköpsrätten väsentligen får betydelse för kommunerna som ett komplement till de frivilliga markförvärven. Köp av fast egendom i vanlig ordning måste under alla förhållanden bli det huvudsakliga medlet i den kommunala markpolitiken. Det är också för alla parter fördelaktigast, om kommunernas markförvärv kan ske på den allmänna marknaden utan att tvångsmedel tillgrips.

Kommittén har uttalat att ett hembudsförfarande är ägnat att påverka fastighetsägarna i nyss nämnd riktning. Jag delar denna uppfattning. Hembudsförfarandet innebär stora fördelar både för kommunerna och för de enskilda. Den kommun till vilken hembudet riktas får tillfälle att på förhand ta ställning till om det föreligger något kommunalt intresse av att förvärva fastigheten på de villkor som fastighetsägaren tänkt sig och för säljarens del har hembudet den väsentliga fördelen att fastigheten temporärt befrias från förköpsrätten, om kommunen inte godtar hembudet. Med hänsyn härtill är det troligt att hembudsförfarandet kommer att bli van-

ligt och att mycket av den belastning som förköpsrätten annars skulle utgöra för såväl myndigheterna som fastighetsmarknaden därigenom kommer att bortfalla. I detta sammanhang bör kanske också understrykas betydelsen av att kommunen genom hembudsförfarandet på ett tidigt stadium får kännedom om att en fastighetsägare är intresserad av att avyttra sin egendom. Även om kommunen inte vill godta de villkor som angetts i hembudet, bör detta dock ofta kunna utgöra grundval för fortsatta förhandlingar mellan kommunen och fastighetsägaren. Jag återkommer i specialmotiveringen till frågan om hembudsregelns närmare utformning.

Hembudet har den verkan att säljaren, om hembudet inte godtas av kommunen, fritt kan sälja fastigheten under viss tid. Förutsättningen är dock att försäljningen sker på villkor som inte är förmånligare för köparen än dem som skulle ha gällt för kommunen om den antagit hembudet. En sådan inskränkning i verkan av hembudet är uppenbarligen nödvändig, eftersom kommunens intresse av att förvärva den hembjudna fastigheten naturligen är beroende av de villkor som fastighetsägaren anger. I många fall måste emellertid läget vara det att kommunen över huvud taget inte är intresserad av den hembjudna fastigheten. Detta kan bero på att ett kommunalt förvärv av fastigheten inte alls är motiverat eller att kommunen inte vill motsätta sig en tillämnad försäljning till annan part, exempelvis en industri som vill lokalisera sin verksamhet till orten. I sådana fall kan det ibland vara ändamålsenligt att kommunen förklarar sig helt avstå från att utöva förköpsrätt beträffande viss försäljning. Jag anser att denna utväg i klarhetens intresse bör regleras i förköpslagen. De närmare detaljerna angående det nu skisserade förfarandet behandlas i specialmotiveringen.

Jag övergår nu till frågan hur förfarandet i övrigt vid utövandet av förköpsrätt bör vara anordnat. Kommittéförslaget innebär i denna del i huvudsak följande. Varje försäljning av fast egendom skall av säljaren eller köparen anmälas till den förköpsberättigade kommunen inom tre månader efter förvärvet. Försäljningen blir ogiltig, om tidsfristen försummas. Efter anmälan har kommunen i sin tur viss tid på sig att utöva förköpsrätten, dvs. att fatta beslut om åtgärden, underrätta säljare och köpare samt instämma köparen till domstol. Förköp har fullbordats när domstolens dom på bifall till förköpstalan vunnit laga kraft och kommunen fullgjort sin betalningsskyldighet. Spörsmålet vilka åtgärder kommunen har att iaktta vid utövande av förköpsrätten är nära förknippat med hur den rättsliga prövningen av bl. a. förutsättningarna för förköpets tillkomst anordnas. Jag avser därför att behandla nämnda spörsmål först i samband med frågan om den rättsliga prövningen. I detta sammanhang kommer att diskuteras endast den del av förfarandet som syftar till att sätta kommunen i stånd att utnyttja sin förköpsrätt.

Under remissbehandlingen har kommitténs förslag i förevarande avseen-

de blivit utsatt för viss kritik. Denna riktar sig väsentligen mot den föreslagna påföljden vid underlåtenhet att i tid anmäla förvärv till vederbörande kommun, nämligen att förvärvet blir ogiltigt. Kritiken har naturligtvis visst fog. Det kan inte förnekas att påföljder av detta slag innebär en fara från rättssäkerhetssynpunkt. Ett ringa förbiseende från en parts sida kan i det enskilda fallet få ytterst kännbara verkningar. Dessa verkningar måste anses särskilt obilliga i det fall att köpeavtalet avser en fastighet som kommunen inte har något intresse av att förvärva. En ogiltighetssanktion bör därför inte tillgripas annat än om den är starkt motiverad från allmän synpunkt. Men det måste samtidigt erkännas att den föreslagna ordningen på ett mycket effektivt sätt tillgodoser det av kommittén starkt understrukna önskemålet att förköpsfrågan bringas till ett avgörande snarast möjligt efter förvärvet. Denna synpunkt bör även enligt min mening vara vägledande. Jag anser dock att den kan tillgodoses på annat sätt.

För egen del anser jag att kommitténs förslag är förenat med nackdelar från främst två utgångspunkter. För det första är förköpsrätten enligt kommittéförslaget i princip generell. Om man bortser från att kommunerna själva kan införa begränsningar i förköpsrättens tillämpningsområde, riktar sig förköpsrätten formellt mot snart sagt alla fastighetsförsäljningar. I praktiken kan emellertid förköp komma i fråga bara i relativt få fall. Anmälningsskyldigheten och den därmed förenade ogiltighetspåföljden kommer alltså att enligt kommittéförslaget avse ett mycket stort antal försäljningar beträffande vilka sådana ingrepp inte är motiverade. Som jämförelse kan nämnas att jordförvärvslagen innehåller en motsvarande ogiltighetsregel, men i det fallet skall varje enskilt förvärv underkastas tillståndsprovning. För det andra är förfarandet enligt kommittéförslaget mindre lämpligt såvitt avser förvärv som faller under jordförvärvslagen. För sådana förvärv kommer en dubbel anmälningsskyldighet att föreligga och parallella tidsfrister att löpa. Vidare är det fullt möjligt att ett förvärv drabbas av ogiltighet enligt regler i den ena lagen, trots att provning pågår eller redan genomförts enligt den andra lagen. En sådan ordning är så mycket mindre ändamålsenlig som provningen hos kommun och lantbruksnämnd har så starka beröringspunkter att en samordning under alla förhållanden måste äga rum.

Den kategorimässiga begränsning av förköpsrätten som följer av den av mig föreslagna arealregeln medför att de nu anförda argumenten får begränsad räckvidd. Genom arealregeln undantas ett mycket betydande antal fastighetsförvärv helt från förköpsrättens tillämpningsområde. Detta innebär å ena sidan att den kritik mot förslaget som bygger på att anmälningsskyldigheten och ogiltighetspåföljden inte är motiverad i fråga om vissa förvärv i viss mån förlorar i tyngd. Å andra sidan gör sig behovet av en effektiv samordning med tillståndsprovningen enligt jordförvärvslagen gällande med så mycket större styrka. I själva verket torde arealregeln innebära att förköps-

rätten till alldeles övervägande del kommer att omfatta sådana fastigheter som är underkastade tillståndsplikt enligt jordförvärvslagen.

Med hänsyn till det sist sagda anser jag ofrånkomligt att den kommunala förköpsrätten anpassas till jordförvärvslagstiftningen och att förfarandet enligt de ifrågakvarande rättsinstituterna samordnas mycket nära. Om detta sker kan anmälningsskyldighet och ogiltighetspåföljd enligt förköpslagen undvaras, såvitt avser de tillståndspliktiga förvärven. Förfarandet behöver i själva verket inte te sig annorlunda för den enskilde än det gör redan nu enligt jordförvärvslagen. Det blir sedan ett särskilt spörsmål hur förköpsförfarandet bör anordnas för sådana förvärv som inte är underkastade tillståndsplikt enligt jordförvärvslagen.

Som kommittén anfört bör en samordning av förfarandet enligt förköpslagen och jordförvärvslagen utgå från det förhållandet att kommunala markförvärv inte är underkastade tillståndsprövning enligt jordförvärvslagen. Prövningen huruvida förköp kan komma i fråga bör sättas in innan frågan om förvärvstillstånd avgörs. Jag föreslår att förfarandet i stora drag anordnas på följande sätt.

Sedan ansökan om förvärvstillstånd inkommit till lantbruksnämnden, ankommer det på denna att omedelbart underrätta den kommun där fastigheten är belägen om förvärvet. Den frist inom vilken kommunen har att vidta åtgärder för att få förköp till stånd räknas från ansökan om förvärvstillstånd. Lantbruksnämnden får inte ta slutlig ställning i tillståndsärendet förrän det blivit avgjort om förköpsrätt skall utövas. Äger förköp rum kan ärendet avskrivas hos nämnden, eftersom det tillämnade förvärvet då över huvud taget inte kommer till stånd. Avser ansökan till lantbruksnämnden s. k. förhandstillstånd, dvs. tillstånd innan någon överlåtelse skett, får tillstånd inte ges om kommunen anmäler intresse av att förvärva fastigheten.

Den föreslagna skyldigheten för lantbruksnämnden att remittera ansökningar om förvärvstillstånd till den förköpsberättigade kommunen kommer inte att i nämnvärd grad tynga förfarandet hos nämnden. Redan nu måste vederbörande kommun ofta höras i ärendet. För den enskilde kan nämndens beslut bli något fördröjt genom samordningen. Nackdelen härav uppvägs emellertid mer än väl av att ett bifall till ansökan innebär att också förköpsfrågan blivit avgjord. I sammanhanget måste emellertid beaktas att en mängd tillståndsärenden — hos flertalet lantbruksnämnder säkert det dominerande antalet — rör förvärv beträffande vilka förköp inte alls är aktuellt. Lantbruksnämnderna bör därför ges befogenhet att i vissa fall underlåta remiss till kommun. Sådan rätt bör föreligga om det är uppenbart att förköpsrätt inte kommer att utövas. I dessa fall kan nämnden alltså ge tillstånd utan att först höra kommunen. Kommunerna kan härigenom också avlastas administrativt bestyr. Genom ett informellt samarbete mellan kommunerna och lantbruksnämnderna torde det vara möjligt att åstadkomma en sådan ordning att kommunernas befattning med förvärvsärenden kan

begränsas i stor utsträckning utan att förköpsrätten blir mindre effektiv som medel i markpolitiken. Det bör emellertid starkt betonas att vederbörande kommun självfallet inte får förbigås, om det finns anledning anta att kommunen kan ha intresse av att förvärva marken.

Den föreslagna anordningen bör som jag redan antytt ses i sammanhang med arealregeln. Genom dessa bestämmelser kommer kommunerna att behöva ta befattning huvudsakligen bara med sådana försäljningar som kan vara av något intresse från markpolitisk synpunkt. För fastighetsmarknaden är fördelarna härav betydande. Belastningen på fastighetsomsättningen blir inte större än som motiveras av det syfte som bär upp förköpslagstiftningen.

Samordningen av förfarandet enligt förköpslagen med tillståndsprovningen enligt 1916 års lag bör anordnas på i huvudsak samma sätt som förut skisserats. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen.

Det återstår nu att ta ställning till förfarandet beträffande sådana förvärv som inte är underkastade tillståndsplikt enligt jordförvärvslagen eller 1916 års lag och som ej undantas från förköpsrätten genom arealregeln. Det gäller då större och mera värdefulla fastighetsobjekt som inte är taxerade som jordbruksfastigheter. För detta slag av förvärv anser jag inte motiverat att ålägga parterna att göra anmälan till kommunen. Tillräcklig grad av effektivitet torde uppnås, om möjlighet öppnas för säljare och köpare att efter frivillig anmälan till kommunen åstadkomma att tidsfristen för utövande av förköpsrätt börjar löpa. I sista hand bör det ankomma på inskrivningsdomaren att i anledning av lagfartsansökan underrätta den förköpsberättigade kommunen om förvärvet.

Som jag tidigare har framhållit innebär förköpsrätten med den av mig föreslagna konstruktionen att köparen har en villkorlig äganderätt till fastigheten till dess förköpsfrågan blivit slutligt avgjord. Hinder bör följaktligen föreligga mot lagfart för köparen under denna tid. Jag föreslår därför i likhet med kommittén en bestämmelse om att lagfartsansökan skall förklaras vilande enligt 10 § lagfartsförordningen om frågan om kommunalt förköp inte är avgjord. Om lagfart likväl meddelas, får detta den verkan att förköpsrätten går förlorad.

Den ökning av inskrivningsdomarens arbetsuppgifter som förköpsrätten ofrånkomligen medför blir med den utformning förköpsrätten sålunda erhållit av måttlig omfattning. Flertalet lagfartsansökningar kommer på grund av arealregeln samt bestämmelserna om samordning med tillståndsprovningen enligt jordförvärvslagen och 1916 års lag att falla utanför förköpsrätten. Provningsen om så är fallet kan i allmänhet ske utan mera ingående utredning. I fråga om övriga lagfartsansökningar har inskrivningsdomaren att pröva huruvida kommunens frist att utöva förköpsrätt utgått. Om detta är fallet kan lagfart beviljas. Har tidsfristen inte utgått eller har kommunens beslut att utöva förköpsrätt ännu inte blivit definitivt, skall

lagfartsansökan förklaras vilande. Om fristen ännu inte börjat löpa, skall ansökan likaledes förklaras vilande varjämte inskrivningsdomaren har att underrätta kommunen om ansökningen.

Den rättsliga prövningen

Spörsmålet hur den rättsliga prövningen skall anordnas enligt förköpslagen är av komplicerad natur. Svårigheterna beror på att lagförslaget förutsätter hänsynstaganden till mycket skiftande intressen. Sålunda måste kommunernas krav på att få förvärva den mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen behövs för tätbebyggelse vägas mot enskildas anspråk på att inte onödigtvis stängas ute från fastighetsmarknaden. Samhällsintresset och därmed kravet på lagstiftningens effektivitet som markpolitiskt medel måste vinna tillbörligt beaktande vid utformningen av prövningsförfarandet. Som jag förut framhållit är det emellertid också viktigt att rättssäkerhetsintresset tillgodoses. Detta intresse är särskilt framträdande i vissa frågor. Jag syftar framför allt på de tvistefrågor som kan uppkomma vid den ekonomiska uppgörelsen mellan kommunen å ena samt säljare och köpare å andra sidan men också på tillämpningen av de särskilda undantagsbestämmelser, särskilt obillighetsregeln, som uppställts i syfte att tillgodose speciella enskilda intressen som i vissa situationer ansetts inte böra få vika för den kommunala förköpsrätten.

Det är givet att en enda form för den rättsliga prövningen inte kan lämpa sig lika väl för alla tillämpningsfrågor. I själva verket torde det vara ofrånkomligt att tillhandahålla flera prövningsförfaranden. En sådan lösning har kommittén stannat för genom att föreslå att vissa frågor skall prövas kommunalbesvärsvägen och andra vid de allmänna domstolarna. Detta dubbla prövningsförfarande har emellertid uppenbara nackdelar, eftersom det kan leda till att det slutliga avgörandet i förköpsfrågan blir svävande under lång tid till men för såväl lagstiftningens effektivitet sett från kommunal synpunkt som rättsskyddsintresset.

Jag vill i detta sammanhang understryka att det är av avgörande betydelse att prövningsförfarandet inte ges en sådan form att det kommer att utgöra en belastning för kommunerna vid det praktiska utövandet av förköpsrätten. Förköpsrätten kan nämligen, såsom förut anförts, bli av betydelse som markpolitiskt medel endast om förköpet som förvärvsform blir väsentligt enklare, snabbare och billigare att tillämpa än expropriationsförfarandet. Här inställer sig frågan om det kan anses behövt med en obligatorisk rättslig prövning i samtliga förköpsärenden. Kommittémajoriteten har inte ansett detta nödvändigt såvitt avser sådana tillämpningsfrågor som enligt förslaget skall prövas i kommunalbesvärsväg men har däremot utformat domstolsprövningen som ett obligatorium. Reservanterna anser nödvändigt med en rättslig överprövning av förutsättningarna för förköpsrättens utövande i varje enskilt fall. En sådan obligatorisk överprövning kan

enligt min mening undvaras. Härigenom står mycket att vinna i förenklingsväg och olägenheterna med ett prövningsförfarande hos skilda myndigheter behöver inte bli så framträdande. Jag anser också att rättssäkerhetsintresset ändå kan bli tillräckligt beaktat. Jag återkommer till frågan i det följande.

De tvistefrågor som kan uppkomma vid den ekonomiska uppgörelsen mellan kommunen samt säljaren och köparen är av sådan beskaffenhet att möjlighet till domstolsmässig prövning svårigen kan undvaras. Någon tvekan råder därför inte om att prövningen av dessa frågor, såsom kommittén föreslagit, bör ske vid allmän domstol.

Bland övriga frågor som kan uppkomma i förköpsärenden har de som anknyter till de rättsliga förutsättningarna för utövande av förköpsrätt största betydelsen. Det är framför allt regeln om att förköpsrätt föreligger vid försäljning av sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar som kan ge anledning till tvister. Denna regel förutsätter lämplighetsavgöranden där samhällsintresset står i förgrunden. Den rättstillämpning som vanligtvis ankommer på de allmänna domstolarna är av helt annan beskaffenhet. Enligt min mening skulle en prövning vid domstol därför inte vara lämplig i detta fall. Jag vill med anledning av den tanke som framförts av reservanterna erinra om att expropriationsdomstolen i regel inte har som uppgift att pröva huruvida förutsättningar för expropriation föreligger. Tillstånd till expropriation beviljas av Kungl. Maj:t, varefter expropriationsdomstolen har att pröva uppkommande ersättningsfrågor. Jag anser mot bakgrunden av det anförda att det är uteslutet att som reservanterna närmast tänkt sig förlägga den nu aktuella prövningen till domstolarna. Prövningen bör i stället ske inom förvaltningens ram.

När det gäller frågan hur en förvaltningsmässig prövning av de allmänna förutsättningarna för utövande av förköpsrätten skall ordnas vill jag fästa uppmärksamheten på två enligt min mening väsentliga synpunkter. Den ena är att kommunens behov av att genom förköp förvärva viss fast egendom måste kunna bedömas allsidigt av prövningsmyndigheten. Ändamålsenligheten av det kommunala förköpsbeslutet måste sålunda kunna sättas i fråga utan varje begränsning av prövningens räckvidd. I annat fall får inte bestämmelsen om den allmänna begränsningen av förköpsrättens tillämpningsområde den innebörd som är åsyftad. Prövningsförfarandet bör vidare utformas under hänsynstagande till att vid prövningen av förköpsfrågor samhällsintresset träder i förgrunden. Förköpsrätten är avsedd att bli ett viktigt medel i den kommunala markpolitiken. Kommunernas möjligheter att förverkliga sina markpolitiska strävanden kommer därför att påverkas av hur förköpsfrågorna bedöms. Den slutliga förvaltningsmässiga prövningen av frågor av denna beskaffenhet brukar vara förbehållen Kungl. Maj:t.

Båda de nu anförda synpunkterna talar starkt emot att den ifrågasvarande

prövningen inordnas i kommunalbesvärsinstitutet. Kommunalbesvär avgörs ju i sista instans av regeringsrätten och prövningen har i huvudsak karaktären av en laglighetsprövning. Ändamålsenligheten i ett kommunalt beslut provas i princip inte efter kommunalbesvär.

Mot bakgrunden av vad som nu anförts kunde det synas ändamålsenligt att tillåta en överprövning av det kommunala beslutet genom vanliga förvaltningsbesvär, således besvär som inte följer kommunallagarnas bestämmelser. En sådan ordning skulle emellertid ge förköpsbesluten en särställning i jämförelse med andra kommunala beslut om fastighetsförvärv. Detta är olämpligt och anordningen skulle även vara svår att förena med den kommunala organisationen. Över huvud taget är det mindre lämpligt att utforma prövningsförfarandet som en överprövning av det kommunala beslutet, eftersom man vid en sådan bedömning i princip inte kan beakta andra omständigheter än sådana som kommunen tagit eller i varje fall bort ta hänsyn till. Som av det följande skall framgå talar emellertid starka skäl för att i den förvaltningsmässiga prövningen inrymma även sådana moment som kommunen inte har anledning eller ens möjlighet att uppmärksamma.

Mot bakgrunden av det anförda förordar jag att den rättsliga prövningen av frågan huruvida förköpsrätten får utövas med hänsyn till den allmänna begränsningen av förköpsrättens tillämpningsområde anordnas som en från det kommunalrättsliga besvär förfarandet helt fristående tillståndsprövning och att denna förläggs till Kungl. Maj:t i statsrådet. Förfarandet blir härigenom i huvudsak detsamma som för ärenden om tillstånd till expropriation enligt expropriationslagen. Härigenom erhålls en allsidig prövning av förköpsfrågan samtidigt som kommunernas och de enskildas anspråk på snabbhet vid avgörandet kan tillgodoses. Också rättssäkerhetens krav tillgodoses. Rättsskyddet blir ju detsamma i förköpsärenden som i expropriationsärenden.

Enligt expropriationslagen är expropriationstillstånd praktiskt taget alltid erforderligt. När det gäller kommunal förköpsrätt torde det i åtskilliga fall inträffa att kommunens behov av marken för tätbebyggelse inte ifrågasätts av köparen eller säljaren. En obligatorisk tillståndsprövning skulle i sådana fall innebära en onödig påbyggnad av förköpsinstitutet och motverka kommunernas och de enskildas intresse av ett snabbt avgörande av förköpsfrågan. Jag föreslår därför att tillståndsprövningen sätts in bara om säljare eller köpare sätter sig emot att förköp kommer till stånd.

Enligt vad jag tidigare har föreslagit skall kommun kunna utöva förköpsrätt även i fråga om fast egendom utanför det egna området. Detta förutsätter dock att marken är belägen i kommun inom samma kommunblock och markkommunen samtycker till förköpet. De speciella förutsättningar som således gäller vid förköp utom kommunens eget område bör på yrkande av markkommunen kunna underkastas prövning. Det är mest ändamålsenligt att också denna prövning äger rum hos Kungl. Maj:t. Jag före-

slår därför en bestämmelse att frågan om tillstånd till förköp i sådana fall skall tas upp till prövning efter ansökan av markkommunen. Om det därvid visar sig att markkommunen ej samtyckt till förköpet, får tillstånd till detta inte ges av Kungl. Maj:t.

När det gäller prövningen av frågan om det med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller villkoren för eller omständigheterna vid köpet framstår som obilligt att förköpsrätt utövas — således tillämpning av obillighetsregeln — innebär kommittémajoritetens förslag att kommunen själv i första hand skall ta ställning till dessa frågor med rätt för den enskilde köparen eller säljaren att anföra kommunalbesvär. Förslaget har under remissbehandlingen utsatts för stark kritik. Åtskilliga remissinstanser har förordat att prövningen i stället förläggs till domstol. Med den av mig föreslagna ordningen med prövning hos Kungl. Maj:t av frågan om tillstånd till förköp bör emellertid övervägas om inte också obillighetsfrågorna kan inordnas i tillståndsprövningen.

Den prövning angående tillstånd till expropriation som enligt expropriationslagen skall äga rum hos Kungl. Maj:t innefattar bl. a. att expropriationsrätt inte skall meddelas beträffande område, vars avstående medför större olägenhet än som är nödvändigt. I övrigt skall tillses att ändamålet utan oskäligen kostnad för den exproprierande kan vinnas med minsta olägenhet för annan. En avvägning mellan det allmännas behov och olägenheterna för enskilda skall således äga rum vid prövning av fråga om tillstånd till expropriation. Tillämpningen av obillighetsregeln är av principiellt samma natur som den bedömning som sålunda sker hos Kungl. Maj:t i expropriationsärendena.

Vidare är att märka att om prövningen av obillighetsfrågan förläggs till domstol skulle följden bli att det allmännas behov av mark prövas för sig hos Kungl. Maj:t medan enskildas häremot stridande intressen prövas av domstol. Det torde knappast vara möjligt att göra en tillfredsställande avvägning mellan dessa intressen med en sådan uppdelning.

På grund av vad sålunda anförts förordar jag att också prövningen av obillighetsfrågan inordnas i tillståndsprövningen hos Kungl. Maj:t. Härigenom vinnas också den mycket väsentliga fördelen att frågan om kommunens rätt att utöva förköpsrätt blir slutligt avgjord i ett sammanhang. Den enda fråga som återstår, nämligen hembudsfrågan, dvs. frågan om ett köp skett på oförmånligare villkor än som gällt för ett tidigare av kommunen avvisat hembud, synes nämligen även den kunna utan olägenhet prövas av Kungl. Maj:t.

Om den rättsliga prövningen ordnas på detta sätt innebär det att det kommunala beslutet att utöva förköpsrätt blir beroende av om köparen eller säljaren inom viss tid bestrider att förköpsrätt föreligger. Bestrider ingen av dem förköpsrätten är frågan om kommunens rätt att utöva förköp slutligt avgjord. Så snart ett bestridande sker får det ankomma på kommunen

att söka tillstånd till förköpet hos Kungl. Maj:t. Ansökan bör ske inom viss frist och underlåtenhet att i tid söka tillstånd bör leda till att frågan om förköpsrätt förfaller. Om kommunen däremot ansöker om tillstånd, blir kommunens beslut gällande om tillstånd till förköp lämnas av Kungl. Maj:t.

Beträffande förfarandet i övrigt bör i stort sett gälla motsvarande regler som i fråga om expropriation. Det bör ankomma på kommunen att förebbringa den utredning som fordras, och den som bestritt att förköpsrätten utövas bör få tillfälle att yttra sig.

Vad därefter gäller de frågor som skall prövas av domstol så kan prövningen göras antingen obligatorisk eller beroende på parts yrkande. Lagarna om arrendators förköpsrätt och om kronans förköpsrätt bygger — liksom lagberedningens förslag till avtalad förköpsrätt — på ett obligatoriskt domstolsförfarande. Även kommitténs förslag innebär att kommun sedan beslut att utöva förköpsrätt fattats alltid måste väcka talan vid domstol. Annars går förköpsrätten förlorad. I flertalet fall torde emellertid situationen vara den att kommunen kan träffa uppgörelse med säljaren och köparen utom rätta. Detta gäller både köpevillkoren och ersättning i anledning av kommunens inträde. Att kommunen i ett sådant läge inte skulle kunna utöva förköpsrätten utan att väcka talan är otillfredsställande. Med den ståndpunkt jag lagit beträffande själva utformningen av förköpsrätten är f. ö. en obligatorisk domstolsprövning mindre angelägen eftersom förköpsrätten innebär en rätt till inträde på köparsidan i fastighetsförsäljningen. Villkoren för förköpet blir därmed i princip desamma som för försäljningen. Endast vid oenighet mellan parterna behöver villkoren för förköpet fastställas i särskild ordning. Även sättet för tillståndsprövningen hos Kungl. Maj:t medför att en obligatorisk domstolsprövning kan undvaras. Som förut nämnts blir nämligen frågan huruvida förköp får ske slutligt avgjord senast i och med att Kungl. Maj:t ger tillstånd till förköpet.

Enligt expropriationslagen är domstolsförfarande obligatoriskt. Det är emellertid att märka att en expropriation kan inverka på tredje mans rättsställning på ett sätt som saknar varje motsvarighet i förköpsinstitutet. I princip har förköpet inte andra sakrättsliga verkningar än ett vanligt fastighetsköp. Dessa frågor belyses ytterligare i specialmotiveringen. Med hänsyn till det nu anförda förordar jag att domstolsprövning av frågor angående den ekonomiska uppgörelsen mellan kommunen å ena samt säljare och köpare å andra sidan skall komma till stånd endast i sådana fall där tvist uppstår mellan parterna.

Kommittéförslaget innebär att förköpsrätten utövas genom att kommunen inom viss tidsfrist fattar beslut om att utöva förköpsrätten, under rättar säljare och köpare samt väcker talan om förköp. Förköpet är enligt förslaget fullbordat när domen vunnit laga kraft och kommunen fullgjort sin betalningsskyldighet. En sådan reglering är självfallet inte tänkbar om

domstolsprövningen inte är obligatorisk. Jag föreslår i stället ett förfarande med i huvudsak följande utformning.

Kommunens förköp bör anses fullbordat redan när förköpsbeslutet vunnit laga kraft och tidsfristen för säljaren och köparen att bestrida förköpsrätten löpt ut. Om förköpsrätten bestrids bör förköpet anses fullbordat när Kungl. Maj:t gett tillstånd till förköp. I och med att förköpet fullbordats bör kommunen anses ha inträtt i köpeavtalet i köparens ställe. Kommunen har därefter att i princip fullgöra köparens skyldigheter. Därvid bör dock gälla att prestationsskyldighet inte föreligger för kommunen beträffande sådant villkor som sedermera undergår jämkning. Talan om jämkning av köpevillkor bör emellertid inte kunna hållas svävande under någon längre tid. En tidsfrist bör därför uppställas för kommunen att väcka talan om jämkning av köpevillkor. Dessa och andra frågor som hänger samman med uppgörelsen mellan kommunen samt säljare och köpare behandlas närmare i specialmotiveringen.

Den rättsliga prövning som nu diskuterats avser dels frågan huruvida förköpsrätt får utövas med hänsyn till den allmänna begränsningen i förköpsrätten samt obillighets- och hembudsreglerna, dels frågor om jämkning i köpevillkor och ersättning till köpare eller säljare. Det återstår slutligen att behandla den rättsliga prövningen av om förköp får ske med hänsyn till de skilda absoluta hinder mot förköpsrätt som jag har föreslagit. Det gäller här tillämpningen av bl. a. arealregeln och bestämmelsen om slätköp. Prövningen av dessa frågor kommer i praktiken att handhas av inskrivningsdomaren. I undantagsfall kan emellertid en domstolsmässig prövning behövas. Den mest naturliga lösningen synes vara att förköpet automatiskt blir utan verkan, om ett absolut hinder föreligger mot utövande av förköpsrätt. I ett sådant fall behåller avtalet mellan säljare och köpare sin giltighet trots förköpet. En tvist mellan köparen och kommunen huruvida ett förköp skett i strid mot något absolut hinder mot utövande av förköpsrätt blir därmed att behandla som en vanlig tvist om äganderätten till fast egendom.

Särskilda frågor

Vad som hittills har anförts angående utformningen i skilda hänseenden av förköpsinstitutet har tagit sikte på det fallet att överlåtelsen innefattar en enda fastighet. Om köpet gäller ytterligare fast egendom eller fast egendom och lös egendom inställer sig vissa särskilda frågor som nu skall behandlas.

Den lösning som valdes i lagen om kronans förköpsrätt och i jordabalksförslaget bygger på att förköpsrätt föreligger beträffande något av de objekt som ingår i ett köp. Med rätten att lösa detta objekt förenas sedan en skyldighet att under vissa förutsättningar lösa också annan egendom som ingår

i köpet. Om inte all egendom skall lösas, fördelas köpeskillingen mellan köparen och den lösningsberättigade enligt särskilda bestämmelser.

Med den utformning av förköpsrätten som jag föreslagit kommer den nu diskuterade frågan i ett annat läge. Förslaget bygger som redan framhållits på principen att kommunen vid utövande av förköpsrätten övertar köpet och att köparen därmed utträder ur sitt rättsförhållande till säljaren. Ett konsekvent genomförande av denna grundtanke i sådana fall när överlåtelsen avser flera fastigheter eller fastighet jämte lös egendom skulle leda till att kommunen inträder i fråga om all egendom som ingått i köpet, förutsatt att detta omfattade någon fastighet som föll inom tillämpningsområdet för förköpsrätten. I det följande skall belysas, hur långt det är möjligt och lämpligt att låta denna princip gälla.

När en köpare förvärvar flera fastigheter från samme säljare eller ett fastighetsköp omfattar både fast och lös egendom, är det självfallet i allmänhet inte en tillfällighet att samtliga objekt tas upp i ett och samma köp. De skilda objekten har vanligen sådant inbördes samband för köparen eller säljaren eller för båda att en gemensam försäljning är mest ändamålsenlig. Om man i ett sådant fall ändrar köpet så att något objekt får utgå, kommer man ofta i konflikt med de förutsättningar som parterna utgått från vid köpslutet. Vid köp av detta slag torde det alltså generellt kunna sägas vara från köparens och säljarens synpunkt lämpligare att kommunen inträder beträffande samtliga objekt än att en fördelning sker mellan kommunen och köparen. Från kommunens synpunkt kan däremot läget ofta vara ett annat. Endast viss eller vissa fastigheter eller kanske bara en del av en fastighet är till äventyrs av intresse för kommunen. I ett sådant fall kunde det vara lämpligast för kommunen att få välja ut de objekt som tillgodoser detta intresse.

Ytterligare en synpunkt måste emellertid beaktas i sammanhanget. Om förköpet skall begränsas till endast en del av de objekt som ingår i en fastighetsförsäljning, måste köpeskillingen naturligtvis jämkas i motsvarande mån. Risk föreligger också för att inte heller köpevillkoren i övrigt utan vidare kan ligga till grund för förköpet. Uppgårelsen mellan de inblandade parterna försvåras alltså om förköpet får en mera begränsad omfattning än köpet. Detta är en olägenhet även för kommunen. Det kan vidare vara svårare för kommunen att bedöma konsekvenserna av ett förköpsbeslut, om kommunen måste räkna med att ett eller flera objekt kanske inte skall omfattas av förköpet. Priset på den genom förköpet förvärvade fastigheten blir ju beroende på hur de olika objekten värderas, och resultatet av en sådan värdering torde vara svår att överblicka i förväg. Det kan sålunda åtminstone i vissa fall vara ett intresse också för kommunen att förköpet får gälla all egendom som säljs.

Dessa överväganden leder enligt min mening till att förköp vid försälj-

ning av flera fastigheter eller av fastighet och lös egendom åtminstone primärt bör omfatta all egendom som säljs. Om en begränsning av förköpet till en del av den sålda egendomen är nödvändig i det enskilda fallet, bör den få komma till stånd först om någon av parterna tar initiativ därtill sedan förköpsbeslutet fattats. Frågan i vad mån sådan initiativrätt bör föreligga ställer sig olika för fast egendom och för lös egendom.

Vad som nyss anfördes om sambandet mellan skilda objekt som ingår i samma köp torde i särskild grad gälla när köpet avser flera fastigheter. Om man först ser saken från kommunens synpunkt kan visserligen en regel, att förköpet obligatoriskt skall omfatta all den sålda fasta egendomen och således inte enbart den eller de fastigheter som i första hand är av intresse för kommunen, medföra att kommunen får dra på sig ett onödigt stort kapitalutlägg. Å andra sidan bör det som regel inte vara några svårigheter för en kommun att finna köpare till sådan del av den fasta egendomen som kommunen inte önskar behålla. Det bör också anmärkas att ett tillgodoseende av kommunens intresse av att få begränsa sitt förvärv till enbart sådan mark som kommunen har behov av skulle leda till att man borde tillåta att förköpet fick avse bara en del av en försåld fastighet. Uppenbarligen bör en sådan väg inte beträdas när det gäller förköpsrätten. Det anförda talar för att kommunen inte bör tillåtas att begränsa förköpet till någon eller några fastigheter när försäljningen omfattar flera fastigheter.

Från köparens synpunkt är situationen i viss mån en annan. Som regel torde köparen sakna intresse av att behålla sådan fast egendom som återstår sedan kommunen utövat förköpsrätt i fråga om den mark som kan komma i fråga för tätbebyggelse. Så är dock inte alltid fallet. En villatomt och ett exploateringsområde kan exempelvis ha sålts i ett sammanhang och köparen kan ha ett i och för sig berättigat intresse att få behålla tomten även om kommunen utövar förköpsrätt beträffande exploateringsområdet. För sådant fall skulle det i och för sig vara tilltalande att kunna ta undan viss fastighet från förköpet. Fall av detta slag karakteriseras tydligen av att köparen har intresse av att förvärva fastigheterna var för sig. Under sådana förhållanden bör det ligga nära till hands för parterna att träffa separata köpeavtal för varje fastighet. I det anförda exemplet kan villatomten genom en sådan åtgärd normalt sett föras utanför förköpsrättens tillämpningsområde med stöd av arealregeln. Som kommer att framgå av det följande finns dessutom viss möjlighet att vid tillämpningen av obillighetsregeln ta hänsyn till köparens intresse i förevarande fall.

Det finns ett avgörande skäl mot att tillåta att förköpet får begränsas till någon eller några fastigheter, när försäljningen omfattar flera fastigheter. En sådan rätt skulle nämligen dels komplicera prövningsförfarandet hos Kungl. Maj:t i hög grad, dels försvåra uppgörelsen mellan parterna sedan tillståndsfrågan prövats. Frågan om förköpsrättens omfattning skulle få hållas svävande under lång tid och ett särskilt förfarande måste anordnas

för fördelning av köpeskillingen. Ett sådant förfarande skulle svårligen kunna inpassas i den föreslagna anordningen med domstolsprövning bara i de fall då överenskommelse inte kan träffas mellan parterna.

Med hänsyn till det anförda föreslår jag den lösningen att ett förköp alltid skall omfatta all den fasta egendom som ingår i den försäljning vid vilken förköpsrätten utövas. Vid tillståndsprövningen hos Kungl. Maj:t skall i enlighet härmed den sålda fasta egendomen betraktas som en enhet och prövningen således gå ut på att ge tillstånd beträffande allt eller att inte alls ge tillstånd.

Om köparen i något speciellt fall skulle ha ett starkt personligt eller ekonomiskt intresse av att köpet genomförs, kan detta — även om intresset är knutet endast till en av flera överlåtna fastigheter — innebära att det framstår som obilligt att förköp sker. Är så fallet skall tillstånd vägras enligt obillighetsregeln. Kommunens förköpsrätt går då om intet beträffande samtliga fastigheter. För att gardera sig häremot kan kommunen ha anledning att innan Kungl. Maj:t prövat tillståndsfrågan erbjuda köparen att få förvärva den eller de fastigheter beträffande vilka han har ett befogat intresse att hindra att förköpsrätt utövas. Genom överenskommelse kan samma resultat uppnås som om köparen hade en laglig rätt att få ta undan viss fastighet från förköpet.

Jag övergår nu till att behandla frågan i vad mån lös egendom bör få tas undan från förköpet. En sådan rätt är lättare att infoga i förköpsförfarandet än när det gäller fast egendom. Detta beror framför allt på att frågan om den lösa egendomen över huvud taget inte berörs av tillståndsprövningen hos Kungl. Maj:t. Det finns också särskilda skäl som talar för att behandla den lösa egendomen på annat sätt än den fasta egendomen. Om kommunen skulle vara ovillkorligen skyldig att överta all lös egendom som ingår i en fastighetsförsäljning, kan det uppkomma en tendens att inrymma lös egendom i köpen i större utsträckning än som annars skulle ha varit fallet. Ett sådant förfarande skulle otvivelaktigt göra det svårare för kommunen att utöva sin förköpsrätt. Jag anser därför att det bör föreligga en rätt för kommunen att kunna fransäga sig lös egendom som ingår i köpet. Denna rätt hör dock inte avse sådan lös egendom som har ett nära samband med den fasta egendomen. En lämplig avgränsning synes vara att kommunen får rätt att fransäga sig sådan lös egendom som utan olägenhet kan skiljas från fastigheten. Å andra sidan bör köparen ha rätt att få behålla sådan lös egendom som han har intresse av att förvärva oberoende av om den fasta egendomen frångår honom genom förköp. Jag föreslår en lösning av detta spörsmål enligt de angivna riktlinjerna.

Förslaget innebär att man inte gör någon skillnad mellan lösören, rörelse och annan lös egendom. Inte heller dras någon gräns mellan egendom som har fysisk anknytning till fastigheten och annan egendom. Avgörande för kommunens skyldighet att överta lös egendom blir i stället om egendomen

inte utan olägenhet kan skiljas från fastigheten. Så kan vara fallet därför att egendomen är speciellt avsedd för den fastighet som det är fråga om eller direkt bygger på fastigheten, exempelvis en grustäktsrörelse, men också i andra fall när egendomens värde är beroende av att den överlåts tillsammans med fastigheten. Om t. ex. en fastighet ägs av en fysisk person och denne dessutom är ägare av aktierna i ett aktiebolag som driver en rörelse där fastigheten utnyttjats, torde således aktierna vid en försäljning tillsammans med fastigheterna ofta ej kunna utan olägenhet skiljas från fastigheten.

I specialmotiveringen kommer jag att närmare behandla den situation som uppstår när kommunen begär att lös egendom skall tas undan från förköpet. Även när det gäller förfarandet vid undantagande av lös egendom hänvisas till specialmotiveringen.

Ändring i tomträttslagstiftningen

Grunderna för tomträttsinstitutet

Vid tomträttsinstitutets införande år 1907 utgick man från att tomträten skulle komma att användas i första hand som en övergångsform. Man tänkte sig närmast att mark i en stads ytterområden skulle upplåtas med tomträtt för egnahemsbebyggelse och att staden sedermera, när dess utveckling medfört behov att utnyttja marken för en mera intensiv bebyggelse, skulle sälja marken och därigenom komma i åtnjutande av inträdd markvärdestegring. I stället skulle då nya, från stadens centrum mera avlägsna områden upplåtas med tomträtt. Vid tiden för tomträttsinstitutets införande förfogade städerna i allmänhet över betydande markområden. Tomträttsinstitutet utformades sålunda från början med i huvudsak det dubbla syftet att dels bereda den enskilde möjlighet att utan kapitalinsats få tillgång till mark under någorlunda betryggande former för egnahemsbebyggelse, dels åt samhället bevara värdestegringen på den med tomträtt upplåtna marken.

Med tiden började emellertid tomträtt att användas också för upplåtelser som avsåg hyreshusbebyggelse och så småningom även för upplåtelser av industritomter. De ursprungliga förutsättningarna för institutet kom därigenom att i viss mån rubbas. Man räknade i allmänhet inte längre med att upplåtelseerna skulle bringas att upphöra vid upplåtelsetidens slut — enligt de från början gällande reglerna skulle upplåtelsetiden bestämmas till lägst 26 och högst 100 år — och att samhället skulle tillgodogöra sig inträdd markvärdestegring genom försäljning av marken. I stället tänkte man sig att flertalet upplåtelser skulle förlängas och att markvärdestegringen därvid skulle tillgodogöras samhället genom höjning av avgälderna. Dessa och andra förhållanden medförde att önskemål efter hand framställdes om ändringar i tomträttens utformning. Framst åsyftades därvid att tomträttshavarens ställning gentemot upplåtaren skulle stärkas och att tomträttens kreditvärde skulle förbättras. Dessa önskemål resulterade slutligen i den reform av tomträttsinstitutet som genomfördes år 1953 på grundval av ett av lagberedningen framlagt förslag (SOU 1952:28). Lagstiftningen i ämnet har därefter inte ändrats.

Innebörden av 1953 års reform var främst att tomträttshavarens ställning gentemot upplåtaren och därmed också tomträttens värde som kreditobjekt stärktes avsevärt. Detta resultat uppnåddes framför allt genom inskränkningar i den tidigare rådande vidsträckt avtalsfriheten i fråga om innehållet i en tomträttsupplåtelse. Sålunda infördes viktiga tvingande bestämmelser till tomträttshavarens skydd. Dessa innebar bl. a. en stark begräns-

ning av fastighetsägarens möjligheter att säga upp tomträttsavtalet. Tomträtten konstruerades som en nyttjanderätt till fastighet mot årlig avgäld i pengar för obestämd tid och för visst ändamål. Avgälden låstes under minimiperioder om 20 år i fråga om upplåtelse för bostadsbebyggelse och i övrigt tio år. Skyldighet infördes för fastighetsägaren att lösa byggnader och andra tillbehör till tomträtten vid dess eventuella upphörande. Förstärkningen av tomträttshavarens ställning avsågs dock inte att drivas längre än som var förenligt med de allmänna intressen som tomträtten alljämt ansågs bära tjäna. Härmed åsyftades i första hand samhällets möjlighet att tillgodogöra sig markvärdestegringen. Denna avsågs komma samhället till godo dels genom höjning av avgälden vid påbörjandet av ny avgäldsperiod, dels genom att samhällets ersättningskyldighet vid uppsägning inte i något fall skulle omfatta markvärdet.

När 1953 års bestämmelser om tomträtt infördes förutsattes att de efter viss översyn skulle ingå i en ny jordabalk. I lagberedningens förslag till ny jordabalk (SOU 1960: 24—26) liksom i jordabalksutredningens förslag (SOU 1963: 55) har 1953 års bestämmelser tagits upp i ett särskilt kapitel (17 resp. 15 kap.) med i stort sett endast vissa jämkningar av redaktionell och formell natur som betingats av bestämmelsernas anpassning till terminologin och systematiken i jordabalksförslaget i övrigt. Detsamma gäller i huvudsak om det förslag till ny jordabalk som på grundval av lagberedningens och jordabalksutredningens förslag remitterades till lagrådet den 11 februari 1966. Reglerna om tomträtt är där upptagna i 13 kap. Vid remissen till lagrådet förutskickades emellertid att vissa jämkningar i de föreslagna reglerna om tomträtt kunde bli aktuella med anledning av bl. a. markvärdekommitténs betänkande i markfrågan (se remissprotokollet s. 408).

Förekomsten av tomträtt

Ären närmast efter tomträttsinstitutets tillkomst år 1907 infördes tomträtt i sju städer. Till dessa hörde de tre största städerna i landet. Det dröjde därefter ganska länge innan något intresse för tomträtt gav sig till känna i andra kommuner. Mellan åren 1918 och 1940 infördes inte tomträtt i någon kommun. Under de därpå följande åren synes man i något större utsträckning ha tillämpat tomträtt. Fram till år 1954, då 1953 års reform trädde i kraft, började tomträtt att användas i nämnvärd utsträckning i ytterligare tolv städer och några köpingar. Därefter har tillkommit fem städer och någon köping. Sammanfattningsvis kan konstateras att tomträtt f. n. förekommer i nämnvärd utsträckning i 24 städer, huvudsakligen de större, och i sju köpingar.

Bara ett fåtal kommuner upplåter all eller så gott som all kommunal mark med tomträtt. Till dessa hör Stockholm, Göteborg och Malmö. I Stockholm

hade utvecklingen år 1957 gått dithän att ungefär hälften av stadens hela befolkning bodde på tomträttsmark. Utanför de tre största städerna synes tomträtten ha gått något tillbaka under senare år. Av lägenheterna i flerfamiljshus inom nyexploateringsområden byggdes sålunda år 1962 endast 4 % på tomträttsmark utanför dessa städer. Motsvarande procenttal var fem år tidigare 13. Inom saneringsområden förekommer f. n. nästan ingen tomt-rätt alls utom i de tre största städerna.

Vid gjorda undersökningar har kommunerna som främsta anledning till att tomträtten f. n. används i så förhållandevis liten utsträckning i allmänhet åberopat finansiella svårigheter. Därvid har framhållits att tomt-rätten innebär en ekonomisk belastning för kommunerna särskilt under den första tiden efter upplåtelsen.

Tomträttslån

I syfte att minska de finansiella svårigheter som yppats och stimulera till ökad användning av tomträttsinstitutet infördes år 1965 vissa bestämmelser om lån av statsmedel till kommuner som upplåtit mark med tomträtt. Bestämmelserna, som är upptagna i tomträttslånekungörelsen den 10 december 1965 (nr 905), grundar sig på det av markpolitiska utredningen år 1964 framlagda betänkandet »Kommunal markpolitik» (SOU 1964: 42; jfr prop. 1965: 144). Tomträttslån utgår för mark som upplåtits med tomträtt och för vars bebyggande länsbostadsnämnden under kalenderåret närmast före det då lånet söks beviljat bostadslån genom beslut enligt 23 eller 24 § bostadslånekungörelsen den 5 oktober 1962 (nr 537). För mark som upplåtits med tomträtt mer än tio år före det år då beslutet om bostadslån meddelades får tomträttslån dock inte beviljas. Tomträttslån utgår med 95 % av summan av de belopp med vilka låneunderlagen för bostadslånen inom kommunen minskats på grund av att marken upplåtits med tomträtt. Någon säkerhet behöver inte ställas. Ränta utgår från utbetalningsdagen efter en rörlig räntefot som skall vara lika med normalräntan för lån från statens utlåningsfonder. Lånet är amorteringsfritt till dess tio år förflutit från utgången av det år då lånet utbetalades. Därefter skall lånet amorteras årligen med en trettiondel av det ursprungliga lånebeloppet. Låneverksamheten handhas av bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna. Länsbostadsnämnden kan säga upp lån till betalning i den mån tomträtt till mark för vilken lån utgått upphör under lånetiden. Kommunen är skyldig att till nämnden anmäla om sådant upphörande sker. Enligt en i anslutning till tomträttslånekungörelsen utfärdad kungörelse den 17 december 1965 (nr 906) om ändrad lydelse av 1 § kungörelsen den 16 november 1962 (nr 581) med vissa bestämmelser angående kommuns upptagande av lån m. m. har kommun fått rätt att ta upp tomträttslån utan Kungl. Maj:ts medgivande.

Kommittén

Allmänna utgångspunkter. I fråga om grunderna för tomträttslagstillningen framhåller kommittén sammanfattningsvis att ett av tomträttens ursprungliga ändamål, nämligen begränsningen av boendekostnaderna, i viss mån trätt i bakgrunden. Orsaken härtill är att söka bl. a. i den väsentliga roll som den statliga och kommunala bostadslånegivningen numera spelar. Däremot är tomträttens syfte att bevara värdestegringen på mark åt det allmänna alltjämt betydelsefullt. Vid sidan därav sägs tomträtten ha fått en ny och viktig funktion, nämligen att underlätta en tidsenlig och rationell samhällsplanering.

Tomträttens betydelse som markpolitiskt instrument har snarare ökat än minskat. Trots detta har tomträttsinstitutet — om man bortser från Stockholm och ett fåtal andra orter — kommit till förhållandevis sparsam användning. En anledning härtill synes — att döma av svaren på en av kommittén gjord enkät i frågan — vara att man på vissa håll inte tillräckligt uppmärksammat de fördelar tomträttsinstitutet erbjuder. Den viktigaste anledningen torde emellertid vara av ekonomisk art. Kommunerna har hittills ställts inför svårbemästrade finansieringsproblem vid en övergång i större skala från äganderättsöverlåtelser till tomträttsupplåtelser. Det har sålunda visat sig vara svårt både att uppbringa erforderligt kapital för markköp och att binda anskaffat kapital i tomträttsmark. I regel har kommunerna varit hänvisade att låna medel för inköp av mark på den allmänna kreditmarknaden. Någon prioritering har alltså inte förekommit. I det kärva kreditläge som under långa perioder präglat kreditmarknaden har många kommuner haft svårt att täcka sitt lånebehov. Växande samhällen behöver kapital för många ändamål, och lånebehoven har inte sällan överstigit aktuella lånemöjligheter. I och för sig önskvärda investeringar i tomträttsmark har i sådana situationer fått stå tillbaka för andra mera påträngande investeringsbehov.

De nya lånebestämmelserna enligt tomträttslånekungörelsen synes vara ägnade att stimulera kommunerna till en ökad användning av tomträttsinstitutet i fråga om mark som nyttjas för bostadsbebyggelse vilken finansieras med stöd av statliga lån. Förhållandena anses dock alltjämt vara sådana att även andra medel än influtna tomträttsavgälder måste tas i anspråk för amortering. När det gäller mark som en kommun vill upplåta med tomträtt för bostäder vilka byggs utan statligt finansieringsstöd eller för bebyggelse av annat slag än bostäder är tomträttslånekungörelsen inte tillämplig. I sådana fall återstår sålunda f. n. bara vanliga finansieringsmöjligheter.

Enligt kommitténs uppfattning skulle tomträttsupplåtelser i större skala än nu vara till fördel för kommunerna i expanderande zoner. Sådana upplåtelser förbättrar kommunernas praktiska möjligheter att styra den fram-

tida markanvändningen. Kommunerna skulle därjämte tillförsäkras andel i markvärdestegringen. De nya lånebestämmelserna kan visserligen göra åtskilliga kommuner mera benägna än tidigare att ta till vara de fördelar som tomträttsinstitutet innebär. Vissa problem av finansiell natur torde dock stå kvar. Detta gäller särskilt i fråga om mark som inte omfattas av bestämmelserna i tomträttslånekungörelsen. Det är därför påkallat att vidta ytterligare åtgärder för att förbättra tomträttsinstitutet från kommunal synpunkt. Kommittén har vid sina överväganden i frågan funnit att man med tämligen små förändringar i tomträttslagstiftningen, vilka inte nämnvärt ändrar tomträttshavarnas ställning, skulle kunna åstadkomma inte obetydliga lättnader för kommunerna. I syfte att förverkliga detta önskemål lägger kommittén fram förslag som tar sikte på dels att bereda kommunerna möjlighet att ta ut en del av ersättningen för tomträttsupplåtelser i form av engångsbelopp, dels en förkortning av avgäldsperioderna i fråga om mark som upplåts med tomträtt för bostadsbebyggelse.

Förslaget, som förutsätter ändringar i 4 kap. 1, 4, 10, 11, 12, 17, 18, 19, 25 och 26 §§ NJL, avses att träda i kraft den 1 januari 1968.

Engångsbelopp. Tomträttens förnämsta fördel för den enskilde är att den, i motsats till äganderätt, inte kräver någon kapitalinsats. Om engångsbelopp, såsom föreslogs i vissa motioner till 1963 års riksdag (I: 174 och II: 206; L³U 1963: 32), fick tas ut för hela markvärdet, skulle nämnda fördel försvinna. Ett sådant system skulle dessutom innebära att kommunernas möjlighet att skaffa sig andel i markvärdestegringen genom periodiska avgäldshöjningar upphörde under den tid ett tomträttsavtal ägde bestånd. Också i övrigt skulle tomträtten ändra karaktär. Kommittén anser sig av dessa skäl inte kunna förorda en reform i enlighet med riktlinjerna i nämnda riksdagsmotioner.

De invändningar som kan resas mot ett system med engångsbelopp som motsvarar hela markvärdet synes knappast kunna med samma styrka anföras mot ett avgäldssystem i vilket man bibehåller årliga avgälder men tillåter kommunen att i samband med upplåtelsen ta ut ett engångsbelopp som gottgörelse för en del av kostnaderna. Ett sådant system innebär att man legaliserar en praxis som redan tillämpats inom vissa kommuner och som där uppenbarligen ansetts motsvara ett behov (se RÅ 1964 ref. 4). Kravet på kapitaltillskott av tomträttshavaren skulle med ett sådant system alljämt ställas väsentligt lägre än vid köp. Man skulle också bevara kommunens möjlighet till periodiska avgäldshöjningar. Systemet skulle inte inverka menligt på tomträttens kreditvärde utan tvärtom i princip vara ägnat att höja detta.

Ett av syftena med engångsbelopp är att förbättra kommunernas finansieringsmöjligheter. Om emellertid resultatet i huvudsak blev att anspråken på kreditmarknaden flyttades över från kommunerna till tomträttshavar-

na, skulle inte mycket vara vunnet. Enligt kommitténs uppfattning skulle detta dock inte bli fallet. Till en början bör i detta avseende observeras att kommunernas låneanspråk normalt avser hela markvärdet, dvs. även hela den del av detta värde som skall täckas av engångsbeloppet, medan en tomträttshavare enligt gängse belåningsregler knappast kan påräkna att mot inteckning i tomträtt få låna mer än vad som motsvarar ungefär två tredjedelar av engångsbeloppet. Återstoden måste tomträttshavaren därför skaffa genom sparande eller lån hos privatpersoner. Det är vidare antagligt att lån som tomträttshavare tagit upp i offentliga kreditinstitut för att kunna betala engångsbelopp kommer att amorteras under kortare tid än vad som är vanligt beträffande kommunlån för markförvärv. Framför allt bör emellertid beaktas att åtskilliga företagare och privatpersoner över huvud taget inte kommer att behöva ta upp lån för att betala engångsbelopp. Kommittén finner det av nu anförda skäl befogat att anta att den kreditmarknad till vilken kommunerna måste vända sig när tomträtt upplåts utan att tomträttslånekungörelsen är tillämplig skulle kunna påräkna en minskning i efterfrågan på lånemedel, om systemet med engångsbelopp införs. Inte heller från de nu diskuterade kreditsynpunkterna synes det därför kunna resas några vägande invändningar mot det ifrågasatta systemet.

En naturlig förutsättning för ett system med engångsbelopp är att varje kommun själv får avgöra, om den skall tillämpa systemet och att möjligheten att ta ut engångsbelopp begränsas genom bestämmelse i lag. Vid övervägandet av en sådan bestämmelse synes metoden med ett engångsbelopp som i huvudsak motsvarar exploateringskostnaden kunna utgöra en lämplig utgångspunkt. Man knyter då an till ett system som genom lagen den 3 juni 1955 (nr 314) om allmänna vatten och avloppsanläggningar redan införts för alla slag av fastigheter beträffande sådana anläggningar. Eftersom det kan erbjuda svårigheter att exakt räkna ut exploateringskostnaden synes man emellertid av praktiska skäl böra utforma begränsningsregeln så, att högst viss andel av markens värde vid upplåtelsen får tas ut i form av engångsbelopp. Denna andel kan lämpligen bestämmas till hälften.

Under beaktande av vad nu sagts föreslår kommittén att fastighetsägaren vid upplåtelse av tomträtt skall få ta ut ett fast belopp motsvarande högst halva värdet av den upplåtna marken.

Efter att ha redovisat vissa synpunkter på hur markvärdet bör bestämmas och berört bl. a. möjligheten för en kommun att i förekommande fall sänka kravet på fast belopp till en lägre andel av markvärdet än hälften eller att helt slopa detta krav eller att tillåta att beloppet erläggs genom amorteringar tar kommittén upp frågan om hur man skall förfara, om tomträttsavtalet upphör på grund av uppsägning. Fast belopp som erlagts bör enligt kommitténs uppfattning i sådana fall tillgodoräknas tomträttshavaren. Någon anledning att betrakta beloppet som helt eller delvis kon-

sumerat anses inte föreligga. Situationen bör i stället principiellt anses vara den, att tomträttshavaren deponerat ett kapital hos kommunen i form av ett fast belopp på vilket kommunen äger tillgodoräkna sig ränteavkastningen som en del av den årliga tomträttsavgälden så länge avtalet består. Fast belopp som återbetalas bör liksom löseskillingen för tomträttshavarens byggnader nedsättas hos länsstyrelsen och även i övrigt likställas med sådan löseskillning.

Kommittén behandlar också frågan om den inverkan på avgäldsregleringen som förekomsten av ett fast belopp bör få. Om tomträttshavaren erlagt sådant belopp, bör enligt kommitténs mening beloppet räknas honom till godo. Detta anses lämpligen kunna ske på det sättet att beloppet vid varje framtida avgäldsreglering dras av från det uppskattade markvärdet. Återstående markvärde läggs därefter till grund för bestämmandet av den nya årliga avgälden. Denna regleringsmetod tillgodoser samhällets intresse att hos sig bevara värdestegringen på mark. I tider av fallande penningvärde har metoden emellertid den nackdelen för tomträttshavaren att det fasta beloppet vid avgäldsregleringen inte räknas om till aktuellt penningvärde, vilket medför att det allmänna gör en inflationsvinst på den enskildes bekostnad. I händelse av sjunkande penningvärde gör å andra sidan också tomträttshavaren en vinst av samma slag på det allmännas bekostnad genom att den årliga avgälden är fixerad till ett bestämt belopp under minst tio år i taget enligt kommitténs förslag i fråga om avgäldsperiodernas längd. Detta förhållande medför att den förordade metoden måste anses godtagbar, om det fasta beloppet inte överstiger halva värdet av den upplåtna tomträttsmarken.

Förkortning av avgäldsperioderna. Enligt gällande rätt (4 kap. 10 § NJL) kan den årliga tomträttsavgälden omprövas vart tjugonde år i fråga om tomträttsupplåtelser för bostadsändamål och vart tionde år i fråga om upplåtelser för annat ändamål. Kommittén anser att intresset att underlätta kommunernas finansiering av tomträttsupplåtelser skulle i viss mån tillgodoses, om avgäldsperiodernas längd förkortades. Också takten i den allmänna prisutvecklingen och i markprisernas förändringar aktualiserar frågan, om avgäldsperiodernas längd f. n. är rätt avvägd. De nämnda faktorerna sägs nämligen medföra att en avgäld som bestämts vid början av en tjuugoårsperiod i slutet av perioden kan te sig som en högst otillräcklig ersättning för den upplåtna nyttjanderätten. När åter avgälden vid periodens slut skall höjas, kan detta lätt komma att betraktas som en kännbar inskränkning av en fördel som tomträttshavaren vant sig vid och kommit att betrakta som en med tomträtten förenad rättighet. För de beslutande kommunala organen måste det under sådana förhållanden vara föga tilltalande att kräva tomträttshavarna på avgäldshöjningar av betydande storlek och därmed riskera ett utbrett missnöje. Mindre höjningar efter kortare perioder

skulle te sig lättare både för den enskilde att bära och för det allmänna att genomföra.

Kommittén framhåller att man vid bedömandet av avgäldsperiodernas längd har att ta hänsyn också till vissa andra faktorer än de nyss nämnda och går i detta sammanhang till en början in på frågan om avgäldsperiodernas inverkan på tomträttens värde som kreditobjekt. En avgäldshöjning innebär att tomträttshavarens utgifter ökar. Hans förmåga att fullgöra andra förpliktelser som har samband med tomträtten kan måhända härigenom sägas minska. En förkortning av avgäldsperioderna innebär självfallet en viss nackdel för tomträttshavarna vid stigande markpriser. Detta sägs — åtminstone teoretiskt sett — medföra att tomträttens värde som kreditobjekt minskar något. Eftersom lån mot säkerhet i regel amorteras fortlöpande, synes in-teckningshavarnas intressen emellertid inte komma att i nämnvärd grad beröras av avgäldshöjningar som sker med relativt stora intervaller.

En omständighet som anses tala emot alltför täta avgäldshöjningar är de ökade administrativa besvär en sådan ordning för med sig. Omprövning av avgäld företas av expropriationsdomstol i de fall parterna inte kan träffa överenskommelse om avgäldens storlek under den nya perioden. Om antalet tomträtter skulle öka samtidigt som avgälderna ofta skulle behöva omprövas, torde detta komma att orsaka en svårbemästrad arbetsökning, inte bara för kommunerna utan framför allt för expropriationsdomstolarna, framhåller kommittén. Dessa domstolar är enligt kommittén redan f. n. mycket betungade trots att några mål rörande omprövning av tomträttsavgäld knappast förekommer.

Med beaktande av nu redovisade omständigheter anser kommittén att avgäldsperioderna beträffande tomträttsupplåtelser för bostadsändamål inte lämpligen kan förkortas mer än till tio år. I fråga om upplåtelser för annat ändamål bör avgäldsperioderna liksom hittills vara minst tio år. Kommittén föreslår därför att minimitiden för avgäldsperioderna beträffande tomträttsupplåtelser för bostadsändamål ändras från nuvarande tjugo år till tio år. Detta innebär att det i fortsättningen kommer att gälla en enhetlig minimiperiod om tio år i fråga om alla slag av tomträttsupplåtelser.

I fråga om tomträtt som upplåtits för bostadsändamål före ikraftträdandet av den föreslagna ändringen föreslås en övergångsbestämmelse enligt vilken den nuvarande föreskriften om en minimitid av tjugo år för avgäldsperiod inte skall utgöra hinder mot överenskommelse om kortare tid som dock ej får understiga tio år.

Remissyttrandena

Engångsbelopp. Remissopinionen är starkt splittrad i denna fråga.

Till de instanser som utan förbehåll ansluter sig till förslaget att öppna möjlighet att ta ut ett fast belopp av tomträttshavarna eller lämnar förslaget i denna del utan erinran hör *överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Älvsborgs, Skaraborgs, Kopparbergs, Västernorrlands och Norrbottens län, byggnadsstyrelsen, statens naturvårdsnämnd, stiftsnämnden i Göteborg, HSB, Svenska landstingsförbundet, Folksam, majoriteten inom styrelsen för Svenska stadsförbundet, majoriteten inom Kommunalförbundet för Stockholms stads och läns regionala frågor (KSL), Sydvästra Skånes kommunalförbund och Svenska byggnadsarbetareförbundet.* Från ett par håll, däribland *Svenska landstingsförbundet*, sägs att det finns vissa skäl som talar för att gå längre än vad kommittén föreslagit och att högre engångsbelopp än som motsvarar halva markvärdet bör få tas ut. Flera kommunala myndigheter som genom underremisser beretts tillfälle att yttra sig, däribland *majoriteten inom stadskollegiet i Stockholm och drätselkammaren i Malmö*, ansluter sig i princip till kommittéförslaget. Vad gäller Stockholm är dock att märka att fastighetsnämnden finner kommitténs förslag i denna del inaktuellt för Stockholms vidkommande. Också *flertalet av lantmäteristyrelsen hörda överlantmätare* ställer sig klart positiva till förslaget om engångsbelopp.

Till de instanser som motsätter sig eller ställer sig starkt kritiska till förslaget om engångsbelopp hör *Svea hovrätt, bankinspektionen, vissa av kommerskollegium hörda handelskammare, bostadsstyrelsen, länsstyrelserna i Västmanlands och Gävleborgs län, statens markdelegation, markpolitiska utredningen, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges villaägareförbund, Sportstugefrämjandet, Hyresgästernas riksförbund, Sveriges industriförbund, Svenska bankföreningen, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges köpmannaförbund, Kooperativa förbundet, Svenska företagares riksförbund, försäkringsbolagens riksförbund, en minoritet inom styrelsen för Svenska stadsförbundet, en majoritet inom Stockholmstraktens regionplanenämnd, en minoritet inom KSL och Sveriges handelsträdgårdsmästareförbund.* Vissa kommunala myndigheter, däribland *en minoritet inom stadskollegiet i Stockholm och stadskollegiet i Hälsingborg*, är också starkt kritiska mot förslaget om engångsbelopp.

Åtskilliga remissinstanser som i och för sig godtar eller i varje fall inte direkt motsätter sig kommitténs förslag i fråga om engångsbelopp riktar dock mer eller mindre långt gående erinringar mot förslaget i dess helhet eller enskildheter i det. Detta gäller bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Västra Sverige, försvarets civilförvaltning, kammarkollegiet, lantmäteristyrelsen, kommerskollegium, vissa länsstyrelser, Svenska*

sparbanksföreningen, en majoritet inom Stor-Stockholms planeringsnämnd, Samfundet för fastighetsvärdering, Sveriges advokatsamfund, Sveriges lantmätareförening och Svenska kommunal-tekniska föreningen.

De remissinstanser som ansluter sig till förslaget om engångsbelopp framhåver i allmänhet att ett genomförande av förslaget är ägnat att minska de finansieringssvårigheter som hittills verkat återhållande på tillämpningen av tomträttsinstitutet och att därmed förstärka kommunernas möjligheter att bedriva en aktiv markpolitik.

Åtskilliga remissinstanser som framställt erinringar mot förslaget om engångsbelopp framhåller att förslaget inte stämmer väl överens med tomträttens grundprinciper utan på ett betänkligt sätt urholkar tomträttens sociala idé. Många vanliga inkomsttagare anses bli utestängda från möjligheten att skaffa ett eget hem. *Hyresgästernas riksförbund* anför att en kommun i ett trängt ekonomiskt läge kan frestas att upplåta tomträtt till den spekulant som är beredd att betala hälften av kostnaden för marken trots att andra spekulanter vilka saknar den möjligheten rimligen borde ha fått gå före. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att kravet på kapitaltillskott medför att skillnaden mellan äganderätt och nyttjanderätt fördunklas på ett inte önskvärt sätt. Också *bostadsstyrelsen* är inne på denna tanke och anför.

Förslaget om engångsbelopp innebär att skillnaden mellan tomträtt och äganderätt, i vad avser kontantinsats vid tillträdet, kommer att bli mindre. Fördelen med tomträtt gentemot äganderätt är emellertid, ur tomträttshavarens synpunkt, just att tomträtten inte kräver någon kontantinsats vid tillträdet. Tomträttshavarens ställning kommer således att försämrans. Med hänsyn till att statligt bostadslån får antas kunna utgå för engångsbelopp torde dock försämringen främst vara av betydelse vid upplåtelser för industri- och fritidsändamål. Samtidigt som tomträttens fördelar ur tomträttshavarens synpunkt minskar kvarstår dock oförändrat vad som uppfattas som dess olägenheter. Sålunda kommer tomträttshavaren inte att kunna tillgodogöra sig realvärdeökningen på marken — åtminstone inte i större utsträckning än vad som är fallet i dag — trots att han vid tillträdet erlagt 50 % av fastighetens värde. Engångsbeloppet skall nämligen anses som ett belopp som deponerats hos fastighetsägaren. Om tomträtten upphör på grund av uppsägning skall endast det nominella engångsbeloppet återbetalas. Vid sjunkande penningvärde kommer tomträttshavaren således att göra en inflationsförlust på det erlagda beloppet. I redogörelsen för kommitténs enkät angående tomträtt lämnas bl. a. följande kommentar: »En icke sällan återopad omständighet är att tomträtten icke är populär och att allmänheten vill ha äganderätt.» Det föreslagna engångsbeloppet torde inte vara ägnat att öka tomträttsinstitutets attraktivitet. Då förslaget medför så uppenbara olägenheter för tomträttshavaren, torde det snarare kunna komma att misskreditera tomträttsinstitutet. Härigenom kommer syftet med förslaget, en ökad användning av tomträtt, att motverkas.

De av bostadsstyrelsen uttalade farhågorna för att den föreslagna reformen i fråga om engångsvederlag kan komma att misskreditera tomträtts-

institutet eller i varje fall minska dess konkurrenskraft i förhållande till äganderätt delas av flera andra remissinstanser, däribland *Svea hovrätt*, *lantmäteristyrelsen*, *advokatsamfundet*, *styrelserna för stadshypotekskassan* och *bostadskreditkassan* samt *markpolitiska utredningen*. I detta sammanhang anför av *hovrätten för Västra Sverige* att en minskning av tomt-rättens attraktivitet kan öka den relativa efterfrågan på äganderättstomter och därigenom få en prishöjande effekt.

Kommitténs uppfattning att ett system med engångsbelopp skulle få en gynnsam effekt på kreditmarknaden kritiseras av *Svea hovrätt* som anför.

Kommittén synes förmena att denna marknad skulle belastas mindre hårt om engångsavgifter till högst halva markvärdet uttages av tomträttshavarna och motiverar detta framför allt med att åtskilliga företagare och privatpersoner icke kommer att behöva anlita kredit för att betala engångsbelopp. Riktigheten av kommitténs uttalande härutinnan synes dock kunna ifrågasättas, eftersom landets kapitalmarknad bör ses som en enhet. Effekten blir, i den mån icke ett ökat sparande kommer till stånd, allenast att svårigheterna med kapitalanskaffning övervältras från kommunerna till tomt-rättshavarna. Härmed är, såsom kommittén själv anmärkt, ej mycket vunnit.

Sparbanksföreningen understryker att en förutsättning för att kreditinstitutet skall kunna ställa kapital till förfogande åt kommuner eller privatpersoner är att medel härtill finns tillgängliga för utlåning vilket möjliggörs genom inlåning från allmänheten. Under sådana omständigheter torde det stå klart, fortsätter föreningen, att ett åläggande för tomträttshavarna att vid upplåtelsen erlægga ett större eller mindre engångsbelopp medför att dessa medel dras undan från kreditinstitutets utlåningsunderlag. Praktiskt sett får kommittéförslaget därför till följd att kommunernas anspråk på kreditmarknaden övervältras på tomträttshavarna.

Bankinspektionen säger sig knappast kunna dela kommitténs uppfattning att man kan påräkna en minskning av efterfrågan på lånemarknaden, om systemet med engångsbelopp införs. Vad kommunen inte behöver låna måste den enskilde skjuta till, och eftersom den enskilde — som väl oftast är fallet — inte disponerar eget kapital måste han låna upp erforderliga medel. Sådan upplåning torde inte komma att ställa sig lättare eller fördelaktigare för den enskilde än för kommunen. Dessutom torde av den enskilde krävas en snabbare återbetalning, vilket om andra resurser inte står till förfogande innebär en ekonomisk belastning. På detta sätt kan enligt inspektionens mening ett införande av systemet med engångsbelopp komma att motverka strävandena att underlätta anskaffningen av egna hem och småhus. För flerfamiljshus kan den ökade kapitalkostnaden medföra ett tryck uppåt på hyrorna. Med hänsyn härtill ifrågasätter inspektionen om förslaget om engångsbelopp står i överensstämmelse med andra åtgärder och förslag, exempelvis från hyreslagstiftningssakkunniga, som syftar till att åstadkomma en rimlig avvägning av hyrorna. Om man vill främja

en ökad användning av tomträttsinstitutet bör man ge kommunerna ökade och fördelaktigare lånemöjligheter.

En liknande uppfattning uttalas också av andra instanser, däribland *länsstyrelsen i Västmanlands län* och *markpolitiska utredningen*. Utredningen framhåller sålunda att syftet att underlätta kommunernas finansiering av tomträttsupplåtelser torde bättre vinnas genom en utvidgad tillämpning av systemet med de statliga tomträttslånen.

Från flera håll framhålls önskvärdheten av en sådan ändring av bestämmelserna om tomträttslån att lånen kan utbetalas till kommunerna efter kortare tid från tomträttsupplåtelsen än vad som nu är fallet. *Bostadsstyrelsen* anför i detta hänseende.

För att en kommun skall kunna erhålla tomträttslån erfordras att länsbostadsnämnden beviljat bostadslån genom beslut enligt 23 och 24 §§ bostadslånekungörelsen. Stadgandet innebär att i samtliga låneärenden med två beslut uppgifter om avgäldsstorlek i slutliga ansökningar läggs till grund för tomträttslån. Vid större projekt kan det emellertid förflyta flera år mellan preliminärt och slutligt beslut. Under denna tid är kommunen hänvisad till den allmänna kreditmarknaden för att täcka sitt kapitalbehov. För att förbättra kommunernas möjligheter att upplåta mark med tomträtt föreslår styrelsen därför, att i låneärenden med två lånebeslut uppgifter i preliminära ansökningar läggs till grund för tomträttslån.

Förkortning av avgäldsperioderna. Det alldeles övervägande antalet remissinstanser godtar förslaget om en förkortning av avgäldsperioderna i fråga om tomträtt, som upplåts för bostadsändamål, från tjugo till tio år. Detta gäller också i fråga om de flesta av de remissinstanser som ställer sig avvisande till tanken på engångsbelopp. Från åtskilliga håll varnas det visserligen för att en förkortning av perioderna kan få till följd att tomträttens kreditvärde minskar, men man är i allmänhet ändå böjd att acceptera förslaget.

Ganska belysande för inställningen på flera håll är yttrandet från *försäkringsbolagens riksförbund*. Förbundet anför.

Riksförbundet har intet att erinra mot förevarande förslag. Det måste emellertid understrykas, att en fortlöpande anpassning av avgäldens storlek till markpriserna och en därav följande indragning av markvärdestegringen till kommunerna får konsekvenser vid bedömningen av tomträttens värde som kreditobjekt. För närvarande utgör i praktiken det växande värdet av marken en betydelsefull del av säkerheten genom den kapitalisering av en »för låg» tomträttsavgäld, som under senare delen av en avgäldsperiod kommer tomträttshavaren till godo. Ett dylikt tillgodoräknande kan nu även beräknas uppkomma fortlöpande genom att avgäldsperiodernas nuvarande längd avsevärt försvårar en absolut anpassning av avgäldens storlek vid de sällsynta periodskiftena. Det sålunda uppkomna värdets eliminerande ur kreditbedömningen synes få som konsekvens att kreditinstitutet bör kräva snabbare amortering så att skuldfrihet uppkommer efter väsentligt kortare tid än nu är brukligt. Det synes nödvändigt, att tomträtten för att

kunna konkurrera med äganderätten göres så tilltalande som möjligt. Kommunerna torde därför få ha sin uppmärksamhet riktad på dylika problem när de framdeles omsätter den föreslagna lagändringen i praktiken.

Hyresgästernas riksförbund framhåller att den föreslagna förkortningen av avgäldsperioderna kan medföra en viss ökning av konsumentens kostnader i områden med hyresobjekt. Förkortningen anses dock motiverad med hänsyn till att kommunernas lånebehov i många fall kan bli väsentliga, när tomträttsinstitutet väljs. Fluktuationer i kostnaden för en kommuns upplåning bör enligt förbundets uppfattning kunna anpassas via avgäldsreglering vart tionde år i stället för vart tjugonde. *Kammarkollegiet* anser att det mot bakgrunden av den starka förändringen av penningvärdet under senare år är motiverat att tomträttsavgälden vid upplåtelse för bostadsbebyggelse skall kunna omprövas med kortare intervall än som nu är möjligt. *Bostadsstyrelsen* framhåller att en förkortning av avgäldsperioderna är ägnad att medverka till en stabilisering av markprisnivån och därmed även till ökade möjligheter för kommunerna att styra prisutvecklingen på mark.

Styrelserna för stadshypotekskassan och *bostadskreditkassan* betonar vikten av att avgäldsregleringar sker så likformigt som möjligt så att hyresnivåer för likvärdiga bostäder inte skiljer sig avsevärt på grund av tomträttsavgäldens storlek. *Svea hovrätt* understryker angelägenheten av att en höjning av avgälden grundas bara på sådan markvärdestegring som verkligen kommer tomträttshavaren till godo. En allmän markvärdestegring sägs nämligen, i den mån den inte beror på penningvärdeförsämringen, ofta inte komma tomträttshavaren till godo. *Konjunkturinstitutet* diskuterar i sitt yttrande vissa ekonomiska frågor av principiell natur och för därvid fram tanken på en löpande, exempelvis årlig, marknadsprissättning av avgälderna under vissa rättssäkerhetsgarantier för innehavaren i kombination med ett indexbundet insatsbelopp. Också *Svenska byggnadsarbetareförbundet* är inne på tanken att tillämpa ännu kortare avgäldsperioder än som föreslås av kommittén. Detta skulle gälla kommuner som inte tidigare tillämpat systemet med tomträtt. Mot detta — och för övrigt mot alla förslag till en förkortning av avgäldsperioderna — kan invändas, framhåller förbundet, att det sociala inslaget i systemet därmed trängs i bakgrunden. Förbundet anser emellertid att den invändningen måste stå tillbaka för det förhållandet att kortare avgäldsperioder är en förutsättning för ett allmänt utnyttjande av tomträttsinstitutet.

Direkt avvisande till tanken på en förkortning av avgäldsperiodernas längd är bl. a. *Sveriges fastighetsägareförbund* och *Sveriges villaägareförbund*. Fastighetsägareförbundet anför.

En höjning av den årliga avgälden med korta intervaller medför att tomträttens värde och därmed även dess värde som kreditobjekt kommer att minska. Erfarenheterna från Stockholm tyder på att man från kommunalt håll alltmer i tomträttsavgälderna börjat se ett värdefullt inkomsttillskott

och förslaget kommer att försätta tomträttshavarna i en brydsam situation — redan nu är amorteringstiderna för lån i tomträttsfastigheter kortare än för tomter under äganderätt. Vid fastställande av grundhyra för lägenheter på tomträttsmark, då lägenheten färdigställts efter den 1 januari 1942, har praxis varit att tomträttsavgälden ansetts såsom en årlig omkostnad, vilken bör täckas av grundhyra. En höjning av avgälden med tätare intervall kommer därför också att påverka hyressättningen.

För att belysa de praktiska konsekvenser, som kommitténs förslag om en förkortning av avgäldsperiodens längd kan komma att medföra, redovisar fastighetsägareförbundet några siffror angående utvecklingen på tomträttens område sådan den kommit att gestalta sig i Stockholm. Av siffrorna, som avser tiden från år 1959, framgår att tomträttsavgälden på dessa åtta år blivit tre gånger högre för bostäder och 25 gånger högre för kommersiella lokaler. Samtidigt har avgäldsrentan höjts från 4,25 till 5 %. Efter att ha erinrat om att det i slutet av 1960-talet och början på 1970-talet kommer att bli aktuellt med att säga upp ett stort antal tomträttsavtal i Stockholm säger sig fastighetsägareförbundet ha anledning till allvarlig oro för de nu föreslagna lagändringarna, som innebär betydande försämringar för tomträttshavarna. Enligt förbundets mening är tiden nu inne att överväga om inte generella skyddsbestämmelser bör införas i samband med höjningar av tomträttsavgälden. Höjningarna blir så mycket mera kännbara, som staden inte förbundit sig att efter avgäldsperiodens utgång inlösa byggnaderna vid tomträttsupplåtelser för industriändamål. I anslutning härtill bör även problemen med s. k. sidolöpare till tomträttsavtal närmare granskas.

Starka betänkligheter mot en förkortning av avgäldsperioderna till tio år uttalas också av *Kommunal-tekniska föreningen* och *Föreningen för tjänstemän inom stadshypoteks- och bostadskreditororganisationerna*. Den förstnämnda föreningen säger att det kan befaras att en sådan förkortning kommer att minska tomträtternas begärlighet och kanske också deras kreditvärde. En förkortning av perioderna sägs vidare kunna föranleda en ökad efterfrågan på äganderättsmark och därmed ge anledning till en inte önskvärd och ännu mera markerad prisstegring på sådan mark samt leda till priser som gör det omöjligt för kommunerna att i fråga om denna mark utnyttja sin eventuella förköpsrätt. I varje fall bör det enligt föreningens mening kunna övervägas att inte tillämpa en så kort avgäldsperiod som tio år i fråga om upplåtelser som avser egnahemsbebyggelse. Den senare föreningen tar bl. a. upp frågan om kreditvärdet och anför.

En minskning av avgäldsperioderna till tio år, såsom kommittén förordar, måste enligt föreningens mening inverka reducerande vid åsättandet av ett långfristigt värde på tomträtt som belåningsobjekt. Om avgälden kan höjas under tid då långfristiga lån kvarstår oförändrade, framstår det som uppenbart, att kreditgivare kommer att få svårigheter att bedöma tomträtts värde på ett tillförlitligt sätt. Med nuvarande möjlighet till avgäldshöjning vart tjugonde år har dessa svårigheter hittills inte vållat större

betänkligheter. Om avgäldshöjningar däremot skall kunna äga rum vart tionde år, torde svårigheter av denna art komma att aktualisera exempelvis en snabbare amorteringstakt för tomträttslån än f. n. I detta sammanhang vill föreningen framkasta tanken om inte avgäldsregleringar borde ske enligt någon generell princip, exempelvis i anslutning till någon form av centralt utarbetat och ortsanpassat index. Härigenom skulle vinnas en för hela landet enhetlig praxis i fråga om avgäldsändrings relativa storlek.

Övergångsbestämmelserna. *Hovrätten för Västra Sverige* gör vissa invändningar mot den av kommittén föreslagna övergångsbestämmelsen i fråga om avgäldsperioderna. Bestämmelsen har inte getts någon retroaktiv verkan i den mening att avtal, träffade före lagändringen, tvångsvis kan förändras, konstaterar hovrätten. Ändringar skall dock kunna göras om parterna är överens därom. Utan en direkt bestämmelse skulle detta inte vara möjligt. Det är emellertid enligt hovrättens uppfattning svårt att se det rimliga i att en tomträttshavare som lojalt finner sig i kommunens önskemål skall få ett oförmånligare avtal än den som motsätter sig ändringar med hänsyn till sin rätt enligt grundkontraktet. Möjligheten till överenskommelselösningar kan enligt hovrättens mening också ge ett olämpligt utrymme för påtryckningar av olika slag från kommunens sida.

Departementschefen

Ursprungligen har tomträtten varit främst ett medel för det allmänna att främja en från social synpunkt önskvärd utveckling av bostadsförhållandena genom att — utan att avstå från äganderätten — tillhandahålla mark för egnahemsbebyggelse utan kapitalinsats för den enskilde. Tomträttsinstitutet har successivt utvecklats till ett markpolitiskt instrument med vidare uppgifter inom samhällsbyggandet. Vid sidan av den rent sociala funktionen har sålunda möjligheten för det allmänna, främst kommunerna, att med hjälp av tomträttsinstitutet aktivt styra markanvändningen kommit allt mer i blickpunkten. Därjämte har otvivelaktigt den med institutet förknipade möjligheten för samhället att tillgodogöra sig markvärdestegringen med tiden fått en väsentligt större betydelse än vad man från början räknade med.

Denna utveckling av tomträttsinstitutet från ett i huvudsak socialpolitiskt medel på bostadsområdet i riktning mot ett markpolitiskt instrument av mera allmän karaktär beror på flera faktorer. Redan den omständigheten att tomträtt ganska snart började att användas i allt större utsträckning för hyreshusbebyggelse och industriella ändamål innebar att de ursprungliga förutsättningarna för institutet i viss mån ändrades. I fråga om upplåtelser av tomträtt för annat än egnahemsbebyggelse spelar de rent sociala synpunkterna uppenbarligen inte någon avgörande roll. Också inom sektorn för egnahemsbebyggelse torde emellertid de sociala synpunkterna suc-

cessivt ha kommit att spela en mindre dominerande roll än förut på grund av den allmänna ekonomiska utvecklingen och tillkomsten av den statliga bostadslånegivningen.

Samtidigt härmed har vikten av en ändamålsenlig bebyggelseplanering från samhällets sida samt behovet för det allmänna av att kunna på ett effektivt sätt påverka användningen av tillgängliga markresurser ökat särskilt inom tätortsregionerna. Tomträttsinstitutet innebär stora fördelar i dessa hänseenden. I samband med upplåtelse av tomträtt kan upplåtaren sålunda kräva iakttagande av de närmare föreskrifter rörande fastighetens användning och bebyggelse som bäst tillgodoser den aktuella planeringen inom området (4 kap. 4 § NJL). Upplåtarens intresse av att utan tillgripande av expropriation kunna genomföra förändringar i fråga om markens användning är dessutom tillgodosett genom den uppsägningsrätt som föreligger (4 kap. 14 § NJL). Slutligen har den snabba värdestegringen i fråga om mark inom expanderande tätortsområden ökat betydelsen av ett instrument vilket gör det möjligt för det allmänna att tillgodogöra sig en rimlig del av denna värdestegring, eftersom det är inte minst genom samhällenas tillväxt och i samband därmed gjorda offentliga investeringar av olika slag som markens värde stiger.

Utvecklingen av tomträttsinstitutet till ett så smidigt och användbart markpolitiskt instrument som möjligt har sedan lång tid tillbaka understötts av statsmakterna. Jag vill i detta sammanhang erinra om — förutom 1953 års reform av själva tomträttsinstitutet — den år 1949 genomförda ändringen i expropriationslagen enligt vilken expropriation kan beviljas för att i kommuns ägo överföra mark som inte är tätbebyggd för upplåtelse med tomträtt. Vidare bör nämnas tillkomsten år 1965 av tomträttslånen för vars syfte och innehåll jag har redogjort tidigare.

Kommitténs nu framlagda förslag syftar till att ytterligare förbättra tomträttsinstitutet från kommunal synpunkt och därmed stimulera ökad användning av institutet. De förbättringar i finansiellt hänseende som kommit till stånd genom tomträttslånen anses visserligen ägnade att göra åtskilliga kommuner mera benägna än tidigare att begagna institutet men enligt kommitténs mening står vissa problem av finansiell natur kvar. Detta skulle särskilt gälla i fråga om mark som inte omfattas av bestämmelserna om tomträttslån. Kommitténs förslag innebär dels att fastighetsägaren, dvs. i regel kommunen, i samband med upplåtelse av tomträtt skall få ta ut ett engångsbelopp eller, som det heter i den föreslagna författningstexten, ett fast belopp av tomträttshavaren motsvarande högst halva värdet av den upplåtna marken, dels att minimitiden för avgäldsperioderna i fråga om tomträttsupplåtelse för bostadsändamål skall förkortas från nuvarande tjuugo till tio år. Det sistnämnda betyder att det i fortsättningen skulle gälla enhetliga minimiperioder om tio år i fråga om alla slag av tomträttsupplåtelser.

Förslaget att införa möjlighet att ta ut ett engångsbelopp har fått ett mycket blandat mottagande vid remissbehandlingen. Vissa instanser godtar förslaget, men många är synnerligen kritiska och avstyrker tanken på engångsvederlag. Förslaget om en förkortning av avgäldsperioderna har fått ett betydligt gynnsammare mottagande och accepteras av ett övervägande antal av remissinstanserna.

Vad först angår frågan om engångsbelopp har under remissbehandlingen anmärkts bl. a. att införandet av ett sådant skulle urholka tomt-rättens sociala idé och utestänga många vanliga inkomsttagare från möjligheten att skaffa ett eget hem. Det har vidare uttalats starka farhågor för att en reform i denna riktning skulle komma att misskreditera tomträttsinstitutet eller i vart fall minska dess konkurrenskraft i förhållande till äganderätt. Detta har på något håll ansetts medföra risk för ökad efterfrågan på äganderättsmark och därigenom en press uppåt på markpriserna. Från flera håll har vidare riktats ingående kritik mot kommitténs antagande att ett system med engångsbelopp skulle få en gynnsam effekt på kreditmarknaden. Man har menat att effekten bara skulle bli att svårigheterna med kapitalanskaffning övervältrades från kommunerna på tomträttshavarna. Syftet att underlätta kommunernas finansiering av tomträttsupplåtelser har ansetts kunna bättre vinnas genom en utvidgad tillämpning av de redan beslutade statliga tomträttslånen. I detta sammanhang har från ett par håll förordats en sådan ändring av bestämmelserna om tomträttslån att lånen kan betalas ut snabbare än vad de nuvarande bestämmelserna om tomträttslån medger.

Mot bakgrund av de mycket delade meningarna bland remissinstanserna ställer jag mig mycket tveksam till om man bör genomföra en så genomgripande reform av tomträttsinstitutet som den kommittén här föreslagit. För egen del fäster jag vikt vid att möjligheten att avtala om en engångsavgäld kan få en ur social synpunkt ogynnsam verkan på urvalet av tomträtts-havare. Det är vidare osäkert om ett genomförande av förslagen skulle minska trycket på kreditmarknaden. Risk föreligger också att tomträttens möjligheter att hävda sig som alternativ till äganderätt minskas och att efterfrågan på mark som kan förvärfvas med äganderätt relativt sett ökar. En sådan effekt skulle motverka syftet med de reformer som föreslås i övrigt. Även från formella synpunkter kan betänkligheter anföras.

Till det nyss anförda kommer att kommittén knappast har förebragt bärande skäl för att det efter tillkomsten av de statliga tomträttslånen skulle föreligga ett så starkt behov att ytterligare förbättra kommunernas finansieringsmöjligheter att man trots de nyss redovisade betänkligheterna bör införa ett system med engångsbelopp. Jag delar den uppfattning som kommit till uttryck i flera remissyttranden att syftet att underlätta kommunernas finansiering av tomträttsupplåtelser i och för sig skulle vinnas bättre

genom att utvidga tillämpningsområdet för de statliga tomträttslånen. Det torde emellertid ännu vara för tidigt att med bestämdhet avgöra om ytterligare förbättringar av finansieringsmöjligheterna är nödvändiga. Det är under sådana förhållanden rimligt att man först under någon tid studerar hur systemet med tomträttslån verkar.

På grund av det anförda vill jag inte biträda kommitténs förslag att införa möjlighet att träffa avtal om engångsavgäld för upplåtelse av tomt- rätt för bostadsändamål. När det gäller upplåtelse för annat ändamål är mina betänkligheter mot engångsavgäld inte lika starka men jag anser att frågan om att införa en möjlighet härtill bör anstå tills vidare.

Vad härefter angår förslaget om en förkortning av avgäldsperioderna i fråga om tomträtt, som upplåts för bostadsändamål, från 20 till 10 år har anmärkningarna från remissinstanser som motsatt sig förslaget i huvudsak gått ut på att en sådan förkortning skulle på ett allvarligt sätt minska tomträttens kreditvärde och därigenom orsaka svårigheter för tomträtts- havarna. Å andra sidan har som en positiv konsekvens av en förkortning av perioderna anförts att en sådan åtgärd skulle vara ägnad att medverka till en stabilisering av markprisivån och därmed även till ökade möjlig- heter för kommunerna att styra prisutvecklingen på mark. Från ett par håll har betonats att avgäldsregleringar bör ske så likformigt som möjligt så att hyresnivåer för likvärdiga bostäder inte kommer att skilja sig alltför mycket från varandra på grund av tomträttsavgäldens storlek.

Frågan om avgäldsperiodernas längd övervägdes ingående i samband med 1953 års reform av tomträttsinstitutet. I den promemoria som låg till grund för lagberedningens förslag i ämnet föreslogs att minimitiden såvitt avsåg upplåtelse för bostadsändamål skulle bestämmas till 20 år. Lagbe- redningen uttalade att det enligt dess mening kunde komma under över- vägande att — såsom föreslagits i vissa andra yttranden — förlänga pe- rioderna. Med beaktande framför allt av upplåtarens intresse att kunna tillgodogöra sig inträdd markvärdestegring stannade beredningen dock vid den i promemorian föreslagna tiden (se NJA II: 1953 s. 372).

Vad som sålunda förekommit talar mot den av kommittén föreslagna förkortningen av avgäldsperioderna. Man måste hålla i minnet att ett av de viktigaste syftena med 1953 års reform av tomträttsinstitutet var att stärka tomträttens värde som kreditobjekt. Det är självfallet av stor betydelse att man inte nu ändrar tomträttslagstiftningen så att man rubbar det förtroende för tomträtten från kreditgivarnas sida som man lyckades uppnå genom 1953 års reform.

Emellertid talar också starka skäl för kommitténs förslag. Som jag erin- rat om i det föregående var ett av huvudsyftena med tomträttens tillkomst att skapa förutsättningar för det allmänna att tillgodogöra sig en rimlig andel av värdestegringen på mark. Ändamålet med föreliggande förslag är

att öka tomträttens effektivitet i detta hänseende. Genom att avgälden kan revideras med tätare mellanrum kan samhället snabbare tillgodogöra sig avkastningen på inträdd värdestegring. Det ligger i sakens natur att detta syfte med tomträtten tillgodoses bättre ju kortare perioderna för reglering av avgälden är. Från tomträttshavarens synpunkt skulle dock en alltför ofta återkommande omprövning av tomträttsavgälden innebära en ständig osäkerhet om den framtida innebörden i tomträttsavtalets ekonomiska förpliktelser. Som några remissinstanser har anfört skulle vidare tomträttens värde som kreditobjekt bli svårare att bedöma på sikt. Mot en fortlöpande avgäldsreglering kan också invändas att den skulle medföra ett tyngande arbete med markvärderingen.

Enligt min mening har kommittén anfört övertygande skäl för att 20 år är en alltför lång period för avgäldsreglering om man skall nå syftet att förbehålla samhället en skälig andel av markvärdestegringen. I kommuner där markens värde stiger snabbt kan höjningarna därutöver ge utslag i kraftiga språng uppåt i tomträttshavarens eller sekundärt i hans hyresgästers levnadsomkostnader om alltför lång tid förflyter mellan avgäldsregleringarna. Detta kan orsaka sociala olägenheter. Det ter sig därför också från denna synpunkt fördelaktigare med kortare perioder. Avgäldsperioden bör emellertid inte bli kortare än att tomträttshavaren har möjlighet att på några års sikt överblicka tomträttsavtalets ekonomiska konsekvenser. Detta förhållande samt vikten av att tomträtten behåller sin ställning som allmänt accepterat kreditobjekt talar för att vissa inskränkningar i avtalsfriheten alltjämt är motiverade i fråga om avgäldsperioden.

På grund av det anförda förordar jag att den av kommittén föreslagna förkortningen av minimitiden för avgäldsperioderna i fråga om tomträtt som upplåtes för bostadsändamål genomförs och att 4 kap. 10 § NJL ändras i enlighet härmed. Samtidigt torde motsvarande ändring böra göras i 13 kap. 10 § i det förslag till ny jordabalk som remitterades till lagrådet den 11 februari 1966 (jfr remissprotokollet s. 408 och 413).

Jag anser inte att det, såsom ifrågasatts under remissbehandlingen, finns anledning att införa någon särskild skyddsregel i syfte att förhindra oskäligen avgäldshöjningar. Det måste förutsättas att kommuner och andra upplåtare iakttar den varsamhet som är nödvändig för att inte förtroendet och intresset för tomträttsinstitutet skall komma att undergrävas. Detta ligger i upplåtarnas eget intresse. Härtill kommer att det i sista hand är domstol som avgör frågan om det skäligen i en fordrad höjning av avgälden.

Också i fråga om övergångsbestämmelserna ansluter jag mig till kommitténs förslag.

Ytterligare lagstiftningsåtgärder som berör tomträttsinstitutet är enligt min mening inte påkallade f. n.

Specialmotivering

Förslaget till förköpslag

1 §.

Paragrafen, som motsvarar 1 § i kommittéförslaget, innehåller den allmänna begränsningen av förköpsrätten med hänsyn till ändamålet med kommunens förvärv.

Departementschefen. Liksom enligt kommittéförslaget anges att förköpsrätten tillkommer kommun. Uttrycket används i samma betydelse som enligt kommunallagen. Med kommun avses alltså borgerlig primärkommun, dvs. landskommun, köping eller stad, men däremot inte municipalsamhälle. Denna kommunform är på avskrivning och dess uppgifter på samhällsbyggandets område är inte sådana att förköpsrätt är motiverad. Det bör erinras om att expropriation för tätbebyggelse enligt 1 § 16 expropriationslagen inte kan ske till förmån för municipalsamhälle.

Av paragrafen framgår att förköp får ske vid försäljning av fast egendom. I 16 § anges att lagen äger motsvarande tillämpning, när fast egendom går i byte. Förköp kan alltså äga rum vid köp eller byte av fast egendom medan andra typer av laga fång är uteslutna. Kommittén uttalar för sin del att det inte är vare sig nödvändigt eller önskvärt att förköpsrätt utövas när äganderätt till fast egendom övergår genom tillskott till eller utdelning eller skifte från bolag eller förening eller genom fusion. Under remissbehandlingen har med visst fog påpekats att denna begränsning av förköpsrättens tillämpningsområde ger visst utrymme åt att kringgå förköpsrätten. Jag delar emellertid kommitténs uppfattning på denna punkt. Som förut anförts får man acceptera att förköpsrättsinstitutet inte blir hundraprocentigt effektivt för sådana fall då säljare och köpare i samförstånd söker hindra att förköp kommer till stånd. I dessa situationer blir expropriationen även i fortsättningen den effektivaste vägen för kommunen.

Det är ingen förutsättning för förköp att all den fasta egendom som ingår i försäljningen är av den beskaffenhet som anges i paragrafen. Om någon del av egendomen krävs för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar, äger kommunen förköpsrätt och förköpet omfattar egendomen i dess helhet.

Bedömningen av om egendomen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning skall göras utan hänsyn till kommunindel-

ningen. Om utvecklingen inom en kommun är sådan att intilliggande kommuns mark med tiden måste tas i anspråk för tätbebyggelse, får förköpsrätt utövas inom den senare kommunen. Av bestämmelserna i 2 § framgår vilken kommun förköpsrätten i sådant fall tillkommer.

Det är inte bara behovet av mark för tätbebyggelse som kan tillgodoses genom förköp utan även med tätbebyggelsen sammanhängande anordningar. Härmed avses i första hand trafikleder och allmänna platser. Också åtskilliga andra samhällliga ändamål som står i samband med tätbebyggelse bör emellertid kunna tillgodoses genom förköp. Under senare år har det exempelvis blivit allt vanligare att kommuner förvärvar mark för att tillgodose tätortsinnevärnarnas behov av utrymmen för fritid och rekreation. Markförvärv i sådant syfte avses i princip kunna äga rum genom förköp. Eftersom förköpsrätten utanför kommunens eget område är begränsad till det kommunblock i vilket den förköpande kommunen ingår, torde emellertid förköpsrätten inte få så stor betydelse för att tillgodose dessa ändamål.

2 §.

I denna paragraf anges förköpsrättens lokala begränsning och förutsättningarna för att kunna utöva förköpsrätten i annan kommun inom samma kommunblock.

Departementschefen. Som framgått av den allmänna motiveringen innebär departementsförslaget att kommunen har förköpsrätt beträffande fast egendom inte bara när egendomen är belägen inom dess eget område utan även när den ligger i annan kommun inom samma kommunblock. I det senare fallet krävs dock samtycke av markkommunen. Det sagda avser det fall att all den fasta egendom som ingår i den aktuella försäljningen är belägen inom en och samma kommun.

Man måste emellertid också räkna med att en fastighetsförsäljning kan avse egendom inom två eller flera kommuner. I dessa mindre vanliga situationer kompliceras frågan om förutsättningarna för utövande av förköpsrätt. I enlighet med den utformning av förköpsrätten som ligger till grund för departementsförslaget bör förköpet också i dessa fall avse all den fasta egendom som ingår i försäljningen oberoende av att någon del av egendomen ligger inom annan kommuns område. Som förutsättningar för att en kommun skall äga förköpsrätt vid försäljning av fast egendom inom flera kommuner bör gälla dels att i försäljningen ingår sådan fast egendom som avses i 1 §, dels att denna egendom helt eller delvis är belägen inom kommunen eller kommunblocket. Samtycke från övriga kommuner som berörs av försäljningen bör krävas även i detta fall.

Om en försäljning omfattar mark som avses i 1 § inom flera kommuner och var och en av dessa önskar förvärva mark som ingår i försäljningen,

har man anledning anta att kommunerna inbördes kan komma överens om att en av dem skall utöva förköpsrätten, varefter egendomen kan fördelas mellan dem på lämpligt sätt. Om samtycke vägras går alla kommunerna miste om förköpsrätten eftersom förköpet enligt vad jag tidigare anfört skall omfatta all egendom som säljs.

Möjligheten att utöva förköpsrätt utom kommunens eget område anknyts som tidigare anförts till indelningen i kommunblock, dvs. den plan för kommunindelningen som finns för varje län och är upprättad med stöd av 2 a § lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om kommunal och ecklesiastik indelning. Denna indelning framgår av kungörelsen den 21 maj 1964 (162) om fastställda planer för länens indelning i kommuner. Nämda plan följer inte alltid kommungränserna. En kommun kan alltså höra till flera kommunblock. I sådana fall bör förköpsrätt utom kommungränsen få utövas endast inom det kommunblock där huvuddelen av kommunen är belägen.

I lagen ges inte några regler om det sätt på vilket kommuns samtycke till förköp skall lämnas och ej heller om formen för samtycket. Enligt min mening bör dessa frågor överlämnas helt åt de berörda kommunerna. Den omständigheten, att formellt samtycke inte föreligger i förköpsärendet innan förköpsrätten utövas, bör ej utan vidare leda till att förköpet går om intet. Det ligger dock i sakens natur att en kommun i ett sådant fall inte bör utöva förköpsrätt utan att ha försäkrat sig om att samtycke kommer att ges. I sista hand får frågan avgöras av Kungl. Maj:t på talan av markkommunen enligt bestämmelserna i 9 §.

3 §.

I paragrafen, som närmast motsvarar 2 § första stycket i kommittéförslaget, uppräknas vissa särskilda fall när förköpsrätt inte får utövas.

Departementschefen. Första stycket 1 innehåller den i den allmänna motiveringen behandlade s. k. arealregeln. Om försäljningen avser bara en fastighet innebär regeln att förköpsrätt inte får utövas om fastigheten har mindre areal än 3 000 m² och lägre taxeringsvärde än 200 000 kr. Avser en försäljning flera fastigheter, får förköpsrätten utövas om någon av fastigheterna har en ägovidd som är minst 3 000 m² eller ett taxeringsvärde som är lägst 200 000 kr. Förköpet gäller då alla fastigheterna även om en eller flera av de övriga skulle ha varit förköpsfria, om de sålts för sig.

Det nu sagda syftar på det fall att försäljningen avser en eller flera för sig bestående fastigheter. Om i försäljningen ingår område av fastighet och området ej utbrutits till en särskild fastighet, blir situationen en annan. Gjordes arealregeln direkt tillämplig på området, skulle lagstiftningen alltför lätt kunna kringgås eftersom en försäljning av en större fastighet kunde uppdelas i särskilda försäljningar av så små områden att försäljningarna blev förköpsfria. Arealregeln bör därför utformas på sådant sätt att den blir

tillämplig bara på för sig bestående fastigheter. Detta uppnås lämpligast på det sättet att arealregeln görs tillämplig på hela den fastighet varav området utgör del. Om således en försäljning av hela fastigheten skulle ha varit förköpsfri blir också försäljningen av området fri. Områdets egen areal eller dess eget värde saknar betydelse med en sådan utformning av arealregeln. Motsvarande regel bör gälla även när överlåtelsen avser andel av fastighet. I departementsförslaget kommer det anförda till uttryck på så sätt att i andra stycket anges att regeln i första stycket 1 äger motsvarande tillämpning om försäljningen avser del av fastighet men att vid denna tillämpning frågan huruvida förköpsrätt får utövas skall bedömas som om köpet avsett den odelade fastigheten. Med del av fastighet avses område av fastighet och fastighet med undantag av område samt andel av fastighet.

De regler som jag nyss redogjort för innebär att försäljning av del av fastighet skall vara fri från förköpsrätt bara om den fastighet i vilken delen ingår har en areal som understiger 3 000 m² och ett värde som är lägre än 200 000 kr. Eftersom man kan utgå från att dessa villkor mera sällan kommer att vara uppfyllda, leder de föreslagna reglerna till att ännu inte utbrutna områden vanligtvis kommer att omfattas av förköpsrätten. Detta är mindre lämpligt för sådana fall då området efter försäljningen bryts ut till en självständig fastighet av sådan beskaffenhet att den enligt arealregeln inte omfattas av förköpsrätten. Denna olägenhet kan i huvudsak undvikas, om frågan huruvida förköpsrätt får utövas i lagfartsärendet bedöms med hänsyn till delfastigheten, om delen då hunnit utbrytas till en självständig fastighet eller, om delen utgör ett område, tillstånd till avstyckning har meddelats. Dessutom bör krävas att kommunen ännu ej hunnit utöva sin förköpsrätt. En bestämmelse med detta innehåll tas upp i andra stycket sista punkten.

Regeln i andra stycket sista punkten gäller endast vid inskrivningsdomarens tillämpning av arealregeln. Om sålunda vid försäljning av del av fastighet tillstånd söks enligt jordförvärvslagen eller 1916 års lag eller frivillig anmälan görs enligt 7 §, skall lantbruksnämnden, länsstyrelsen eller kommunen tillämpa den regel som gällt om köpet avsett den odelade fastigheten. Kommunen kan således tänkas utöva förköpsrätt, t. ex. efter underrättelse från länsstyrelsen, i sådana fall där förköpsrätt inte skulle ha kunnat utövas om inskrivningsdomaren dessförinnan haft att tillämpa regeln. Några allvarliga olägenheter anser jag inte föranledas härav. Man kan utgå från att kommunerna i sådana situationer som nu behandlas som regel saknar anledning att utöva förköpsrätt, även om formell möjlighet därtill föreligger. Vidare finns alltid rätten för säljaren eller köparen att om kommunen utövar förköpsrätt påkalla Kungl. Maj:ts prövning av förköpsfrågan. Är omständigheterna sådana att försäljningen med hänsyn till de motiv på vilka arealregeln är grundad inte borde ha varit underkastad förköpsrätt, torde tillstånd till förköp ej komma att medges, eftersom det skulle vara obilligt att förköp sker.

Med en fastighets ägovidd avses bara dess enskilda ägovidd. I ägovidden inräknas också vattenområde. Beträffande fastigheter som har en så begränsad ägovidd som 3 000 m² eller däromkring torde tvekan mera sällan behöva råda om den exakta ägovidden. Skulle ovisshet någon gång föreligga om huruvida en försåld fastighets areal understiger 3 000 m², får frågan lösas genom att utlåtande inhämtas från lantmätare. I sista hand får ett sådant utlåtande grundas på arealmätning av fastigheten.

När det gäller att bestämma värdet skall, som anförts i den allmänna motiveringen, fastighetens taxeringsvärde i princip vara avgörande. Denna princip kan emellertid inte upprätthållas utan modifikationer, främst därför att många fastigheter saknar särskilt taxeringsvärde. De ingår i stället i större taxeringsenheter.

Departementsförslaget innebär att taxeringsvärdet på fastigheten året före det år försäljningen skedde i första hand skall vara avgörande. Om fastigheten inte har eget taxeringsvärde skall bedömningen av om förköpsrätt föreligger ske med utgångspunkt från taxeringsvärdet på den taxeringsenhet i vilken fastigheten ingår. Har lagfart sökts innan förköpsrätt utövats, gäller i stället taxeringsvärdet året före det år då lagfart sökts eller, om särskilt taxeringsvärde inte finns för det året, det värde som lagts till grund för bestämmandet av stämpelskatten. Undantagsregeln för det fall att lagfart sökts har tillkommit för att förenkla handläggningen hos inskrivningsdomaren och därför att det värderingsförfarande som skall ligga till grund för fastställandet av stämpelskatten syntes ägnat att ge det mest tillfredsställande resultatet även i de fall som här avses. Dessutom torde det bli mycket vanligt att inskrivningsdomaren blir den som får avgöra om förköpsrätt föreligger.

Det värde som inskrivningsdomaren har att utgå från när det gäller stämpelskatten är taxeringsvärdet året före det år då lagfart söks. Om köpeskillingen är högre skall skatten dock beräknas på grundval därav. Finns inte särskilt taxeringsvärde för fastigheten gäller värdet vid tidpunkten för försäljningen. Detta värde bestäms av inskrivningsdomaren på grundval av värderingsintyg eller annan utredning. Om särskilda skäl föreligger äger inskrivningsdomaren påkalla värdering genom länsstyrelsens försorg.

Frågan om förköpsrätt får utövas med hänsyn till värdet kan sålunda — liksom när det gäller tillämpningen av arealregeln vid försäljning av del av fastighet — bli bedömd på olika sätt beroende på om prövningen sker hos inskrivningsdomaren eller hos t. ex. länsstyrelsen. Olägenheterna härav torde dock inte bli alltför betydande.

Om köpet anmälts till kommunen eller köparen sökt förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen eller 1916 års lag kan en prövning av förköpsfrågan ändå ske hos inskrivningsdomaren om köparen söker lagfart innan kommunen utövar förköpsrätt. Eftersom den värdering som skall ske hos inskrivningsdomaren i regel är ägnad att ge ett för köparen fördelaktigare resultat

kan det på så sätt inträffa att kommunen avskärs från möjligheten att utöva förköpsrätt trots att förköpsrätt förelåg när kommunen mottog underrättelsen om försäljningen.

Det nu anförda har i princip gällt enbart fall där försäljningen omfattar hela fastigheter. Om försäljningen avser del av fastighet skall prövningen enligt andra stycket ankyta till den odelade fastigheten. I fall när den odelade fastigheten är särskilt taxerad får förköpsrätt alltså inte utövas om taxeringsvärdet understiger 200 000 kr. Skulle den odelade fastigheten ingå i en större taxeringsenhet blir taxeringsvärdet på denna enhet avgörande. Om lagfart sökts innan förköpsrätt utövats skall dock enligt sista punkten i andra stycket det värde som lagts till grund för stämpelskattens beräkning vara avgörande.

Som jag anført i den allmänna motiveringen bör förköpsrätt inte kunna utövas vid statliga markförsäljningar om försäljningen ej skett enligt kyrkliga försäljningslagen och inte heller när staten eller landstingskommun är köpare. Bestämmelser härom tas upp i första stycket 2 och 3.

Regeln om hinder mot förköp vid vissa fall av släktköp har tagits upp i första stycket 4. Av skäl som jag anført i den allmänna motiveringen har regeln utformats i överensstämmelse med motsvarande bestämmelse i jordförvärvslagen (1 § andra stycket 5). Det kan i detta sammanhang påpekas att också ett den 9 december 1966 till lagrådet remitterat förslag om ändringar i 1916 års lag innehåller en bestämmelse att länsstyrelsen skall äga lämna tillstånd till förvärv, när förvärvaren är nära anhörig till fångesmannen. Också denna släktskapsregel har utformats efter förebild av den nyssnämnda regeln i jordförvärvslagen.

Enligt lagen om arrendators förköpsrätt får sådan förköpsrätt inte utövas vid exekutiv försäljning. En regel av samma innebörd finns i lagberedningens förslag till ny jordabalk beträffande såväl arrendators förköpsrätt som den avtalade förköpsrätten. Regeln har motiverats med att den förköpsberättigade kan ta del i budgivningen vid auktionen intill det belopp som han är villig att betala för fastigheten. Det är därför obehövt att ge honom tillfälle att efter auktionen lösa till sig fastigheten av inroparen. Det har även framhållits, att en förköpsrätt efter exekutiv försäljning skulle kunna verka nedtryckande på priset, kanske till förfång för rättsägare med bättre rätt än den förköpsberättigade. Enligt kommitténs mening äger det anförda i huvudsak tillämpning även i fråga om en kommunal förköpsrätt.

Jag ansluter mig till kommitténs bedömning. I första stycket 5 undantas därför exekutiv försäljning från förköpsrättens tillämpningsområde.

Slutligen har i första stycket 6 tagits upp den i den allmänna motiveringen berörda regeln om hinder mot förköp vid överlåtelse av andel i fastighet till någon som redan tidigare är delägare i fastigheten. En förutsättning för att detta undantag skall äga tillämpning är att försäljningen inte omfattar även annan fast egendom än andelen. Om annan egendom ingår och är av

sådan beskaffenhet att förköp kan komma i fråga, kommer ett eventuellt förköp att omfatta också andelen.

I tredje stycket anges rättsverkningarna av att förköp skett i strid med de i första stycket angivna förköpshindren. Förköpet är då utan verkan. Som jag tidigare framhållit kommer prövningen av ifrågavarande hinder att i praktiken åvila inskrivningsdomaren. Har förköpsrätt utövats i strid med någon regel i första stycket och har förköpet fullbordats, kan dock förköpsfrågan komma under domstols prövning som en tvist om äganderätt till fast egendom.

Jag vill i detta sammanhang ta upp frågan huruvida förköpsrätt bör få utövas, när förköp från arrendators sida kan komma i fråga. Arrendators förköpsrätt ägde företräde framför kronans förköpsrätt enligt 1947 års lag. Denna lag syftade till att tillförsäkra den jordbrukande befolkningen lämpliga brukningsenheter. Detta intresse torde inte ha ansetts vara av sådan tyngd att det borde överväga det i huvudsak sociala intresse som tillgodoses av reglerna om arrendators förköpsrätt. Även enligt 1955 års jordförvärvslag fick rationaliseringsintresset stå tillbaka för arrendators förköpsrätt. 1965 års jordförvärvslag ger däremot uttryck för motsatt ståndpunkt.

Kommittén har i denna fråga anfört att syftet när en kommun vill begagna sin förköpsrätt är att tillgodose ett allmänt till kommunen knutet intresse. Detta torde vanligen komma att gälla mark för framtida bostadsbyggelse. Bestämmelserna om arrendators förköpsrätt har tillkommit främst för att ge arrendatorer av vissa mindre och medelstora gårdar en ökad trygghet i besittningen. Hur viktigt detta syfte än må te sig torde det likväl inte rimligen i det enskilda fallet böra ges företräde framför en kommuns behov att anskaffa mark för bostäder och andra ändamål som kommunen har att tillgodose. Enligt kommitténs mening är det därför, bl. a. mot bakgrunden av den nya jordförvärvslagens reglering av motsvarande spörsmål, befogat att låta arrendators förköpsrätt vika i de fall då denna rätt kolliderar med kommunens förköpsrätt.

Jag delar den uppfattning som kommittén sålunda gett uttryck åt. I kommitténs förslag tas i 3 § andra stycket upp en särskild bestämmelse om att kommunal förköpsrätt äger företräde framför annan förköpsrätt, varmed åsyftas arrendators förköpsrätt. Med den av mig föreslagna utformningen av den kommunala förköpsrätten följer denna företrädesordning av sig själv, eftersom den kommunala förköpsrätten innebär en rätt för kommunen att inträda i köpet medan arrendators förköpsrätt utgör en lösningsrätt från köparen som förutsätter att köparens förvärv består. I departementsförslaget finns därför ingen motsvarighet till kommittéförslagets företrädesregel. Om arrendator gör bruk av sin förköpsrätt och väcker talan mot köparen enligt 4 § lagen om arrendators förköpsrätt, bör målet självfallet inte få prövas innan det blivit slutligt avgjort om kommunalt förköp skall äga rum. Det kan inte anses nödvändigt att bestämmelser härom nu införs i nämnda lag. Jag förutsätter att frågan uppmärksammas av arrendelagsutredningen.

Kommittén anför att dess ställningstagande beträffande förhållandet mellan kommunal förköpsrätt och arrendators förköpsrätt leder till att den senare i fortsättningen inte bör vara tillämplig på kommunala markförvärv över huvud taget. Även denna fråga bör dock enligt kommitténs mening lämpligen övervägas av arrendelagsutredningen. Jag ansluter mig till vad kommittén sålunda anför.

När det gäller förhållandet mellan kommunal förköpsrätt och återköpsrätt enligt lagen den 20 juni 1924 (nr 384) om återköpsrätt till fast egendom har kommittén anförts att intressekollisioner torde bli mycket ovanliga. Kommitténs förslag om förköpsrätt vid statens markförsäljningar medför, om särskild undantagsbestämmelse inte tas upp i en lagstiftning om kommunal förköpsrätt, att kommun kan utöva förköpsrätt när staten säljer fast egendom under förbehåll om återköpsrätt. Däremot kommer förköpsrätten inte att kunna göras gällande när staten utövar sin återköpsrätt. En reglering efter nu angivna riktlinjer finner kommittén leda till ett godtagbart resultat. När det är en kommun som säljer mark med återköpsklausul, torde det i regel vara fråga om mark inom kommunens gränser. Någon konkurrens mellan kommunens återköpsrätt och dess förköpsrätt torde därför i praktiken inte förekomma. Det sagda talar för att förköpsrättens anpassning till återköpsrätten inte kräver någon särskild reglering.

Enligt departementsförslaget får kommunal förköpsrätt inte utövas vid statens markförsäljningar. En konsekvens härav blir givetvis, om särskilt undantag ej införs, att kommun inte heller kan utöva förköpsrätt när staten säljer fast egendom under förbehåll om återköpsrätt. Enligt min mening är ett sådant resultat också det mest tillfredsställande. Med hänsyn härtill och på de av kommittén i övrigt anförda skälen anser även jag att den kommunala förköpsrättens anpassning till återköpsrätten inte kräver någon särskild reglering.

4 §.

Paragrafen, som motsvarar 5 § i kommittéförslaget, innehåller bestämmelser om hembud samt om beslut av kommun att inte utöva förköpsrätt beträffande viss tillämnad försäljning.

Kommittén. Ett hembud i förening med en förklaring att villkoren för hembudet godkänns medför inte att ett köp kommit till stånd. Det skulle dock enligt kommitténs mening vara stötande om en kommun som delgivit en fastighetsägare sitt beslut att anta hans hembud sedermera ändrar sin ståndpunkt i saken.

Självfallet behöver kommun som mottagit hembud en viss betänketid. Hänsynen till fastighetsägarens intressen och till omsättningen på fastighetsmarknaden talar för att denna tid bör bli så kort som möjligt. Med tanke på att ett hembud skall kunna underställas kommunens fullmäktige synes dock tiden inte kunna göras kortare än tre månader.

Hur lång tid kommunen skall vara fräntagen möjlighet att utöva förköps-

rätt efter ett hembud som ej antagits är en fråga som bör bedömas bl. a. med hänsyn till risken för allmänna konjunkturförändringar och fluktuationer i penningvärdet eller andra liknande omständigheter. Detta talar för att fristen bör vara ganska kort. Men det är också rimligt att markägaren efter det att hembud ej antagits bereds skälig tid att försöka sälja fastigheten till det pris som han begärt av kommunen. En godtagbar kompromiss mellan angivna intressen är enligt kommittén att tiden bestäms till två år räknat från hembudet.

Liksom enligt lagen om arrendators förköpsrätt bör gälla att kommunen får utöva sin förköpsrätt om fastighetsägaren säljer fastigheten till annan på för honom mindre fördelaktiga villkor än dem som han erbjudit kommunen. Avgörandet om så skett kan erbjuda vissa svårigheter. För att minska dessa svårigheter föreslår kommittén att priset i första hand skall vara avgörande. Även om priset är detsamma eller rentav något högre kan likväl övriga villkor, t. ex. betalningsvillkoren, vara så mycket sämre för säljaren att försäljningen som helhet måste anses oförmånligare än hembudet. Också i detta fall bör förköpsrätt få utövas. I enkelhetens intresse föreslår kommittén emellertid att så skall få ske endast om villkoren för försäljningen tillsammans tagna är avsevärt ogynnsammare för säljaren än som gällt för hembudet.

Någon skyldighet för förköpsberättigad att inom betänketiden uttryckligen besvara hembud som inte accepteras föreligger inte enligt lagen om arrendators förköpsrätt. När det gäller kommunal förköpsrätt torde ett stort antal hembud kunna antas sakna intresse för kommunen. Det är då rimligt att fastighetsägare som gjort hembud snarast möjligt får besked om kommunens ståndpunkt. Det anförda talar för att kommun som mottagit hembud ofördröjligen bör besvara detta. Det är likväl tveksamt om kommunerna bör åläggas att besvara alla hembud. En sådan skyldighet kan särskilt i de större städerna väntas medföra en avsevärd administrativ belastning. Kommittén finner det därför lämpligast att föreskrift i nämnda hänseende inte lämnas men vill samtidigt understryka önskvärdheten av att kommunerna så långt detta låter sig göra utan onödigt uppskov underlättar fastighetsägarna om resultatet av sin prövning av gjorda hembud.

I den tidigare nämnda lagstiftningen om förköpsrätt är skriftlig form för hembud ej obligatorisk. För att ge erforderlig stadga åt förfarandet och undvika tvister om innehållet i hembud och svar finner kommittén det dock lämpligt att skriftlig form används vid avgivande och besvarande av hembud. Fastighetsägarens intresse att framdeles kunna styrka att han erbjudit fastigheten till kommunen på vissa villkor synes vidare vara av sådan betydelse att skriftlig form bör vara obligatorisk i fråga om hembud.

Remissyttrandena. Frågan under vilka förhållanden en kommun skall vara fråntagen möjlighet att utöva förköpsrätt efter hembud har diskuterats i några remissyttrandena. *Svea hovrätt* ställer sig betänksam till för-

slaget, om meningen är att kommunen skall ha ovillkorlig rätt till förköp när kontantpriset är lägre än i hembudet. Enligt hovrättens mening bör prövningen av frågan om försäljningen skett på mindre fördelaktiga villkor än som gällt för hembudet innefatta att kontantpris och övriga villkor i varje särskilt fall skall vägas mot varandra och bedömas som en enhet. Liknande synpunkter framförs av *hovrätten för Västra Sverige. Länsstyrelsen i Örebro län* anser att kravet på avsevärt ogynnsammare villkor för att förköpsrätt skall få utövas vid försäljning efter hembud kan vålla tolkningsvårigheter och ifrågasätter om inte ordet »avsevärt» bör utgå. *Hovrätten för Västra Sverige* påpekar att hembudsregeln ger fastighetsägare möjlighet att genom en serie hembud testa kommunens avsikter. En sådan möjlighet skulle kunna mötas genom en regel som gjorde hembud bindande, i vart fall sedan det accepterats av kommunen. Några remissinstanser har ansett att skyldighet bör införas för kommun att besvara hembud. Hit hör *hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarkollegiet, länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Svenska sparbanksföreningen*.

Departementschefen. Enligt kommittéförslaget är hembudet inte bindande för fastighetsägaren. Om kommunen antar hembudet, står det ändå fastighetsägaren fritt att avstå från att sälja fastigheten till kommunen. Som påpekats under remissbehandlingen kan en sådan ordning vara olämplig för kommunen, eftersom kommunen tvingas ta ställning till de av säljaren angivna köpevillkoren utan att vara säker på att egendomen kan förvärfvas på dessa villkor. Den förmån som härigenom erbjuds fastighetsägaren är emellertid av betydande värde för denne och bidrar i sin mån till att förköpsrätten inte behöver bli en alltför svår belastning på fastighetsmarknaden. Jag delar därför kommitténs uppfattning i detta hänseende.

Inte heller kommunens förklaring att hembudet antas är bindande. En försäljning kommer till stånd först genom avtal. Som kommittén anfört skulle det emellertid vara stötande, om kommunen efter det att hembudet antagits skulle dra sig undan förvärvet. Ett sådant tillvägagångssätt torde inte heller behöva befaras i praktiken.

Kommunen måste uttryckligen anta hembudet för att hindra att det får rättsverkan mot kommunen. Om kommunen utan att anta hembudet inleder förhandlingar med säljaren men förhandlingarna inte leder till köp inom föreskriven tid, inträder den nyss antydda rättsverkan mot kommunen.

Den tidsfrist inom vilken kommun skall ta ställning till ett avgivet hembud bör överensstämja med den tidsfrist som kommunen har att iaktta när förköpsrätt skall utövas efter anmälan eller ansökan enligt 7 § andra stycket. Den av kommittén föreslagna tremånadersfristen har därför tagits upp i paragrafen. Också när det gäller den tid under vilken en fastighet skall vara befriad från förköp efter hembud anser jag att kommitténs för-

slag innefattar en lämplig avvägning. I paragrafen anges därför att förköp får ske i anledning av försäljning inom två år från hembudet endast om försäljningen sker på oförmånligare villkor än som gällde för hembudet.

Att avgöra om en senare försäljning sker på förmånligare eller oförmånligare villkor än som gällt för hembudet kan givetvis vara svårt. Kommittéförslaget innebär att priset i första hand skall vara avgörande. Om priset är detsamma eller högre, skall förköpsrätt föreligga endast om villkoren i övrigt är avsevärt ogynnsammare för säljaren än som gällt för hembudet. Är priset däremot lägre skall förköpsrätt alltid föreligga, oberoende av köpevillkoren i övrigt. Den i några remissyttranden framförda kritiken mot kommittéförslaget i denna del anser jag inte befogad. Kommittéförslaget utgör enligt min mening en väl avvägd lösning av de intressekonflikter som här kan föreligga mellan en fastighetsägare och kommunen. En reglering av förevarande frågor i enlighet med kommittéförslaget ger vidare relativt goda möjligheter att på förhand bedöma om förköpsrätt föreligger. Den i första stycket upptagna regeln överensstämmer därför i sak med bestämmelserna i 5 § i kommittéförslaget.

Enligt 2 § får förköpsrätt i vissa fall utövas av annan kommun än den där marken är belägen. En förutsättning är dock att marken ligger inom kommunblockets område. Det kan inte rimligen åläggas fastighetsägare att hembjuda fastigheten även till annan kommun än den där fastigheten är belägen utan kommunerna inom ett kommunblock får själva ombesörja att hembudet vidarebefordras till de andra kommuner som kan ha intresse härav. I första stycket i denna paragraf anges därför att hembud skall avges till markkommunen. Förköpsrätt kan sålunda inte utövas av någon kommun, om hembud som avgetts till markkommunen avvisats eller inte besvarats inom fristen.

En vanlig situation torde vara att en fastighetsägare som inte avser att sälja till kommunen har intresse av att få veta kommunens inställning till en viss förestående överlåtelse. Jag syftar närmast på sådana fall då det med hänsyn till obillighetsregeln kan vara ovisst om tillstånd till förköp kommer att lämnas. Det bör då finnas möjlighet för fastighetsägaren att få en bindande förklaring av kommunen att denna avstår från sin förköpsrätt, såvitt gäller den tilltänkta försäljningen. I andra stycket i paragrafen anges att om kommun på förhand förklarat sig avstå från förköpsrätt i fråga om viss fastighetsförsäljning, detta får den verkan att hinder föreligger mot att förköpsrätt utövas i anledning av försäljningen. Det är svårt att på förhand bedöma i vilken omfattning sådana förhandsbesked kan komma att begäras och vilket underlag för kommunens ställningstagande som i de enskilda fallen kan komma att stå till buds. Med hänsyn härtill har underlåtenhet att lämna förhandsbesked inte förenats med någon påföljd. Jag förutsätter att kommunerna kommer att lämna förhandsbesked i sådana fall där det utan närmare utredning kan konstateras att kommunalt förköp inte är

aktuellt. Också förklaring enligt andra stycket har verkan gentemot andra kommuner, som skulle ha kunnat utöva förköpsrätt.

Några remissinstanser har ansett att kommunerna bör åläggas att besvara hembud. För egen del anser jag i likhet med kommittén att en sådan skyldighet kunde komma att medföra en avsevärd administrativ belastning för kommunerna. Någon generell skyldighet för kommunerna att besvara hembud bör därför inte föreskrivas. Om kommunen fattat beslut i anledning av hembud eller om förklaring avgetts enligt andra stycket, bör dock kommunen vara skyldig att underrätta fastighetsägaren. Bestämmelser härom torde kunna meddelas av Kungl. Maj:t.

I redaktionellt hänseende avviker departementsförslaget från kommitténs förslag på det sättet att uttrycket hembud ersatts med det modernare uttrycket erbjudande.

5 §.

Paragrafen, som motsvarar 3 § första stycket i kommittéförslaget, innehåller bl. a. regler om förköpsrättens innebörd och om jämkning av köpevillkor.

Departementschefen. I paragrafens första stycke anges att förköpsrätten innebär en rätt för kommunen att få förvärva egendomen från säljaren på de villkor som avtalats mellan denne och köparen. Kommunens förvärv med stöd av förköpsrätten kallas förköp. Att förköpet sker från säljaren innebär att köparens förvärv inte längre kan göras gällande. Detta förhållande — att köparen förlorar sin rätt till fastigheten — kommer till uttryck i 12 § första stycket, där det sägs att hans förvärv för sin giltighet är beroende av att förköp inte sker. Till sin natur är förköpet ett tvångsförvärv men på grund av bestämmelsen i 11 § om att egendomen skall anses ha övergått från säljaren till kommunen genom frivillig överlåtelse på de villkor som avses i 5 § kommer förköpet att vila på avtalsmässig grund. De närmare konsekvenser som detta får för rättsförhållandet mellan kommunen å ena sidan samt säljaren och andra rättsägare i fastigheten å andra sidan behandlas i anslutning till 11 §.

Regeln i första stycket att kommunen skall förvärva egendomen på de villkor som avtalats mellan säljaren och köparen syftar på samtliga bestämmelser som gäller för den aktuella försäljningen. Tillämpningen av denna princip kompliceras av att parterna som regel upprättar dubbla köpehandlingar vid försäljning av fast egendom, nämligen dels köpekontrakt, dels köpebrev. Förfarandet vid förköp leder emellertid enligt departementsförslaget ofta till att kommunen vid anmälan eller underrättelse om en fastighetsförsäljning får del endast av köpebrevet, vilket vanligen innehåller bara uppgift om fastigheten, parternas namn och köpeskillingen samt säljarens kvittering av köpeskillingen. Övriga avtalsbestämmelser tas upp i den

verkliga fångeshandlingen, dvs. köpekontraktet. Till det sagda kommer den komplikationen att enligt gällande rätt avtalsbestämmelse kan vara giltig även om den inte tas upp i fångeshandlingen. Formkravet anses sålunda inte gälla exempelvis sidoavtal om försäljning av lös egendom, avtal om annan köpeskilling än den i köpehandlingen upptagna och förbehåll om beståndet av nyttjanderätt.

De här angivna problemen har i viss mån förelegat också när det gäller förköpsrätten i jordabalksförslagen. Det år 1909 avgivna förslaget till jordabalk innehöll sålunda en regel att, om bestämmelse träffats utöver vad som innefattades i köpehandlingen om skyldighet för köparen att fullgöra något eller förbehåll gjorts om nyttjanderätt m. m., bestämmelsen skulle vara utan verkan mot den som ville lösa, om det inte visades att han kände till vad som avtalats när han instämde sin talan om förköp. I 1947 års och senare jordabalksförslag upptogs inte någon motsvarande regel, vilket sammanhänger med att förslagen — till skillnad från 1909 års förslag — i fråga om formkravet innehöll den regeln att köpevillkor som ej intagits i köpehandlingen skulle vara utan verkan. I sistnämnda avseende innebär det till lagrådet remitterade förslaget till jordabalk att köpehandlingen skall innehålla uppgift om parterna, fastigheten och köpeskillingen samt säljarens överlåtelseförklaring och vissa särskilt uppräknade slag av köpevillkor.

Det anförda visar att det som regel inte är tillräckligt för kommunen att få del av den köpehandling som överlämnas till kommunen i samband med anmälan eller underrättelse om försäljningen. Kommunen måste dessutom ha tillgång till köpekontraktet, om sådan handling upprättats men inte överlämnats vid anmälan eller underrättelse. Med hänsyn till att formkravet vid fastighetsköp enligt gällande rätt såväl som enligt det remitterade jordabalksförslaget upprätthålls i endast begränsad omfattning får även överenskommelser vid sidan av köpehandlingarna betydelse för kommunen. I andra stycket tas därför upp en regel som ålägger säljaren att på anmodan av kommunen upplysa om sådana för försäljningen gällande bestämmelser som inte framgår av köpehandlingen. Med köpehandlingen avses här den fångeshandling som kommit kommunen till handa i samband med anmälan eller underrättelse om försäljningen. Får kommunen på det sättet bara del av köpebrev, kan alltså upplysningsskyldigheten avse såväl köpekontrakt, om sådant upprättats, som eventuella sidoöverenskommelser.

När det gäller frågan om påföljden för underlåtenhet att lämna upplysning om viss avtalsbestämmelse anser jag inte att man kan låta bestämmelsen utan vidare bli utan verkan. Detta skulle innebära ett alltför starkt ingrepp mot säljaren. Kommunen bör rimligen ha en viss skyldighet att utreda vilka bestämmelser som gäller mellan säljaren och köparen. Brister kommunen i detta åliggande, bör det inte gå ut över säljaren. Jag föreslår därför att någon påföljd över huvud taget inte skall inträda för säljaren, om kommunen när förköpsrätten utövades ägde eller bort äga kännedom

om avtalsbestämmelse som inte framgår av köpehandlingen. Hur långt kommunens undersökningsskyldighet sträcker sig får bli beroende på förhållandena i det enskilda fallet. Om kommunen varken ägt eller bort äga kännedom om viss avtalsbestämmelse, bör bestämmelsen normalt inte få göras gällande mot kommunen. Framstår säljarens underlåtenhet med hänsyn till omständigheterna som ursäktlig eller föreligger eljest särskilda omständigheter, bör emellertid undantag kunna göras från nämnda regel.

Vid förköp skall i princip samtliga mellan säljaren och köparen avtalade villkor gälla för kommunen. Denna regel kan emellertid inte få gälla utan inskränkning. Avtalet mellan säljaren och köparen kan innehålla åtaganden från köparens sida av sådan beskaffenhet att de omöjligen kan uppfyllas av kommunen. För att kommunen i ett sådant fall skall ha praktisk möjlighet att utöva förköpsrätten, måste avtalsinnehållet kunna jämkas. Jag vill i sammanhanget erinra om att en bestämmelse om rätt till jämkning upptogs i lagberedningens förslag om förköpsrätt (5 kap. 6 § i 1960 års jordabalksförslag). De jämkningar som enligt förslaget skulle kunna äga rum avsåg såväl tidpunkten för köpeskillingens erläggande och tillträdesdagen som villkor av personlig natur. I sistnämnda hänseende innebar förslaget från förköparens synpunkt att villkoret kunde jämkas så att han i stället för att fullgöra åtagandet hade att utge särskild gottgörelse. Kommittéförslaget innehåller i 3 § första stycket en likartad reglering.

Med den innebörd som förköpsrätten får enligt departementsförslaget föreligger inte något egentligt behov av jämkning i fråga om tidpunkten för köpeskillingens erläggande och tillträdesdagen. När förköpet fullbordats har kommunen att tillträda fastigheten, om avtalet mellan säljaren och köparen berättigar till det, och att fullgöra betalning enligt avtalets bestämmelser. Däremot måste jämkning kunna komma i fråga i sådana fall där köparen gjort ett personligt åtagande eller där det annars är oundgängligt med hänsyn till åtagandets art. Jämkningsen bör kunna gå ut på att åtagandet ej alls skall gälla eller ges sådant ändrat innehåll att det kan fullgöras av kommunen. Om jämkningen vållar säljaren förlust skall förlusten ersättas av kommunen.

Det bör i detta sammanhang understrykas att det enligt departementsförslaget — till skillnad från kommitténs förslag — inte finns utrymme för att ålägga köparen någon fullgörelse mot säljaren, sedan förköpet fullbordats.

Frågan huruvida visst åtagande från köparens sida får göras gällande mot kommunen bör inte få hållas öppen hur länge som helst. Jag föreslår därför att kommunen, om den önskar få jämkning av köpeavtalet till stånd, skall väcka talan om jämkningen inom tre månader från det förköpet fullbordades. Väcks inte sådan talan, bör rätten till talan vara förlorad och åtagandet därmed gällande mot kommunen. En särbestämmelse

behövs för det fall att kommunen när förköpsrätten utövades ej ägde kännedom om den bestämmelse som föranleder jämkningen. Tiden för talans väckande bör då räknas från den dag då det blev avgjort att bestämmelsen får göras gällande mot kommunen. Ett sådant avgörande kan komma till stånd genom att kommunen erkänner att bestämmelsen får göras gällande eller domstolen prövar saken enligt andra stycket andra punkten.

I förköpets natur ligger att förvärvet inte kan komma till stånd utan att fastighetsägaren först avhänt sig fastigheten. Någon måste alltså ha träffat avtal med honom om köp av egendomen. I praktiken sker detta som regel genom att bägge parter underskriver ett köpekontrakt. Den omständigheten att köpet på grund av bestämmelse i köpehandlingen är för sin giltighet beroende av villkor hindrar inte kommunen från att utöva förköpsrätten. Det är heller inte en förutsättning för förköpsrätten att köparen eller säljaren underrättar kommunen om köpet. Får kommunen ändå reda på att en försäljning skett, föreligger formell möjlighet att utöva förköpsrätt. En annan sak är att det ofta kan vara lämpligt även från kommunens synpunkt att avvakta med ställningstagandet i förköpsfrågan tills försäljningen anmäls för kommunen eller bringas till dess kännedom genom underrättelse från lantbruksnämnd, länsstyrelse eller inskrivningsdomare.

I grundsatsen att fastighetsägaren måste ha avhänt sig fastigheten för att förköp skall kunna ske ligger också att avhändelsen måste vara bindande mot fastighetsägaren. Formkravet vid fastighetsköp måste exempelvis ha uppfyllts. Om någon annan s. k. ursprunglig ogiltighetsanledning kan göras gällande mot försäljningen — såsom att köpehandlingen är förfalskad eller utfärdad på ägarens vägnar av någon som saknade behörighet eller att ägaren var i konkurs eller omyndig när han utfärdade handlingen — drabbar denna också förköpet. Att förköpet kan gå om intet på grund av innehållet i avtalet mellan säljaren och köparen kommer att närmare beröras vid 11 §.

6 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantagande av lös egendom.

Departementschefen. Som närmare utvecklats i den allmänna motiveringen omfattar förköpet enligt departementsförslaget primärt all egendom som ingår i försäljningen, således även lös egendom. Under vissa förutsättningar skall dock lös egendom kunna undantas från förköpet. Egendomen tillfaller då i stället köparen. Undantagande skall alltid ske, om köparen begär det. På begäran av kommunen skall lös egendom undantas, om den utan olägenhet kan skiljas från återstoden. Innebörden av denna gränsdragning har redan berörts i den allmänna motiveringen.

Vid undantagande måste köpeskillingen fördelas mellan kommunen och

köparen. Fördelningen bör ske på det sättet att köparen får betala så mycket av köpeskillingen som belöper på det som undantagits och kommunen betala återstoden. En bestämmelse av detta innehåll tas upp i första stycket tredje punkten.

Frågan om undantagande av lös egendom bör inte få stå öppen under någon längre tid. I första stycket sista punkten föreskrivs därför att köparen eller kommunen måste väcka talan om undantagande senast inom tre månader från det förköpet fullbordades. Annars är rätten till talan förlo-rad, vilket innebär att den lösa egendomen slutgiltigt omfattas av förköpet.

Självfallet är det inte nödvändigt att rättegång inleds för att lös egendom skall kunna föras över till köparen. Parterna kan träffa överenskom-melse under hand om undantagandet och om fördelningen av köpeskillingen. Även säljaren bör emellertid biträda en sådan uppgörelse. I annat fall blir kommunen ansvarig för hela köpeskillingen i förhållande till säljaren, dvs. resultatet blir detsamma som om kommunen förvärvat den lösa egendomen genom förköpet och sedan överlätit den vidare till köparen.

I andra stycket ges vissa regler angående rättegången när lös egendom tas undan från förköp. Förslaget innebär att processen skall föras mellan kommunen och köparen, varvid den som yrkar undantagandet får väcka talan. Eftersom undantagandet också angår säljaren bör denne ges möjlig-het att föra talan i målet såvitt angår hans rätt. Det torde böra åläggas rätten att underrätta säljaren om rättegången. Rättens prövning föreslås gälla inte bara frågan om undantagande från förköpet av lös egendom utan även spörsmålet om fördelning av betalningsskyldigheten mellan kommunen och köparen.

7 §.

Paragrafen motsvarar närmast 7 och 8 §§ i kommittéförslaget och inne-håller bestämmelser om sättet för utövande av förköpsrätt och om den tid inom vilken förköpsrätten skall utövas.

Departementschefen. Enligt kommittéförslaget ålåg det kommun som beslutat att utöva förköpsrätt att väcka talan om förköpet vid domstol. Stämningsansökan skulle inges inom viss tidsfrist vid äventyr att förköpsrät-ten annars gick förlorad. Talans väckande var alltså det väsentliga momen-tet vid utövande av förköpsrätt. Eftersom något obligatoriskt domstolsför-farande inte skall förekomma enligt departementsförslaget, blir förfarandet ett annat än vad kommittéförslaget innebär. Med departementsförslagets utformning av förköpsrätten knyts de avgörande rättsverkningarna i stället till kommunens beslut att utöva förköpsrätt. Beslutet kommer att inverka på rättsläget inte bara för säljare och köpare utan även för tredje man. Med hänsyn härtill är det ändamålsenligt att beslutet ges publicitet i den form som normalt utnyttjas beträffande förfoganden över fast egendom, nämli-

gen genom en anteckning i fastighetsboken. Det bör därför åligga kommunen att anmäla förköpsbeslutet till vederbörande inskrivningsdomare för anteckning i fastighetsboken. Anteckning bör göras för varje fastighet som ingår i försäljningen. Om försäljningen avser fastigheter inom skilda inskrivningsavdelningars områden, bör varje berörd inskrivningsdomare underrättas.

Kommun som beslutat att utöva förköpsrätt bör också vara skyldig att ofördröjligen underrätta säljaren och köparen om beslutet. Om sättet för underrättelsen stadgas i 15 §. Om förköpsbeslutet avser fastighet inom annan kommuns område, bör även den andra kommunen underrättas på samma sätt.

Jag föreslår att anmälan till inskrivningsdomaren och de nu nämnda underrättelserna görs till ett led i själva utövandet av förköpsrätten och att kommunen åläggs att för inskrivningsdomaren förete bevis om underrättelserna i samband med att förköpsbeslutet anmäls för anteckning i fastighetsboken. Härigenom blir det möjligt att låta tidsfristen för påkallande av prövning av förköpsfrågan hos Kungl. Maj:t börja löpa från den dag då anteckning om kommunens förköpsbeslut görs i fastighetsboken. Jag återkommer till denna fråga i anslutning till 9 §.

Andra stycket innehåller bestämmelser om den tidsfrist inom vilken kommunen har att utöva förköpsrätt. Jag föreslår att fristen i allmänhet räknas från lagfartsansökan eller, om förvärvstillstånd fordras enligt jordförvärvslagen eller 1916 års lag från det tillstånd söktes. Lagfartsansökan får alltså betydelse bara i de fall när tillstånd inte krävts enligt nyssnämnda lagar. Samordningen mellan förfarandet enligt å ena sidan jordförvärvslagen och 1916 års lag samt å andra sidan förköpslagen behandlas närmare i anslutning till förslagen till ändringar i de förstnämnda lagarna.

Enligt kommittéförslaget ålägg det som en huvudregel säljaren eller köparen att med överlämnande av avskrift av fångeshandlingen anmäla försäljning av fast egendom för kommunen. Departementsförslaget tillgodoser kommunens intresse av att få kännedom om fastighetsförsäljningar på annat sätt. När lagfart eller förvärvstillstånd sökts skall det åligga inskrivningsdomaren resp. lantbruksnämnden och länsstyrelsen att ofördröjligen underrätta kommunen om ansökan och samtidigt översända avskrift av fångeshandlingen. De bestämmelser som behövs för att åstadkomma en sådan ordning torde få meddelas av Kungl. Maj:t.

Rätten för säljaren eller köparen att själv anmäla förvärvet till kommunen står dock öppen även enligt departementsförslaget. Parterna i köpet kan därigenom åstadkomma att tidsfristen för kommunen att utöva förköpsrätt börjar löpa. Denna möjlighet torde få betydelse framför allt när det gäller sådana förvärv som inte är underkastade tillståndsplikt enligt jordförvärvslagen eller 1916 års lag. Köparen kan i sådant fall ha intresse av att dröja med att söka lagfart men ändå önska få klarhet i förköpsfrågan. Om det i ett tillståndsärende eller ett lagfartsärende blir utrett att kommu-

nens tidsfrist löpt ut efter frivillig anmälan, kan ärendet prövas utan att förköpsfrågan behöver beaktas.

En grundläggande förutsättning för att kommunen skall kunna ta ställning till om förköpsrätten skall utövas är att kommunen har tillgång till köpehandlingen. Tidsfristen för kommunen bör med hänsyn härtill inte börja löpa förrän kommunen har tillgång till köpehandlingen. Denna princip tillgodoses i tillräcklig grad om lantbruksnämnden eller inskrivningsdomaren ofördröjligen tillställer kommunen en avskrift av den vid ansökan om förvärvstillstånd resp. lagfart fogade köpehandlingen. Om tillstånd söktes utan att köpehandling bifogats, behövs emellertid en särskild regel. Tiden bör i sådant fall räknas först från det kommunen mottog handlingen. Samma regel bör gälla för frivillig anmälan till kommunen.

Anmälan enligt andra stycket skall göras hos den kommun, där den försälda egendomen är belägen. Också underrättelse från lantbruksnämnd, länsstyrelse eller inskrivningsdomare skall riktas till markkommunen. Som jag tidigare anfört kan förköpsrätt visserligen i vissa fall utövas av annan kommun än den där marken är belägen. När det gäller sådan anmälan eller underrättelse har jag — liksom i fråga om hembud — emellertid inte ansett nödvändigt med särskilda bestämmelser i syfte att tillförsäkra andra kommuner än markkommunen kännedom om gjorda försäljningar. Det är här fråga om en samverkan mellan kommuner inom samma kommunblock och det bör enligt min mening ankomma på kommunerna själva att i mån av behov genom inrättande av särskilt gemensamt organ eller på annat sätt åstadkomma att anmälningar eller underrättelser vidarebefordras till övriga kommuner inom blocket. Avser försäljningen egendom som är belägen i flera kommuner skall givetvis anmälan och underrättelse göras till samtliga kommuner, där marken är belägen.

Beträffande längden av den frist som bör stå kommun till buds för ett avgörande i förköpsfrågan har kommittén framhållit att köp av fast egendom ofta föregås av tekniska och ekonomiska utredningar av kvalificerad art. Ett kommunalt förvärv måste vidare behandlas i flera kommunala instanser med fullmäktige som beslutande organ. Även om formerna för kommunala beslut i markförvärvsärenden skulle komma att förenklas kan fristen enligt kommitténs mening knappast bestämmas till kortare tid än tre månader. Av hänsyn till fastighetsägarens och köparens intressen samt till omsättningen på fastighetsmarknaden borde fristen inte heller göras längre. Några remissinstanser har ansett det otillfredsställande att frågan om ett köpeavtal skall bestå kan komma att hållas svävande under så lång tid som tre månader. Från kommunalt håll har emellertid ifrågasatts om en frist på tre månader erbjuder tillräckligt rådrum för kommunerna. Särskilt i de fall då kommunerna måste finansiera markförvärvet genom att ta upp underställningspliktiga lån skulle det kunna uppstå avsevärda svårigheter att iaktta den föreslagna tidsfristen.

Vid bestämmandet av tidsfristen för kommunen att utöva förköpsrätten måste — som kommittén funnit — en avvägning göras mellan kommunens behov av att få tillräckligt rådrum för sitt ställningstagande i förköpsfrågan och enskildas intresse av att försäljningen inte hålls svävande alltför länge. Enligt min mening är en tidsfrist om tre månader i och för sig i kortaste laget för kommunerna. Det bör emellertid vara möjligt för kommunen att hålla en hög beredskap och att därigenom nedbringa den behövliga tiden för sitt ställningstagande i förköpsfrågan. Om fristen görs längre än kommittén länkt sig, kan det befaras att olägenheterna blir stora för fastighetsmarknaden. Jag är därför inte beredd att förorda en längre frist än tre månader.

Om förköpsrätt inte utövas inom föreskriven tid, blir följden att förköpsrätten går förlorad för kommunen. För att denna påföljd inte skall inträda måste kommunen ha beslutat om förköp, ha sänt underrättelser till säljare och köpare samt i vissa fall annan kommun och vidare ha anmält beslutet till inskrivningsdomaren. Anmälan måste ske senast på den inskrivningsdag som infaller näst efter fristen. Det är självfallet inte nödvändigt att kommunens beslut vunnit laga kraft inom fristen. Även om kommunalbesvär skulle ha anförts mot beslutet, skall detta antecknas i fastighetsboken och förfarandet fortgå. Denna fråga behandlas ytterligare under 9 och 10 §§.

Skulle kommunen ha beslutat om förköp men inte anmält beslutet i tid, förfaller verkan av beslutet. Följden härav blir att avtalet mellan säljaren och köparen behåller sin giltighet. En tvist huruvida förköpsrätt utövats i rätt tid blir att behandla som en vanlig tvist om äganderätt till fast egendom.

8 §.

I förevarande paragraf regleras förhållandet mellan kommunalbesvärsprövningen och prövningen av förutsättningarna för förköp enligt 9 §.

Departementschefen. I flera av de tidigare behandlade paragraferna anges vissa förutsättningar, som måste vara uppfyllda för att förköpsrätt skall föreligga. Av vad jag anförts i den allmänna motiveringen framgår att en rättslig prövning av förutsättningarna i vissa fall skall kunna ske hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Den närmare regleringen av detta förfarande, som kan inledas på initiativ av säljaren eller köparen eller i vissa fall den kommun där marken är belägen, tas upp i 9 §. Den prövning som Kungl. Maj:t har att göra enligt reglerna i 9 § kan i viss mening sägas innefatta en prövning av förutsättningarna för det kommunala beslutet att utöva förköpsrätt.

En prövning av kommunens beslut kan komma till stånd även genom kommunalbesvär. Enligt 76 § kommunallagen äger medlem av kommunen som gör gällande att beslutet inte överensstämmer med bestämmelserna i 3 § kommunallagen om den kommunala kompetensen anför besvär hos länsstyrelsen över beslut av fullmäktige. I länsstyrelsens utslag får ändring sökas

hos regeringsrätten. Om särskilda bestämmelser inte ges för denna besvärspövning, torde prövningen komma att omfatta också frågan om beslutet slår i överensstämmelse med förköpslagen. Frågan om förköpsrätt föreligger skulle alltså kunna prövas både av Kungl. Maj:t i statsrådet och av regeringsrätten.

Beträffande förhållandet mellan 1 § i förslaget till förköpslag och bestämmelserna om den kommunala kompetensen i 3 § kommunallagen har tidigare framhållits att förköpsrättens tillämpningsområde under alla förhållanden kommer att vara begränsat av den kommunala kompetensen men att den kommunala kompetensen utgör en alltför oviss och svårbestämbar begränsning och inte heller tillgodoser rättssäkerhetskraven. På grund härav har i 1 § tagits upp en för lagstiftningens syfte anpassad särskild begränsning av förköpsrätten.

Mot denna bakgrund ter det sig enligt min mening naturligt att prövningen huruvida förutsättningar för förköpsrätt föreligger enligt 1 § i första hand anförtros de berörda parterna själva. Om kommunmedlem vill göra gällande att det markförvärv som avses med förköpsbeslutet inte faller inom den kommunala kompetensen bör han däremot ha möjlighet att få denna fråga prövad enligt samma regler som om beslutet avsett ett frivilligt förvärv. Ett sådant resultat åstadkommes genom den i förevarande paragraf upptagna regeln. Med en sådan ordning undviks också att samma fråga prövas av flera myndigheter i sista instans. Länsstyrelse och regeringsrätt får att pröva huruvida förvärvet faller inom den kommunala kompetensen enligt 3 § kommunallagen medan Kungl. Maj:t i statsrådet prövar frågan om tillstånd till förköp får ges med hänsyn till innehållet i 1 § förköpslagen. Om förvärvet vid kommunalbesvärspövningen anses falla utanför den kommunala kompetensen, kan givetvis tillstånd till förköp inte ges. Den omständigheten att visst förvärv anses falla inom den kommunala kompetensen hindrar däremot inte att tillstånd till förköp kan vägras. Kungl. Maj:t kan finna skäl att vägra förköpstillstånd t. ex. om egendomen inte anses erforderlig för tätbebyggelse eller om den är belägen utom kommunens område.

Av regeln i förevarande paragraf följer också att frågan om hinder mot förköp på grund av bestämmelserna i 3 och 4 §§ förköpslagen inte kan komma under bedömande i samband med kommunalbesvär. Också när det gäller obillighetsregeln i 9 § förköpslagen är prövningen till följd av bestämmelsen i förevarande paragraf förbehållen Kungl. Maj:t i statsrådet.

Kommunalbesvär kan anföras också på den grunden att beslutet ej tillkommit i laga ordning, att det står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet som fattat beslutet. Med stöd av denna besvärgrund kan en utpräglad legalitetsprövning av förköpsbeslutet åstadkommas. Den prövning som skall ske hos Kungl. Maj:t enligt 9 § förköpslagen är däremot inte inriktad på att vara en sådan legalitetsprövning.

Som framgår av 9 § förfaller förköpsbeslutet om tillståndsansökan inte inges inom en månad från det säljaren eller köparen anmält att de bestrider förköpsrätt. Om i en sådan situation besvär skulle ha anförts mot beslutet, torde besvären kunna lämnas utan vidare åtgärd. Om tillstånd till förköp sökts av kommunen och besvär anförts, synes handläggningen av besvären och tillståndsfrågan böra i viss mån samordnas. I allmänhet torde det vara mest ändamålsenligt att besvären avgörs innan tillståndsfrågan tas upp till prövning. I varje fall bör tillstånd inte meddelas innan kommunens beslut vunnit laga kraft.

9 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser angående prövningen hos Kungl. Maj:t av frågan om tillstånd till förköp.

Departementschefen. Som redan utvecklats i den allmänna motiveringen är kommunen skyldig att söka tillstånd till förköpet hos Kungl. Maj:t om säljaren eller köparen bestrider förköpsrätten. Regeln härom ges i första stycket första punkten. Andra stycket innehåller närmare bestämmelser om bestridandet och om kommunens ansökan om förköpstillstånd. Jag återkommer till dessa bestämmelser i det följande. Bestrids inte förköpsrätten, går förköpet som framgår av 10 § i fullbordan.

I fortsättningen av första stycket ges bestämmelser om tillståndsprövning hos Kungl. Maj:t. Tillstånd skall vägras i tre olika fall, vilka hänför sig (1) till den allmänna begränsningsregeln i 1 § och bestämmelsen i 2 § om begränsning av förköpsrättens tillämpningsområde till kommunens eller kommunblockets område, (2) till hembudsregeln i 4 § första stycket och (3) till obillighetsregeln. Uppräkningen av fall när förköpstillstånd skall vägras är uttömmande. Om inte något av fallen är för handen, skall alltså tillstånd ges. En annan sak är att kommunens ansökan om förköpstillstånd i vissa fall bör lämnas utan åtgärd av Kungl. Maj:t. Så kan exempelvis vara fallet om förköpsrätt utövats i strid med reglerna i 3 § eller 4 § andra stycket eller utövats för sent eller om förköpstillstånd sökts för sent eller lagfart beviljats för köparen eller förvärvstillstånd getts. Detsamma gäller om kommunens beslut om förköp blivit undanröjt efter kommunalbesvär. Det sistnämnda innebär alltså att Kungl. Maj:t inte skall överpröva det kommunala beslutet. Om Kungl. Maj:t — som har att pröva ärendet bara på de grunder som anges i förevarande paragraf — skulle ge tillstånd till förköpet i ett fall där enligt vad som nu har sagts kommunens ansökan i stället bort lämnas utan åtgärd, blir inte förköpet därmed giltigt. De ifrågavarande ogiltighetsanledningarna kan återopas även sedan förköpet fullbordats. I sista hand ankommer det på domstol att ta ställning till om en sådan ogiltighetsanledning föreligger i samband med tvist om äganderätten till den fasta egendomen. Läget är ett annat beträffande de frågor som enligt uppräkn-

ningen i första stycket kan leda till att förköpstillstånd vägras. Dessa frågor avgörs slutgiltigt av Kungl. Maj:t.

Det förtjänar att understrykas att förköpstillståndet inte kan begränsas till viss del av såld fastighet eller till viss eller vissa fastigheter vid en försäljning av flera fastigheter. Tillstånd måste gälla allt eller intet. Detta hindrar emellertid inte att en uppdelning av den försålda egendomen mellan kommunen och köparen ändå kan åstadkommas. Vid tillämpningen av obillighetsregeln kan — som redan utvecklats i den allmänna motiveringen — Kungl. Maj:t beakta en överenskommelse mellan kommunen och köparen om fördelning av egendomen mellan dem. En sådan överenskommelse innebär att kommunen genom förköpet förvärvar all den försålda egendomen och att köparen från kommunen förvärvar den del som enligt överenskommelsen skall tillfalla honom. Överenskommelsen blir juridiskt bindande mot kommunen bara om den uppfyller formreglerna för överlåtelse av fast egendom.

För att förköpstillstånd skall kunna vägras på den grund att hinder mot förköp föreligger enligt hembudsregeln i 4 § första stycket måste försäljningen avse den egendom som ägaren tidigare hembjudit kommunen att förvärva. Så snart i försäljningen ingår någon av förköpsrätten omfattad egendom som inte berörts av tidigare hembud får förköpstillstånd inte vägras under åberopande av 4 §.

I fråga om obillighetsregeln är det i första hand förhållandet mellan säljare och köpare som kan föranleda att tillstånd till förköp skall vägras. Om det med hänsyn till den personliga eller ekonomiska gemenskap som råder mellan dem är obilligt att förköp äger rum, skall tillstånd inte ges. Bedömningen av obillighetsfrågan torde i dessa fall ofta kunna ske med ledning av bestämmelserna i köpeavtalet. Är intressegemenskapen sådan att det vore obilligt att tillåta förköp, torde detta i allmänhet ha kommit till uttryck i avtalet och påverkat priset eller andra bestämmelser. Fall kan emellertid uppkomma där det — utan att intressegemenskap föreligger mellan säljare och köpare — med hänsyn till vissa villkor för eller omständigheter vid försäljningen skulle framstå som obilligt om kommunen kunde inträda. Det kan här vara fråga om förhållanden som gör att särskilt köparen har ett speciellt intresse av att förvärvet består. Om t. ex. en överläten fastighet är särskilt ägnad att utnyttjas i köparens rörelse eller annars avsevärt underlättar hans utkomstmöjligheter och sådana fördelar inte kan vinnas genom förvärv av annan fastighet, bör förköpstillstånd inte medges.

När det gäller förfarandet i samband med tillståndsprövningen vill jag först erinra om att förköpsrätten enligt 7 § utövas genom att kommunen beslutar om förköp samt anmäler beslutet till inskrivningsdomaren för anteckning i fastighetsboken. Dessförinnan skall kommunen underrätta säljaren och köparen om förköpsbeslutet. För att anmälan skall kunna tas upp och antecknas i fastighetsboken måste den vara åtföljd av bevis om att

underrättelseskyldigheten fullgjorts. Den tidsfrist som skall gälla för säljare och köpare att anmäla bestridande av förköpsrätten kan med denna anordning räknas från det förköpsrätten utövades, dvs. den inskrivningsdag då kommunens anmälan om förköpet togs upp och antecknades i fastighetsboken.

Förfarandet med anmälan till inskrivningsdomaren och anteckning i fastighetsboken vid förköpsrättens utövande underlättar för inskrivningsdomaren att i lagfartsärenden få upplysning huruvida förköpsrätt föreligger i anledning av viss försäljning. För att ytterligare tillvarata de fördelar som det innebär om fastighetsboken innehåller uppgift i dessa avseenden, föreskrivs i andra stycket att också anmälan om bestridande skall inges till inskrivningsdomaren och antecknas i fastighetsboken. Med ett sådant förfarande kan tidsfristen för kommun att söka tillstånd till förköp räknas från det bestridande anmäldes, dvs. den inskrivningsdag då anmälan togs upp och antecknades i fastighetsboken.

Längden av den tidsfrist som skall gälla för säljare eller köpare att inkomma med anmälan om bestridande måste självfallet bestämmas så att säljaren och köparen får viss betänketid. Det är å andra sidan av vikt både för kommunen och de enskilda att förköpsfrågan avgörs så snabbt som möjligt. Med hänsyn härtill och till att anmälan kan utformas ytterst kortfattat och inte behöver innehålla någon närmare redogörelse för grunderna för bestridandet, anser jag fristen kunna sättas till en månad. Eftersom bestridandet skall antecknas i fastighetsboken bör fristen emellertid utgå på den inskrivningsdag som infaller näst efter en månad från det förköpsrätten utövades.

Som jag tidigare anfört skall kommunens frist att söka tillstånd till förköp räknas från det bestridandet antecknades i fastighetsboken. Också denna tidsfrist anser jag kunna bestämmas till en månad. Om kommunen inte söker tillstånd inom fristen är förköpet utan verkan.

De hittills behandlade reglerna har avsett tvister mellan en kommun som utövat förköpsrätt, å ena sidan, samt säljare eller köpare, å andra sidan. Eftersom en kommun i vissa fall får utöva förköpsrätt också i fråga om mark inom annan kommun kan intressekonflikter uppkomma även mellan kommuner. Denna fråga har uppmärksamrats i tredje stycket av förevarande paragraf. Den föreslagna regleringen innebär att markkommunen äger påkalla Kungl. Maj:ts prövning av den andra kommunens förköpsrätt. Markkommunen behöver alltså inte — såsom fallet är med säljare och köpare — bestrida förköpsrätten genom en anmälan till inskrivningsdomaren. Eftersom markkommunen enligt 7 § skall underrättas i samma ordning som säljare och köpare om att förköpsrätt utövats har den frist inom vilken Kungl. Maj:ts prövning skall påkallas bestämts på samma sätt som när det gäller säljares eller köparens bestridande, dvs. tidsfristen är en månad från det förköpsrätten utövades.

Den prövning som skall äga rum när markkommunen påkallar Kungl. Maj:ts prövning av frågan om en annan kommuns befogenhet att utöva förköpsrätt bör avse endast de särskilda förutsättningar som gäller för kommuns rätt att förvärva mark inom annan kommun. Dessa förutsättningar anges i 2 §. Markkommunen kan i enlighet härmed åberopa två grunder för sitt bestridande av förköpsrätten. Kommunen kan göra gällande att samtycke till förköpet saknas. Vidare kan göras gällande, att egendomen över huvud taget inte ligger inom kommunblockets område. Frågan om samtycke spelar då ingen roll. Det bör påpekas att den senare av dessa grunder för bestridandet kan åberopas även av säljare och köpare. Bristande samtycke däremot kan bara åberopas av markkommunen.

Genom att förlägga prövningen hos Kungl. Maj:t vinner man den fördelen att tidpunkten för förköpets fullbordan blir enkel att bestämma. Det bör tilläggas, att antalet fall av detta slag torde bli mycket litet och att prövningen bara i undantagsfall kommer att avse enbart de förutsättningar som anges i 2 §.

Närmare bestämmelser angående tillståndsprövningen i anledning av att förköpsrätt utövats torde få meddelas av Kungl. Maj:t.

10 §.

I paragrafen anges den tidpunkt då förköpet blir fullbordat.

Departementschefen. Med den av mig föreslagna utformningen av förköpsrätten kommer förköpet till stånd utan att det dessförinnan sker någon obligatorisk prövning av om förutsättningarna för förköpet är för handen. Förslaget förutsätter genomgående att den som berörs av förköpet själv handlar för att få en prövning till stånd. Prövningen kan åstadkommas på tre olika vägar. För det första kan kommunens beslut om förköp angripas genom kommunala besvär av den som är berättigad att anföra sådana besvär. Genom denna prövning blir de i kommunallagen upptagna förutsättningarna för kommunens beslut slutgiltigt prövade. I denna del kan jag hänvisa till 8 §. För det andra kan säljare eller köpare eller i vissa fall markkommunen åstadkomma tillståndsprövning enligt 9 §. Sedan Kungl. Maj:t gett tillstånd till förköpet är de förutsättningar som avses i uppräkningsen i 9 § första stycket och i 9 § tredje stycket slutgiltigt prövade. Återstående förutsättningar, vilka kan vara av vitt skilda slag, prövas av allmän domstol. Det är då i princip fråga om en tvist om äganderätten till fast egendom.

Sedan de båda förstnämnda prövningsmöjligheterna är uttömda, vilket innebär att kommunens beslut om förköp står fast och att förköpstillstånd lämnats eller tiden för bestridande av förköpsrätten enligt 9 § första stycket eller för ansökan enligt 9 § tredje stycket gått till ända utan att bestridande anmälts eller ansökan gjorts, är enligt förevarande paragraf förköpet

fullbordat. Tidpunkten för förköpets fullbordan har stor betydelse för rättsförhållandet mellan kommunen å ena sidan samt säljaren, köparen och tredje man å andra sidan. Rättsverkningarna av det fullbordade förköpet behandlas närmare i 11, 12 och 13 §§.

Den omständigheten att förköpet fullbordats innebär inte att kommunens äganderätt är definitiv. Som nyss anfördes står den tredje prövningsvägen — domstolsvägen — alltjämt till buds. Två principiellt olikartade fall kan härvid föreligga. I det ena gör köparen eller dennes rättsinnehavare gällande att förköpet är utan verkan därför att någon automatiskt verkande brist i förköpet föreligger. Kommunen kan exempelvis ha utövat förköpsrätt fastän hinder mot förköp föreligger (jfr bestämmelserna om att förköp är utan verkan i 3 § fjärde stycket, 9 § andra stycket sista punkten och 12 § andra stycket andra punkten). Om förköpet är utan verkan, gäller i stället köpet. I det andra fallet gäller tvisten huruvida den fasta egendomen tillhör kommunen eller om den ägs av säljaren eller tredje man som gör gällande bättre rätt till egendomen. Detta fall behandlas utförligt i anslutning till 11 §.

11 §.

Paragrafen innehåller i första stycket huvudregeln om förköpets principiella likställighet med frivillig överlåtelse. I övrigt innehåller paragrafen vissa modifierande bestämmelser angående rättsförhållandet mellan kommunen och säljaren.

Departementschefen. I första stycket anges att när förköpet fullbordats skall så anses som om egendomen vid tidpunkten för försäljningen övergått från säljaren till kommunen genom frivillig överlåtelse på de villkor som avses i 5 §. Härigenom kommer till uttryck att förköpet, trots att det är ett tvångsförvärv dock vilar på avtalsgrund. I detta avseende går rättsinstitutet tillbaka på förköpsrätten i lagberedningens jordabalksförslag (se särskilt SOU 1960: 25 s. 106 och 126). Regeln att förköpet skall anses som en frivillig överlåtelse får betydelse för kommunens rättsställning i förhållande till såväl säljaren som tredje man.

Beträffande först förhållandet till säljaren har redan vid 5 § anförts att förköpet i allmänhet är beroende av att en giltig överlåtelse föreligger från säljaren till köparen. Säljaren kan alltså mot kommunen åberopa att försäljningen till köparen av någon anledning är ogiltig. Man kan fråga sig hur saken ställer sig om det i stället är tredje man som bestrider kommunens äganderätt under åberopande av någon brist som ligger tidigare i fångskedjan. Tredje man gör alltså gällande klander. Lagberedningen uttalar (SOU 1960: 25 s. 126) att förköpet i dess förslag väsentligen är ett derivativt förvärv, dvs. ett förvärv på vilket inte kan grundas bättre rätt än som tillkom förre ägaren. En konsekvens av att förköparen således härleder sin rätt

från köparen är, anför lagberedningen, att förköpet blir beroende av att köparens förvärv kommer att bestå. Skulle detta ej kunna göras gällande mot rättle ägaren, inverkar det anmärkta förhållandet även på förköpet. På grund av bestämmelsen i denna paragrafs första stycke gäller det nu sagda även i fråga om den kommunala förköpsrätten. Kommunen går alltså miste om fastigheten, om tredje man kan visa att han har bättre rätt till fastigheten än säljaren. Om jordabalksförslaget genomförs kan kommunen dock under vissa förutsättningar vinna skydd enligt bestämmelserna i 18 kap. om godtrosvärv på grund av inskrivning.

Situationen kan i stället vara den att tredje man till stöd för sitt rättsanspråk i fråga om fastigheten åberopar företrädesregler. I en sådan konkurrenssituation görs således inte gällande att det skulle föreligga någon brist i den fångeskedja som leder fram till kommunens förvärv. Tredje man grundar i stället sitt anspråk på att hans förvärv av fastigheten eller av rättighet i denna har bättre prioritet än kommunens förvärv. Säljaren eller hans företrädare i äganderätten kan ha överlåtit fastigheten till flera, dvs. gjort sig skyldig till vad som brukar kallas tvesalu. Det kan också ha upplåtits skilda begränsade sakrätter i fastigheten, såsom panträtt, nyttjanderätt eller servitut. Genom att jämställa förköpet med en frivillig överlåtelse uppnås att kollisioner mellan förköpet och andra mot fastigheten riktade rättsanspråk av nu antytt slag principiellt löses efter samma regler som i allmänhet gäller i fråga om företrädet mellan förvärv av förmögenhetsrättslig natur. Kommunen blir alltså i företrädeshänseende försatt i samma situation som om förvärvet skett genom frivillig överlåtelse vid tidpunkten för försäljningen. I enlighet härmed äger kommunen åberopa sig på den genom försäljningen grundlagda företrädesrätten vid konkurrens med andra intressenter i fastigheten. Det kan inte vara erforderligt att här närmare utveckla vilka konsekvenser det sagda får. Jag skall endast ge några exempel som är ägnade att belysa rättsläget.

Säljaren kan ha gjort sig skyldig till tvesalu genom att sälja fastigheten även till annan person. Har denna andra försäljning skett före överlåtelsen till köparen, får denne och därmed också kommunen stå tillbaka för den andre förvärvaren. Saken kommer dock i ett annat läge om köparen (eller kommunen) hinner söka lagfart före den andre och därigenom skaffa sig företräde. Detta förutsätter dock att köparen är i god tro vid sitt förvärv. Om köparen är i ond tro, dvs. ägde eller borde ha ägt kännedom om det tidigare förvärvet, får lagfartsansökningen ingen betydelse. Av allmänna rättsgrundsatser torde dock följa att kommunen i nu avsett fall äger självständigt åberopa god tro men att å andra sidan den goda tron måste föreligga när kommunen handlar för att få sitt förvärv till stånd, dvs. utövar förköpsrätten. Om den andra försäljningen skett senare än överlåtelsen till köparen, har denne och därmed också kommunen företrädesrätt. Denna företrädesrätt kan dock gå om intet, om den andre förvärvaren söker lagfart först och är i god tro vid sitt förvärv.

Antag i stället att säljaren upplåtit en rättighet i fastigheten, innan denna såldes till köparen. Rättigheten kommer då att belasta fastigheten i kommunens hand, om den får prioritet genom inskrivning eller om den förbehållits vid överlåtelsen till köparen eller om den är av sådan beskaffenhet att den gäller mot ny ägare oberoende av inskrivning eller förbehåll (vid arrende och hyra i vissa fall; se 2 kap. 28 § och 3 kap. 28 § NJL). Har rättigheten upplåtits efter försäljningen, kan den bli gällande mot kommunen, om upplåtelsen intecknas innan lagfart söks av köparen eller kommunen. I detta sammanhang bör uppmärksammas att beståndet av en rättighet som förbehållits gentemot köparen — som jag anfört i anslutning till 5 § — i vissa fall kan vara beroende av att kommunen ägt eller bort äga kännedom om förbehållet när förköpsrätten utövades.

Jag vill understryka att den nu behandlade principen om att förköpet är att jämställa med frivillig överlåtelse och förköpets på denna princip grundade företräde i förhållande till konkurrerande rättsanspråk inte äger tillämplighet på köparens förfogande över fastigheten. Detta hänger samman med att dessa förfoganden för sin giltighet är beroende av att köparens eget förvärv förblir giltigt. Om förköp sker förlorar köparens förvärv sin verkan. Detta följer av bestämmelsen i 5 § första stycket att kommunen förvärvar fastigheten från säljaren. Saken kommer dessutom till tydligt uttryck genom den i 12 § första stycket första punkten upptagna regeln om att förvärvet för sin giltighet är beroende av att förköp ej sker. I samma mån som köparens förvärv genom förköpet förlorar sin verkan blir också i enlighet med derivativa grundsatser köparens egna förfoganden över egendomen verkninglösa. Detta gäller såväl äganderättsöverlåtelse som upplåtelse av rättighet.

Jag övergår nu till att behandla rättsförhållandet mellan kommunen och säljaren. Kommunen är på grund av 5 § i princip bunden av de mellan säljaren och köparen gällande bestämmelserna för försäljningen. Av regeln om att förköpet är att jämställa med frivillig överlåtelse följer nu att denna bundenhet är av samma slag som den som skulle ha förelegat om kommunen förvärvat fastigheten genom vanligt köp från säljaren på de aktuella villkoren. Beträffande giltigheten av villkor varav ett förvärvs fullbordande eller bestånd gjorts beroende kommer därigenom vanliga regler vid fastighetsköp att gälla. Av allmänna rättsgrundsatser får dock anses följa att köpet inte med laga verkan kan göras beroende av att förköpsrätt ej utövas (jfr SOU 1960: 25 s. 107). Av huvudregeln i första stycket följer vidare att påföljderna exempelvis vid dröjsmål att betala köpeskillingen eller att avträda eller tillträda fastigheten blir desamma som skulle ha gällt vid ett vanligt fastighetsköp.

Bestämmelsen i första stycket måste modifieras något för sådana fall då köpeavtalet innehåller åtaganden av köparen som skall fullgöras innan förköpet fullbordas. Eftersom köpet inte blir utan verkan förrän förköpet full-

bordats, åligger det i första hand köparen att fullgöra dessa åtaganden. Kommunens prestationsskyldighet inträder först i och med att förköpet fullbordas. Om köparen fullgör sitt åtagande bör kommunen få tillgodoräkna sig fullgörelsen i förhållande till säljaren. En regel härom tas upp i andra stycket. Av 13 § följer att kommunen har att ersätta köparen dennes kostnader för fullgörelsen.

Brister köparen i sin skyldighet att fullgöra åtagande före förköpets fullbordande, kan säljaren bli befogad att häva köpet. Om köpet hävs, kan kommunen i princip inte utöva sin förköpsrätt, eftersom förköpet för sin giltighet är beroende av att ett giltigt köp föreligger. Denna princip kan emellertid inte få gälla utan varje begränsning. Kommunens rättsställning skulle då bli alltför otrygg. Jag föreslår därför att en hävning av säljaren i den nu diskuterade situationen skall få påverka förköpsrätten bara om den sker innan förköpsrätten utövas. Om hävning inte sker före utövandet av förköpsrätten, åligger det kommunen att, när förköpet fullbordats, fullgöra de åligganden som köparen försummat. Bara om det skulle bli så att också kommunen brister i sin prestationsskyldighet, bör säljaren kunna göra förköpet om intet. Det sagda kommer i lagtexten till uttryck genom regeln i tredje stycket att säljaren, sedan förköpsrätt utövats, inte får med verkan mot kommunen häva köpet under återopande av köparens underlåtenhet att fullgöra åtagande som skulle ha fullgjorts före den tidpunkt då förköpet fullbordades. Det bör påpekas att hävning efter det att förköpsrätten utövats ändå inte är utan verkan. Den får nämligen verkan mot köparen. Skulle förköpet av annan anledning inte komma till stånd, leder hävningen till att fastigheten går åter till säljaren.

I detta sammanhang bör också erinras om att kommunen enligt 5 § kan få köpeavtalet jämkat i vissa fall. Av det tidigare anförda följer att köparens åsidosättande av ett åtagande som kommunen äger få jämkat inte får återopas mot kommunen sedan förköpsrätt utövats. Uppenbart är att inte heller kommunens åsidosättande av sådan bestämmelse sedan förköpet fullbordats kan återopas mot kommunen innan tidsfristen för väckande av talan om jämkning enligt 5 § gått ut.

Under remissbehandlingen har påpekats att det inte av kommitténs förslag framgår hur kommittén avsett att lösa frågan om rätt för säljaren att erhålla gottgörelse av kommunen för liden ränteförlust. Det har ansetts att säljaren bör vara berättigad till ränta om han till följd av att förköpsrätten utövas inte erhåller avtalad kontant köpeskilling vid utfäst tidpunkt. Jag delar denna uppfattning. Av första stycket följer emellertid att kommunen i fall av detta slag är skyldig att betala ränta i enlighet med de regler som gäller vid fastighetsköp i allmänhet (jfr 4 kap. 26 § första stycket i det remitterade förslaget till ny jordabalk). Någon särskild bestämmelse om säljarens rätt till ränta är således inte behövlig.

Vid försäljning av fast egendom kan frågan om god tro hos köparen och om de förutsättningar som denne utgått från vid köpet få betydelse för köparens rätt att göra påföljder gällande mot säljaren. De påföljder det kan bli fråga om är hävning, avdrag på köpeskillingen och skadestånd. Praktiskt viktiga fall när den goda tron och de förutsättningar köparen byggt på kan ha betydelse är t. ex. sådana som angår säljarens ansvar för rättigheter som kommer att gälla mot köparen och hans ansvar för fastighetens storlek och fysiska beskaffenhet. När förköpet fullbordats, är säljaren ansvarig mot kommunen i stället för mot den ursprunglige köparen. Det är då naturligt att frågan om god tro och vad som utöver innehållet i köpehandlingen skall anses förutsatt vid köpet hänförs till kommunen och bedöms med hänsyn till tidpunkten för förköpsrättens utövande. En regel härom torde vara nödvändig och har tagits upp i fjärde stycket.

12 §.

Paragrafen, som motsvarar 14 § i kommittéförslaget, innehåller bl. a. bestämmelser angående förköpets inverkan på köpet och om lagfart på detta.

Departementschefen. Som framhållits i den allmänna motiveringen leder den av mig förordade konstruktionen av förköpsrätten till att köparens rätt till fastigheten är villkorad av att förköp inte sker. I första stycket av förevarande paragraf uttrycks detta så att köp av fast egendom för sin giltighet är beroende av att förköp inte sker. Om köparen innan frågan om förköp avgjorts, överlåter egendomen eller medger in-teckning eller upplåter rättighet i egendomen är förfogandet inte gällande mot kommunen.

Den angivna konsekvensen av förköpsrättens konstruktion kräver beaktande när det gäller inskrivningsdomarens behandling av lagfartsansökan innan förköpsfrågan avgjorts. Kommittén har anfört att det med tanke på förköpsrättens konstruktion och lagfartens betydelse i olika hänseenden, inte är lämpligt att köparen erhåller lagfart under tid då äganderätten kan komma att övergå till kommunen. Söks lagfart inom sådan tid bör ansöknin-gen därför förklaras vilande. Kommittén finner det vidare från rättssäkerhetssynpunkt nödvändigt att, i likhet med vad som skett i jordförvärvslagen, föreskrift lämnas för det fall att lagfart meddelas i strid mot bestämmelsen om lagfartshinder. I sådant fall bör lagfarten tilläggas den betydelsen att äganderättsövergång skall anses ha skett trots att frågan om förköp ännu inte avgjorts. Förköpsrätt kan då inte utövas förrän fastigheten säljs på nytt.

Jag ansluter mig i denna fråga till vad kommittén anfört. I första stycket av förevarande paragraf har därför upptagits den bestämmelsen att, om förköpsfrågan inte är avgjord, skall beträffande lagfartsansökan sådant hinder anses möta som avses i 10 § lagfartsförordningen. I andra stycket

ges en regel för det fall att lagfart beviljats i strid mot bestämmelsen om lagfartshinder. Förköpsrätten går då förlorad, och om förköp utövats är förköpet utan verkan.

Med den samordning som föreslagits mellan förköpslagen samt jordförvärvslagen och 1916 års lag (se 7 §) skall i princip ansökan om tillstånd enligt sistnämnda lagar inte tas upp till prövning innan förköpsfrågan avgjorts. Om tillstånd skulle ges i strid härmed bör — i överensstämmelse med vad som gäller när lagfart felaktigt beviljats — förköpsrätten gå förlorad och beslut om utövande av förköpsrätt vara utan verkan. En bestämmelse härom tas upp i andra stycket av förevarande paragraf.

När lagfart söks, kan förköpsfrågan vara avgjord därför att tillstånd till förvärvet meddelats enligt jordförvärvslagen eller 1916 års lag. Frågan om sådant tillstånd föreligger prövas i lagfartsärendet oberoende av förköpsfrågan och föranleder således inte särskild utredning. Förköpsfrågan kan också vara avgjord genom att kommunens frist att utöva förköpsrätt utgått efter frivillig anmälan. Om sökanden företer bevis, varav framgår att kommunen mottagit anmälan jämte avskrift av köpehandlingen och kommunen inte inom tre månader från anmälan enligt 7 § anmält att förköp utövats, kan lagfart sålunda meddelas. Detsamma gäller om sökanden företer bevis om att kommunen avstått från förköp enligt 4 § andra stycket. Frågan om hinder mot förköpsrätt på grund av hembudsregeln i 4 § första stycket kan däremot inte komma under bedömande annat än i samband med tillståndsprövning enligt 9 § och får sålunda inte prövas av inskrivningsdomaren. Om förköp utövats men köpare eller säljare anmält bestridande enligt 9 § måste utredning förebringas om att tillstånd till förköp inte sökts av kommunen eller att sådant tillstånd vägrats.

Prövningen av om hinder mot förköpsrätt föreligger på grund av bestämmelserna i 3 § kommer i allmänhet att i första hand åvila inskrivningsdomaren. Vanligen kan denna prövning utan olägenhet inordnas i den vanliga handläggningen av lagfartsärendena. Flertalet köp kommer att vara fria från förköpsrätt på grund av areal- och värderegeln i 3 § första stycket 1. Uppgift om arealen finns normalt i fastighetsboken eller kan lätt inhämtas från fastighetsregistret. Vid värderegelns tillämpning vid lagfartsansökan skall inskrivningsdomaren enligt vad jag anført i anslutning till 3 § utgå från det värde som framkommer vid fastställande av stämpelskatten. Enligt 30 § 1 mom. stämpelskatteförordningen skall beslut rörande stämpelskatt meddelas på den inskrivningsdag då ansökan i ärendet först tas upp. Möter hinder mot att meddela beslut rörande skatten på denna inskrivningsdag skall beslutet meddelas på den inskrivningsdag som först infaller efter det att hindret blivit undanröjt. Även om beslut rörande skatten således inte alltid kan föreligga på den inskrivningsdag då ansökan först tas upp, kan frågan huruvida värderegeln är tillämplig ändå avgöras om värdet enligt den föreliggande utredningen uppenbarligen understiger 200 000

kronor. I annat fall måste frågan om värderegelns tillämplighet hållas öppen intill dess beslut meddelats rörande skatten. I avvaktan härpå skall lagfartsansökan förklaras vilande på grund av bestämmelsen i första stycket sista punkten.

Eftersom kommunens frist enligt 7 § i vissa fall skall räknas från dagen för lagfartsansökan skall inskrivningsdomaren, som jag tidigare har anfört, underrätta kommunen om lagfartsansökan. Det är givetvis av stor vikt att underrättelsen kommer kommunen tillhanda så snart som möjligt efter det tidsfristen börjat löpa. Om ärendet inte kan expedieras inom föreskriven tid måste inskrivningsdomaren därför översända underrättelse utan att avvakta att beslutet i lagfartsärendet är färdigt för expedition.

Också kommunens förvärv aktualiserar vissa lagfartsfrågor. Kommittén har sålunda föreslagit att bestämmelsen i 8 § andra stycket lagfartsförordningen om undantag beträffande vissa fång från kravet att fångesmannens åtkomst är styrkt görs tillämplig i fråga om kommunala fastighetsförvärv som skett genom utövande av förköpsrätt. Under remissbehandlingen har anmärkts att den föreslagna lösningen strider mot gängse syn på de legala förköpsrätterna. Enligt denna hänförs förköpsrätterna inte till de exstinktiva utan till de derivativa fången.

Jag delar den under remissbehandlingen framförda uppfattningen att det inte står i god överensstämmelse med förköpsrättens innebörd att låta ifrågavarande regler i lagfartsförordningen bli tillämpliga på förvärv genom förköp. Enligt min mening föreligger inte heller behov av sådana regler. Den av kommittén föreslagna bestämmelsen har således inte tagits upp i departementsförslaget.

I fråga om kommunens lagfartsansökan vill jag erinra om att departementsförslaget innebär att innehållet i det mellan säljaren och köparen träffade köpeavtalet i princip skall gälla mellan kommunen och säljaren sedan förköp fullbordats. Kommunens lagfartsansökan skall således grundas på detta köpeavtal jämte förköpsbeslutet. Den fångeshandling som sålunda skall ligga till grund för kommunens lagfartsansökan torde vanligen vara ett köpebrev. Köpebrev kan ha utfärdats till köparen innan förköp fullbordades men kan också ha utfärdats direkt till kommunen efter förköpets fullbordan. Köparen har, sedan förköp fullbordats, inte bruk för den fångeshandling som skall ligga till grund för kommunens lagfartsansökan. För att tillförsäkra kommunen tillgång till handlingen har i tredje stycket föreskrivits skyldighet för köparen att, om han innehar handling som är av betydelse för kommunen som ägare av fastigheten, utge den till kommunen sedan förköp fullbordats. Bestämmelsen kan få betydelse också för andra handlingar än köpehandling, t. ex. kartor.

När kommun söker lagfart på förvärv genom förköp skall ansökan enligt vad som tidigare har framhållits grundas på köpehandlingens jämte laga-kraftvunnet beslut att utöva förköpsrätt. Om fastighetsboken utvisar att

köpare eller säljare anmält bestridande av förköpsrätten, måste Kungl. Maj:ts beslut om förköpstillsstånd företes.

13 §.

Paragrafen, som motsvarar 11 § i kommittéförslaget, innehåller i första stycket regler om ersättning till köparen i anledning av förköpet. Andra stycket upptar bestämmelser om köparens ansvar i vissa fall när fastigheten undergått värdeminskning efter köpet.

Departementschefen. När det gäller kommunens ersättningsskyldighet mot köparen på grund av förköpet bör köparen för det första erhålla gottgörelse för vad han enligt åtagande i köpeavtalet fullgjort före förköpets fullbordande. Detta motiveras redan därav att kommunen enligt 11 § andra stycket får tillgodoräkna sig fullgörelsen gentemot säljaren. Vidare bör gottgörelse utgå för de nödvändiga utlägg som köparen haft i samband med köpeavtalets slutande, t. ex. för egna resor och för anlåtande av juridisk och teknisk expertis. Hit hör också vad köparen kan ha betalat i stämpelskatt vid sökande av lagfart på förvärvet, i den mån kommunen får avräkna beloppet när kommunen söker lagfart på sitt förvärv. I denna fråga hänvisas till motiven till ändringen i stämpelskatteförordningen. Kommunen bör vidare vara skyldig att betala ränta på belopp som kommunen utger till köparen. Bestämmelser i de nu nämnda hänseendena tas upp i första stycket första och andra punkterna.

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen bör köparen inte ha rätt till ersättning för att fastigheten frångår honom. Inte heller bör ersättning utgå för skada som kan vållas en köpare därigenom att hans äganderätt inte blir definitiv förrän förköpsfrågan avgjorts.

Frågan om ersättning för kostnad som köparen lagt ned på fastigheten torde i praktiken inte få någon större betydelse eftersom köparen får antas i allmänhet undvika att dra på sig kostnader för fastigheten innan förköpsfrågan avgjorts. Kommittéförslaget innehåller i denna del en bestämmelse som ansluter till den ståndpunkt som intagits i lagen om arrendators förköpsrätt och i lagberedningens förslag till förköpsrätt. Enligt denna bestämmelse kan köparen, om han haft nödvändig kostnad för fastigheten, erhålla ersättning i den mån kostnaden inte täcks av den avkastning som köparen fått. Köparen skyddas således mot förlust genom att han får avstå fastigheten men får inte heller någon nettovinst på förköparens bekostnad.

Den föreslagna regleringen synes ändamålsenlig. En bestämmelse vars innehåll i sak stämmer överens med kommitténs förslag tas därför upp i sista punkten i första stycket. Departementsförslaget innebär att kommunen inte åläggs att betala ränta på kostnader som köparen haft för fastigheten. I detta avseende torde de räntebestämmelser som gäller för fordringsanspråk i allmänhet böra tillämpas.

Den avkastning som köparen kan ha uppburit innan förköpet fullbordas torde i allmänhet motsvara normala produktions- och underhållskostnader. Någon skyldighet att till kommunen redovisa fastighetens avkastning synes därför inte böra införas. I den mån avkastningen överstiger de på fastigheten nedlagda kostnaderna tillfaller överskottet köparen. Detta bör dock gälla bara om avkastningen är att hänföra till ett normalt brukande av fastigheten. Däremot bör köparen vara ansvarig i förhållande till kommunen om han tillgodogör sig nytthet från fastigheten i en omfattning som innebär att själva fastighetsvärdet minskas, t. ex. genom att företa mera omfattande skogsavverkning (jfr NJA 1958 s. 44). Denna uppfattning har också — efter förebild av lagberedningens förslag till förköpsrätt — kommit till uttryck i 3 § i kommitténs förslag. Enligt denna bestämmelse avser förköpsrätten egendomen sådan den var vid försäljningen. Med den innebörd förköpsrätten har enligt departementsförslaget bör den angivna principen komma till uttryck i en bestämmelse om ersättningskyldighet för köparen, om denne avverkat skog annat än till husbehov eller avhänt fastigheten annat än dess vanliga avkastning. En bestämmelse härom har tagits upp i första punkten i andra stycket.

Om fastigheten vid kommunens inträde är i sämre skick än när den från-gick säljaren kan detta bero på åtgärd eller vållande av köparen. En situation liknande den här angivna kan föreligga när en fastighet frånvinns någon efter klander. För sådant fall upptar det till lagrådet remitterade förslaget till ny jordabalk en bestämmelse av innehåll att den som avträder fastigheten blir ersättningskyldig när egendomen skadats till följd av åtgärd eller annan omständighet som är att hänföra till honom. När det gäller köparens ansvar gentemot kommunen synes det kunna krävas att köparen, innan hans äganderätt blir definitiv, avhåller sig från sådana förfoganden över fastigheten att denna minskar i värde. Bestämmelsen i jordabalksförslaget innefattar därför enligt min mening en ändamålsenlig reglering också för det fall att en kommun inträder med stöd av förköpslagen. En motsvarande bestämmelse har därför efter viss redaktionell omarbetning tagits upp i andra stycket andra punkten av förevarande paragraf. Det bör framhållas att köparens ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen inte omfattar det fall att fastigheten försämras på grund av olyckshändelse.

14 §.

Paragrafen innehåller i första stycket en forumregel och i andra stycket en bestämmelse om rättegångskostnad i mål angående förköp.

Departementschefen. Det är angeläget att de tvister som uppkommer i anledning av förköp handläggs vid samma domstol. En sådan ordning kan genomföras på så sätt att tvisterna hänförs till fastighetsforum enligt be-

stämmelelserna i 10 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken. Vissa av de tvister som avses är av sådan beskaffenhet att nämnda bestämmelser blir direkt tillämpliga. Jag syftar på tvister om exempelvis äganderätten till den egendom som förköpet avser eller om rättighet i denna eller om köpeskillingen för egendomen. Vissa andra typer av tvister i anledning av förköp torde inte omfattas av reglerna för fastighetsforum. Detta gäller tvist mellan kommunen och säljaren huruvida viss för försäljningen gällande bestämmelse får åberopas mot kommunen (5 § andra stycket), tvist om jämkning av villkoren för förköp och om ersättning för förlust på grund av jämkningen (5 § tredje stycket), tvist om undantagande av lös egendom (6 §) samt tvist om ersättning till köparen för kostnader av skilda slag eller till kommunen för värdeminskning (13 §). I första stycket föreskrivs att även nu angivna tvister skall tas upp vid fastighetsforum.

Beträffande rättegångskostnader föreslår kommittén att kostnaden i underrätt skall bäras av kommunen, om inte annat föranleds av 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken. Vid fullföljd till hovrätt eller högsta domstol skall enskild parts rätt att få ersättning för kostnad som han ådragit sig genom att själv fullfölja talan däremot i princip bero av huruvida och i vad mån hans talan bifalles. Kostnadsregeln vid fullföljd av talan överensstämmer med den bestämmelse som gäller enligt expropriationslagen (67 §) beträffande rättegångskostnad i expropriationsmål.

Rättegångskostnadsfrågan kommer i ett annat läge med den av mig föreslagna utformningen av den rättsliga prövningen vid utövande av förköpsrätt. Något obligatoriskt domstolsförfarande kommer inte att äga rum. Det är bara om parterna inte kan lösa föreliggande tvistefrågor genom förhandling som ett förfarande inför domstol måste tillgripas. Detta medför emellertid inte att en särskild rättegångskostnadsregel helt kan undvaras. Vissa tvistefrågor i anledning av förköp är av sådan beskaffenhet att det är rimligt att kommunen får svara även för motpartens kostnader i enlighet med de principer som kommittén föreslagit och som vanligtvis gäller vid tvångsförvärv. Jag syftar på tvister om fastställande av villkoren för förköp, om undantagande av lös egendom samt om uppgörelsen mellan kommunen och köparen sedan förköp skett. Som synes är denna krets av tvister densamma som den för vilken forumregeln i första stycket gäller. Jag föreslår att för de angivna tvisterna samma rättegångskostnadsregel skall gälla som för expropriationsmål. En bestämmelse med detta innehåll tas upp i andra stycket. För andra tvister som rör förköp torde vanliga kostnadsregler böra gälla.

15 §.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om vad kommunen har att iaktta för att fullgöra sin underrättelseskyldighet enligt 4 och 7 §§.

Departementschefen. Om egendom hembjudits kommunen enligt 4 § första stycket måste kommunen inom viss tid meddela att hembudet antas. Om så inte sker, får förköp ske i anledning av försäljning av egendomen endast under särskilda förutsättningar.

Enligt 7 § utövas förköpsrätten genom att kommunen beslutar om förköp, underrättar säljare, köpare och i förekommande fall markkommunen om beslutet samt anmäler detta till inskrivningsdomaren med företeende av bevis om underrättelserna. Utövas inte förköpsrätten inom tid som anges i 7 § är förköpsrätten förlorad.

Som framgår av det anförda är viktiga rättsverkningar för kommunen anknutna till dessa underrättelser. Det kan därför ifrågasättas, om inte underrättelserna borde delges mottagaren. Det är emellertid av betydelse för kommunen att dess underrättelseskyldighet kan fullgöras snabbt och enkelt och i övrigt på sådant sätt att tvister om underrättelseskyldigheten kan undvikas. Krav på delgivning skulle avsevärt komplicera och fördröja förfarandet och skulle lätt kunna medföra att förköpsrätten går förlorad. Delgivning synes inte heller nödvändig från rättssäkerhetssynpunkt, eftersom säljare och köpare i de här avsedda situationerna är inställda på att en underrättelse från kommunen kan komma att tillställas dem inom viss tidsfrist. Kommunen hör därför anses ha fullgjort vad som ankommer på kommunen om underrättelse blivit avlämnad på postanstalt i rekommenderat brev till mottagarens vanliga adress. En bestämmelse härom tas upp i förevarande paragraf.

16 §.

Paragrafen, som motsvarar 16 § i kommittéförslaget, innehåller bestämmelser som jämställer byte med försäljning.

Departementschefen. Enligt 11 § lagen om arrendators förköpsrätt kan förköpsrätt göras gällande också vid byte. Så var också fallet med kronans förköpsrätt. Lagberedningens förslag till jordabalk innehåller en motsvarande bestämmelse. Kommittén anser att bestämmelser av samma innehåll lämpligen bör gälla också beträffande den kommunala förköpsrätten. I några remissyttranden görs gällande att bestämmelserna om förköpsrättens utövande vid byte medför svårlösta värderingsfrågor och att situationen påminner mindre om förköp än om tvångsinlösen av expropriationskaraktär. Det yrkas därför att bestämmelsen om byte får utgå.

Som skäl för att göra förköpsrätten tillämplig vid byte har i de tidigare lagarna och lagförslagen anförts att förköpsrätten annars skulle kunna oinbeträffas genom det sätt på vilket vederlaget bestäms och att frågan om förköpsrätt föreligger inte bör vara beroende av ett ofta vanskligt avgörande huruvida köp eller byte föreligger.

För egen del anser jag, liksom kommittén, att ifrågavarande bestämmel-

ser inte kan undvaras i en lagstiftning om kommunal förköpsrätt. Samtidigt vill jag emellertid framhålla att det givetvis ofta är så att en fastighetsägare som träffat bytesavtal inte är villig att avhända sig sin egendom annat än mot vederlag i annan mark. Det skulle därför ofta te sig obilligt om kommunen genom att utöva förköpsrätt kunde tilltvinga sig egendomen mot ersättning i pengar. Förköpsrätt synes sålunda med hänsyn till obillighetsregeln i 9 § ofta inte kunna utövas vid byte. Möjligheten till förköp vid byte torde få sin egentliga betydelse för sådana fall där parterna ger en fastighetsöverlåtelse formen av byte i syfte att kringgå förköpslagen.

Lagförslagets bestämmelser om förköpsrätt vid försäljning torde kunna ges motsvarande tillämpning, när fastighet går i byte. Reglerna om säljaren blir tillämpliga på den som enligt bytesavtalet lämnar från sig fastighet som kommunen vill förköpa, och på den andra parten i bytesavtalet får bestämmelserna om köparen tillämpas. Bytesavtalets innehåll blir i princip gällande för kommunen. Eftersom kommunen emellertid normalt inte kan fullgöra den motprestation som bytesavtalet föreskriver, får kommunen begära jämkning av detta enligt bestämmelserna i 5 §. Skyldigheten att utge vederlaget får ersättas med en förpliktelse att betala ersättning till ägaren av den fastighet som kommunen vill förvärva. Enligt kommittéförslaget skulle denna ersättning bestämmas med hänsyn till värdet av den fastighet som kommunen förvärvar. Enligt min mening är det lämpligare att ersättningen bestäms med utgångspunkt från värdet av den egendom som skulle ha presterats som vederlag. Det blir då överflödigt med någon särskild bestämmelse om ersättningens bestämmande.

Det bör påpekas att den av parterna i bytesavtalet vars egendom inte berörs av förköpet får behålla egendomen om andra parten inte redan tillträtt den när förköpet fullbordas. Detta följer av att bytesavtalet blir utan verkan när förköpet fullbordats och att kommunen får tillgodoräkna sig bara sådan prestation som fullgjorts vid tidpunkten för fullbordandet.

I och för sig är det inget som hindrar att kommunen utövar förköpsrätt beträffande båda bytesobjekten. Bytesavtalets parter blir då att betrakta som ömsom säljare och ömsom köpare.

Förslaget till ändring i jordförvärvslagen

Departementschefen. Som redan har berörts i den allmänna motiveringen innebär departementsförslaget att kommunens prövning av förköpsfrågan samordnas med tillståndsprövningen enligt jordförvärvslagen. Beträffande de närmare detaljerna i det tänkta förfarandet får jag anföra följande.

Om man bortser från att kommunen på förhand kan ha tagit ställning i förköpsfrågan genom att förkasta hembud eller lämna hembud obesvarat eller avstå från att utöva förköpsrätt beträffande en tillämnad försäljning

eller inte utnyttja förköpsrätten efter frivillig anmälan av försäljning förutsatts att prövningen normalt inleds med att förvärvaren söker förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen hos lantbruksnämnden. Som framgår av 7 § andra stycket i förslaget till förköpslag räknas den tid inom vilken kommunen har att utöva förköpsrätt i allmänhet från det ansökan om förvärvstillstånd inges. För att kommunen skall sättas i stånd att överväga förköpsfrågan bör lantbruksnämnden åläggas att ofördröjligen underrätta kommunen om tillståndsansökan och översända avskrift av fångeshandlingen. Nämnden har därefter att avvakta kommunens ställningstagande. Avstår kommunen uttryckligen från att utöva förköpsrätten eller går tiden för kommunen ut utan att förköpsrätten utövas, har lantbruksnämnden att fortsätta handläggningen av tillståndsärendet. Om däremot kommunen fattar beslut om förköp, måste lantbruksnämnden avvakta det slutliga avgörandet av förköpsfrågan. Blir förköpet fullbordat enligt bestämmelserna i 10 § i förslaget till förköpslag, kan ansökan om förvärvstillstånd avskrivas från vidare handläggning, eftersom det med ansökan åsyftade förvärvet är undanröjt genom förköpet och kommunens förvärv inte är underkastat tillståndsplikt enligt jordförvärvslagen. Det kan emellertid också inträffa att kommunens beslut om förköp inte leder till något förvärv. Beslutet kan sålunda bli undanröjt genom kommunala besvär. Det kan också hända att kommunen avstår från att söka tillstånd till förköpet när bestridande skett. Slutligen kan Kungl. Maj:t avslå en sådan ansökan. I dessa fall har lantbruksnämnden att fortsätta handläggningen av ärendet om förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen.

Den föreslagna samordningen bygger som synes på att kommunens prövning av förköpsfrågan äger rum innan prövningen enligt jordförvärvslagen sätter in. Jag föreslår därför att en regel införs i jordförvärvslagen av innebörd att ansökan om tillstånd att förvärva fast egendom genom köp eller byte inte får tas upp till prövning innan det blivit slutligt avgjort huruvida kommunalt förköp äger rum. Regeln synes lämpligen kunna införas som ett andra stycke i 2 §.

Som redan antytts i den allmänna motiveringen är det inte nödvändigt eller ens önskvärt att lantbruksnämnden underrättar vederbörande kommun om samtliga ansökningar om förvärvstillstånd. Det kan nämligen ofta vara uppenbart att förköpsrätt inte kommer att utövas beträffande det ifrågavarande förvärvet. Den nyss behandlade regeln bör därför kompletteras med en bestämmelse som innebär att prövningen av tillståndsärendet inte skall uppskjutas om det är uppenbart att förköpsrätt inte kommer att utövas. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen kan ett informellt samarbete mellan kommunerna och lantbruksnämnderna ge utrymme åt en vidsträckt tillämpning av denna tilläggsregel. I sammanhanget bör erinras om att förslaget till förköpslag i 12 § andra stycket innehåller en bestämmel-

se av innebörd att förköpsrätt inte får utövas sedan förvärvstillstånd meddelats. I och med att tillståndet lämnats är alltså även förköpsfrågan slutligt avgjord.

Den inledningsvis lämnade redogörelsen för det föreslagna samordnade prövningsförfarandet bygger på att fångeshandling inges till lantbruksnämnden samtidigt som förvärvstillstånd söks. Detta är emellertid inte alltid fallet. Ansökan om förvärvstillstånd kan sålunda avse framtida fång (s. k. förhandstillstånd). Sådant tillstånd kan sökas av den som avser att förvärva fastighet som är underkastad tillståndsplikt. Fastighetsägaren måste dock samtycka till ansökningen. Inte heller förhandstillstånd bör meddelas utan att förköpsfrågan avgjorts. Saken kompliceras emellertid av att kommunen i ett fall av denna art inte kan utöva förköpsrätt, eftersom förköp förutsätter att en försäljning ägt rum. Jag föreslår därför den ordningen att lantbruksnämnd remitterar ansökan om förhandstillstånd till kommunen för yttrande. I ett sådant fall börjar naturligtvis inte någon frist att löpa för kommunen. Om kommunen har intresse av att utöva förköpsrätt vid den framtida försäljningen och alltså i sitt yttrande till lantbruksnämnden motsätter sig att förhandstillstånd meddelas, får ansökan därom inte bifallas. Detta följer av den föreslagna regeln i 2 § andra stycket jordförvärvslagen. Självfallet kan förhandstillstånd ges utan att kommunen bereds tillfälle att yttra sig, om det är uppenbart att förköpsrätt inte kommer att utövas om den ifrågavarande fastigheten säljs.

En likartad situation uppstår om en förvärvare av fastighet söker förvärvstillstånd utan att förete fångeshandlingen. Sedan lantbruksnämnden infortrat fångeshandlingen bör det ankomma på nämnden att tillställa kommunen avskrift av handlingen. Av bestämmelsen i 7 § andra stycket sista punkten i förslaget till förköpslag följer att i det nu behandlade fallet den frist inom vilken kommunen har att utöva förköpsrätt börjar att löpa först från det kommunen mottog handlingen.

Lantbruksnämndens underrättelse till kommunen om ansökan om förvärvstillstånd bör innehålla uppgift om den dag då ansökningen inkom till nämnden samt huruvida köpehandling var bifogad ansökningen. Dessa uppgifter fordras för att kommunen skall kunna bedöma vilken tid som står till förfogande för utövande av förköpsrätten.

Om prövningen av ett tillståndsärende på grund av förordnande enligt 16 § jordförvärvslagen (jfr 7—9 §§ jordförvärvskungörelsen den 14 maj 1965, nr 292) ankommer på lantbruksstyrelsen eller Kungl. Maj:t, bör det likväl åligga nämnden att innan den vidarebefordrar ärendet företa den förberedande handläggning som behövs för att ett avgörande i förköpsfrågan skall komma till stånd. Om förköp sker, skall ärendet självfallet inte underställas den högre instansen. Anser nämnden uppenbart att förköpsrätt inte föreligger, har nämnden att överlämna ärendet till högre instans utan att först underrätta kommunen.

Behövliga bestämmelser om lantbruksnämnds underrättelseskyldighet och om det samordnade prövningsförfarandet i övrigt torde få meddelas av Kungl. Maj:t.

Förslaget till lag om ändring i 1916 års lag

Departementschefen. Enligt 1 § 1916 års lag måste utländska medborgare och utländska juridiska personer ha särskilt tillstånd för att här i riket förvärva fast egendom. I 2 § föreskrivs tillståndsplikt också för vissa svenska juridiska personer, bl. a. aktiebolag, i vilka utlänningar har eller kan få mera betydande inflytande. Ärende om tillstånd till förvärv av fast egendom enligt lagen prövas i princip av Kungl. Maj:t. Enligt 1 § tredje stycket kan dock i vissa fall tillstånd ges av länsstyrelse. Vidare äger länsstyrelse enligt 4 § när svensk juridisk person förvärvat hus, tomt, upplagsplats m. m. under vissa förutsättningar förklara att särskilt tillstånd till förvärvet inte fordras. Av 5 § framgår att ansökan om tillstånd enligt 1 eller 2 § eller om förklaring enligt 4 § skall inges till länsstyrelsen inom tre månader från det fånget skedde. Om ärendet skall prövas av Kungl. Maj:t, har länsstyrelsen att med eget utlåtande överlämna ärendet till Kungl. Maj:t för avgörande. Om tiden för ingivande av ansökan försuttits eller om tillstånd vägrats är fånget ogillt. I ett den 9 december 1966 till lagrådet remitterat förslag till ändring i 1916 års lag föreslås att vissa ytterligare grupper av förvärvsärenden skall handläggas i första instans av länsstyrelsen. Enligt förslaget öppnas vidare möjlighet till förhandsprövning av frågan om förvärvstillstånd.

Jag föreslår att kommunens prövning av förköpsfrågan samordnas med tillståndsprövningen enligt 1916 års lag efter samma riktlinjer som jag angett beträffande jordförvärvslagen. Detta kräver en ändring även i 1916 års lag. Sålunda bör ansökan om tillstånd till förvärv av fast egendom genom köp eller byte enligt 1 eller 2 § eller om prövning av sådant förvärv enligt 4 § inte få prövas innan det blivit slutligt avgjort huruvida kommunalt förköp äger rum. Denna regel bör dock inte gälla, om det är uppenbart att förköpsrätt inte kommer att utövas. De nu angivna bestämmelserna bör placeras som ett andra stycke i 5 §.

Mina uttalanden i motiven till ändringen i jordförvärvslagen äger i allt väsentligt tillämplighet också när det gäller samordningen av prövningsförfarandet enligt 1916 års lag och förköpslagen. Det bör observeras att regeln, att länsstyrelsen inte behöver underrätta vederbörande kommun när det är uppenbart att förköpsrätt ej kommer att utövas kan antas få stor betydelse med hänsyn till att arealregeln i 3 § första stycket 1 i förslaget till förköpslag ofta kommer att utesluta de enligt 1916 års lag tillståndspliktiga förvärven från förköpsrättens tillämpningsområde.

Om avgörande i förköpsfrågan måste avvaktas och prövningen enligt

1916 års lag ankommer på Kungl. Maj:t bör länsstyrelsen inte översända handlingarna innan frågan om förköp slutligt avgjorts. Skulle förköp sedermera äga rum synes ärendet böra avskrivas av länsstyrelsen även om tillståndsprövningen skulle ha ankommit på Kungl. Maj:t.

Om den föreslagna möjligheten till förhandsprövning av frågan om tillstånd enligt 1916 års lag kommer till stånd, kan förfarandet anordnas på motsvarande sätt som enligt jordförvärvslagen.

Ändring i stämpelskatteförordningen

Departementschefen. Förköpsrätt innebär enligt 5 § förköpslagen att kommunen äger förvärva egendomen från säljaren på de villkor som avtalats mellan denne och köparen. Innan förköpsfrågan är avgjord har köparen således en villkorad äganderätt till fastigheten. Om han söker lagfart på fastigheten skall ansökan enligt 12 § förköpslagen förklaras vilande i avbidan på att förköpsfrågan avgörs. Stämpelskatt skall givetvis erläggas på köparens förvärv enligt 3 § stämpelskatteförordningen. Om förköp fullbordas går den ursprunglige köparens förvärv om intet och kommunen förvärvar i stället fastigheten från säljaren. Stämpelskatt skall då erläggas för kommunens förvärv enligt 3 § stämpelskatteförordningen. I den mån köparen erlagt stämpelskatt är han enligt 13 § förköpslagen berättigad till ersättning härför av kommunen.

Som framgår av det anförda kan en kommuns förvärv genom förköp komma att belastas av dubbel stämpelskatt. Är köparen en juridisk person kan tredubbel stämpelskatt komma att tas ut. Ett sådant resultat är givetvis otillfredsställande och kräver en ändring i stämpelskatteförordningen. Ändringen har upptagits som ett femte stycke i 5 § och innehåller att reglerna i tredje stycket om avräkning och återvinning vid transportköp äger motsvarande tillämpning vid förvärv genom förköp enligt förköpslagen. Den föreslagna ändringen innebär att kommunen från skatten för sitt förvärv får avräkna vad köparen erlagt. En motsvarande ordning gäller f. n. enligt 5 § tredje stycket vid förvärv genom transportköp. Om avräkning inte kan ske med hela det belopp köparen erlagt därför att skatt utgått med dubbelt belopp äger köparen få ut återstoden genom återvinning enligt 42 § 2 mom. stämpelskatteförordningen.

Departementschefens hemställan

I enlighet med vad jag nu har anfört föreligger förslag till

- 1) *förköpslag,*
- 2) *lag angående ändrad lydelse av 4 kap. 10 § lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom,*
- 3) *lag om ändrad lydelse av 2 § jordförvärvslagen den 14 maj 1965 (nr 290),*
- 4) *lag angående ändrad lydelse av 5 § lagen den 30 maj 1916 (nr 156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag,*
- 5) *förordning om ändrad lydelse av 5 § stämpelskatteförordningen den 21 maj 1964 (nr 308).*

Föredraganden hemställer att lagrådets utlåtande över de under 1)—4) angivna lagförslagen måtte för det i 87 § regeringsformen avsedda ändamålet inhämtas genom utdrag av protokollet.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

Markvärdekommitténs förslag till lag om kommunal förköpsrätt

1 §.

Kommun äger enligt vad nedan sägs förköpsrätt till fast egendom inom kommunens område.

2 §.

Kommunen må ej utöva förköpsrätt enligt denna lag, om egendomen sålts å exekutiv auktion eller till kronan eller till landstingskommun eller till säljarens make eller till hans avkomling eller adoptivbarn eller till sådan anhörig och hans make gemensamt.

Förköpsrätten må ej heller eljest utövas, om det med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller villkoren för eller omständigheterna vid köpet framstår såsom obilligt att förköpsrätten göres gällande.

3 §.

Förköpsrätten innebär, att när egendom säljes, kommunen må inlösa egendomen, sådan den var vid försäljningen, till det pris köparen utfäst och på de villkor i övrigt som gälla för köpet med de jämkningar allenast som föranledas av tidpunkten för inlösen eller eljest finnas påkallade av omständigheterna. Sådan jämkning vare bindande även i förhållandet mellan säljare och köpare.

Kommunal förköpsrätt äger företräde framför annan förköpsrätt.

Beslutar kommun att utöva förköpsrätt, skall vad i jordförvärvslagen och lagen om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag stadgas icke gälla. Utövas sedermera icke förköpsrätten, skall vid tillämpning av nämnda lagar så anses som om köparens fång ägt rum den dag då det på grund av dom eller beslut, som vunnit laga kraft, eller på annat sätt blivit avgjort, att förköpsrätten icke skall utövas.

4 §.

Kommuns förköpsrätt må ej överlåtas men må utövas till förmån för annan kommun eller landstingskommun.

5 §.

Har ägaren skriftligen hembjudit kommunen att till visst pris och på i övrigt angivna villkor förvärva egendomen och har kommunen avvisat hembudet eller icke inom tre månader därefter meddelat, att den vill antaga hembudet, må i anledning av försäljning av egendomen inom två år efter hembudet förköpsrätten ej göras gällande, med mindre priset är lägre eller villkoren för försäljningen tillsammans äro avsevärt ogynnsammare för ägaren än som gällt för hembudet.

6 §.

Kommun, som vill utöva förköpsrätt, skall till inskrivningsdomaren meddela och på lämpligt sätt bekantgöra, att förköpsrätt kan komma att utövas inom kommunens område eller viss del eller vissa delar av detta. Beslut

härom skall gälla från visst kalenderårs början och tillsvidare samt meddelas och bekantgöras före utgången av oktober månad året före nämnda år.

Förköpsrätt må ej utövas i strid med vad som meddelats och bekantgjorts enligt första stycket. Ej heller må förköpsrätt göras gällande beträffande försäljning som skett före det i nämnda stycke avsedda kalenderårets början.

7 §.

Har försäljning av fast egendom ägt rum under tid och inom område, beträffande vilka kommunen meddelat och bekantgjort enligt 6 § att förköpsrätt kan komma att utövas, och är ej fråga om fång, varom förmåles i 2 § första stycket, skall fångnet inom tre månader, med överlämnande av bestyrkt avskrift av fångeshandlingen, anmälas till kommunens styrelse.

Göres ej anmälan enligt första stycket inom där angiven tid, vare fångnet ogillt. Vad nu sagts skall dock icke gälla, om lagfart sökts inom nämnda tid. I sådant fall ålägger det inskrivningsdomaren att så fort ske kan underätta kommunens styrelse om fångnet och till styrelsen överlämna avskrift av fångeshandlingen.

Kommunen skall ofördröjligen tillställa säljare och köpare bevis om dagen för mottagande av anmälan enligt första stycket eller av underrättelse enligt andra stycket.

8 §.

Kommunen skall snarast möjligt och senast inom tre månader efter det anmälan eller underrättelse enligt 7 § mottagits underrätta säljare och köpare huruvida förköpsrätten skall utövas. Beslutar kommunen att göra förköpsrätten gällande, skall kommunen tillika erinra säljaren och köparen om innehållet i 15 §. Talan mot köparen skall vid äventyr av förköpsrättens förlust väckas inom tid som i första stycket sägs.

Om rättegången skall rätten underrätta säljaren, så ock inskrivningsdomaren för anteckning i fastighetsboken ävensom, i fall som avses i 3 § tredje stycket, myndighet som enligt där omfördäld lag skolat mottaga ansökan om prövning av köparens fång.

9 §.

Förköpsrätten skall, om kommunen och köparen ej annorlunda åsämjas, avse hela den fasta egendom som sålts.

10 §.

Ingår i köpet annan egendom och är ej särskild köpeskilling utsatt därför, eller är sådan köpeskilling utsatt men visar kommunen att köpeskillingen satts för lågt i förhållande till köpeskillingen för den egendom som skall lösas, pröve rätten, huru mycket av den sammanlagda köpeskillingen som skäligen må anses belöpa å sistnämnda egendom.

Kommunen är skyldig att, om köparen det yrkar, inlösa kreatur, redskap och andra lösören, som finnas å den fasta egendomen och som ingå i köpet. Vad nu sagts skall äga motsvarande tillämpning å rörelse som bedrivs å den fasta egendomen och som sålts i samband med denna till köparen.

11 §.

Bifalles talan om förköp, skall rätten i sin dom fastställa den betalningskyldighet som åligger kommunen i anledning av förvärvet, så ock de villkor i övrigt som skola gälla för detta. Rätten skall tillika förplikta kommu-

nen att ersätta köparen erlagd handpenning eller annan del av köpeskillingen och kostnad för lagfart samt annan nödig omkostnad i samband med förvärvet, så ock nödig kostnad som köparen nedlagt å egendomen utöver vad som skäligen kan anses motsvara värdet av köparen tillfallen avkastning. Skall på grund av vad i 3 § är stadgat visst i köpeavtalet upptaget villkor, som ej avser tidpunkten för köpeskillingens erläggande, med hänsyn till sitt innehåll ej gälla mot kommunen, skall denna tillika förpliktas utgiva gottgörelse till den som därav lider förfång.

12 §.

Beträffande rättegången skall gälla vad i allmänhet är stadgat om mål angående sak varom förlikning är tillåten; dock utgöre köparens eller säljarens utevaro ej hinder för målets handläggning och avgörande. Talan om förköpsrätt må ej återkallas utan köparens medgivande.

Kommunen vare pliktig att, i den mån ej annat föränledes av vad i 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken stadgas, vidkännas å ömse sidor uppkomna kostnader å målet. Fullföljes mål från lägre rätt, skall beträffande skyldigheten att svara för rättegångskostnad i högre rätt gälla, att kommunen, i den mån ej annat föränledes av stadgandena i nyssnämnda lagrum, städse själv skall vidkännas sina kostnader, så ock kostnad som åsamkas motpart genom att kommunen ensam fullföljt talan; i övrigt skola bestämmelserna i 18 kap. rättegångsbalken lända till efterrättelse.

13 §.

Sedan domen vunnit laga kraft och kommunen fullgjort sin betalningsskyldighet gentemot säljaren, skall köpet anses fullbordat.

14 §.

Om domen skall rätten underrätta inskrivningsdomaren för anteckning i fastighetsboken, så ock annan myndighet, som erhållit underrättelse enligt 8 § andra stycket.

Har kommun förvärvat äganderätt till fastighet genom att utöva förköpsrätt, skall, då lagfart sökes å kommunens fång, så anses som om fångt skett från säljaren, varjämte, såvitt avser åtkomst och lagfart å föregående fång, bestämmelserna i 8 § andra stycket förordningen angående lagfart å fång till fast egendom skola äga motsvarande tillämpning.

Är fråga om förköp enligt denna lag ännu ej avgjord, skall beträffande lagfart anses möta sådant hinder, som avses i 10 § nämnda förordning. Har lagfart likväl meddelats, upphör förköpsrätten och skall ogiltighetspåföljd som i 7 § andra stycket sägs icke inträda.

15 §.

Fråga om kommunen enligt 2 § andra stycket eller 4 § äger utöva förköpsrätt må ej komma under bedömande annat än i samband med besvär enligt 76 § kommunallagen över kommunens beslut att utöva förköpsrätten. Säljare och köpare av fastighet, beträffande vilken kommunen beslutat utöva förköpsrätt, äga anföra besvär som nu sagts ändå att de icke äro medlemmar av kommunen. Besvärstiden skall för envar av dem räknas från det han mottagit underrättelse enligt 8 § första stycket om att kommunen beslutat utöva förköpsrätten.

16 §.

Går fast egendom i byte, äger kommunen inlösa egendomen efter dess värde vid den tid då bytesavtalet slöts. Därvid skola bestämmelserna i denna lag om förköpsrätt vid försäljning äga motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1968 men skall äga tillämpning redan dessförinnan i fråga om hembud enligt 5 § samt om skyldighet för kommun, som vill utöva förköpsrätt under år 1968, att enligt 6 § meddela och bekantgöra beslut att utöva förköpsrätten.

Lagen äger icke tillämpning å fång som skett före ikraftträdandet.

Förslag
till
Förköpslag

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Kommun har förköpsrätt enligt denna lag vid försäljning som omfattar sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen kräves för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning.

2 §.

Förköpsrätt får utövas, om sådan egendom som avses i 1 § helt eller delvis är belägen inom kommunens eget område eller inom det kommunblock som kommunen eller dess huvuddel tillhör. Om egendomen helt eller delvis är belägen i annan kommun får förköpsrätt utövas endast om den kommun där egendomen är belägen samtycker till förköpet.

3 §.

Förköpsrätt får ej utövas, om

1. den sålda fastigheten eller, när försäljningen avser flera fastigheter, varje fastighet har en ägovidd som understiger 3 000 kvadratmeter och ett värde som är lägre än 200 000 kronor,

2. staten är säljare och försäljningen icke sker enligt lagen den 4 januari 1927 (nr 1) angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall samt till upplåtelse av sådan jord under tomträtt,

3. staten eller landstingskommun är köpare,

4. köparen är säljarens make och ej heller om köparen eller, när makar förvärfvar gemensamt, endera av dem är säljarens eller också, om denne är gift, hans makes avkomling, adoptivbarn, syskon eller adoptivbarns eller syskons avkomling,

5. försäljningen sker på exekutiv auktion,

6. försäljningen avser endast andel av fastighet och köparen redan äger annan andel i fastigheten.

Första stycket 1 äger motsvarande tillämpning, om försäljningen avser del av fastighet. Frågan huruvida förköpsrätt får utövas skall därvid bedömas som om köpet avsett den odelade fastigheten. Sökes lagfart innan förköpsrätt utövas, bedömes frågan i stället med hänsyn till delen, om denna är utbruten, eller, när försäljningen avser område av fastighet, tillstånd till avstyckning meddelats.

Som värde gäller taxeringsvärdet på fastigheten eller den taxeringsenhet, i vilken fastigheten ingår, året före det år då försäljningen skedde. Sökes lagfart innan förköpsrätt utövas, gäller i stället taxeringsvärdet året före det år lagfart sökes eller, om särskilt taxeringsvärde icke finnes för det året, det värde som lägges till grund för bestämmandet av stämpelskatten.

Förköp i strid med bestämmelserna i denna paragraf, är utan verkan.

4 §.

Har ägare av fast egendom skriftligen erbjudit den kommun där egendomen är belägen att till bestämt pris och på i övrigt angivna villkor förvärva egendomen och vill kommunen antaga erbjudandet åligger det kommunen att underrätta säljaren om detta inom tre månader. Om detta ej skett eller om kommunen avvisat erbjudandet får förköp med anledning av försäljning av egendomen, som äger rum inom två år efter erbjudandet, ske endast om priset är lägre eller villkoren för försäljningen tillsammans antagna är avsevärt ogynnsammare för ägaren än de som gällde för erbjudandet till kommunen.

Har kommun förklarat sig avstå från att utöva förköpsrätt i fråga om en tillämnad försäljning inom dess område, får förköp ej ske med anledning av försäljningen.

5 §.

Förköpsrätten innebär att kommunen får förvärva den egendom köpet avser från säljaren på de villkor som avtalats mellan denne och köparen. Kommunens förvärv kallas förköp.

Säljaren är skyldig att på anmodan av kommunen upplysa om de bestämmelser som gäller för försäljningen och som icke framgår av köpehandlingen. Bestämmelse som kommunen varken ägde eller bort äga kännedom om när förköpsrätten utövades, får göras gällande mot kommunen endast om särskilda skäl föreligger.

Villkor, som avtalats mellan säljaren och köparen, får jämkas, om det är oundgängligt med hänsyn till arten av köparens åtagande gentemot säljaren. Kommunen skall ersätta säljaren för dennes förlust på grund av jämkningen.

Väcker kommunen ej talan om jämkning inom tre månader från det förköpet fullbordades, är rätten till talan förlorad. Om kommunen när förköpet beslöts ej ägde kännedom om den bestämmelse som föranleder jämkningen, räknas tiden dock från den dag då det blev avgjort att bestämmelsen får göras gällande mot kommunen.

6 §.

Lös egendom som ingår i förköpet skall undantagas från detta, om köparen yrkar det. På yrkande av kommunen skall lös egendom undantagas, om egendomen utan olägenhet kan skiljas från återstoden. Undantages egendom, skall köparen betala så mycket av köpeskillingen som belöper på det som undantages och kommunen betala återstoden. Väcker ej köparen eller kommun talan om undantagande inom tre månader från det förköpet fullbordades, är rätten till talan förlorad.

Talan av köparen om undantagande av lös egendom från förköpet väckes mot kommunen. Talan av kommunen väckes mot köparen. Rätten skall underrätta säljaren om rättegången. Denne äger föra talan i målet såvitt angår hans rätt. Bifalles talan om undantagande, skall rätten fastställa vad köparen och kommunen har att betala till säljaren.

7 §.

Förköpsrätten utövas genom att kommun inom tid som anges i andra stycket underrättar säljare och köpare om beslut att utöva förköpsrätt samt anmäler detta beslut till inskrivningsdomaren med företeende av bevis om underrättelserna. Avser beslutet fastighet inom annan kommuns område, gäller vad som sagts om underrättelse till säljare och köpare också den eller

de andra kommunerna. Beslutet skall antecknas i fastighetsboken för varje fastighet som ingår i försäljningen.

Förköpsrätten skall utövas sist på den inskrivningsdag som infaller näst efter tre månader från det lagfart söktes på köparens förvärv eller, om förvärvstillstånd fordras enligt jordförvärvslagen den 14 maj 1965 (nr 290) eller lagen den 30 maj 1916 (nr 156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag, från det tillstånd söktes. Om säljaren eller köparen, med överlämnande av styrkt avskrift av köpehandling, innan lagfart eller tillstånd söktes, anmäler försäljningen till den eller de kommuner där den fasta egendomen är belägen, räknas tiden i stället från det kommunen mottog sådan anmälan. Var avskrift av köpehandling ej bifogad ansökan eller anmälan, räknas tiden först från det kommunen mottog sådan handling.

Utövas förköpsrätten ej inom föreskriven tid, är förköpsrätten förlorad.

8 §.

Talan mot kommuns beslut om förköp prövas som om beslutet gällt förvärv efter frivillig överlåtelse.

9 §.

Kommun som utövat förköpsrätt är skyldig att söka tillstånd till förköpet, om säljaren eller köparen bestrider förköpsrätten på sätt och inom tid som anges i andra stycket. Frågan om tillstånd till förköp prövas av Konungen. Tillstånd skall vägras, om

1. egendom som avses i 1 § ej ingår i försäljningen eller ingår däri men ej är belägen inom kommunens eget område eller inom kommunblock som anges i 2 §,

2. enligt 4 § första stycket förköp ej får ske,

3. det är obilligt att förköp sker med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller villkoren för eller omständigheterna vid försäljningen.

Bestridande enligt första stycket skall anmälas hos inskrivningsdomaren för anteckning i fastighetsboken sist på den inskrivningsdag som infaller näst efter en månad från det förköpsrätten utövades. Inskrivningsdomaren skall ofördröjligen underrätta kommunen om bestridandet. Kommunens ansökan om tillstånd till förköpet skall ha inkommit till Konungen inom en månad från det bestridandet antecknades. Sökes tillstånd ej i rätt tid, är förköpet utan verkan.

När en kommun utövar förköpsrätt i fråga om egendom i annan kommun, äger den kommun där egendomen är belägen påkalla att Konungen prövar frågan om tillstånd till förköpet. Ansökan om sådan prövning skall ha inkommit till Konungen, inom en månad från det förköpsrätten utövades. Tillstånd till förköpet skall vägras, om förköpsrätt ej får utövas enligt 2 §.

10 §.

Sedan kommunens beslut om förköp vunnit laga kraft samt tillstånd till förköpet givits eller tiden för bestridande av förköpsrätten enligt 9 § första stycket eller för ansökan enligt 9 § tredje stycket utgått utan att bestridande anmälts eller ansökan gjorts, är förköpet fullbordat.

11 §.

När förköp fullbordats, skall egendomen anses ha övergått från säljaren till kommunen vid tidpunkten för försäljningen genom frivillig överlåtelse på de villkor som avses i 5 §. Därvid skall dock följande iakttagas.

Har köparen innan förköpet fullbordades fullgjort åtagande som grundar sig på köpet, äger kommunen i förhållande till säljaren tillgodoräkna sig detta.

Sedan förköpsrätt utövats, äger säljaren icke med verkan mot kommunen häva köpet under åberopande av att köparen brustit i något åtagande som skulle ha fullgjorts före den tidpunkt då förköpet fullbordades.

Vid tillämpning beträffande förköp av vad som finns föreskrivet om rätt för köpare av fast egendom att häva köpet, fordra avdrag på köpeskillingen eller kräva ersättning för skada, skall frågan om köparens goda tro och vad denne förutsatt vid köpet utöver köpehandlingens innehåll hänföras till kommunen och bedömas med hänsyn till tidpunkten för förköpsrättens utövande.

12 §.

Köp av fast egendom är för sin giltighet beroende av att förköp ej sker. Är frågan om förköp ännu ej avgjord, skall beträffande lagfart sådant hinder anses möta som avses i 10 § förordningen den 16 juni 1875 (nr 42) angående lagfart å fång till fast egendom.

Har lagfart beviljats i strid med första stycket, är förköpsrätten förlorad. Har förköp skett, är det utan verkan. Motsvarande gäller när förvärvstillstånd meddelats i strid med 2 § andra stycket jordförvärvslagen eller i strid med 5 § andra stycket lagen om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag.

När förköpet fullbordats, skall köparen till kommunen överlämna de handlingar angående fastigheten som köparen innehar och som är av betydelse för kommunen såsom ägare av fastigheten.

13 §.

När förköpet fullbordats, skall kommunen ersätta köparen för vad denne enligt åtagande i köpeavtalet fullgjort före fullbordandet och för nödvändig kostnad i samband med köpet. På belopp som kommunen på grund härav har att utge skall kommunen betala sex procent ränta. Kommunen skall dessutom ersätta köparen för nödvändig kostnad som nedlagts på egendomen utöver vad som skäligen motsvarar värdet av den avkastning som köparen erhållit.

Har köparen avverkat skog annat än till husbehov eller avhänt egendomen annat än dess vanliga avkastning, äger kommunen erhålla ersättning för värdeminskningen. Detsamma gäller om köparen skadat egendomen eller eljest föranlett att den minskat i värde, om och i den mån det med hänsyn till förfarandets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan anses skäligt.

14 §.

Twist om fråga som avses i 5 § andra eller tredje stycket, 6 § eller 13 § upptages av rätten i den ort där den fasta egendomen är. Ligger egendomen under flera domstolar, upptages tvisten av den rätt under vilken huvuddelen ligger.

I mål som avses i första stycket skall kommunen svara för å ömse sidor uppkomna kostnader i underrätten, i den mån annat ej föranledes av 18 kap.

6 och 8 §§ rättegångsbalken. Beträffande skyldigheten att svara för kostnad i högre rätt gäller, med tillämpning i övrigt av 18 kap. rättegångsbalken, att kommunen, där ej annat föranledes av 18 kap. 6 och 8 §§ samma balk, alltid själv skall bära såväl sina egna kostnader som kostnad som åsamkas motpart genom att kommunen fullföljt talan.

15 §.

Har underrättelse enligt 4 § första stycket eller enligt 7 § första stycket av kommunen avlämnats i rekommenderat brev på postanstalt inom landet för befordran till mottagarens vanliga adress, skall kommunen anses ha fullgjort vad som ankommer på kommunen.

16 §.

Bestämmelserna i 1—15 §§ om försäljning av fast egendom äger motsvarande tillämpning, när sådan egendom går i byte.

17 §.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna lag meddelas av Konungen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1968. Lagen äger icke tillämpning på köp eller byte som skett före ikraftträdandet.

Förslag

till

Lag**angående ändrad lydelse av 4 kap. 10 § lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1)
om nyttjanderätt till fast egendom**

Härigenom förordnas, att 4 kap. 10 § lagen den 14 juni 1907 om nyttjanderätt till fast egendom¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

10 §.

Avgälden skall utgå med oförändrat belopp under vissa tidsperioder, med rätt för såväl fastighetsägaren som tomträttshavaren att under näst sista året av varje period väcka talan angående omprövning av avgäldens belopp för nästföljande period. Sker det ej, skall avgälden under den perioden utgå med samma belopp som förut, där ej före den i första punkten angivna fristens utgång annat avtalats. Om ej längre tid överenskommes, utgör varje period *tju*gu år, den första räknad från upplåtelsen eller den senare dag som däri angivits.

Upplåtes tomträtt väsentligen för annat ändamål än bostadsbebyggelse, må därvid överenskommas kortare tidsperioder än i första stycket sägs, dock minst tio år.

Avgälden skall utgå med oförändrat belopp under vissa tidsperioder, med rätt för såväl fastighetsägaren som tomträttshavaren att under näst sista året av varje period väcka talan angående omprövning av avgäldens belopp för nästföljande period. Sker det ej, skall avgälden under den perioden utgå med samma belopp som förut, där ej före den i första punkten angivna fristens utgång annat avtalats. Om ej längre tid överenskommes, utgör varje period *tio* år, den första räknad från upplåtelsen eller den senare dag som däri angivits.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1968.

I fråga om tomträtt som upplåtits före nämnda dag äger äldre lag fortfarande tillämpning. Fastighetsägaren och tomträttshavaren äga dock överenskomma, att period som anges i 4 kap. 10 § första stycket får understiga *tju*gu men ej *tio* år. Angående sådan överenskommelse gäller 4 kap. 21 §.

¹ Senaste lydelse se 1953:415.

Förslag

till

Lag**om ändrad lydelse av 2 § jordförvärvslagen den 14 maj 1965 (nr 290)**

Härigenom förordnas, att 2 § jordförvärvslagen den 14 maj 1965 skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

2 §.

Har förvärvstillstånd — — — — — eljest avvisas.

Ansökan om tillstånd att förvärva fast egendom genom köp eller byte får ej prövas, innan det blivit slutligt avgjort huruvida förköp enligt förköpslagen den 1967 (nr) äger rum. Vad nu sagts äger ej tillämpning, om det är uppenbart att förköpsrätt icke kommer att utövas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1968. Lagen äger icke tillämpning på ansökan om förvärvstillstånd som avser köp eller byte som skett före ikraftträdandet.

Förslag

till

Lag

**angående ändrad lydelse av 5 § lagen den 30 maj 1916 (nr 156) om vissa
inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva
eller aktier i vissa bolag**

Härigenom förordnas, att 5 § lagen den 30 maj 1916 om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

5 §.

Ansökan om ————— eljest avvisas.

Angår ansökan som avses i första stycket förvärv av fast egendom genom köp eller byte, får ansökan ej prövas, innan det blivit slutligt avgjort huruvida förköp enligt förköpslagen den 1967 (nr) äger rum. Vad nu sagts äger ej tillämpning, om det är uppenbart att förköpsrätt icke kommer att utövas.

Göres ej ————— stycket utgått.

Sökes tillstånd ————— till Konungen.

Över länsstyrelses ————— är stadgad.

Närmare föreskrifter ————— av Konungen.

Är i ————— fast egendom.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1968. Lagen äger icke tillämpning på ansökan som avser köp eller byte som skett före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse se 1948: 275. Som nuvarande lydelse anges den lydelse som föreslås i remiss till lagrådet den 9 december 1966 av bl. a. förslag till lag om ändring i 1916 års lag.

Förslag
till
Förordning
om ändrad lydelse av 5 § stämpelskatteförordningen
den 21 maj 1964 (nr 308)

Härigenom förordnas, att 5 § stämpelskatteförordningen den 21 maj 1964 skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

Överlåtes köp ————— avse inskrivning.

Överlåtes fång ————— första fångtet.

Har skatt redan erlagts ————— stadgas i 42 § 2 mom.

Begäran om ————— denna handling.

Tredje stycket äger motsvarande
tillämpning vid förvärv genom för-
köp enligt förköpslagen den
1967 (nr).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1968.

Utdrag av protokoll, hållet i lagrådet den 30 mars 1967.

Närvarande:

f. d. justitierådet	LIND,
justitierådet	SÖDERLUND,
regeringsrådet	ÅBJÖRNSSON,
justitierådet	BRUNNBERG.

Enligt lagrådet den 9 mars 1967 tillhandakommet utdrag av protokoll över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 20 januari 1967, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i 87 § regeringsformen avsedda ändamålet inhämtas över upprättade förslag till 1) *förköpslag*, 2) *lag angående ändrad lydelse av 4 kap. 10 § lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom*, 3) *lag om ändrad lydelse av 2 § jordförvärvslagen den 14 maj 1965 (nr 290)* och 4) *lag angående ändrad lydelse av 5 § lagen den 30 maj 1916 (nr 156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag*.

Förslagen, som finns bilagda detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Sven Larsson.

Lagrådet yttrade:

Förslaget till förköpslag

3 §.

Enligt första stycket punkt 6 får förköpsrätt inte utövas om försäljningen avser endast andel av fastighet och köparen redan äger annan andel i fastigheten. Såsom i motiven anmärks har ett motsvarande undantag gjorts i 1 § 10 jordförvärvslagen. Liknande bestämmelser finns också i jordabalksförslagen av 1909, 1947 och 1960 liksom i 2 § lagen om arrendators förköpsrätt. Som skäl för undantag i dessa fall har angivits att försäljning till någon som redan är andelsägare icke innebär att en utomstående inträder i äganderätten till fastigheten.

Såsom bestämmelsen utformats i det remitterade förslaget synes den emellertid kunna missbrukas till att utesluta förköpsrätt även i fall då avsikten är att överföra fastigheten till en helt utomstående. Ett direkt kringgående av förköpslagen skulle kunna ske på så sätt att en tilltänkt köpare

först erhåller en mindre andel i gåva och därefter i egenskap av andelsägare köper återstoden. Det kan anmärkas att ett dylikt förfarande ej är möjligt enligt jordförvärvslagen som är tillämplig även på förvärv genom gåva. Beträffande förköpslagen synes det angivna tillvägagångssättet böra förhindras genom en begränsning av undantagsregeln. Härvid torde man emellertid inte böra gå så långt som att utesluta alla fall då köparens tidigare andelsförvärv utgjort gåva. Men om gåvan erhållits från säljaren bör vid den senare försäljningen köparens egenskap av andelsägare ej utesluta förköpsrätt. Genom en sådan inskränkning av undantagsregeln skulle en nära till hands liggande möjlighet att kringgå lagen uteslutas, låt vara att vissa andra men säkerligen mera svårframkomliga utvägar att undgå förköpsrätten skulle återstå. Lagrådet föreslår att punkten 6 omformuleras på angivet sätt. Bestämmelsen bör dock icke avse andelsförvärv genom gåva som fullbordats före lagens ikraftträdande. Särskild föreskrift härom bör meddelas i övergångsbestämmelsen.

Enligt förslaget skall den kommunala förköpsrätten äga prioritet framför den förköpsrätt som kan tillkomma arrendator enligt 1943 års lag om arrendators förköpsrätt. Verkan härav för arrendatorn kan bli hård, i synnerhet som han inte kan jämlikt 9 § bestrida kommunens förköp, t. ex. under åberopande av obillighet, och ej kan få någon ersättning av kommunen för att hans förköpsrätt går förlorad. Det kan vidare anmärkas att, även om han kvarstår som arrendator efter kommunens förvärv, hans ställning i allt fall kan vara osäker trots de sociala arrendebestämmelserna i nyttjanderättslagen och 1946 års lag med särskilda bestämmelser om arrende av viss kommunal jord. Med hänsyn till ändamålet med den kommunala förköpsrätten torde det emellertid vara ofrånkomligt att arrendatorns förköpsrätt får stå tillbaka för denna. En liknande ordning gäller ju också enligt 1965 års jordförvärvslag.

I kommittéförslaget har intagits ett uttryckligt stadgande om att kommunal förköpsrätt äger företräde framför annan förköpsrätt. Departementschefen har ansett att med den av honom föreslagna utformningen av den kommunala förköpsrätten denna företrädesordning följer av sig själv, eftersom sistnämnda förköpsrätt innebär en rätt för kommunen att inträda i köpet medan arrendatorns förköpsrätt utgör en lösningsrätt från köparen som förutsätter att köparens förvärv består. Enligt lagrådets mening kan det emellertid sättas i fråga om det klart framgår av lagförslaget att kommunens förköpsrätt äger företräde vid konkurrens med arrendators förköpsrätt. Vidare synes stadgandet i 11 §, att när förköp fullbordats egendomen skall anses ha övergått från säljaren till kommunen genom frivillig överlåtelse, kunna inge föreställningen att arrendatorn skulle äga förköpsrätt i anledning av kommunens förvärv. I båda dessa hänseenden bör klarhet skapas genom direkt lagbestämmelse. En sådan skulle kunna intas i 2 kap. 57 § första stycket nyttjanderättslagen och

innehålla att där omförmäld förköpsrätt ej åtnjutes när kommun förvärvar fastigheten enligt förköpslagen.

5 §.

Förköpsrätten innebär enligt departementsförslaget rätt för en kommun att från säljaren förvärva den egendom köpet avser. Därvid blir i princip alla bestämmelser som gäller för försäljningen omedelbart tillämpliga mellan kommunen och säljaren även om de inte finns upptagna i fångeshandlingarna eller åberopas däri.

I samband med avtal om fastighetsköp kan parterna träffa överenskommelser vilka är att anse som en del av köpeavtalet men också överenskommelser som är att betrakta som helt fristående avtal. Huruvida en överenskommelse vid sidan av köpehandlingarna bör uppfattas som ett till fastighetsförsäljningen hörande köpevillkor eller som ett självständigt avtal synes böra bedömas med hänsyn till det samband som i fråga om avtalens innehåll råder dem emellan och inte efter rent formella grunder, exempelvis om de utfästelser som parterna gjort upptagits i en eller flera handlingar.

I nu förevarande sammanhang blir det av betydelse hur den angivna gränsdragningen sker. Om förhållandena i det enskilda fallet är sådana att en vid sidan av fastighetsförsäljningen träffad överenskommelse, t. ex. om försäljning av lös egendom, skall anses utgöra del av fastighetsköpet är den sålunda att anse som en bestämmelse som gäller för försäljningen av fastigheten. Skulle i det angivna fallet överenskommelsen däremot befinnas utgöra en från fastighetsförsäljningen självständig utfästelse berörs den inte av den förköpsrätt som kommunen kan utöva i fråga om fastighetsförsäljningen.

I paragrafens fjärde stycke, som upptar bestämmelser om preklusion för kommun att anhängiggöra talan om jämkning av åtagande från köparens sida, har givits en särbestämmelse för det fall att kommunen inte ägt kännedom om den bestämmelse som jämkningsavser. I lagtexten har tidpunkten för kännedom därvid angivits vara den när förköpet beslöts dvs. när det kommunala beslutet om att utöva förköpet fattades. Däremot har i anslutning till den upplysningsplikt som föreskrivits i paragrafens andra stycke påföljden för säljaren av att kommunen inte ägde eller bort äga kännedom om en avtalsbestämmelse knutits till förhållandena vid den tid då förköpsrätten utövades dvs. när kommunens beslut anmäldes till inskrivningsdomaren. Några skäl för att bestämma tidpunkten olika har ej redovisats. Det synes lämpligt att jämväl tillämpningen av nu förevarande särbestämmelse — i överensstämmelse med vad som anges i motiven — görs beroende av att kommunen när förköpsrätten utövades ej ägde kännedom om den bestämmelse som förutsätts skola jämkas. Lagrådet förordar att stadgandet ändras i enlighet härmed.

6 §.

I paragrafen ges bestämmelser om att lös egendom som omfattas av förköpet kan undantas från detta. I anslutning härtill bör erinras om att lös egendom som kan komma att undantas kan ha upptagits icke i fångeshandlingarna utan i ett sidoavtal. Fråga kan därvid uppkomma om försäljningen får göras gällande mot kommunen på grund av stadgandet i 5 § andra stycket. Det kan sålunda ifrågakomma att föra talan såväl om tillämpning av nyss angivna stadgande beträffande viss lös egendom som om undantagande av denna från förköpet.

7 §.

Genom reglerna i denna paragraf bestäms tidpunkten för förköpsrättens utövande till den inskrivningsdag då kommunens anmälan om förköpsbeslutet togs upp och antecknades i fastighetsboken. Med den utformning som förköpsrätten givits i departementsförslaget är nämnda tidpunkt av betydelse i olika hänseenden. Den utgör sålunda bl. a. utgångspunkt för den tidsfrist som stadgas för säljare och köpare att anmäla bestridande av förköpsrätten (9 § andra stycket). Den är vidare avgörande för säljarens rätt att häva köpet med verkan mot kommunen (11 § tredje stycket) och för frågan om god tro (11 § fjärde stycket).

I motiveringen har förutsatts att anmälan om förköpsbeslut kan komma att göras till flera inskrivningsdomare om försäljningen avser fastigheter inom skilda inskrivningsavdelningars områden. För sådant fall kan inte uteslutas att ärendena hos de olika inskrivningsdomarna kan komma att upptas på skilda inskrivningsdagar. Med hänsyn till att avgörande rättsverkningar enligt vad förut sagts knutits till tidpunkten för förköpsrättens utövande bör en uttrycklig lagregel ges även för nyss angivna fall.

Motsvarande bör gälla jämväl anmälan om bestridande enligt 9 § andra stycket. Även sådan anmälan kan nämligen komma att göras hos flera inskrivningsdomare.

På grund av det anförda vill lagrådet förorda att till 15 § fogas ett nytt stycke av förslagsvis följande lydelse: »Ligger egendomen inom skilda inskrivningsavdelningars områden, skall anmälan enligt 7 eller 9 § anses gjord först när anmälan skett hos samtliga inskrivningsdomare.»

I anslutning härtill kan framhållas att den i andra stycket av förevarande paragraf angivna tidsfristen för kommun att utöva förköpsrätt räknas från det lagfartsansökan på köparens fång gjordes i sådana fall när tillstånd inte krävs enligt 1916 års lag eller jordförvärvslagen. Anteckning i fastighetsbok om sådan ansökan kan emellertid komma att ske på olika tider om försäljningen avser fastigheter som ligger inom skilda inskrivningsavdelningars områden. Den utformning av förköpsrätten som förslaget innefattar förutsätter att kommunen inte kan begränsa förköpet till någon eller några fastigheter när försäljningen omfattar flera. Med den lydelse som givits stad-

gandet i förslaget kommer tidsfristen att räknas från den tidigaste tidpunkt när ansökan om lagfart gjordes. Lagrådet förutsätter att en sådan ordning inte kommer att medföra några egentliga olägenheter och vill därför inte föreslå någon ändring i nu förevarande hänseende.

8 §.

En prövning av ett kommunalt beslut kan komma till stånd efter kommunalbesvär hos vederbörande länsstyrelse och, i sista instans, hos regeringsrätten. Sådana besvär kan anföras endast på vissa i 76 § kommunallagen angivna grunder, nämligen att beslutet ej tillkommit i laga ordning, att det står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes över-skrider deras befogenhet som fattat beslutet, att det kränker klagandens enskilda rätt eller att det eljest vilar på orättvis grund. Kommunalbesvär kan anföras endast av den som är medlem i kommunen.

Enligt den utformning förköpsinstitutet erhållit i det remitterade förslaget skall i vissa fall en rättslig prövning av förutsättningarna för förköpet kunna ske hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Förfarandet anges närmare i 9 §.

Bestämmelsen i 8 § avser att reglera förhållandet mellan kommunalbesvärsprövningen och prövningen av förutsättningarna för förköp enligt 9 §. I motiven till 8 § uttalas att utan en sådan särskild bestämmelse skulle den kommunala besvärsprövningen komma att omfatta också frågan om beslutet står i överensstämmelse med förköpslagen. Förevarande paragraf avser sålunda att åstadkomma en ordning, där länsstyrelse och regeringsrätt får att efter kommunalbesvär pröva huruvida ett markförvärv faller inom den kommunala kompetensen, medan Kungl. Maj:t i statsrådet prövar frågan om tillstånd till förköp får ges med hänsyn till innehållet i 1 § förköpslagen. Härigenom undviks, uttalar departementschefen, att samma fråga prövas av flera myndigheter i sista instans.

Enligt lagrådets uppfattning kommer den åsyftade uppdelningen av prövningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten icke att kunna helt genomföras. Detta sammanhänger med att frågan huruvida förutsättningar för förköpsrätt enligt 1 § förköpslagen är för handen samtidigt kan vara en fråga om det aktuella markförvärvet faller inom ramen för den kommunala kompetensen. Om ett beslut av kommunen att utöva förköpsrätt angrips genom kommunalbesvär och därvid såsom grund för besvären åberopas att området icke krävs för den framtida tätbebyggelsen och att kommunen därför överskridit sin befogenhet kommer vid prövningen av kommunalbesvären även ändamålet med förvärvet under bedömande. Några egentliga praktiska olägenheter av en sådan ordning torde dock icke uppkomma. Det har nämligen förutsatts att Kungl. Maj:t i statsrådet icke lämnar tillstånd innan kommunens beslut om förköp vunnit laga kraft. Med det nu gjorda påpekandet anser sig lagrådet kunna godtaga den utformning 8 § erhållit i förslaget.

9 §.

Lagrådet erinrar om vad lagrådet anfört under 7 §.

11 §.

I remissprotokollet förekommer i motiveringen till denna paragraf uttalanden angående köparens förfogande över fastigheten. Det sägs sålunda att dessa förfoganden för sin giltighet är beroende av att köparens eget förvärv förblir giltigt och att i samma mån som köparens förvärv genom förköpet förlorar sin verkan också köparens egna förfoganden över egendomen blir verkningslösa. Och det tilläggs att detta gäller såväl äganderättsöverlåtelse som upplåtelse av rättighet.

Inom lagens tillämpningsområde torde detta, sammanställt med vad som enligt 13 § skall gälla med avseende å fastighetens avkastning, medföra att man knappast kommer att annat än efter hembudsförfarande kunna avsluta fastighetsköp för omedelbart tillträde eller, såsom beträffande stadsfastigheter icke torde vara ovanligt, för tillträde jämförelsevis kort tid efter köpet.

För fastighetsmarknaden i städerna torde det anmärkta förhållandet medföra ett försvårande av parternas strävan att anpassa sina uppgörelser efter de växlande förhållandena. Vilka olägenheter som kan befaras härav undandrar sig lagrådets bedömande.

15 §.

Lagrådet erinrar om vad lagrådet anfört under 7 §.

Övergångsbestämmelsen

Såsom anförts under 3 § föreslår lagrådet visst tillägg till övergångsbestämmelsen.

Förslaget till lag om ändring i nyttjanderättslagen

Godtages vad lagrådet föreslagit under 3 § förköpslagen om visst tillägg till 2 kap. 57 § första stycket nyttjanderättslagen, föranleder detta en omarbetning av förevarande lagförslag.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Ur protokollet:

Aino Olsson

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 31 mars 1967.

N ä r v a r a n d e :

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, KLING, EDENMAN, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, PALME, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GUSTAFSSON, GEIJER, ODHNOFF.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets den 30 mars 1967 avgivna utlåtande över de den 20 januari 1967 till lagrådet remitterade förslagen till

- 1) förköpslag,
- 2) lag angående ändrad lydelse av 4 kap. 10 § lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom,
- 3) lag om ändrad lydelse av 2 § jordförvärvslagen den 14 maj 1965 (nr 290),
- 4) lag angående ändrad lydelse av 5 § lagen den 30 maj 1916 (nr 156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag.

Föredraganden redogör för innehållet i lagrådets utlåtande och anför.

Beträffande förslaget till *förköpslag* har lagrådet under 3 § föreslagit en komplettering av undantaget i första stycket för fall då köparen redan äger andel i fastigheten. Jag kan i allt väsentligt instämma i lagrådets uttalanden i denna del. För att inte den av lagrådet föreslagna regeln skall kunna kringgåås bör den emellertid avse alla fall då köparen förvärvat sin tidigare andel genom gåva.

När det gäller förhållandet mellan arrendators förköpsrätt och förköpsrätt enligt förköpslagen vidhåller jag mitt uttalande i remissprotokollet att någon särskild företrädesregel inte behövs. Med anledning av lagrådets uttalande att 11 § kan inge föreställningen att arrendatorn skulle äga förköpsrätt i anledning av kommunens förvärv vill jag uttala den meningen att lagen om arrendators förköpsrätt inte äger tillämpning när köparen förvärvat fastigheten genom förköp. Jag vill emellertid inte motsätta mig att detta få komma till direkt uttryck genom ett tillägg till 2 kap. 57 § NJL.

Med anledning av lagrådets uttalanden under 5 och 6 §§ i frågan hur en överenskommelse vid sidan av en fastighetsförsäljning om försäljning av lös egendom skall bedömas vill jag understryka kravet på samband mellan de båda försäljningarna. Om ett sådant samband inte föreligger kan försäljningen av den lösa egendomen inte anses utgöra ett köpevillkor vid fastighetsförsäljningen. Hur sambandet kommit till uttryck bör inte vara avgörande men omständigheterna måste vara sådana att fastighetsförsäljningen kan sägas utgöra en förutsättning för överlåtelsen av den lösa egendomen.

Om en försäljning av lös egendom enligt vad jag nu har anfört kan anses utgöra ett villkor vid överlåtelsen av den fasta egendomen kommer försäljningen, som lagrådet anfört, också att omfattas av den upplysningsplikt som åligger säljaren enligt 5 § andra stycket.

Jag kan i övrigt ansluta mig till vad lagrådet har anfört.

Utöver vad som följer av det anförda torde vissa redaktionella jämkningar böra vidtas i lagtexten.

Ändringarna i *jordförvärvslagen* och *1916 års lag om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag* torde böra samordnas med de ändringar i samma lagar som föreslagits i remisser till lagrådet den 30 september och den 9 december 1966. Jag kommer att senare denna dag hemställa att förslag i dessa delar föreläggs riksdagen.

Föredraganden hemställer, att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att antaga dels förslag till

1) *förköpslag*;

2) *lag angående ändrad lydelse av 2 kap. 57 § och 4 kap. 10 § lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom*;

dels det vid statsrådsprotokollet den 20 januari 1967 fogade förslaget till

3) *förordning om ändrad lydelse av 5 § stämpelskatteförordningen den 21 maj 1964 (nr 308)*.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Margit Edström

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Författningsförslag	3
Utdrag av stadsrådsprotokollet den 20 januari 1967	10
Inledning	10
Markfrågan	13
<i>Tidigare förslag och reformer</i>	13
<i>Översiktlig redogörelse för kommitténs förslag</i>	15
<i>Samhällsingripande mot oförtjänat markvärdestegring</i>	17
Kommittén	17
Remissyttrandena	21
Departementschefen	24
Kommunal förköpsrätt	27
<i>Inledning</i>	27
Bestämmelser om statens och arrendators förköpsrätt m. m.	27
Utländsk lagstiftning om förköpsrätt	30
Kommuns befogenhet att förvärva mark genom frivilliga köp och genom expropriation	31
<i>Behovet av en kommunal företrädesrätt till mark</i>	33
Kommittén	33
Skiljaktig mening	35
Remissyttrandena	36
Departementschefen	41
<i>Utformningen av förköpsrätten</i>	45
Begränsning genom anknytning till kommunallagens kompetensregler eller till expropriationsgrunderna eller genom uteslutning av vissa kategorier av fastigheter	45
Kommittén	45
Skiljaktiga meningar	46
Remissyttrandena	46
Rätt för kommunen att avstå från förköpsrätten för hela kommunområdet eller del av detta	49
Kommittén	49
Skiljaktiga meningar	49
Remissyttrandena	49

Begränsning av förköpsrätten till kommunens eget område	50
Inledning	50
Kommittén	51
Remissyttrandena	52
Statens och kyrkans markförsäljningar	53
Inledning	53
Kommittén	55
Remissyttrandena	56
Statens och landstingskommunens fastighetsförvärv, ävensom kommunens försäljning eller förvärv av mark, m. m.	58
Kommittén	58
Skiljaktiga meningar	58
Remissyttrandena	58
Släktköp, andelsförvärv och andra fall av intressegemenskap mel- lan säljare och köpare (den s. k. obillighetsregeln)	59
Kommittén	59
Remissyttrandena	60
Förköpets innebörd	61
Inledning	61
Kommittén	62
Remissyttrandena	63
Förfarandet i samband med utövande av förköpsrätt	63
Kommittén	63
Remissyttrandena	66
Den rättsliga prövningen	66
Kommittén	66
Skiljaktiga meningar	67
Remissyttrandena	68
Förköpsrätt vid försäljning av flera fastigheter eller vid försäljning av fastighet och lös egendom	71
Inledning	71
Kommittén	71
Departementschefen	72
Tillämpningsområdet	72
Förköpets innebörd	85
Förfarandet	86
Den rättsliga prövningen	91
Särskilda frågor	96
Ändring i tomträttslagstiftningen	101
Grunderna för tomträttsinstitutet	101
Förekomsten av tomträtt	102
Tomträttslån	103
Kommittén	104
Allmänna utgångspunkter	104
Engångsbelopp	105
Förkortning av avgäldsperioderna	107

Remissyttrandena	109
Engångsbelopp	109
Förkortning av avgäldsperioderna	112
Övergångsbestämmelserna	115
Departementschefen	115
Specialmotivering	120
<i>Förslaget till förköpslag</i>	120
1 §	120
2 §	121
3 §	122
4 §	127
5 §	131
6 §	134
7 §	135
8 §	138
9 §	140
10 §	143
11 §	144
12 §	148
13 §	151
14 §	152
15 §	153
16 §	154
<i>Förslaget till lag om ändrad lydelse av 2 § jordförvärvslagen</i>	155
<i>Förslaget till lag om ändrad lydelse av 5 § 1916 års lag</i>	158
<i>Förslaget till förordning om ändrad lydelse av 5 § stämpelskatteförordningen</i>	159
Hemställan	160
Bilaga 1. Markvärdekommitténs förslag till lag om kommunal förköpsrätt ..	161
Bilaga 2. De till lagrådet remitterade förslagen samt förslaget till ändrad lydelse av stämpelskatteförordningen	165
Utdrag av lagrådets protokoll den 30 mars 1967	174
Utdrag av stadsrådsprotokollet den 31 mars 1967	180