

# Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Genom beslut den 3 juni 1999 bemyndigade regeringen chefen för Jordbruksdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att dels utvärdera effekten av vissa jordpolitiska bestämmelser, dels komma med förslag till ändringar i dessa bestämmelser.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 1 september 1999 kommunfullmäktigeordföranden Ivar Johansson att vara särskild utredare. Samtidigt förordnades till experter i utredningen numera utvecklingschefen Bert Andersson, departementsrådet Birgitta Hansson, länsjägmästaren Sven-Inge Karlsson, departementssekreteraren Anders Nilsson och avdelningschefen Ellinor Persson. Som sekreterare förordnades konsulten Nils Eriksson och som biträdande sekreterare numera kanslirådet Mats Wiberg.

Efter att Nils Eriksson erhållit begärt entledigande anställdes den 12 oktober 1999 filosofie kandidaten Britt Qvarfordt som ny sekreterare. För att under Britt Qvarfordts sjukledighet upprätthålla sekreterarfunktionen anställdes den 4 oktober 2000 f.d. lantbruksdirektören Erik Brasch.

Utredningen, som antagit namnet Jordförvävsutredningen, har nu slutfört sitt uppdrag. Jag får härmed överlämna betänkandet Ägande och struktur inom jord och skog SOU 2001:38.

Stockholm i april 2001

Ivar Johansson

/ Erik Brasch  
Mats Wiberg

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>17</b>
Förslag till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230) .....	17
<b>1 Utredningsuppdraget</b> .....	<b>23</b>
1.1 Riksdagens tillkännagivande .....	23
1.2 Direktiv .....	23
1.3 Utredningsarbetets bedrivande .....	24
1.4 Betänkandets innehåll .....	26
<b>2 Bakgrund</b> .....	<b>27</b>
2.1 Jordpolitik .....	27
2.2 Teknisk utveckling .....	29
2.3 Den statliga rationaliseringspolitiken .....	29
2.4 Utvecklingen i glesbygden .....	31
2.5 Nya jordbruks- och skogspolitiska riktlinjer .....	32
2.6 Ändrad jordpolitisk lagstiftning .....	33
2.7 Nuvarande statliga riktlinjer för jordbrukets och landsbygdens utveckling .....	34

<b>3</b>	<b>Ägar- och brukningsförhållanden inom jord- och skogsbruket.....</b>	<b>37</b>
3.1	Arealer inom jord- och skogsbruket.....	37
3.2	Ägarstruktur.....	38
3.3	Ägarkategoriernas skogsmarksinnehav.....	39
3.4	Brucarstruktur.....	41
3.5	Boende på landsbygden och sysselsättningen vid jordbruksföretagen.....	42
3.6	Omsättning av jordbruksfastigheter.....	42
3.7	Analys.....	43
<b>4</b>	<b>Internationell utblick.....</b>	<b>47</b>
4.1	Internationell jämförbarhet.....	47
4.2	Norge.....	48
4.2.1	Strukturförhållanden.....	48
4.2.2	Huvuddragen i gällande regelverk.....	48
4.2.3	Tillämpning.....	50
4.2.4	Ändringsplaner.....	51
4.3	Finland.....	52
4.3.1	Strukturförhållanden.....	52
4.3.2	Jordpolitisk satsning under 1970-talet.....	53
4.3.3	Tillämpning.....	54
4.3.4	Ändringar under 1990-talet.....	55
<b>5</b>	<b>Jordförvärvslagen.....</b>	<b>57</b>
5.1	Historik.....	57
5.1.1	Bolagsförbudslagen.....	57
5.1.2	Tidigare jordförvärvslagar.....	58
5.2	Gällande jordförvärvslagstiftning.....	62
5.3	EG-rättsliga aspekter.....	66

5.4	Utvärdering och förslag.....	67
5.4.1	Allmänt.....	67
5.4.2	Förvärv i glesbygd.....	69
5.4.3	Förvärv i omarronderingsområden.....	73
5.4.4	Juridiska personers förvärv .....	77
5.4.5	Administrativa konsekvenser.....	85
<b>6</b>	<b>Jordfonden och bidraget till yttre rationalisering .....</b>	<b>87</b>
6.1	Bakgrund.....	87
6.2	Utvärdering .....	88
6.3	Förslag.....	89
<b>7</b>	<b>Skötsellagstiftning inom jordbruket .....</b>	<b>91</b>
7.1	Bakgrund.....	91
7.2	Utvärdering och förslag.....	92
<b>8</b>	<b>Skattelagstiftning vid rationaliseringsförvärv och andra förvärv.....</b>	<b>93</b>
8.1	Bakgrund.....	93
8.2	Utvärdering och förslag.....	95
8.2.1	Allmänt om skogsavdrag .....	95
8.2.2	Skogsavdrag vid rationaliseringsförvärv .....	95
8.2.3	Förslag.....	96
<b>9</b>	<b>Fastighetsbildningslagen .....</b>	<b>97</b>
9.1	Bakgrund.....	97
9.1.1	Historik.....	97
9.1.2	Gällande lagstiftning.....	98
9.1.3	Fastighetsbildningens genomförande.....	102
9.2	Utvärdering och förslag.....	102

<b>10</b>	<b>Skogsvårdslagen och oseriöst skogsbruk</b> .....	<b>109</b>
10.1	Bakgrund.....	109
10.1.1	Historik.....	109
10.1.2	Gällande skogsvårdslag.....	109
10.2	Utvärdering och förslag.....	110
10.2.1	Jordpolitiken och oseriöst skogsbruk.....	110
10.2.2	Förslag.....	113
<b>11</b>	<b>Författningskommentar</b> .....	<b>115</b>
	Kommentar till förslag om lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230) .....	115
	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	117
 <b>Bilagor</b>		
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv.....	119
	<i>Bilaga 2</i> Förteckning av inbjudningar till utredningens hearings.....	123
	<i>Bilaga 3</i> Karta över områden som är glesbygd enligt jord- förvärvsförordningen (1991:736).....	125

# Sammanfattning

## 1 Riksdagens tillkännagivande

Mot bakgrund av ett antal uppmärksammade fall av "klipperi" beslutade riksdagen 1998 att som sin mening ge regeringen tillkänna att en utvärdering av bestämmelserna i jordförvärvslagen och fastighetsbildningslagen borde genomföras. Med "klipperi" menas fall där en skogsfastighet förvärvas för att sedan snabbt skövlas. Det har ofta i den allmänna debatten gjorts gällande att det var liberaliseringen av den jordpolitiska lagstiftningen under 1990-talets första år som öppnade för denna form av oseriöst skogsbruk. Under senare år har regeländringar i skogsvårdslagen och till denna anknutna bestämmelser gjorts för att stävja "klipperi". Riksdagen uttalade dock att ytterligare ansträngningar borde göras för att främja ett ansvarsfullt brukande av skog.

## 2 Utredningsarbetet

Direktiven innebär att utredningen har till uppgift att se över jordförvärvslagstiftningen i sin helhet. På grund av det nära sambandet med jordförvärvslagen har utredningen också tagit upp berörda delar av skogsvårdslagstiftningen, skötsellagstiftningen för jordbruksmark och skattelagstiftningen vid förvärv av skogsbruksfastighet. Även verksamheter knutna till jordfonden, anslaget för bidrag till yttre rationalisering och lantmäteriets omarronderingar har ett så nära administrativt samband med jordförvärvslagen, att det har varit nödvändigt att beakta också dessa i utredningsarbetet.

Vad gäller fastighetsbildningslagen skall utredningen enligt direktiven utröna om de ökade möjligheterna att bilda mindre skogsbruksfastigheter har fått från skogsvårdssynpunkt menliga effekter.

### 3 Jordförvärvslagen

#### Allmänt

Fastighetsmarknaden för juridiska personer har varit reglerad sedan början av 1900-talet och för fysiska personer sedan 1945. Den jordförvärvslag som trädde i kraft 1979 innebar en förhållandevis långtgående reglering av förvärv av jord- och skogsbruksfastigheter. Lagen hade flera syften. Tyngst vägde dock rationaliseringsaspekten, dvs. lagen som ett medel i den statliga rationaliseringspolitiken. Lagen hade dock kvar det gamla släktskapsundantaget.

Redan 1987 infördes lättnader. Då avskaffades t.ex. den tidigare priskontrollen. Ytterligare ändringar i avreglerande syfte gjordes 1991. Dessa innebar en anpassning till den då nya livsmedelspolitiken.

#### Förvärv i glesbygd

Under den tid, som gått sedan lagändringen 1991, har årligen prövats 700–800 ärenden om förvärvstillstånd i glesbygd. Av dessa har 15–30 avslagits. Under de senaste åren har antalet avslag legat under 20. I cirka 700 fall per år har möjligheterna till anmälan utnyttjats av person som uppfyllt kravet på tidigare boende i glesbygd inom den aktuella kommunen. I cirka 200 ytterligare fall per år har möjligheterna till anmälan utnyttjats av personer som i stället för prövning skrivit på bosättningsåtagande. I 30 fall per år har länsstyrelserna till Jordbruksverket anmält att brott mot sådant åtagande konstaterats. I sammanlagt åtta fall sedan 1991 har inlösenförfarande tillämpats.

Problem kring anmälningsförfarandet har funnits hela tiden sedan det infördes. Problemen hänför sig främst kring åtagandena om bosättning. I vissa fall har åtagandet varit inkörspport till klipperier. Jag bedömer att det är för lätt att med hjälp av anmälningsförfarandet kringgå lagen.

Den direkta effekten av vägrade förvärvstillstånd är blygsam. Även om den indirekta effekten torde vara mångdubbelt större anser jag inte att jordförvärvslagens glesbygdsbestämmelser i sin nuvarande utformning fungerar tillfredsställande. Om dessa bestämmelser skall utgöra ett verksamt medel att utveckla gles-

bygden, måste de göras mera långtgående. I ett sådant alternativ krävs en mångdubbel förstärkning av de administrativa resurserna.

Mot bakgrund av den utvärdering jag gjort finner jag det inte tillräckligt meningsfullt att ha kvar de nuvarande reglerna. Det föreligger enligt min bedömning stora svårigheter att få ett skärpt alternativ att fungera effektivt, inte minst från resursmässiga utgångspunkter. Rent allmänt synes jordförvärvslagen vara ett tungarbetat instrument för glesbygdsutveckling. Jag förordar därför att glesbygdsbestämmelserna i jordförvärvslagen slopas.

### **Förvärv i omarronderingsområde**

I vissa delar av landet finns en långt gången ägosplittring. Sådana områden finns framför allt i Dalarnas län. Även i Västra Götalands och i Gävleborgs län finns områden med liknande problem. Syftet med den sedan 1972 av lantmäteriet bedrivna omarronderingsverksamheten är att i de ägosplittrade områdena åstadkomma förhållanden, som är likvärdiga med de i övriga delar av landet.

För den enskilde markägaren innebär omarronderingen ett ordnat ägande med gynnsammare förutsättningar att bedriva skogsbruk och i förekommande fall jordbruk. Från skogspolitiska utgångspunkter ger omarronderingarna markägarna bättre möjligheter att uppfylla både skogspolitikens produktionsmål och dess miljömål. En sanerad fastighetsindelning med klarare ägareförhållanden underlättar också verksamheten vid en rad myndigheter.

Enligt min bedömning är omarronderingen angelägen för såväl enskilda markägare som för samhället. Verksamheten bör därför fortgå, helst i ökad takt. Den nuvarande arbetsmodellen bör ligga till grund för det fortsatta arbetet. Inte minst jordfonden är då av central betydelse. För att verksamheten skall kunna bedrivas snabbt och kostnadseffektivt bör förenklingar av verksamheten systematiskt eftersträvas. En förutsättning för att takten i verksamheten skall kunna öka är att markägarna medverkar på ett aktivt och konstruktivt sätt. Bestämmelserna om prövning enligt jordförvärvslagen i berörda områden bör kvarstå men begränsas till att gälla de projekt som sätts igång inom den närmaste tioårsperioden.



### Juridiska personers förvärv

Marknaden för juridiska personers förvärv av jordbruks- och skogsfastigheter har varit reglerad sedan 1900-talets början genom först bolagsförbudslagen och senare genom jordförvärvslagar. Huvudsyftet med denna reglering har varit att bibehålla balansen mellan olika ägarkategorier. För närvarande äger fysiska personer inklusive dödsbon 49 procent av skogsmarken. Inom gruppen juridiska personer ökade aktiebolagen sitt innehav 1994 med 3,3 miljoner hektar då denna areal fördes över från staten till det nybildade AssiDomän. I övrigt har fördelningen i stort sett varit oförändrad under en lång tidsperiod.

Om jordförvärvslagens begränsningar skulle tas bort anser jag det inte otroligt att de juridiska personerna på lång sikt skulle öka sina innehav av skogsmark. Jag anser att det från samhällsekonomisk synpunkt är angeläget att man genom ett omfattande privat ägande kan säkerställa en mångfald av olika brukningsmetoder i jord- och skogsbruket. Även från regionalpolitisk utgångspunkt är det en fördel med ett spritt ägande av skogsmark. Ett ökat bolagsägande innebär att mark undandras från fastighetsmarknaden på ett otillfredsställande sätt.

Med stöd av det anförda anser jag att begränsningar i de juridiska personernas rätt att förvärva jordbruks- och skogsfastigheter även bör finnas framdeles. De nuvarande bestämmelserna bör dock moderniseras och förenklas. Tolkningssvårigheter som uppdragats under senare år bör också redas ut.

Eftersom förvärv mellan juridiska personer inte rubbar ägarbalansen bör sådana förvärv kunna ske utan prövning. Juridiska personer bör få köpa mark av fysiska personer i den utsträckning som de avstår mark till denna ägarkategori. Tidigare bestämmelser om att bara mark som är av betydelse för jordbrukets eller skogsbrukets rationalisering får åberopas som kompensation bör utgå. I stället bör all mark som avstås till fysisk person kunna åberopas som kompensation.

De nuvarande bestämmelserna om kompensationsfria förvärv i 5 § andra och tredje styckena jordförvärvslagen bör ersättas av ett nytt stycke. I detta bör det föreskrivas att om förvärvet avser huvudsakligen skogsmark och om förvärvaren är juridisk person som bedriver industriell verksamhet i vilken egendomens avkastning behövs får denne göra kompensationsfria förvärv på orten.

Slutligen bör det finnas möjligheter att bifalla förvärvsansökningar utan att kompensationsmark lämnas om särskilda skäl föreligger.

#### **4 Jordfonden och bidraget till yttre rationalisering**

Både jordfonden och bidraget till yttre rationalisering har spelat en central roll för de statliga insatserna för jord- och skogsbrukets rationalisering. Genom 1990 års beslut om ny livsmedelspolitik och med detta förknippade följdbeslut ändrades dock förutsättningarna för arbetet med dessa som rationaliseringsinstrument. Fondkapitalet har minskats kraftigt. Ramen för bidraget till yttre rationalisering har skurits ned. Båda instrumentens huvudsakliga användningsområden är nu i omarronderingsverksamheten. Fonden nyttjas även för lösen och inlösen enligt jordförvärvslagen. Jag bedömer att inga ändringar i regelsystemet nu behöver göras. Om mitt förslag genomförs så att prövningsplikten för fysisk persons förvärv i glesbygd upphävs, bortfaller behovet av fondkapital för inlösen och lösen. Jag har även förordat en ökad fondverksamhet i omarronderingsområdena som stöd till förrättningsverksamheten. De båda posterna torde ta ut varandra.

#### **5 Skötsellagstiftningen inom jordbruket**

Genom beslutet om ny livsmedelspolitik upphävdes den tidigare tillståndsplikten att ta brukningsvärd jordbruksmark ur produktion. I stället infördes en anmälningsplikt för dem som vill ta jordbruksmark ur produktion. Med införandet av de EU-relaterade landskapsvårdsstöden har behovet av en sådan anmälningsplikt minskat. Ett slopande av denna bör därför övervägas.

#### **6 Skattelagstiftning vid rationaliseringsförvärv och andra förvärv**

Efter förvärv av skog och skogsmark får skogsavdrag göras vid inkomsttaxering. Är förvärvaren en fysisk person, som genom intyg från länsstyrelse eller på annat sätt kan visa att förvärvet är ett led i jordbrukets eller skogsbrukets yttre rationalisering, medges förmånligare skogsavdrag genom att endast hälften så stora

virkesuttag som vid vanliga förvärv behöver göras för att utnyttja hela avdragsutrymmet.

Skogsavdragen underlättar bl.a. finansiering av fastighetsförvärv. De har sannolikt också en inte obetydlig höjande effekt på fastighetspriserna. Speciellt vid vanliga förvärv stimulerar de också till mycket höga virkesuttag. Det kan inte uteslutas att behovet av att finansiera höga köpeskillingar med avdragsgilla skogsintäkter spelat en avgörande roll i vissa av de s.k. klipperifallen.

Jag finner att starka skäl talar för en översyn av regelverket kring skogsavdragen i skattelagstiftningen.

## 7 Fastighetsbildningslagen

Genom ändringar i fastighetsbildningslagen 1991 och 1994 kom skyddsreglerna för jord- och skogsbruket att inta en centralare roll än vad de tidigare haft. Syftet med skyddsregeln för skogsbruket är att den skall utgöra en spärr mot skadlig uppdelning av skogsfastigheter och sätta en gräns för hur små skogsfastigheter som bör kunna accepteras vid ny- eller ombildning. Som ett riktmärke för denna nedre gräns angavs i förarbetena att fastigheten skulle ha en årlig tillväxt på minst 200–250 kubikmeter skog. Miniminivån skulle dock inte vara statisk. Riktmärket skulle kunna över- och underskridas allt efter förhållandena i det enskilda fallet.

Eftersom innebörden av begreppet skadlig uppdelning varierar, har det inte varit möjligt att få fram ett statistiskt underlag för min bedömning av huruvida tillämpningen fått från skogsvårdssynpunkt menliga effekter. Genom de kontakter jag haft under utredningsarbetet och genom att ta del av material från rättstillämpningen bedömer jag dock att bestämmelsen varit väl avvägd och fungerat tillfredsställande.

Å ena sidan har det hävdats att riktmärket från skogspolitiska utgångspunkter redan från början satts för lågt. Miljöhänsyn, som fått en allt större tyngd, underlättas oftast av mera sammanhängande ägarförhållanden. Detta talar för att riktmärket bör höjas. Å andra sidan hävdas från glesbygdsintresset att bestämmelsen tillämpas alltför stelt för att kunna tillgodose glesbygdsintresset i de enskilda fallet.

För min del anser jag att riktmärket har blivit styrande vid tillämpningen i långt större utsträckning än vad som avsetts. Mot den bakgrunden anser jag att det är angeläget att en inom justi-

tiedepartementet planerad utvärdering av vissa regler kring fastighetsbildningen kommer till stånd. En viktig uppgift vid utvärderingen bör vara att ompröva och differentiera riktmärket för vad som är skadlig uppdelning av skogsmark. Miljöintresset bör också vägas in med större tyngd än hittills vid utformningen av ett nytt riktmärke.

## 8 Skogsvårdslagen och oseriöst skogsbruk

Förekomsten av en rad uppmärksammade s.k. klipperifall spelade en avgörande roll för tillsättandet av denna jordförvärvsutredning. Skogsstyrelsen har i en rapport från 1998 redovisat en studie över s.k. exploaterande fastighetsförvärv. Cirka 10 procent av de rena marknadsmässiga förvärven bedömer styrelsen ha hamnat hos exploatör. I analysdelen av studien framhålls att de exploaterande fastighetsförvärven totalt sett inte berör så stora arealer men att de i de enskilda fallen röner stor uppmärksamhet och att de ibland får negativa konsekvenser för orten.

Skogsstyrelsen menar att det är framför allt avregleringen av jordförvärvslagen som utgjort en inkörsport till flertalet av de mest uppmärksammade klipperifallen. Jag delar denna uppfattning. Det är dock enligt min bedömning inte möjligt att nu med en skärpning av jordförvärvslagen angripa de exploaterande förvärven. I första hand bör de negativa konsekvenserna av sådana förvärv motverkas genom en striktare tillämpning av vissa bestämmelser i skogsvårdslagen.

# Författningsförslag

## Förslag till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230)

Härigenom föreskrivs i fråga om jordförvärvslagen (1979:230)  
*dels* att 3 b, 10–11 och 15–17 §§ skall upphöra att gälla,  
*dels* att nuvarande 3 a, 4, 8, 9, 12–14 och 18 §§ skall betecknas 4  
och 6–12 §§,  
*dels* att 1–3 §§, den nya 4 §, 5 § och de nya 6, 9 och 11 §§ skall ha  
följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

I denna lag avses med lantbruksegendom: fast egendom som är taxerad som lantbruksenhet,

*glesbygd: stora sammanhängande områden med gles bebyggelse och långa avstånd till sysselsättning eller service och skärgårdsområde, om det är av regionalpolitisk betydelse att sysselsättning eller bosättning inom områdena främjas,*

omarronderingsområde: område med mycket stark ägosplittring för vilket länsstyrelsen har fastställt en plan för rationalisering av ägostrukturen.

Regeringen bestämmer vilka

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §

I denna lag avses med lantbruksegendom: fast egendom som är taxerad som lantbruksenhet,

omarronderingsområde: område med mycket stark ägosplittring för vilket länsstyrelsen har fastställt en plan för rationalisering av ägostrukturen.

Regeringen bestämmer vilka kommuner eller delar av kommuner som skall vara omarronderingsområden.

kommuner eller delar av kommuner som skall vara *glesbygd och omarronderingsområden*.

## 2 §

Lagen gäller förvärv av lantbruksegendom som sker genom

1. köp, byte eller gåva,
2. tillskott till bolag eller förening,
3. utdelning eller skifte från bolag eller förening,
4. *fusion enligt 14 kap. 1 § aktiebolagslagen (1975:1385)*.

Lagen gäller förvärv av lantbruksegendom som sker genom

1. köp, byte eller gåva,
2. tillskott till bolag eller förening,
3. utdelning eller skifte från bolag eller förening.

Lagen gäller också då någon genom köp, byte eller gåva förvärvar ett dödsbo i vilket ingår lantbruksegendom eller då någon, som genom köp, byte eller gåva har förvärvat en andel i ett sådant dödsbo och inte på någon annan grund är delägare i boet, tillskiftas den fasta egendomen eller en del av den.

## 3 §

Lagen gäller inte

1. om egendomen förvärvas från staten genom överlåtelse av regeringen, länsstyrelsen eller Statens jordbruksverk,
2. om egendomen förvärvats av staten genom annan myndighet än statens affärsdrivande verk,
3. om kommun förvärvar egendomen från staten eller utövar förköpsrätt enligt förköpslagen (1967:868),
4. om egendomen förvärvas av kreditinrättning som enligt lag eller enligt reglemente eller bolagsordning, som regeringen har fastställt, är skyldig att återavyttra egendomen,
5. om förvärvaren är gift med

Lagen gäller inte

1. om egendomen förvärvas från staten genom överlåtelse av regeringen, länsstyrelsen eller Statens jordbruksverk,
2. om egendomen förvärvats av staten genom annan myndighet än statens affärsdrivande verk,
3. om kommun förvärvar egendomen från staten eller utövar förköpsrätt enligt förköpslagen (1967:868),
4. om egendomen förvärvas av kreditinrättning som enligt lag eller enligt reglemente eller bolagsordning, som regeringen har fastställt, är skyldig att återavyttra egendomen,
5. om förvärvaren är gift med

överlåtaren och inte heller om förvärvaren eller, när makar förvärvar gemensamt, någon av dem är överlåtarens avkomling, *allt under förutsättning att överlåtaren inte är skyldig att avyttra egendomen enligt 16 §.*

6. om egendomen enligt detaljplan eller områdesbestämmelser är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk,

7. om förvärvet omfattar område som är avsett för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk eller sådan fastighet som har nybildats för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk och som därefter inte har undergått taxering,

8. om andel i fastighet förvärvas av någon som redan äger till samma taxeringsenhet hörande andel i fastigheten *och som inte är skyldig att avyttra sistnämnda andel enligt 16 §.*

överlåtaren och inte heller om förvärvaren eller, när makar förvärvar gemensamt, någon av dem är överlåtarens avkomling,

6. om egendomen enligt detaljplan eller områdesbestämmelser är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk,

7. om förvärvet omfattar område som är avsett för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk eller sådan fastighet som har nybildats för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk och som därefter inte har undergått taxering,

8. om andel i fastighet förvärvas av någon som redan äger till samma taxeringsenhet hörande andel i fastigheten, eller

*9. om förvärvet sker genom inrop på exekutiv auktion.*

#### 4 §

Tillstånd enligt denna lag fordras för förvärv av lantbruks-egendom om

1. *förvärvet avser egendom i glesbygd och 3 b § inte är tillämplig,*

2. förvärvet avser egendom i omarronderingsområde, eller

3. *förvärvaren är juridisk person.*

*Tillstånd fordras dock inte om förvärvet sker genom inrop på exekutiv auktion.*

Tillstånd enligt denna lag fordras för förvärv av lantbruks-egendom om

1. *förvärvaren är en juridisk person som förvärvar egendomen från en fysisk person, eller*

2. förvärvet avser egendom i omarronderingsområde.

## 5 §

Juridisk person får lämnas förvärvstillstånd endast om

1. förvärvaren avstår *eller* kan antas komma att avstå *egendom som är av*

*betydelse för jordbrukets eller skogsbrukets rationalisering och i storlek eller värde ungefär motsvarar den egendom som avses med förvärvet,*

2. *förvärvet medför att egendom som redan tillhör förvärvaren blir mer ändamålsenlig,*

3. *egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk,*

4. *annat särskilt skäl föreligger.*

Avser förvärvet huvudsakligen skogsmark och är förvärvaren juridisk person som bedriver *skogsindustriell* verksamhet i vilken egendomens virkesavkastning behövs, får utan hinder av första stycket tillstånd lämnas, *om inte egendomen bör ägas och brukas av någon annan juridisk person som redan bedriver skogsindustriell verksamhet på orten av betydelse för sysselsättningen där.*

*Tillstånd enligt andra stycket får inte meddelas om egendomen med hänsyn till ortsförhållandena bör ägas och brukas av en fysisk person som är bosatt på orten.*

Juridisk person får lämnas förvärvstillstånd *när förvärvet sker från en fysisk person* endast om

1. förvärvaren avstår, kan antas komma att avstå *eller under de fem föregående åren har avstått lantbruksegendom till en fysisk person och den egendomen i produktionsförmåga* ungefär motsvarar den egendom som avses med förvärvet,

2. *egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk, eller*

3. *annat särskilt skäl föreligger.*

Avser förvärvet huvudsakligen skogsmark och är förvärvaren juridisk person som *på orten* bedriver *industriell* verksamhet i vilken egendomens virkesavkastning behövs, får utan hinder av första stycket tillstånd lämnas.



## 6 §

*Tillstånd till förvärv av egendom i glesbygd får vägras, om egendomen behövs för att främja sysselsättningen eller bosättningen på orten.*

Tillstånd till förvärv av egendom i omarronderingsområde får vägras, om förvärvet skulle göra det svårare att genomföra rationaliseringen av ägostrukturen.

Tillstånd till förvärv av egendom i omarronderingsområde får vägras, om förvärvet skulle göra det svårare att genomföra rationaliseringen av ägostrukturen.

## 9 §

*Anmälan enligt 3 b § skall göras inom tre månader från det förvärvet skedde.*

Förvärvstillstånd skall sökas inom tre månader från det förvärvet skedde, om inte frågan om förvärvstillstånd enligt 10 kap. 3 § andra stycket fastighetsbildningslagen (1970:988) skall underställas tillståndsmyndigheten av lantmäterimyndigheten.

Fråga om förvärvstillstånd får inte prövas förrän förvärvet skett utom i fall som avses i 2 § 2–4. Ansökan beträffande förvärv som skett genom köp eller byte får inte heller prövas eller på grund av återkallelse avskrivs innan det avgjorts huruvida förköp enligt förköpslagen (1967:868) äger rum, om det inte är uppenbart att förköpsrätt inte kommer att utövas.

*Tillstånd att förvärva egendom på offentlig auktion enligt 17 § lämnas före auktionen.*

Fråga om förvärvstillstånd får inte prövas förrän förvärvet skett utom i fall som avses i 2 § 2–4. Ansökan beträffande förvärv som skett genom köp eller byte får inte heller prövas eller på grund av återkallelse avskrivs innan det avgjorts huruvida förköp enligt förköpslagen (1967:868) äger rum, om det inte är uppenbart att förköpsrätt inte kommer att utövas.

## 11 §

Blir ett köp ogiltigt till följd av att förvärvstillstånd vägras enligt 4 § är staten skyldig att

Blir ett köp ogiltigt till följd av att förvärvstillstånd vägras enligt 6 § är staten skyldig att

lösa egendomen till det pris som har avtalats, om säljaren begär det. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om köpeskillingen eller annan ersättning inte endast obetydligt överstiger egendomens värde med hänsyn till dess avkastning och övriga omständigheter eller om avtalsvillkoren i övrigt är oskäligen.

lösa egendomen till det pris som har avtalats, om säljaren begär det. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om köpeskillingen eller annan ersättning inte endast obetydligt överstiger egendomens värde med hänsyn till dess avkastning och övriga omständigheter eller om avtalsvillkoren i övrigt är oskäligen.

Begäran om inlösen skall framställas hos länsstyrelsen inom tre månader efter det att avslagsbeslutet vunnit laga kraft. Talan om inlösen skall väckas vid den fastighetsdomstol inom vars område egendomen är belägen inom sex månader från nämnda tidpunkt. Har säljaren fått del av beslutet först sedan detta vunnit laga kraft, räknas dock tidsfristerna från dagen för delfäendet. Iakttar inte säljaren vad som har sagts nu, förlorar han sin talan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

De nya bestämmelserna skall tillämpas i ärenden om förvärvstillstånd som inte är slutligt avgjorda vid utgången av december 2002. Dock skall 5 § andra och tredje stycket tillämpas i sin äldre lydelse om förvärvaren inte bedriver verksamheten på orten.

Har länsstyrelsen förordnat om auktion enligt den upphävda 16 § och skulle tillstånd till förvärvet inte längre krävas vid vanligt köp, skall länsstyrelsens beslut inte verkställas.

# 1 Utredningsuppdraget

## 1.1 Riksdagens tillkännagivande

Sedan början av 1990-talet har det i Sverige förekommit ett antal uppmärksammade fall av s.k. klipperier, dvs. fall där personer köper upp skogsfastigheter och sedan omgäende skövlar dem på skog. I den allmänna debatten hävdas ofta att det är den under 1990-talets första år genomförda liberaliseringen av den jordpolitiska lagstiftningen, som öppnat för denna form av oseriöst skogsbruk. Företeelsen har vid flera tillfällen varit föremål för uppmärksamhet även i riksdagen. Regeländringar i skogsvårdsbestämmelserna har också genomförts för att förhindra "klipperier". I anslutning till att miljö- och jordbruksutskottet 1998 behandlade propositionen Uppföljning av skogspolitiken (prop. 1997/98:158) uttalade utskottet att ytterligare ansträngningar borde göras för att främja ett ansvarsfullt brukande av skog.

Riksdagen delade utskottets synpunkter och beslutade i november 1998 att som sin mening ge regeringen tillkänna att en utvärdering av bestämmelserna i jordförvärvslagen och fastighetsbildningslagen borde genomföras. Utvärderingen borde avse effekterna för både fysiska och juridiska personers möjligheter att förvärva skogsmark. Särskilt framhölls bestämmelserna i jordförvärvslagen om förvärvarens anknytning till den ort, där fastigheten är belägen. Regeringen uppmanades att efter utvärderingen återkomma med redovisning och eventuella förslag till lagändringar.

## 1.2 Direktiv

Mot den ovan redovisade bakgrunden bemyndigade regeringen jordbruksministern den 3 juni 1999 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera vissa bestämmelser i jordförvärvslagen

och fastighetsbildningslagen. Genom beslut den 1 september 1999 förordnades en särskild utredare jämte experter och sekreterare i utredningen.

I kommittédirektiv (1999:40), bilaga 1 till detta betänkande, sammanfattade regeringen sitt uppdrag till den särskilda utredaren i följande punkter

uppdatera och precisera de frågeställningar som redovisas dels i Jordbruksverkets rapport 1995:3 "Utvärdering av jordförvärvslagstiftningens effekter", dels i verkets redovisning den 29 maj 1996 till Jordbruksdepartementet som kompletterar den nyssnämnda rapporten,  
i ett vidare perspektiv överväga och redogöra för eventuella konsekvenser om jordförvärvslagen skulle upphävas alternativt justeras beträffande fysiska men också juridiska personers möjligheter till förvärv,  
utvärdera behovet av förtydliganden i lagstiftningen avseende sådana förvärv och byten mellan juridiska personer som görs i rationaliseringssyfte,  
om möjligt redovisa alternativa lösningar,  
så långt det är möjligt klarlägga ekonomiska, personella och övriga administrativa konsekvenser av en förändrad jordförvärvslagstiftning,  
vad gäller fastighetsbildningslagen utvärdera om de ökade möjligheterna att bilda mindre skogsbruksfastigheter har fått från skogsvårdssynpunkt menliga effekter.

I direktiven anges också att det under senare tid visat sig att jordförvärvslagens tillämpning är oklar i samband dels med förvärv av mark mellan juridiska personer, dels byten mellan juridiska personer som görs i rationaliseringssyfte. Utgångspunkten för utredaren bör vara att lagstiftningen skall tillåta sådana förvärv eller byten, om de inte rubbar balansen mellan enskilda personers och juridiska personers ägande.

### 1.3 Utredningsarbetets bedrivande

Jordbruksverkets rapport 1995: 3 "Utvärdering av jordförvärvslagstiftningens effekter" har utgjort ett viktigt utgångsmaterial i utredningens arbete. Detsamma gäller den skrivelse, som verket den 29 maj 1996 kompletterat sin rapport med.

För att uppdatera och komplettera uppgifterna i rapporten har utredningen genomfört en enkät till länsstyrelserna och Jordbruksverket. Utredningens frågeställningar har också diskuterats vid en av Jordbruksverket i maj 2000 anordnad konferens för jordförvärvshandläggare vid länsstyrelserna. Utredaren och sekretariatet har också haft överläggningar med enskilda länsstyrelser, bl.a. har Länsstyrelsen i Västerbottens län besökts. Vid detta tillfälle fick utredningen ta del av de särskilda undersökningar om jordförvärvslagens tillämpning och effekter, som gjorts för detta län. Vidare har utredningen träffat företrädare för de större skogsbolagen. Även Jordbruksverket har besökts av sekretariatet.

En uppföljning av 1993 års skogspolitiska beslut har av regeringen i prop. 1997/98:158 presenterats för riksdagen. Underlag för denna redovisning har tagits fram av såväl Skogsstyrelsen som Naturvårdsverket. Utredningen har tagit del av detta material. Av särskilt intresse har varit avsnitten om exploaterande fastighetsförvärv i Skogsstyrelsens meddelande 3-1998 "Föryngringsavverkningar och skogsbilvägar".

Utredningen har också anordnat en hearing i Östersund i juni år 2000, vilken vände sig till statliga centrala och regionala myndigheter, Svenska kommunförbundet samt organisationer med intresse för frågan. I augusti år 2000 anordnades ytterligare en hearing i Stockholm riktad till företrädare för kommunerna. Deltagande myndigheter och organisationer framgår av bilaga 2.

Utredningen har företagit en studieresa till Finland för att ta del av erfarenheterna från den finska markförvärvslagens avskaffande den 1 januari 1998 och ändringarna i fastighetsbildningslagstiftningen. Inom ramen för utredningens arbete har också material om den norska jordlagstiftningen studerats.

Som underlag i utredningsarbetet har också två examensarbeten<sup>1</sup> inom ämnesområdet kunnat utnyttjas.

---

<sup>1</sup> Bäckman, Conny: Förvärv och fastighetsbildning. Umeå universitet, juridiska institutionen, ht -99/vt -00.

Eliasson, Gunilla – Sörensson, Leif: Förändringar i de större skogsbolagens markägande under 1990-talet – erfarenheter av 5 § jordförvärvslagen, Tekniska högskolan, avdelningen för fastighetsvetenskap, läsåret 1998/99.

## 1.4 Betänkandets innehåll

Av direktiven framgår att utredningen skall avse frågor som rör jordförvärvslagen samt fastighetsbildningens koppling till skogs-  
vårdsfrågor. Frågorna kring jordförvärvslagen skall analyseras och  
övervägas i ett vidare perspektiv. Det är enligt utredningens be-  
dömning inte möjligt att göra detta på ett tillfredsställande sätt  
utan att analysera även andra lagstiftningar som har samma syfte  
som eller ett nära samband med jordförvärvslagen. För att uppfylla  
direktivets krav på att klargöra ekonomiska och administrativa  
konsekvenser av utredningens förslag har utredningen funnit det  
nödvändigt att ta upp frågor kring andra jordpolitiska medel som  
jordfonden, ram och anslag för yttre rationalisering samt lantmäte-  
riets omarronderingsverksamhet.

Utredningen har valt att efter beskrivningen av utredningsupp-  
draget i kapitel 1 lämna en bakgrundsbeskrivning uppdelad på  
kapitel 2 och 3. Kapitel 2 innehåller en allmän beskrivning, medan  
kapitel 3 är inriktat på statistikredovisningar. I kapitel 4 redovisas  
en internationell utblick med särskilda redovisningar för våra  
grannländer Norge och Finland. Utredningens huvudfrågor, jord-  
förvärvslagen, behandlas i kapitel 5. Administrativa komplement  
till jordförvärvslagen, som jordfonden och anslaget för bidrag till  
yttre rationalisering, tas upp i nästföljande kapitel. I de  
efterföljande kapitlen 7–10 behandlas de i utredningen aktuella  
övriga lagstiftningarna.

Den nuvarande fastighetsstrukturen för de areella näringarna har  
sina rötter i förhållanden långt tillbaka i tiden. Utredningen har  
därför valt att lämna en fyllig beskrivning av det historiska skeen-  
det. Syftet med detta är att ge en god bakgrund till val av framtida  
jordpolitiska strategier.

Utredningen har förutom de övergripande frågorna kring  
rationaliseringsintresset, glesbygdsintresset och hanteringen av  
juridiska personers förvärv behandlat en lång rad av frågor på en  
mer detaljerad nivå. Som utgångspunkt för resonemangen kring  
dessa senare frågor har gällande regelverk beskrivits relativt in-  
gående.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Jordpolitik

Jordbruksmarken i Sverige utgörs av 2,7 miljoner hektar åker och 0,5 miljoner hektar betesmark. Den produktiva skogsmarken uppgår till drygt 22 miljoner hektar. Sammantaget utgör dessa arealer en resurs av utomordentlig betydelse för landets ekonomi och inte minst för sysselsättning, boende och miljö på landsbygden. Staten har därför ett intresse av att de areella resurserna utnyttjas på ett effektivt och uthålligt sätt. Dessa ambitioner kommer till uttryck i den jordbrukspolitik och den skogspolitik som statsmakterna för. Den jordpolitiska lagstiftningen och de till denna knutna åtgärderna är centrala instrument i det praktiska genomförandet av såväl jordbrukspolitik som skogspolitik.

Sverige indelas äganderättsligt i fastigheter. Flertalet fastigheter på landsbygden innehåller både jordbruksmark och skogsmark. Dessa brukar i den allmänna diskussionen benämnas kombinerade fastigheter. Vid jordpolitiska ställningstaganden, som rör sådana fastigheter, måste såväl de jordbrukspolitiska som skogspolitiska riktlinjerna beaktas. Under de senaste årtiondena har även de regionalpolitiska och miljöpolitiska riktlinjerna fått en allt större tyngd.

Jordpolitik är ett vitt begrepp, som brukar avse statens samlade ambitioner för markens utnyttjande i areell produktion. Med areell produktion avses jordbruk, skogsbruk, jakt, fiske och rennäring. Jordpolitiken är en del av och underordnad den övergripande näringspolitiken inom respektive produktionsområde. Jordpolitiken kommer till praktiskt uttryck i första hand i den lagstiftning, som reglerar statens krav på näringarnas skötsel av de produktiva resurserna. Jordförvärvslagen, bestämmelserna om skötsel av jordbruksmark (nu inordnade i miljöbalken), fastighetsbildningslagen samt skogsvårdslagen bildar kärnan i den jordpolitiska lagstiftningen. Bestämmelser av jordpolitisk innebörd finns också i annan

lagstiftning, t.ex. för fiske, jakt, fysisk planering och byggande, samt i ärvdabalken och i skattelagstiftningen.

I föreliggande betänkande kommer begreppet jordpolitik att med hänsyn till utredningsuppdragets utformning användas i en mera begränsad bemärkelse. Med jordpolitik avses här statens samlade ambitioner i frågor som rör skötsel-, markförvärvs-, fastighetsbildnings- och strukturrationaliseringslagstiftning inom jord- och skogsbruket. Hit räknas också frågor som rör jordfonden och statligt stöd till strukturrationalisering på grund av dessa frågor nära samband med den jordpolitiska lagstiftningen.

Sambandet mellan näringspolitiken och den jordpolitiska lagstiftningen har varit mycket tydligt. När ny jordbrukspolitik eller skogspolitik beslutats av riksdagen har oftast den jordpolitiska lagstiftningen omprövats för att stå i bättre samklang med de nya jordbrukspolitiska eller skogspolitiska riktlinjerna.

Den del av Sveriges landsbygdsbefolkning som för sin försörjning till stor del är beroende av jord- och skogsbruket har länge minskat. I Sverige liksom i flertalet andra länder pågår en omställningsprocess på landsbygden, som innebär att sysselsättningen i jordbruket och i skogsbruket minskar samtidigt som näringslivet där blir alltmer mångsidigt. I Sverige har denna process kommit långt. Fortfarande är dock näringslivet på landsbygden starkt beroende av jord- och skogsbruket och därtill knuten industri- och tjänsteproduktion.

Jord- och skogsbruket är de näringar som dominerar markanvändningen på landsbygden. Brukningen ger både negativa och positiva effekter på miljön och landskapet. Sedan 1970-talet, då bestämmelser om allmän hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid jord- respektive skogsbrukets bedrivande infördes i jordbrukets skötsellag och i skogsvårdslagen, har miljöfrågorna uppmärksammas alltmer i anslutning till den areella produktionen. Konkreta exempel på sådan uppmärksamhet är det skogspolitiska miljömålet från 1993 och de av riksdagen 1999 fastlagda miljö kvalitetsmålen, vilka får stor inverkan på jordbruket.

Under 1990-talet har jordpolitikens roll som en del i den allmänna regional- och landsbygdspolitiken blivit tydligare. Detta har kommit till uttryck i såväl lagtexter som i den praktiska lagtillämpningen genom föreskrifter om att gällande regionalpolitiska riktlinjer skall beaktas vid prövningen i enskilda fall.



## 2.2 Teknisk utveckling

Sedan andra världskriget har utvecklingen av produktionsteknologin inom jord- och skogsbruket varit utan motstycke jämfört med tidigare skeden inom historien. Utvecklingen har bl.a. inneburit att näringarna fått tillgång till nya odlingsystem, nya produktionsmetoder, bättre växt- och djurmateriell och effektivare maskinteknisk utrustning. Detta har möjliggjort en effektivare, billigare och säkrare produktion av livsmedel och virkesråvara.

Den nya tekniken kräver andra kombinationer av produktionsfaktorer inom de enskilda jord- och skogsbruksföretagen än tidigare. Som regel krävs relativt sett en större andel av mark och kapital medan det relativa behovet av arbetsinsatser minskar. Behovet av större produktionsserier och större behandlingsytor gör sig alltmer gällande.

Den nya teknologin ger nya ekonomiska förutsättningar för driften vid de enskilda jordbruks- och skogsbruksföretagen. Det skapar ett ständigt tryck på företagen att anpassa sig till nya förhållanden. Detta anpassningsförlopp brukar kallas för jordbrukets respektive skogsbrukets rationalisering. Dessa begrepp indelas sedan i *strukturrationalisering*, som innebär de enskilda företagens resursmässiga anpassning till ny teknik och ekonomi, och *driftsrationalisering*, som har med utveckling och tillämpning av nya produktionsmetoder att göra. I stället för strukturrationalisering och driftsrationalisering har periodvis använts begreppen yttre och inre rationalisering. Under senare år, särskilt efter Sveriges inträde i EU, används begreppen struktur- respektive driftsanpassning.

## 2.3 Den statliga rationaliseringspolitiken

Ansvar för rationaliseringen har åvilat de enskilda näringsutövarna medan staten har ställt vissa medel till brukarnas förfogande för att påskynda och underlätta rationaliseringsprocessen. Strukturrationaliseringen har av staten främjats genom jordpolitiska åtgärder, statligt stöd och rådgivning. Driftsrationaliseringen har främjats med statligt stöd, rådgivning och tillhandahållande av service.

Parallellt med rationaliseringspolitiken fanns under perioden 1948–1991, som en del i jordbrukspolitiken, en reglering av priserna för de viktigaste jordbruksprodukterna. Genom regleringen

garanterades jordbrukarna en viss prisnivå. Denna prisnivå lades fast genom förhandlingar mellan staten och jordbrukets organisationer. Någon motsvarande reglering har inte förekommit på vare sig skogsbrukets eller trädgårdsnäringens områden.

För att tillgodose konsumenternas krav på billiga livsmedel anpassades prisnivån till ett årligt krav på rationalisering inom jordbruksnäringen. Kopplingen mellan pris- och rationaliseringspolitiken under perioden 1948–1991 åstadkom sannolikt en mer balanserad strukturutveckling, inte minst i avfolkningsbygderna, än om marknadskrafterna hade fått slå igenom fullt ut. Under hela perioden intog familj jordbruken en prioriterad ställning. De statliga insatserna kom i första hand att inriktas på att bygga upp och vidmakthålla rationella familj jordbruk. Företagens tillgång till markresurser blev därvid central. Huvuddelen av insatserna kom att syfta till att tillgodose familj jordbrukens behov av välbelägen mark i en efter ortsförhållandena ändamålsenlig kombination av jordbruksmark och skogsmark.

Den fastighetsstruktur, som fanns i landet vid tiden för krigsslutet, hade i huvudsak utformats genom de stora skiftesreformer, som genomfördes under senare delen av 1800-talet. Fastighetsstrukturen vid 1940-talets slut var därför orationell redan med den tidens mått. Huvuddelen av fastigheterna var arealmässigt små. Ofta var arealen också splittrad på flera skiften som låg vitt spridda från varandra. Strukturrationaliseringen och då särskilt rationaliseringen av fastighetsbeståndet blev en central del av den nya jordbrukspolitik som då utformades.

Den statliga politiken kom även att innehålla riktlinjer för brukandet och ägandet av jordbruks- och skogsmark. Den nya jordförvärvslagen innehöll inte bara regler som syftade till teknisk rationalisering av fastighetsbeståndet utan även bestämmelser som rörde förvärvarens person. Familj jordbruken och sambandet mellan ägande och brukande gynnades. Den i början av 1900-talet införda "bolagsförbudslagen", som begränsade juridiska personers rätt att förvärva jordbruksfastigheter bibehölls. Skötsellagarna för jord- och skogsbruk moderniserades. Vissa stöd i form av lånegarantier och bidrag till strukturfrämjande åtgärder infördes.

De jordpolitiska medlen kom att karaktäriseras av en avvägning mellan å ena sidan samhällets och enskilda brukares intresse av strukturrationalisering och å andra sidan ägarintresset av annan disposition av marken. Så kom t.ex. släktförvärv att undantas från prövning i den år 1948 införda jordförvärvslagen. En rätt för

säljaren att få fastigheten inlöst av staten till det avtalade priset vid vissa avslagsgrunder infördes. För att administrativt klara sådan inlösen inrättades jordfonden. Denna kunde även i strukturrationaliserande syfte utnyttjas av myndigheterna för köp och försäljning av mark på den öppna marknaden.

Jordpolitiken är en del av och underordnad den allmänna jordbrukspolitiken och skogspolitiken. I anslutning till ändringar på dessa politikområden har också följdändringar gjorts i det jordpolitiska regelverket. De största förändringarna gjordes i början av 1990-talet, då rationaliseringsambitionerna i den jordpolitiska lagstiftningen och i jordfondsverksamheten markant tonades ned. Huvudskälet för detta var att statsmakterna ansåg tiden mogen för brukarna att själva ta ett större ansvar för utformningen av sina företag och för driften vid dessa. I den mån statliga insatser behövdes i en framtid för att främja strukturrationaliseringen skulle detta i första hand göras genom andra medel än jordförvärvslagen.

Kvar av de statliga insatserna för jord- och skogsbrukets strukturrationalisering är numera jordförvärvslagens bestämmelser för omarronderingsområden, jordfondsverksamhet samt prövning enligt fastighetsbildningslagens regler till skydd för jord- och skogsbruksnäringarna. Hit kan även räknas de lantmäteritekniska insatserna vid omarronderingsverksamhet och skattelagstiftningens bestämmelser om rationaliseringsförvärv.

## 2.4 Utvecklingen i glesbygden

Driftsrationaliseringen innebär att allt mer avancerad teknologi kommer till användning inom såväl jordbruket som skogsbruket, vilket i sin tur leder till minskad sysselsättning i dessa näringar. Utvecklingen medför även att ett stort antal företag läggs ned. De företag som blir kvar blir mer mekaniserade och arealmässigt större. Betydande arealer jordbruksmark, som inte längre fyller lönsamhetskraven under de nya förutsättningarna, tas ur produktion. En del av de nedlagda arealerna överförs aktivt till skogsbruk. Huvuddelen har inte fått någon ny egentlig användning. I de delar av landet, där jord- och skogsbruket utgjort den huvudsakliga grunden för bosättning och sysselsättning, leder detta till avfolkning och igenväxning av kulturlandskapet. Glesbygdsproblematiken blir där successivt alltmer framträdande.

Kopplingen mellan prispolitik och strukturpolitik i jordbrukspolitiken innebar sannolikt att vi i landet fick en mera balanserad strukturutveckling än vad som annars skulle ha ägt rum med en lägre och instabil prisnivå på jordbruksprodukter. Även i strukturpolitiken, som främst hade en strukturfrämjande inriktning, har funnits inslag som syftat till en mer balanserad utveckling på landsbygden. Ett sådant inslag är ambitionen att stärka sambandet ägande – boende – brukande. Andra exempel på detta är nuvarande och tidigare bestämmelser i jordförvärvslagen om prisprovning, förbudet mot kapitalplaceringsförvärv och additionsförvärv, begränsningen rent allmänt av de juridiska personernas rätt att förvärva jord- och skogsbruksfastighet, begränsningen av rationaliseringsinsatserna till att gälla främst familjejordbruket samt en prioritering av företag med skogsindustriell verksamhet på orten. Även den brukningsplikt som fanns i skötsellagen fram till 1991 är exempel på inslag som syftade till en mer balanserad utveckling på landsbygden.

De regionalpolitiska ambitionerna kom tydligt till uttryck först 1979 i de särskilda regionalpolitiskt inriktade bestämmelserna som då infördes i jordförvärvslagen. Dessa stärktes först 1987 och sedan ytterligare 1991 och utgör idag den mest centrala delen av dagens jordförvärvslag. På samma sätt som jordpolitiken är en del av och underordnad näringspolitiken för jord- och skogsbruket är jordpolitiken också en del av och underordnad den glesbygdspolitik statsmakterna lagt fast. Detta har praktiskt kommit till uttryck i de ändringar som gjorts i den jordpolitiska lagstiftningen under 1990-talets första hälft.

## 2.5 Nya jordbruks- och skogspolitiska riktlinjer

I början av 1990-talet antog riksdagen nya riktlinjer för såväl jordbrukspolitiken som skogspolitiken. Den jordpolitiska lagstiftningen är, som tidigare redovisats, ett av de medel statsmakterna använder sig av för att nå de ambitioner, som läggs fast för dessa politikområden. På samma sätt som vid tidigare tillfällen då ny politik lagts fast för dessa näringar ändrades därför även jordförvärvslagen, lagen om skötsel av jordbruksmark, skogsvårdslagen och fastighetsbildningslagen för att bättre stå i samklang med de nya riktlinjerna. Sammantaget innebar ändringarna en långtgående liberalisering av regelverket.

Den nya politiken syftade till att avreglera och marknadsanpassa jordbruket. De nya riktlinjerna antagna 1990 innebar att de statliga insatserna för jord- och skogsbrukets rationalisering i huvudsak skulle upphöra och att den tidigare brukningsplikten för jordbruksmark upphävdes.

Beslut om ny skogspolitik fattades av riksdagen 1993. Beslutet innebar bl.a. att ett miljömål för skogsbruket formulerades. Detta gavs stor tyngd och jämfördes med produktionsmålet, som bibehölls i huvudsak oförändrat från de tidigare skogspolitiska riktlinjerna. Riksdagsbeslutet innebar också att skogsägarna genom avregleringar gavs större ansvar för att utforma sitt eget skogsbruk. Det statliga stödet till näringen minskades samtidigt. Skogsnäringen berörs i jämförelsevis liten utsträckning av EU-anslutningen eftersom det inte finns någon gemensam skogspolitik för unionen.

## 2.6 Ändrad jordpolitisk lagstiftning

Efter slopandet av brukningsplikten för jordbruksmark 1990 kom lagen om skötsel av jordbruksmark att endast omfatta anmälningsplikt vid nedläggning av jordbruksmark, tillståndsplikt för matjordstäkt, allmänna hänsynsregler samt bestämmelser om hantering av stallgödsel. Dessa kvarvarande regler inordnades 1997 i den då nya miljöbalken.

Genom beslutet om ny jordbrukspolitik ändrades förutsättningarna för jordförvärvslagstiftningen. Ändringar var därför nödvändiga och sådana beslutades också av riksdagen 1991. Den mest väsentliga förändringen var att huvuddelen av de bestämmelser som syftade till att främja jord- och skogsbrukets strukturrationalisering utmönstrades. Kvar blev endast regler som syftar till att förbättra fastighetsstrukturen i starkt ägosplittrade områden, s.k. omarronderingsområden. Lagens regionalpolitiska inslag stärktes med mera långtgående regler för främjandet av boende och sysselsättning i glesbygd. Bestämmelserna som begränsar juridiska personers rätt till förvärv bibehölls oförändrade. Ändringarna innebar en drastisk minskning av antalet prövade ärenden, vilket i sin tur följdes upp med kraftiga administrativa besparingar hos länsstyrelserna.

Den nya skogspolitiken från 1993 innebar att regleringarna inom skogsvårdslagen blev mindre långtgående. Lagens tyngdpunkt kom

att ligga på återväxtåtgärder. Reglerna om hänsyn till natur- och kulturmiljön fick också stor tyngd. Kvar blev också förenklade regler om skydd för den yngre skogen och förenklade ransoneringsregler.

Fastighetsbildningslagen, i vilken finns bestämmelser om ny- och ombildning av fastigheter, är en ramlag vid vars tillämpning bl.a. gällande riktlinjer för jordbruks- och skogspolitiken samt regionalpolitiken skall beaktas. Varje fastighet som ny- eller ombildas skall vara varaktigt lämpad för sitt ändamål. Ändringar i fastighetsbildningslagen beslutades av riksdagen under 1993. Dessa ändringar syftar till en anpassning till den nya jordbrukspolitiken respektive skogspolitiken. Målet var också att de regionalpolitiska intressena skulle få en större tyngd. Det blev lättare att bilda mindre jordbruks- och skogsfastigheter och den enskilde gavs ökade möjligheter att anpassa sin fastighet till egna önskemål.

Kravet på ekonomiskt utbyte för de ny- eller ombildade fastigheterna sänktes. Vid bedömningen av ekonomiskt utbyte skall hänsyn tas till möjligheterna att kombinera de företag som skall drivas på fastigheten med annan varaktig verksamhet på orten. Skyddsregler för jordbruks- och skogsnäringarna, dvs. skydd mot avskiljandet av byggnader från vissa jordbruksfastigheter och allt för långtgående uppdelning av jordbruks- och skogsmark, finns kvar. På skogssidan skärptes reglerna, medan ambitionsnivån på jordbrukssidan sänktes betydligt.

## 2.7 Nuvarande statliga riktlinjer för jordbrukets och landsbygdens utveckling

Genom Sveriges anslutning 1995 till den europeiska unionen (EU) kom det svenska jordbruket att omfattas av och anpassas till EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Enligt den av riksdagen fastlagda inriktningen av jordbrukspolitiken (prop. 1997/98:142, bet. 1997/98:JoU23, rskr. 1997/98:241) bör samhällets insatser framför allt vara att ersätta jordbruket med riktade ersättningar för dess produktion av sådana kollektiva tjänster som inte på annat sätt kan ersättas inom marknaden. Miljöåtgärder och regionala insatser är viktiga för att nå de politiska målen. För att underlätta en omställning i samband med reformer av marknadsordningarna bör även åtgärder för att anpassa jordbruksföretagen genom t.ex. diversifiering eller specialisering kunna tillämpas. Dessa åtgärder bör dock

till skillnad från långsiktiga miljöåtgärder och regionala åtgärder ses som begränsade i tiden. För skogssektorn tillämpar Sverige sedan 1993 en politik där samhällets ekonomiska åtgärder framför allt inriktas mot att förstärka sektorns miljöarbete.

Ett samlat EU-medfinansierat landsbygdsprogram, som är en del av den gemensamma jordbrukspolitikerna, har antagits för perioden 2000–2006. Programmet skall främja en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av jordbruket, livsmedelsproduktionen, skogsbruket och landsbygden. Åtgärder som syftar till att ge goda miljöeffekter har en framträdande roll i det samlade programmet. I detta ingår även åtgärder som syftar till att förbättra landsbygdens konkurrenskraft genom att underlätta och påskynda en nödvändig anpassning av jordbrukssektorn till nya förutsättningar.

Det samlade landsbygdsprogrammet syftar bl.a. till att bidra till uppfyllelsen av de samhälleliga målen för uthållig tillväxt i hela Sverige, landsbygdsutveckling och ökad sysselsättning. Åtgärderna är tänkta att utgöra ett incitament till att livsmedelsproduktionen skall inriktas mer på kvalitet än kvantitet. Åtgärderna är utformade med tanke på att jord- och skogsbrukets utveckling skall vara en integrerad del av hela landsbygdens utveckling. Omfattningen och inriktningen av åtgärderna styrs av de skilda förutsättningar för jordbrukets och landsbygdens utveckling, som föreligger i vårt land.

Åtgärderna i landsbygdsprogrammet är indelade i två insatsområden. Inom insatsområde I – Åtgärder för ett ekologiskt hållbart lantbruk – svarar de arealbaserade miljöersättningarna för huvuddelen av kostnaderna. I detta insatsområde ingår även kompensationsbidraget i mindre gynnade områden, stöd till miljöinvesteringar, kompetensutveckling, stöd för att förbättra skogens ekologiska värde samt ersättning för skydd av miljön i samband med jordbruk, skogsbruk och bevarande av landskapet. Hit räknas även stöd till förbättringar av djurens välfärd.

Inom insatsområde II – Åtgärder för ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden – återfinns investeringsstöd, startstöd till unga jordbrukare, förbättrad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter, kompetensutveckling samt åtgärder för att främja anpassning och utveckling av landsbygden.

De arealbaserade miljöersättningarna och kompensationsbidragen omfattar hela riket. De övriga åtgärderna inom insatsområde II

tillämpas också i hela riket men är vad gäller genomförandet i norra Sverige en del av de s.k. Mål 1-programmen.

Av de olika stödformerna har åtgärderna för att främja anpassning och utveckling av landsbygden den närmaste anknytningen till jordförvävsutredningens arbete. Det övergripande målet med åtgärderna är att främja fortsatt sysselsättning, tillväxt och bosättning på landsbygden. Avsikten är att de olika åtgärderna skall samverka på ett sådant sätt att bästa möjliga samlade effekt för en hållbar utveckling på landsbygden uppnås.

Stöd till marknadsföring av kvalitetsprodukter från lantbruket, diversifiering, utveckling av infrastruktur, landsbygdsturism, byutveckling, bevarandet av kulturarvet på landsbygden, omarronderingar och markförbättringar ingår i åtgärden att främja anpassning och utveckling av landsbygden. Detta innebär att såväl omarronderingar som andra strukturfrämjande insatser under vissa förutsättningar kan komma att åtnjuta EU-relaterat stöd.



## 3 Ägar- och brukningsförhållanden inom jord- och skogsbruket

I detta kapitel redovisas allmänt statistiskt material som rör mark, ägande och brukande inom jord- och skogsbruket. Syftet med detta kapitel är att kvantitativt belysa sådana förhållanden och fånga upp sådana utvecklingstendenser som är av betydelse vid överväganden om utformningen av den framtida jordpolitiken. Eftersom förutsättningarna på flera sätt varit annorlunda på 1990-talet jämfört med tidigare år har redovisningen koncentrerats till utvecklingen under det senaste decenniet.

### 3.1 Arealer inom jord- och skogsbruket

De arealer som utnyttjas inom jord- och skogsbruket uppgår till ungefär två tredjedelar av rikets landareal. Dessa arealer indelas sedan gammalt efter användningssättet i *ägoslag*. Definitionerna av ägoslagen och detaljeringsgraden i indelningen har varierat. För närvarande används i flertalet officiella sammanhang följande indelning.

*Åkermark* är mark som används eller lämpligen kan användas till växtodling eller bete och som är lämplig att plöja.

*Betesmark* är mark som används eller lämpligen kan användas till bete och som inte är lämplig att plöja.

*Skogsmark* är mark som är lämplig för virkesproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål samt mark där det bör finnas skog till skydd mot sand- och jordflykt eller mot att fjällgränsen flyttas ned. Mark som ligger helt eller i huvudsak outnyttjad skall dock inte anses som skogsmark, om den på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion. Mark skall anses lämplig för virkesproduktion, om den enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke om året per hektar.

*Annan mark* är mark som inte kan användas till växtodling, bete eller virkesproduktion.

Av tabellerna 3.1 och 3.2 framgår att de produktiva arealerna för närvarande utgörs av cirka 2,7 miljoner hektar åkermark, 0,5 miljoner hektar betesmark och 22,2 miljoner hektar skogsmark varav 3,7 miljoner hektar finns vid jordbruksföretag. Med jordbruksföretag menas företag med mer än 2,0 hektar åker.

*Tabell 3.1.* Antal jordbruksföretag, arealer åkermark, betesmark, skogsmark vid jordbruksföretagen samt medelarealer 1991–1999

År	Jordbruksföretag		Åkermark		Betesmark	Skogsmark	
	Totalt	Varav med skogsmark	Totalt, 1 000 ha	Medelareal per företag, ha	Totalt, 1 000 ha	Totalt, 1 000 ha	Medelareal per företag med skog, ha
1991	93 554	67 022	2 789	29,8	329	3 949	58,9
1994	90 102	64 998	2 780	30,9	339	3 947	60,7
1997	88 026	64 724	2 799	31,8	450	3 997	61,8
1998	85 307	62 969	2 784	32,6	449	3 928	62,4
1999	80 119	59 035	2 747	34,3	447	3 734	63,3

*Källa:* SCB, Lantbruksregistret.

### 3.2 Ägarstruktur

Sverige indelas äganderättsligt i fastigheter. Det finns för närvarande inte någon uppgift om antalet registrerade fastigheter på vilka drivs eller lämpligen kan drivas jord- och/eller skogsbruk. Antalet kan dock uppskattas till minst 500 000.

Fastigheter inom samma kommun med samma ägare sammanförs som regel i taxerings-sammanhang till en taxeringsenhet. En taxeringsenhet som utgörs av fastigheter för jord- och skogsbruksändamål kallas lantbruksenhet. Vid 1998 års allmänna fastighets-taxering fanns omkring 325 000 lantbruksenheter. Under 1990-talet har antalet lantbruksenheter minskat med ungefär 5 000. Av det totala antalet lantbruksenheter hade 274 000 minst 1,0 hektar skogsmark.

Bland jordbruksföretagen utgör de helt ägda företagen något mindre än hälften av det totala antalet företag. Andelen företag med både ägd och arrenderad mark utgör 40 procent av samtliga företag.

Sett över olika storleksgrupper efter åkerareal är andelen helt ägda företag 1999 störst i gruppen 2,1–5,0 hektar med 84 procent.

Andelen sjunker med ökad åkerareal och är i grupperna över 50 hektar endast 15 procent. Den siffran var 20 procent 1992.

Den totala åkerarealen var 1999 cirka 2,7 miljoner hektar. Vid de helt ägda företagen fanns 25 procent av arealen och vid de företag som hade både ägd och arrenderad mark 55 procent. Den senare siffran låg i slutet av 1980-talet på cirka 48 procent. De här redovisade siffrorna visar att vi under 1990-talet haft en icke obetydlig strukturrationalisering genom sidoarrenden, främst i storleksgrupperna över 50 hektar åker.

Tabellen 3.1 visar att 3,7 miljoner hektar skogsmark finns i kombinerade företag, dvs. företag som samtidigt driver jord- och skogsbruk. Av tabellen 3.2 framgår att det därutöver finns 7,2 miljoner hektar som ägs och brukas av fysisk person eller dödsbo. Juridiska personer äger och brukar 11,3 miljoner hektar skogsmark. Siffrorna visar att kopplingen mellan brukandet av jord och skog luckras upp successivt. Under 1990-talet har arealen skogsmark vid de kombinerade företagen minskat med drygt 200 000 hektar.

### 3.3 Ägarkategoriernas skogsmarksinnehav

I diskussionerna kring jordförvärvslagens utformning och tillämpning har alltid utvecklingen av balansen mellan olika ägarkategorier varit av särskilt intresse. Uppgifter som belyser denna utveckling redovisas därför i tabell 3.2.

Tabell 3.2. Skogsmarksarealen i 1 000 ha fördelad efter ägargrupper 1981–1998

År	Ägargrupp							
	Fysisk person	Dödsbo	Kommuner och landsting	Kyrkan	Aktiebolag	Staten	Övriga	Samtliga ägare
1981	9 667	883	374	355	5 864	4 611	988	22 742
1988	10 084	549	371	346	5 590	4 483	1 113	22 535
1992	10 272	471	349	367	5 805	4 011	1 050	22 323
1998	10 767	158	324	316	8 757	749	1 141	22 212

Källa: SCB, Lantbruksräkningen 1981-1992. SCB, Bo 38 SM 9901 (Uppgifter från den allmänna fastighetstaxeringen för lantbruk 1998).

Någon lantbruksräkning har inte gjorts sedan 1992. För 1998 har därför den allmänna fastighetstaxeringens uppgifter använts. Uppgifterna mellan åren är därför inte fullt jämförbara, men torde ändå i stort ge en fullt tillförlitlig bild av utvecklingen.

Huvuddelen av de statsägda skogarna överfördes under april 1994 till AssiDomän eller Statens fastighetsverk. Till AssiDomän fördes 3,3 miljoner hektar skogsmark som var lämplig för ekonomisk virkesproduktion. Till Fastighetsverket fördes resterande arealer. Under 1999 köpte staten närmare 900 000 hektar skogsmark av AssiDomän AB och bildade Sveaskog AB. Syftet var att överta och förvalta de för AssiDomän kommersiellt mindre intressanta skogarna.

För att ge en bild av strukturen med avseende på skogsinnehavets storlek redovisas i tabell 3.3 de olika ägarkategoriernas innehav fördelat på storleksklasser. För att underlätta och möjliggöra en mera ingående analys redovisas i tabell 3.4 även arealerna i de olika storleksgrupperna.

*Tabell 3.3. Antalet taxeringsenheter fördelade efter ägargrupper och skogsinnehavets storlek, 1998*

Skogsmarks- innehav i storleks- klasser, ha	Ägargrupp							Samtliga ägare
	Fysisk person	Dödsbo	Kommu- ner och landsting	Kyrkan	Aktie- bolag	Staten	Övriga	
1–9	80 288	1 771	2 010	197	770	332	1 593	86 961
10–19	46 070	802	977	160	370	183	645	49 207
20–49	63 884	850	1 051	362	432	221	732	67 532
50–99	37 169	403	580	375	343	180	550	39 600
100–399	24 564	266	586	570	628	248	621	27 483
400–999	1 365	22	87	125	340	90	201	2 230
1 000–	159	10	32	48	745	62	153	1 209
Summa	253 499	4 124	5 323	1 837	3 628	1 316	4 495	274 222

*Källa:* SCB, Bo 38 SM 9901 (Uppgifter från den allmänna fastighetstaxeringen för lantbruk 1998).

**Tabell 3.4.** Skogsmarksarealen i 1 000 ha fördelad efter ägargrupper och skogsinnehavets storlek, 1998

Skogsmarks- innehav i storleks- klasser, ha	Ägargrupp							
	Fysisk person	Dödsbo	Kommun- er och landsting	Kyrkan	Aktie- bolag	Staten	Övriga	Samtliga ägare
1-9	351	7	9	1	3	1	7	379
10-19	649	11	14	2	5	3	9	693
20-49	2 059	27	33	12	14	7	24	2 176
50-99	2 575	28	41	27	25	13	39	2 747
100-399	4 123	45	110	110	133	50	120	4 691
400-999	746	12	50	74	217	55	125	1 279
1 000-	264	28	68	90	8 360	620	817	10 247
Summa	10 767	158	324	316	8 757	749	1 141	22 212

*Källa:* SCB, Bo38 SM 9901 (Uppgifter från den allmänna fastighetstaxeringen för lantbruk 1998).

### 3.4 Brukarstruktur

Jordbruksmark kan genom arrende brukas av annan än ägaren. Utvecklingen i det avseendet har kommenterats ovan. I tabell 3.5 belyses utvecklingen i olika arealstorleksgrupper oavsett ägandeform. Under 1990-talet har antalet företag minskat i alla storleksgrupper utom där åkerarealen överstiger 100 hektar.

**Tabell 3.5.** Antal företag fördelade efter areal åker

År	Antal företag inom storleksgrupp, hektar åker							Summa
	2,1- 5,0	5,1- 10,0	10,1- 20,0	20,1- 30,0	30,1- 50,0	50,1- 100,0	100,1-	
1991	14 280	18 536	20 074	11 712	13 789	11 116	4 047	93 554
1994	13 670	17 802	19 128	10 803	13 126	11 230	4 341	90 102
1997	14 273	17 179	18 066	10 127	12 249	11 268	4 864	88 026
1998	13 563	16 442	17 451	9 827	11 845	11 188	4 991	85 307
1999	11 344	15 229	16 656	9 295	11 445	10 969	5 181	80 119

*Källa:* SCB, Lantbruksregistret

### 3.5 Boende på landsbygden och sysselsättningen vid jordbruksföretagen

I miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006 (Jordbruksdepartementet juli 2000) redovisas uppgifter om befolkningen på den svenska landsbygden. Av denna redovisning framgår att Sverige 1997 hade en landsbygdsbefolkning på 1,8 miljoner. Under perioden 1993–1997 minskade landsbygdsbefolkningen med 1,3 procent. Minskningen skedde praktiskt taget enbart i glesbygd. I övriga bygder var befolkningen praktiskt taget oförändrad. Samtidigt ökade tätortsbefolkningen med 2,06 procent. Enligt prognoser från Arbetsmarknadsstyrelsen kan man räkna med en fortsatt negativ utveckling vad gäller befolkning och sysselsättning i en tredjedel av landets kommuner fram till år 2005 och då företrädesvis i landsbygdsdominerade kommuner.

Enligt lantbruksräkningen 1999 hade 7,5 procent av jordbruksföretagen annan verksamhet än jordbruk och skogsbruk inom sitt företag. Här dominerar arbete på entreprenad. Därefter kommer verksamheter med anknytning till turism.

Inom lantbrukets familjeföretag är det vanligt att en eller flera familjemedlemmar, ofta kvinnorna, förvärvsarbetar på hel- eller deltid utanför företaget. Andelen deltidsföretag är hög. Enligt 1997 års lantbruksregister arbetade 30 procent av de totalt 170 000 stadigvarande sysselsatta i jordbruksföretagen mer än 1 350 timmar per år i företaget och endast 22 procent mer än 1 800 timmar. Av de 55 000 kvinnor, som hade sysselsättning i jordbruksföretagen, arbetade endast 17 procent mer än 1 350 timmar per år i företaget. Av jordbruksföretagarna hade cirka 40 procent sin huvudsysselsättning utanför jordbruket och ytterligare ca 20 procent deltidssysselsättning utanför företaget. Något mindre än hälften av företagarna hade make eller sambo som arbetade i företaget. Av dessa hade drygt 50 procent sin huvudsysselsättning och ytterligare drygt 10 procent bisysslor utanför företaget.

### 3.6 Omsättning av jordbruksfastigheter

SCB upprättar årligen statistik över antalet lagfartsärenden för att belysa omsättningen på fastighetsmarknaden. Av nedanstående tabell framgår antalet beviljade lagfarter för jordbruksfastigheter 1998 fördelade på olika typer av fäng.

Tabell 3.6. Antal beviljade lagfarter för jordbruksfastigheter 1998

Köp	Antal lagfarter	Övriga fång	Antal lagfarter
Vanliga köp	6 237	Byte	25
Slätköp	587	Gåva	1 325
Övriga köp	4	Arv	3 268
Summa köp	6 828	Exekutiv försäljning	105
		Övrigt	4
		Summa övriga fång	4 727

Källa: SCB, Fastighetspris- och lagfartsstatistik.

Totalt beviljades 11 555 lagfarter för jordbruksfastigheter år 1998. Den siffran understiger de närmast föregående årens med 15–20 procent. Erfarenhetsmässigt vet vi att antalet släktöverlåtelser ökar inför de allmänna fastighetstaxeringarna. En sådan genomfördes 1998. Detta kan vara förklaringen till nedgången 1998.

### 3.7 Analys

#### Arealresursernas utveckling

Under de senaste femtio åren har stora arealer åker och betesmark tagits ur jordbruksproduktionen. Huvuddelen av denna mark har beskogats. Stora arealer har dock bara förbuskats och ännu inte fått någon egentlig användning. Störst var nedläggningen i slutet på 1950-talet och i början av 1960-talet, då 50 000–60 000 hektar åker lades ned årligen. Under 1990-talet är utvecklingen mera svår-tolkad.

Som ett led i den år 1990 beslutade mera marknadsanpassade jordbrukspolitiken fanns ett omställningsprogram, som innehöll åtgärder för att överföra minst 500 000 ha åkermark till annan användning än livsmedelsproduktion. Programmet avbröts i och med EU-inträdet 1995. Delar av de redan omställda arealerna eller sådana arealer som var avsedda för omställning återgick då till livsmedelsproduktion och införlivades i de EU-relaterade stödprogrammen. Uppgifterna i tabell 3.1 visar att viss nedläggning av såväl åkermark som betesmark skett trots EU:s olika stödprogram. Mot denna bakgrund kan en fortsatt nedläggning av jordbruksmark förväntas under det närmaste årtiondet.

### Företagsstrukturens utveckling

Sedan början av 1950-talet har antalet jordbruksföretag minskat från 280 000 till dagens ca 80 000. För utvecklingen under 1990-talet är det statistiska underlaget något svårtolkat men allt tyder på att minskningstakten för närvarande ligger på ca 2 000 företag per år. Med hänsyn till den åldersstruktur som finns hos brukarna så bedöms att den takten håller i sig ett antal år framöver.

Av de kvarvarande brukarna kommer framför allt de som strävar efter att få heltidssysselsättning på sitt företag att behöva stärka sina företag med mark antingen genom tillköp eller via sidoarrenden. De behöver också göra stora investeringar i ny teknologi, som t.ex. i byggnader och andra anläggningar.

Flertalet av nu kvarvarande brukare kommer inte att ha möjligheter eller vilja att anpassa sina företag så att de ger full sysselsättning och försörjning för dem själva och familjen. För dessa brukare gäller istället att förstärka sina inkomster utanför jord- och skogsbruket. Då ligger entreprenadverksamheter och turism väl till. I andra fall måste brukare täcka sitt inkomstbehov genom en anställning.

Utvecklingen går klart mot att allt fler företag inom lantbruket kommer att drivas på deltid eller i kanske än högre grad på fritid. Arbetet på gården blir då en del i en boendeform. Verksamheten kommer i dessa fall att vara inriktad på att hålla markerna öppna för att få en god boendemiljö. För att detta brukande skall bli uthålligt krävs som regel att driften ger något ekonomiskt tillskott, vilket i sin tur kräver att verksamheten har en viss omfattning och kan drivas någorlunda rationellt.

I avsnitt 3.6 redovisas att antalet överlåtelse varierar mellan åren. Inför en allmän fastighetstaxering ökar t.ex. antalet släktöverlåtelse. I grova drag kan man räkna med 10 000–15 000 överlåtelse per år. Av dessa är ungefär en tredjedel förvärv på öppna marknaden, medan övriga förvärv har släktanknytning. Till detta kommer ca 5 000 årliga överlåtelse av andel i fastighet, vilka också i stor utsträckning har släktanknytning. För att få en uppfattning om omsättningshastigheten kan man ställa detta mot att det finns drygt 325 000 taxeringsenheter. Omsättningen på den öppna marknaden är således mycket liten.

För de många överlåtelse som sker med släktanknytning brukar förloppet ofta vara att den äldre generationen först lägger ned jordbruket. Jordbruksmarken arrenderas sedan ut som sidoarrende till



någon aktiv brukare i grannskapet. När sedan den tidigare brukaren avlider övertas fastigheten av arvingarna, som oftast inte bor kvar i bygden. Det går i statistiken att avläsa en stark trend mot mera utboäggande, mera flerägande och ett minskat brukningsmässigt samband mellan jord och skog. Omkring 1950 torde inemot 90 procent av all privatägd skogsmark haft ett brukningsmässigt samband med aktivt jordbruk. För närvarande ligger denna siffra på ca 30 procent.

### **Strukturen i skogsmark**

Vad gäller rationaliseringen av fastighetsstrukturen i skogsmark kan noteras att det i propositionen med förslag till ändringar i jordförvärvslagen (1990/91:155, sid. 24–25) påpekas att struktur-rationalisering i skogsmark fortfarande är av stort intresse. Vidare sägs det i propositionen med förslag till ändringar i fastighetsbildningslagen (1993/94:27) att fastighetsstrukturens betydelse för skogsbruket fortfarande är stor. Med syftet att förhindra "bildandet av skogsbruksfastigheter som från skogsnäringens eller naturvårdens synpunkter kan bedömas vara alltför små" jämkades skyddsregeln i 3 kap. 7 § fastighetsbildningslagen för att ge ökat skydd för skogsnäringen och skogsmiljön.

Som riktmärke för att bedöma minimistorleken för skogsfastighet har i propositionen angivits en årlig tillväxt om 200–250 kubikmeter skog. I hektar varierar detta riktmärke över landet. Som exempel angavs att riktmärket i f.d. Malmöhus län motsvaras av 17–21 hektar och i Norrbottens län av 68–84 hektar. Jag noterar att minst 60 procent av antalet skogsbruksfastigheter i landet, motsvarande 10–15 procent av den totala skogsmarksarealen, i dagsläget ligger under den storleksgräns som anges i propositionen.

Enligt lantbruksräkningen 1992 fanns då ca 122 000 företag (ca 50 procent av det totala antalet) med en skogsmarksareal mindre än 20 ha. Vid 1998 års taxering hade 136 000 taxeringsenheter av totalt drygt 274 000 mindre än 20 ha skogsmark. I vissa delar av landet är genomsnittsarealen skog per enhet mycket låg, t.ex. i Västra Götalands län, där f.d. Göteborgs och Bohus län har 19 ha och f.d. Skaraborgs län har 27 ha.

De ovan redovisade siffrorna visar att det finns ett betydande inslag av fastigheter som enligt bedömningarna i den tidigare redovisade propositionen är alltför små för rationellt skogsbruk. Detta innebär att det inom delar av skogsbruket finns en betydande rationaliseringspotential.

## 4 Internationell utblick

### 4.1 Internationell jämförbarhet

Den tekniska och ekonomiska utvecklingen sedan det andra världskrigets slut sådan som den beskrivits i kapitel 3 för Sverige gäller även i sina huvuddrag för övriga västeuropeiska länder. De olika ländernas ambitioner att med statliga insatser främja strukturrationaliseringen inom jord- och skogsbruket varierar. Även metoderna för detta främjande är olika. Även ambitionerna och tekniken varierar för att hantera den glesbygdsproblematik, som hänger samman med det minskande behovet av arbetskraft inom de areella näringarna.

I stort sett har samma medelsarsenal som beskrivits för svensk del också används i andra länder, fast i andra kombinationer. Det är således fråga om lagstiftning för förvärv av mark, fastighetsbildning, arvsregler och beskattning. Hit hör även jordfundsverksamhet, insatser för omarrondering och statligt stöd.

Genom internationella utblickar är det möjligt att dra nytta av andra länders erfarenheter. För svensk del torde en jämförelse med våra grannländer Norge och Finland vara av störst intresse. De har en fastighetsstruktur, som i sina huvuddrag grundlagts under 1800-talet eller tidigare. De kombinerade fastigheterna, dvs. de som innehåller både jordbruksmark och skogsmark, dominerar. De geografiska förutsättningarna är relativt lika Sveriges varför den glesbygdsproblematik, som hänger samman med strukturrationaliseringen är likartad. Norge har hela tiden haft en långtgående jordpolitisk lagstiftning och planerar nu för en skärpning av regelverket. I Finland har statsmakterna historiskt sett fört en liberal jordpolitik och den finska markförvärvslagen har nyligen avskaffats. Den svenska jordpolitiken intar i sin ambitionsnivå härvidlag en mellanställning.

## 4.2 Norge

### 4.2.1 Strukturförhållanden

Liksom i Sverige är det norska fastighetsbeståndet på landsbygden kombinerat med både jordbruksmark och skogsmark. Enligt den senaste räkningen fanns 1989 ca 182 000 fastigheter (landbruks- eiendommer). På inte mindre än en fjärdedel av dessa var jordbruksarealen mindre än två hektar. Vid samma tidpunkt var antalet jordbruksföretag ca 100 000 varav 40 000 hade 0,5–5,0 hektar åker. Antalet företag hade till 1998 minskat till 77 000 varav ca 20 000 hade högst 5,0 hektar. Dessa siffror belyser den strukturutveckling som det norska jordbruket nu går igenom. Av de norska jordbruksfastigheterna ägdes 1989 inte mindre än 96,3 procent av en fysisk person.

I Stortingsmelding nummer 19/1999-2000 "Om norskt lantbruk och livsmedelsproduktion" ger det norska Landbruksdepartementet en sammanhållen redovisning av den norska jordbrukspolitiken. Av denna redogörelse framgår att jordpolitik utgör en central del av den samlade jordbrukspolitiken. Bestämmelser med jordpolitisk innebörd finns uppdelad på främst fem lagar, nämligen jordloven, odelsloven, konsesjonsloven, jordskiftesloven och lov om skogsbruk och skogsvård (skogsværn). I det följande redovisas innehåll och tillämpning för de tre förstnämnda lagarna.

### 4.2.2 Huvuddragen i gällande regelverk

Enligt jordloven skall arealresurserna brukas på ett sätt, som ger en ändamålsenlig och varierande företagsstruktur utifrån samhällsutvecklingen i området med huvudvikten lagd på hänsynen till bosättning, sysselsättning och driftmässigt goda lösningar. Arealresurserna skall brukas på ett hållbart sätt. Användningen skall vara miljövänlig, ta hänsyn till skyddet av jorden som produktionsfaktor och ta vara på marken och kulturlandskapet som grund för liv, hälsa och trivsel för människor, djur och växter.

All odlad jord som kan utnyttjas för lönsam drift skall hållas i hävd. För odlad jord som inte ger underlag för lönsam drift kan ägaren få åläggande om att marken skall skogsplanteras eller att åtgärder skall vidtas till skydd för kulturlandskapet. Brukningsvärd jord får inte utan tillstånd omföras till annan användning. Sådant tillstånd ges med stor restriktivitet och efter noggrann planmässig

prövning. Mark får inte heller avstyckas från jordbruksfastighet. Landbruksdepartementet kan samtycka till sådan avstyckning om starka samhällsbyggnadsintressen talar för detta, och att en delning av fastigheten är försvarlig med hänsyn till den avkastning fastigheten kan ge.

Odelserätt kan hävdas till fastighet som används för lantbruksdrift. Fastigheten måste dock innehålla minst två hektar jordbruksmark eller, då det är fråga om ren skogsfastighet, minst 10 hektar skogsmark. En fastighet blir odelsjord när den funnits i en släkts ägo i 20 år. Rätten till odel gäller för en person tillhörande den närmaste slakten i tur och ordning enligt förstfödelsprincipen. Lika rätt gäller för män och kvinnor som är födda efter 1 januari 1965. Odelserätten kan hävdas genom dels frivillig uppgörelse, dels genom ett inlösenförfarande, där domstol bestämmer priset enligt avkastningsvärderingsprincipen. Den senare rätten kallas åsetesretten.

Odel har samma språkliga ursprung som det svenska ordet odal. En odalbonde var en person, som hade full äganderätt till sin gård. Åsetesrett torde språkligt vara samma som det svenska ordet åborätt.

Förvärv utan odel skall enligt huvudregeln prövas enligt bestämmelserna i konsesjonslagen. Denna lag har som syfte att reglera och kontrollera omsättningen av fast egendom för att uppnå ett effektivt skydd för landets produktiva arealer och att för att uppnå sådana ägar- och brukarförhållanden som är de mest ändamålsenliga för samhället, bl.a. för att tillgodose

- jordbruks-, trädgårds- och skogsnäringarnas (lantbruksnäringarnas) intressen
- behovet av mark för samhällsbyggnad
- allmänna naturvårds- och fritidsintressen
- intresset av en samhällsekonomiskt försvarlig prisutveckling på fast egendom.

Koncession kan i allmänhet inte ges om det finns grund att antaga att förvärvet i första hand sker i kapitalplaceringssyfte. Priset prövas också efter en avkastningsvärdeprincip. Till lagen finns också kopplad en förköpsrätt för kommun för samhällsbyggnadsändamål och för staten för rationaliseringsändamål. För att klara de statliga inlösenfallen finns därför en jordfond. Denna kan också användas för frivilliga förvärv.

Undantagna från koncessionsplikten är odelsförvärv och andra släktförvärv, där syskon och syskonbarn ingår i frikretsen. Även andra undantag förekommer i speciella fall.

En jordbruksfastighet kan förvärfvas genom odel, arv, släktköp och via koncession. För samtliga dessa förvärvsformer gäller bo- och brukningsplikt. Skyldigheterna är personliga. Bo- och brukningsplikterna skall vara uppfyllda inom ett år från förvärvet och gäller fem år framåt. Har fastigheten lösts genom odel gäller tio år. Brukningsplikten kan utom i odelslösenfallen anses uppfylld genom att förvärvaren träffar ett tioårigt avtal med annan jordbrukare om arrende, om detta utgör en driftsmässigt god lösning. Från dessa skyldigheter kan dispens ges. Ansökan om dispens bedöms utifrån förhållandena kring förvärvet, egenskaper hos fastigheten, förvärvarens avsikter med förvärvet och dennes personliga förhållanden samt situationen i grannskapet och i orten. Dispens kan ges både med och utan tidsbegränsning.

#### 4.2.3 Tillämpning

Sifferunderlag för denna redovisning har hämtats från Stortingsmeldingarna 19 och 35 för 1999-2000. I dessa har använts olika periodindelningar, vilket återverkar på nedanstående redovisning.

Under 1998 avgjordes 946 ärenden om tillstånd enligt jordloven att ta jordbruksmark i anspråk för annat ändamål än jordbruksproduktion. Avslagsprocenten var 5,9. Samma år avgjordes enligt samma lag 5 226 ärenden om avstyckning från jordbruksfastighet med en avslagsprocent på 13,5. De flesta av dessa ärenden gällde avstyckning av tomt till bostad. Ärendena avgjordes i första instans av kommunen.

Under perioden 1996–1999 avgjorde kommunerna som första instans 5 195 ärenden enligt konsesjonsloven. Tillstånd utan villkor gavs i 4 605 fall och med villkor i 509 fall. Avslag gavs i 85 fall. Avslagen var således 1,6 procent av det totala antalet ärenden. Någon uppdelning på avslagsgrunder som t.ex. för högt pris har inte redovisats. Överklaganden på avslag och villkor skedde i 50 fall. I sex fall saknas uppgift om utfallet.

Från 1 augusti 1997 fattar kommunerna beslut i ärenden som rör dispens från bo- och brukningsplikten. Från denna tidpunkt till utgången av 1999 avgjordes 3 297 ärenden varav 2 848 avsåg odelsloven. Tillstånd beviljades med tidsbegränsning i 1 310 fall

och utan tidsbegränsning i 1 695 fall. Avslagsprocenten var 8,8, dvs. i 292 fall. I 335 fall överklagades beslut om avslag eller villkor om tidsbegränsning.

Under 1998 utnyttjade staten sin rätt till förköp i 40 ärenden. Säljaren utnyttjade sin rätt att "ångra sig" i 15 fall. Antalet inlösta fastigheter blev därför 25.

#### 4.2.4 Ändringsplaner

I Stortingsmelding nummer 19 föreslog den norska regeringen ändringar i den jordpolitiska lagstiftningen. Här redovisas i punktform endast sådana ändringar som bedömts vara av intresse i föreliggande utredningssammanhang.

##### *Konsesjonsloven*

Målet att främja boendet på orten tas med i portalparagrafen  
Priskontrollen skall vara kvar, men principerna för denna skall ses över. Syftet för översynen skall vara att arbeta fram regler som kan stimulera till ett aktivt skogsbruk  
Arealgränsen för prövningsskyldigheten vid förvärv av bebyggd enhet skall höjas från 0,5 till 1,5 hektar  
Boplikten utökas från fem till tio år  
Kriterier skall fastställas för vad som skall gälla för att ägaren skall anses vara bosatt på fastigheten  
Förköpsrätten för stat och kommun skall upphävas

##### *Odelsoven*

- En kommitté skall se över odelslovens regler och lägga fram eventuella förslag till ändringar
- Boplikten utökas från fem till tio år
- Möjligheterna till dispens minskas genom att hänsynen till fastighetens storlek och avkastning tillmätas mindre vikt

### *Andra förslag*

Arrendeavtal skall lagregleras. F.n. finns ingen särskild arrendelagstiftning, utan arrendeöverenskommelser regleras enbart genom den allmänna avtalslagstiftningen  
Skyddet för jordbruksmark i plansammanhang skall stärkas  
Praxis i jordhävdsärenden skall skärpas  
Jordfonden skall stärkas och verksamheten byggas på aktiva köp i stället för förköpsrätt.

Stortinget godtog i princip förslaget i den tidigare omnämnda Stortingsmeldingen nr 19, varför man nu inom Landbruksdepartementet arbetar med att följa upp den beslutade inriktningen med ny lagstiftning med sikte på att allt skall vara genomfört till 2003.

## **4.3 Finland**

### **4.3.5 Strukturförhållanden**

I Finland fanns 2,5 miljoner hektar åkermark, 0,9 miljoner hektar naturlig äng och betesmark samt 20 miljoner hektar skogsmark 1988. Antalet brukningsenheter var 153 000, varav 52 000 med mindre än 5 hektar åker. Medelarealen åker per brukningsenhet var 16,3 hektar. Motsvarande siffra för skogsmark var 44,3 hektar.

Ca 6,8 miljoner hektar skogsmark finns vid de kombinerade brukningsenheterna. Ytterligare 5,6 miljoner hektar skogsmark ägs av privatpersoner. Sammanlagt äger jordbrukare och andra privatpersoner 62 procent av skogsmarken. Bolag och fonder äger 9 procent, staten 25 procent samt övriga 4 procent. Bolagen m.fl. har från början av 1970-talet till början av 1990-talet ökat sin andel av skogsmarken från 7 till 9 procent, dvs. med ca 400 000 hektar.

Situationen i Finland var speciell 1945. Det gällde då att skapa försörjningsunderlag för den befolkning som evakuerats från de landområden, som avträtts till Sovjetunionen. Huvuddelen av de evakuerade hade haft sin utkomst inom jord- och skogbruket. Eftersom det bedömdes orealistiskt att skapa så många arbetstillfällen utanför de areella näringarna, satsades stora resurser från statens sida att genom kolonisation och på annat sätt hjälpa flyktingarna med mark. Dessa kunde där bygga upp en gård som bas för familjens försörjning. Flertalet gårdar i landet fick tvångs-



mässigt avstå mark till denna kolonisation, som inte var avslutad förrän i slutet av 1950-talet.

#### 4.3.6 Jordpolitisk satsning under 1970-talet

Några särskilda insatser för att främja strukturrationaliseringen vidtog inte från statens sida förrän en bit in på 1970-talet. År 1977 trädde lagen om gårdsbruk i kraft. Dess främsta syfte var att förstora enheternas areal, förbättra arronderingen samt förhindra att enheterna splittrades. Ett av medlen för att åstadkomma detta var statens jordinköps- och jorddispositionsverksamhet, vilken motsvarade den svenska jordfondsverksamheten. Inköpen kom snart att i huvudsak inriktas på att förse befintliga jordbruk med tillskottsmark. Ett annat medel inom samma program var gårdsbrukslånen för anskaffning av basfastighet och tillskottsområden. Stöd lämnades antingen i form av statslån genom gårdsbrukens utvecklingsfond eller som räntestöd vid vanliga banklån.

I syfte att utveckla fastighetsstrukturen har vid sidan om bestämmelserna om gårdsbruksenhet införts ett pensionsystem vid upphörande med jordbruksdrift och vid generationsväxling. Pension kunde beviljas en äldre jordbrukare, som upphörde med att driva jordbruk och sålde sin gård till markdispositionsfonden eller som tillskottsmark till en granne, eller beskogade de åkrar som inte lämpade sig som tillskottsmark. En förutsättning för att erhålla pension var att avträdelsen gjordes på ett sådant sätt att fastighetsstrukturen förbättrades. Generationsväxlingspensionen kunde ges till en äldre jordbrukare som överlät sin utvecklingsbara fastighet osplittrad till en nära anförvant.

I slutet av 1970-talet infördes också en ny typ av lantmäteriförrättning, nyskifte. Detta utgör den finländska motsvarigheten till det svenska omarronderingsbegreppet. En nyskiftesförrättning kunde förutom omarrondering av ägorna även innefatta storleksrationalisering genom tillskott av mark från markdispositionsfonden, vägbyggnad, torrläggning av åkrar och dikning av skogsmark. Nyskiftesverksamheten stöddes genom ett kraftfullt statligt stöd.

År 1979 trädde lagen om rätt att förvärva jordbruks- och skogsmark (markförvärvslagen) i kraft. Dessförinnan fanns endast en förordning, som begränsade trävarubolagens jordanskaffning. Avsikten med lagen var bl.a. att förhindra att sådan mark som

behövs för att förstärka andra enheter övergår till andra än de som bedriver jord- och skogsbruk. Förvärvstillstånd behövdes inte då staten, kommun m.fl. var köpare, då den försälda markens areal inte översteg två hektar, vid köp mellan två nära släktingar och vid exekutiva auktioner. Lagen gällde endast vid köp. Byte, gåva och arvsrättsliga fång lämnades utanför lagens tillämpningsområde.

Förvärvstillstånd kunde vägras om marken lämpligen borde användas för förstärkning av gårdar enligt bestämmelserna om gårdsbruksenheter. Förvärvstillstånd kunde inte vägras då marken hade anskaffats av en eller flera personer, som helt eller delvis skulle ha sin utkomst från den förvärvade marken. Om förvärvstillstånd vägrats hade staten via markdispositionsfonden, om säljaren yrkade på detta, skyldighet att lösa den aktuella marken.

Genom en ändring i ärvdabalken 1983 kan en gård, som ägs av ett dödsbo, inlösas av den delägare som har de bästa förutsättningarna att bruka gården. Gården måste i sådant fall kunna ge brukaren och hans familj deras huvudsakliga utkomst. Om inte annat avtalats skall inlösenspriset motsvara gårdens avkastningsvärde. Om två eller flera lämpliga övertagare kräver att få lösa gården skall den som har de bästa yrkesmässiga förutsättningarna att idka jordbruk ges företräde.

#### 4.3.7 Tillämpning

Under perioden 1979–1990 beviljades i genomsnitt 6 365 tillstånd enligt markförvärvslagen. Samtidigt vägrades tillstånd i 160 fall per år. Avslagsfrekvensen var således 2,5 procent. Drygt 50 procent av avslagen avsåg förvärv av juridiska personer. På 1990-talet vägrades tillstånd totalt endast i ett 30-tal fall per år.

Under 1980-talet vägrades markförvärvstillstånd för en areal om 9 000 hektar per år. Ca hälften löstes in av staten till markdispositionsfonden. Huvuddelen av den andra hälften såldes frivilligt som tillskottsmark åt jordbrukare i grannskapet. De indirekta verkningarna av lagen uppskattas av jord- och skogbruksdepartementet till lika stora som de direkta. Sammanlagt skulle således markförvärvslagen under 1980-talet styrt över knappt 20 000 hektar mer per år till strukturrationaliseringen än vad som skulle varit fallet utan lag. Verkningarna avsåg i första hand förhållanden i skogsmark. Regionalt sett hade lagen då störst betydelse i östra, mellersta och norra Finland.

Inköpen på markdispositionsfonden låg på 1980-talet på 15 000–20 000 hektar per år. Av dessa var 4 500 hektar inlösen enligt markförvärvslagen. Den totala årliga inköpssumman låg kring 150 miljoner mark. Utförsäljningen var ungefär lika stor. Som högst utgjordes markreserven av 150 000 hektar.

#### 4.3.8 Ändringar under 1990-talet

Under 1990-talet rädde en allmän osäkerhet bland jordbrukarna i Finland. Landet genomled under åren 1990–1991 en allmän ekonomisk depression. Det var oklart vad landets EU-anslutning 1995 skulle innebära för jordbrukets del. Investeringsverksamheten gick ned och intresset för förvärv av tillskottsmark var litet. Glesbygdsproblematiken blev också allt tydligare.

De särskilda förhållanden som rädde under 1990-talet har lett fram till en förändrad syn på både lantbrukets strukturrationalisering och sättet för att näringspolitiskt hantera denna. Detta resulterade i successiva ändringar i regelverket. Redan 1991 ersattes gårdsbrukslagen med landsbygdslagen. Denna ändring innebar ökade möjligheter för en jordbrukare att med statligt stöd förstärka sitt företag på annat sätt än genom arealtillskott. Markförvärvslagen liberaliserades 1994 för att helt avskaffas i och med ingången av 1998.

Markförvärvslagen stod inte i konflikt med EU-medlemskapet. Detta gjorde emellertid den lag som begränsade utlänningars rätt att förvärva mark i Finland. Denna lag har följaktligen upphävts på samma sätt som motsvarande svenska lag.

Verksamheten på markdispositionsfonden trappades successivt ned. Inköpen låg 1994 på 40 miljoner mark mot 150 miljoner på 1980-talet. Fonden har numera marginell betydelse som rationaliseringsinstrument.

År 1995 infördes en ny fastighetsbildningslag. Denna ger möjligheter till långtgående styckning av jordbruksfastighet. Reglerna för nyskifte finns kvar, men verksamheten har för närvarande en begränsad omfattning.

Det statliga stödet för att utveckla jordbruksföretag har anpassats till EU:s regelverk och inordnats i det EU-relaterade landsbygdsprogrammet på samma sätt som i Sverige. Parallellt med detta program finns fortfarande ett visst statligt stöd till markför-

värv. Detta stärktes t.o.m. något 1998 för att kompensera jordbrukarna för bortfallet av markförvärvslagen.

Helt nationellt finansierat men anpassat efter EU-regler finns fortfarande systemet med avträdelsestöd kvar. Detta stöd lämnas till jordbrukare, som varaktigt avstår från att driva jordbruk. Under åren 2000–2002 begränsas detta stöd till att gälla enbart generationsväxlingar och överlåtelser av tillskottsmark, där äganderätten till marken övergår på ett sätt som innebär en strukturrationalisering.

Upphävandet av markförvärvslagen fr.o.m. 1 januari 1998 innebär till att börja med en förhöjd omsättning på marknaden med jordbruksfastigheter till följd av att många säljare avvaktat lagens slopande. Någon förhöjd prisnivå till följd av att förvärven nu kan ske tillståndsfria har inte förmärkts enligt lantmäteristyrelsens kommentarer till 1999 års fastighetsprisstatistik.

Farhågor för att juridiska personer efter markförvärvslagens slopande skulle öka sin procentuella andel av landets totala skogsmark har uttalats på sina håll. Några sådana tendenser har inte kunnat konstateras. Som förklaring till detta anförs i en PM från Skogsforskningsanstalten i Helsingfors, vilken överlämnades vid utredningens besök i Finland, att skogsbolagen helst vill köpa stora sammanhållna områden och några sådana har inte varit ute på marknaden. Dessutom anfördes att skogsmarkens avkastning nu är svag jämfört med andra placeringsobjekts. Skogsbolagen föredrar därför för närvarande att placera sitt kapital i andra objekt och tryggar sin virkesförsörjning på annat sätt än genom att öka sitt innehav av skogsmark.

# 5 Jordförvärvslagen

## 5.1 Historik

### 5.1.1 Bolagsförbudslagen

Den s.k. bolagsförbudslagen tillkom 1906. Genom denna lag infördes ett allmänt förbud för juridiska personer att förvärva jordbruksfastigheter i norra Sverige. Avsikten med lagen var att förhindra att den norrländska skogen, som var kvar i bondehand, övertogs av skogsbolagen. Den ursprungliga bolagsförbudslagen ersattes 1925 av en ny lag som omfattade hela landet. Den nya lagen innebar i princip ett totalstopp för juridiska personers förvärv av jordbruks- och skogsmark. Endast i mycket speciella fall tilläts de göra mindre förvärv.

Genom en lagändring 1937 infördes kompensationsprincipen i lagen. Denna princip innebar, att tillstånd till förvärv av överlopsskog inte utan särskilda skäl fick vägras bolag, ekonomisk förening eller stiftelse om sådan juridisk person tidigare till enskild person avhänt sig mark till motsvarande värde och som "prövats gagnelig för befolkningens näring i orten". Med hjälp av denna princip ville man för framtiden i huvudsak upprätthålla ett jämviktsförhållande mellan bolagsskogar och bondeskogar. Syftet var även att möjliggöra att mark som låg i eller i närheten av bruten bygd skulle kunna återföras till bondehand samtidigt som bolagen i stället skulle kunna förvärva skog i annat läge, där det var mera ändamålsenligt för deras drift.

Bolagsförbudslagen avskaffades 1965. Under perioden 1965–1979 prövades juridiska personers förvärv efter samma grunder som fysiska personers förvärv enligt bestämmelserna i den dåvarande jordförvärvslagen. Genom 1979 års jordförvärvslag återinfördes särskilda regler, som innebär begränsningar i juridiska personers rätt att förvärva jordbruksfastighet.

### 5.1.2 Tidigare jordförvärvslagar

#### **De första jordförvärvslagarna**

Under första världskriget rådde kaotiska förhållanden på fastighetsmarknaden. Detta ledde till att en provisorisk lag om inskränkning i rätten att överlåta fast egendom utfärdades 1918. Lagen upphävdes emellertid redan 1920. Frågan om en ny jordförvärvslag aktualiserades därefter vid flera tillfällen, utan att detta ledde till lagstiftning.

Först 1945 antog riksdagen en ny jordförvärvslag, vars giltighet begränsades till tre år. Lagen skulle bevara jorden i den jordbrukande befolkningens hand. Den kom också att i viss mån användas som ett medel för att stödja och underlätta jordbrukets rationalisering.

Sedan 1942 års jordbrukskommitté hade lagt fram sitt betänkande rörande den framtida jordbrukspolitiken, antog riksdagen 1947 riktlinjer för en sådan politik. Dessa riktlinjer innebar en satsning på insatser för att främja jordbrukets rationalisering. På central nivå fick Lantbruksstyrelsen ansvaret för administrationen av de nya arbetsuppgifterna. På länsnivå inrättades lantbruksnämnderna 1948 för att där ansvara för motsvarande uppgifter.

Som ett led i genomförandet av den nya jordbrukspolitiken antogs 1947 lagen om kronans förköpsrätt och året därefter 1948 års jordförvärvslag. Enligt förköpslagen kunde lantbruksnämnd vid försäljning av jordbruksfastighet, som behövdes för jordbrukets strukturrationalisering, på kronans vägnar inlösa fastigheten till det pris köparen hade utfäst. Jordförvärvslagens syfte var att motverka olämpliga förvärv, dvs. främst spekulations- och kapitalplaceringsförvärv. I båda lagarna var släktköp undantagna från prövning.

#### **1955 års jordförvärvslag**

Både förköpslagen och 1948 års jordförvärvslag ersattes av 1955 års jordförvärvslag. I den föreskrevs bl.a. att förvärvstillstånd fick vägras om förvärvsegendomen borde användas för att underlätta bildandet av till storlek och ägoanordning ändamålsenliga brukningsenheter. Lagen innehöll också avslagsgrunder som var knutna till köparens person. I lagen fanns s.k. ovillkorliga förvärvshinder som innebar att tillstånd i vissa fall alltid skulle vägras, t.ex. vid spekulationsförvärv och risk för vanskötsel av egendomen. Även

villkorliga förvärvshinder fanns, där tillstånd kunde beviljas under vissa förutsättningar. Exempel på de senare avslagsgrunderna var de s.k. kapitalplaceringsköpen och köp som innebar sammanföring av två eller flera brukningsenheter som kunde anses vara lämpade att vara särskilda enheter. Dessa senare förvärv kunde godtas om de var till övervägande nytta för jordbruket och näringslivet i orten.

### **1965 års jordförvärvslag**

Den 1 juli 1965 ersattes 1955 års jordförvärvslag och 1925 års bolagsförbudslag med 1965 års jordförvärvslag. Syftet med den nya lagen var främst att hindra markförvärv som motverkade statens insatser till stöd för jord- och skogsbrukets rationalisering. Lagen skulle skydda etablering och vidareutveckling av sådana jordbruks- och skogsbruksföretag, vilkas tillkomst staten enligt gällande jordbrukspolitiska riktlinjer skulle stödja ekonomiskt.

Lagen innehöll inte några ovillkorliga förvärvshinder. I stället angavs när tillstånd fick vägras. Tillstånd fick som tidigare vägras om egendomen behövde tas i anspråk för att underlätta bildandet av brukningsenheter med ändamålsenlig storlek och ägoanordning. I sådana fall uppstod skyldighet för staten att lösa egendomen till det pris köparen hade utfäst. Tillstånd fick också vägras om det fanns anledning att anta att förvärvarens huvudsakliga syfte med förvärvet inte var att själv yrkesmässigt och varaktigt ägna sig åt driften på egendomen. Undantag gällde om förvärvaren här i landet drev industriell eller kommersiell verksamhet för förädling av jordbruks- eller skogsprodukter eller för distribution av jordbruksprodukter och om syftet var att varaktigt tillgodogöra sig egendomens alster i rörelsen. Några särskilda hinder enbart för juridiska personer stadgades inte i lagen.

### **1979 års jordförvärvslag**

Sedan den 1 juli 1979 gäller 1979 års jordförvärvslag. Den utformades ursprungligen för att tillgodose de riktlinjer för jordbrukspolitiken som antagits av riksdagen 1977. Dessa riktlinjer innebar att jordbrukspolitiken skulle främja ett rationellt utnyttjande av landets naturliga resurser för jordbruksproduktion. Lagen skulle främja uppkomsten och utvecklingen av rationella företag inom

jordbruket, skogsbruket och trädgårdsnäringen, främst familjeföretag. För att detta syfte skulle tillgodoses innehöll lagen bestämmelser som gjorde det möjligt att vägra tillstånd till förvärv av jordbruksfastighet om vissa förhållanden förelåg.

Rationaliseringsbestämmelserna från de tidigare lagarna fanns kvar i den nya lagen men skärptes något. Vidare föreskrevs att krav kunde ställas på aktivt brukande, yrkeskunskaper och bosättning. Lagen kom också att innehålla bestämmelser om priskontroll. En för hög köpeskillning innebar att ansökan om tillstånd skulle avslås. Att ett förvärv gjorts enbart i kapitalplaceringssyfte utgjorde också det en grund för avslag. Tillstånd skulle även vägras för s.k. additionsförvärv, dvs. en förvärvare som ägde ett redan utvecklat eller utvecklingsbart företag fick inte tillstånd att förvärva ytterligare en sådan enhet.

Vad gällde skogsmark avsåg lagen att med stöd av rationaliseringsbestämmelserna främja en fortsatt strukturrationalisering genom sammanföring av mindre eller olämpligt arronderade skogsfastigheter. Lagen syftade också till att bilda rena skogsbruksföretag som vid aktivt brukande kunde ge brukaren sin huvudsakliga sysselsättning och inkomst. Lagen öppnade också möjligheter att tillföra jordbruksföretag skogsmark så att en lämplig ägokombination skapades.

Genom 1979 års jordförvärvslag återinfördes särbestämmelser för prövning av juridiska personers förvärv. De nya bestämmelserna påminde i sina grunddrag om reglerna i bolagsförbudslagen som den var utformad i början av 1960-talet. För juridiska personer i allmänhet innebar dessa regler omfattande begränsningar av förvärvsmöjligheterna. Kompensationsprincipen från 1937 återinfördes i modifierad och moderniserad form. Vidare gavs möjlighet för juridiska personer att förvärva smärre områden i arronderingsfrämjande syfte, egendom som var avsedd för annat ändamål än jord- och skogsbruk eller om annat särskilt skäl förelåg.

Träförädlade företag kunde dock få förvärva skogsmark utan att lämna kompensation, om den förvärvade egendomens virkesavkastning behövdes i företagets verksamhet. Lagen skiljde på olika typer av träförädlade företag. Sådana företag som drev verksamhet av betydelse för sysselsättningen på den ort där förvärvs-egendomen låg prioriterades framför andra träförädlade företag.

Genom en lagändring 1987 begränsades de träförädlade företagens gynnade ställning så att den inte omfattade egendom som



med hänsyn till ortsförhållandena bör ägas av fysisk person bosatt på orten.

Det kan särskilt noteras att genom 1979 års lag infördes för första gången en bestämmelse med direkt regionalpolitisk innebörd, nämligen att förvärvstillstånd kunde nekas om förvärvsegenheten behövdes för att främja sysselsättningen i glesbygd.

En omfattande översyn av 1979 års jordförvärvslag genomfördes under 1987. I proposition 1986/87:122 framhöll jordbruksministern att behovet av storleksrationalisering i jord- och skogsbruket inte var lika stort som tidigare. Mot den bakgrunden ansåg han att en modernisering av lagen var angelägen. De ändringar han föreslog tog sikte på att lagen skulle slå vakt om familjejordbruket, främja främst skogsbrukets rationalisering, begränsa juridiska personers förvärvsrätt och göra det möjligt att i glesbygd ta till vara sysselsättningsmöjligheterna i jordbruket och skogsbruket. Dessa syften skulle förenas med lättnader i möjligheterna att få förvärvstillstånd, vilket skulle stimulera till en ökad omsättning av fastigheter. De lättnader som infördes innebar en nedtoning av rationaliseringsambitionerna och hänförde sig helt till fysiska personers möjligheter att få tillstånd till förvärv.

Våren 1990 beslutade riksdagen om en ny livsmedelspolitik. Den nya livsmedelspolitiken innebar en marknadsanpassning och avreglering av jordbruket. En utgångspunkt för den ändrade politiken hade varit att jordbruksproduktionen i princip skulle vara underkastad samma villkor som andra näringar. De ändrade jordbrukspolitiska förhållandena gjorde det nödvändigt med en översyn och anpassning av jordförvärvslagen.

I proposition 1990/91:155 anförde jordbruksministern att den ändrade livsmedelspolitiken ställer större krav på lantbrukarnas agerande som företagare på en marknad och att de därför måste ges en ökad handlingsfrihet vid överlåtelse av mark. En generell prövning av samtliga förvärv av jordbruksmark kunde med de nya förutsättningarna knappast anses vara ändamålsenlig. I den utsträckning en fortsatt rationalisering är påkallad så borde den framdeles främjas med andra medel än jordförvärvslagen. Prövningen borde därför vad avser rationaliseringsaspekten begränsas till att endast omfatta arronderingsförbättringar i starkt ägosplittrade områden. En ytterligare förutsättning för att behålla prövningen i ett sådant område skulle vara att det finns en plan för att förbättra ägostrukturen i området. Prövningen kunde då ses som ett led i

planens genomförande. I sådana områden kunde tillstånd vägras om det tilltänkta förvärvet skulle försvåra planens genomförande.

De tidigare regionalpolitiskt motiverade avslagsgrunderna gavs större tyngd. För juridiska personer gjordes ingen ändring i de tidigare bestämmelserna. Prövningsgången ändrades så att rätten att i sista instans klaga till regeringen togs bort och ersattes av överprövning i allmän förvaltningsdomstol.

Genom reformen 1 juli 1991 nedtonades rationaliseringsaspekten kraftigt. Detta innebar en långtgående avreglering. Reformen medförde också att lagen fick en mera markerad regionalpolitisk prägel med inriktning mot att stimulera boende och sysselsättning på landsbygden.

## 5.2 Gällande jordförvärvslagstiftning<sup>1</sup>

### Allmänt

Jordförvärvslagen kan sammanfattningsvis sägas innehålla tre centrala mål, nämligen

främja bosättning och sysselsättning i glesbygd,  
underlätta strukturförbättringar i omarronderingsområden samt  
begränsa juridiska personers förvärv.

### Prövningspliktens omfattning

Om en lantbruksegendom, dvs. fast egendom som är taxerad som lantbruksenhet, förvärvas genom köp, byte eller gåva eller vissa andra särskilt angivna fäng, fordras förvärvstillstånd i tre särskilda situationer, som hänför sig till de ovan redovisade centrala målen, nämligen

förvärv i glesbygd,  
förvärv i omarronderingsområde samt  
förvärv i hela riket som görs av juridisk person.

Vissa typer av förvärv är undantagna från prövning. Ett viktigt undantag är släktförvärven, dvs. förvärv genom köp, byte eller gåva från make/maka, föräldrar samt far- eller morföräldrar. Förvärv genom arv eller testamente omfattas inte heller av prövningsplikt.

---

<sup>1</sup> 1979 års jordförvärvslag i dess lydelse efter ändringarna den 1 juli 1991.

Den som redan äger en andel i en fastighet kan prövningsfritt förvärva ytterligare andelar i samma fastighet.

Vid fysiska personers förvärv i glesbygd kan ett anmälningsförfarande tillämpas i stället för prövning. Detta innebär att det räcker med anmälan, om förvärvaren varit bosatt i glesbygdsdelen i den kommun, som fastigheten ligger i, sedan minst sex månader tillbaka. Även då en förvärvare, som inte redan är bosatt i området, åtar sig att bosätta sig på förvärvsegendomen inom ett år från förvärvet och därefter vara bosatt på den i minst fem år framöver räcker det med ett anmälningsförfarande. Det åligger sedan länsstyrelsen att registrera och följa upp ett sådant åtagande.

Ansökan om förvärvstillstånd skall göras inom tre månader hos länsstyrelsen i det län fastigheten ligger. Om ansökan inte görs inom föreskriven tid eller om förvärvstillstånd nekas blir förvärvet ogiltigt.

Beslut i jordförvärvsärende fattas i första instans av länsstyrelse, om inte förvärvaren är juridisk person och förvärvet avser egendom som överstiger ett värde av fem miljoner kronor, då beslut fattas av Statens jordbruksverk.

### **Överprövning av beslut**

Beslut av länsstyrelse kan överklagas till Statens jordbruksverk. Beslut av Statens jordbruksverk överklagas till länsrätt, vars beslut kan överklagas till kammarrätt. Kammarrättens beslut kan överklagas till Regeringsrätten. Tidigare förekom ingen domstolsprövning utan regeringen var sista instans.

Enligt förvaltningslagens 22 § får ett beslut överklagas av den som beslutet angår om det gått denne emot. Detta betyder att ett beslut i jordförvärvsärende alltid får överklagas av förvärvaren. I rättspraxis har även överlåtaren medgetts rätt att överklaga då det var fråga om avslag på grund av för högt pris. Utomstående intressenter till förvärvsegendomen har ingen rätt att överklaga beslut i förvärvsärende.

### **Förvärv i glesbygd**

Regeringen har bemyndigats att bestämma i vilka kommuner eller delar (församlingar) av kommuner som vid tillämpningen av jordförvärvslagen skall vara glesbygd. I en bilaga till jordförvärvsförordningen har regeringen angett vilka dessa områden är. Bilagan upptar framför allt kommuner och församlingar i norra Sverige, men där finns också områden från Svealands och Götalands skogs- och mellanbygder. Den närmare omfattningen framgår av kartan i bilaga 3. I dessa områden, som omfattar nära två tredjedelar av Sveriges landareal, bor dock inte mer än 8,5 procent av rikets befolkning.

Förvärvstillstånd för fastighet i glesbygd kan vägras om egendomen behövs för att främja boende eller sysselsättning på orten. Det ankommer enligt praxis på prövningsmyndigheten att visa att ett vägrat tillstånd kan ge en direkt och påvisbar effekt i detta avseende.

Förvärvstillstånd behövs inte för de som istället gör en anmälan enligt de regler som tidigare redovisats i avsnittet om prövningspliktens omfattning. Genom detta anses förvärvarens anknytning till orten vara dokumenterad.

### **Förvärv i omarronderingsområde**

För förvärv av lantbruksegendom i ett s.k. omarronderingsområde fordras alltid tillstånd enligt jordförvärvslagen. Med omarronderingsområde avses ett område som är starkt ägosplittrat och för vilket länsstyrelsen fastställt en plan för rationalisering av ägostrukturen. En förteckning över sådana områden finns i jordförvärvsförordningen. Här återfinns främst områden i Dalarna. Även områden i f.d. Skaraborgs län och i Gävleborgs län finns med. Inom dessa områden kan förvärvstillstånd vägras om förvärvet skulle försvåra ett genomförande av den fastställda planen.

### **Juridiska personers förvärv**

När bolag eller annan juridisk person förvärvar en lantbruksegendom behövs alltid förvärvstillstånd. Förutom den prövning som görs i glesbygd och i omarronderingsområden gäller ytter-

ligare inskränkningar i rätten att förvärva lantbrukeegendom för juridisk person.

I 5 § första stycket föreskrivs att juridisk person får lämnas förvärvstillstånd endast om

förvärvaren avstår eller kan antas komma att avstå egendom som är av betydelse för jordbrukets eller skogsbrukets rationalisering och i storlek eller värde ungefär motsvarar den egendom som avses med förvärvet,  
förvärvet medför att egendom som redan tillhör förvärvaren blir mer ändamålsenlig,  
egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk,  
annat särskilt skäl föreligger.

Enligt en särskild regel i paragrafens andra stycke utgör inte inskränkningarna i 5 § första stycket hinder för tillstånd, om förvärvet huvudsakligen avser skogsmark och förvärvaren är en juridisk person som bedriver skogsindustriell verksamhet i vilken egendomens virkesavkastning behövs. Med företag som bedriver skogsindustriell verksamhet avses sågverk, massafabriker, pappersbruk och fabriker för tillverkning av fiberskivor, spånskivor eller plywood.

Andra stycket i 5 § är dessutom så utformat att ett träförädlande företag, som redan bedriver skogsindustriell verksamhet av betydelse för sysselsättningen på orten, skall kunna ges företräde framför andra träförädlande företag om en sådan prioritering är av betydelse för sysselsättningen på orten.

Andra stycket gäller dock inte om egendomen med hänsyn till ortsförhållandena bör ägas och brukas av en fysisk person. Om det finns en lantbrukare som är bosatt på orten och som vill komplettera sitt företag med skog så kan därför ett skogsindustriellt företag som regel endast ges förvärvstillstånd om någon av punkterna i 5 § första stycket är uppfyllda.

### Inlösen och lösen av fastighet

Staten har rätt att inlösa lantbruksegendom i följande två situationer, om det inte är oskäligt:

Om en förvärvare, som fått tillstånd att förvärva egendom i glesbygd inom ett omarronderingsområde med föreläggande att inom tolv månader från tillståndsdagen bosätta sig på fastigheten och därefter bo på den i minst fem år, bryter mot föreläggandet.

När en förvärvare, som gjort ett åtagande om bosättning genom anmälan till länsstyrelse och härigenom sluppit förvärvsprövning, inte uppfyller sitt åtagande eller överläter fastigheten före åtagandets utgång.

I båda fallen skall länsstyrelsen anmäla till Jordbruksverket att förutsättningar för inlösen föreligger. Det ankommer sedan på Jordbruksverket att pröva om inlösen bör ske och om så är fallet föra talan om sådan inlösen. I mål om inlösen gäller expropriationslagens regler i tillämpliga delar.

Om förvärvstillstånd vägrats vid prövning av förvärv i glesbygd eller omarronderingsområde är staten skyldig att lösa fastigheten till det pris som avtalats om säljaren begär detta. Om priset är väsentligt högre än avkastningsvärdet eller om avtalsvillkoren i övrigt är oskäliga, föreligger ingen lösenskyldighet för staten.

Medel för lösen och inlösen av fastighet tas ur jordfonden.

### 5.3 EG-rättsliga aspekter

En grundprincip inom EG-rätten är att en medlemsstat inte får diskriminera medborgare från andra medlemsstater. I jordförvärvslagstiftningen finns inga regler som anknyter till medborgarskap varför detta grundläggande krav redan är uppfyllt.

En lagstiftning som begränsar möjligheterna att förvärva fastigheter, eller som föreskriver administrativa förfaranden inför ett sådant förvärv, kan också vara i strid mot bestämmelserna i EG-fördraget om etableringsfrihet och fria kapitalrörelser. Sådana begränsningar kan dock anses vara förenliga med EG-fördraget om de är nödvändiga för att vissa tillåtna syften bör uppnås. Utöver ett tillåtet syfte krävs att bestämmelserna är icke-diskriminerande och proportionerliga. Med detta avses bl.a. att de begränsningar i

förvärvsrätt och de administrativa förfaranden som föreskrivs skall vara effektiva och lämpade för att uppnå ändamålet samt inte vara mer ingripande än vad som krävs. Dessutom skall lika fall behandlas lika.

De begränsningar som följer av jordförvärvslagen har ett i huvudsak regionalpolitiskt syfte. Att värna bosättning och sysselsättning på landsbygden kan anses vara ett tillåtet syfte. För att detta syfte skall kunna uppnås är det rimligt att vid fastighetsförvärv i glesbygd prioritera på orten redan bosatta personer samt de som avser att bosätta sig på fastigheten. På samma sätt kan det anses rimligt att prioritera den lokala industrins möjligheter att genom fastighetsförvärv säkra sin råvarutillgång. Från dessa aspekter saknas det därför anledning att ifrågasätta den nuvarande lagstiftningens förenlighet med de krav som följer av medlemskapet i EU.

## 5.4 Utvärdering och förslag

### 5.4.1 Allmänt

**Min bedömning:** Jordbrukets strukturrationalisering fortskrider i första hand via sidoarrenden. Inom skogsbruket föreligger det ett stort behov av fortsatt strukturrationalisering. Strukturrationaliseringen utanför omarronderingsområdena bör främjas med andra medel än jordförvärvslagen. Någon skärpning av lagen bör inte ske i detta avseende.

Min uppgift är att dels utvärdera den jordpolitiska lagstiftningens roll i den allmänna utvecklingen inom jord- och skogsbruket, dels vid behov lämna förslag till ändringar av denna lagstiftning. I utvärderingen har jag i huvudsak uppehållit mig vid utvecklingen under 1990-talet, eftersom tiden fram till 1989 analyserats av tidigare utredningar inom området.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Förslag till jordrationaliseringslag m.m. Avgivet av 1951 års jordbruksrationaliseringsutredning (SOU:1954:16).

Förslag till jordförvärvslag m.m. Avgivet av 1958 års jordlagsutredning (SOU 1961:49).

Ny jordförvärvslag. Betänkande av jordförvärvsutredningen (SOU 1977:93).

Bättre struktur i jord- och skogsbruket. Betänkande av strukturutredningen för jord- och skogsbruk (SOU 1983:71).

Översyn av jordförvärvslagen. Ds Jo 1986:5.

Wibe, Sören. Jordförvärvslagen. Rapport till Jordbruksdepartementet september 1989.

Före lagändringen 1991 låg tyngdpunkten i jordförvärvslagen på rationaliseringsaspekten. Genom riksdagsbeslutet tonades denna ned högst väsentligt. Det finns därför vid utvärderingen anledning att inledningsvis uppehålla sig vid verkningarna av denna genomgripande förändring.

Rationaliseringsaspekten finns kvar främst i bestämmelserna om omarrondering. Dessutom finns rationaliseringsaspekten med i vissa av de bestämmelser som avser juridiska personers förvärv, t.ex. regeln om att som kompensationsmark endast får räknas mark av betydelse för jord- och skogsbrukets rationalisering. Bestämmelsen om att företag med skogsindustriell verksamhet kan få förvärva mark kompensationsfritt gäller inte om förvärvsegendomen med hänsyn till ortsförhållandena bör ägas och brukas av en fysisk person som är bosatt på orten. I den bestämmelsen finns både såväl rationaliserings- som glesbygdsaspekterna företrädna.

Något trendbrott orsakat av lagändringen kan inte spåras i strukturutvecklingen på jordbruksområdet. Den fortsatte på samma sätt som tidigare. För närvarande läggs ca 2 000 jordbruksföretag ned per år. Huvuddelen av den friställda jordbruksarealen förs över till andra företag i orten. Oftast sker detta genom sidoarrenden. Dagens strukturrationalisering torde inte ha samma stabilitet som då insatserna mer gick ut på att förbättra de grundläggande ägar- och fastighetsförhållandena. Någon ändring i jordförvärvslagen med hänsyn till jordbrukets behov av strukturrationalisering bedömer jag dock inte vara påkallad.

För skogsbrukets del är förhållandena annorlunda. Av totalt 274 000 taxeringsenheter 1998 hade 87 000 mindre än 10 hektar skogsmark och 136 000 hade mindre än 20 hektar skogsmark. Dessa enheter får anses vara alltför små för att ge förutsättningar att bedriva ett rationellt skogsbruk. Behovet av strukturrationalisering blir ännu tydligare när man beaktar att även de små innehaven är splittrade på flera skiften.

Vidare är många av dessa små taxeringsenheter uppdelade på flera registerfastigheter. Det innebär att de utan hinder av vare sig jordförvärvslagen eller fastighetsbildningslagen kan överlåtas till olika förvärvare. Ökad splittring blir då ett faktum.

En långtgående uppsplittring av skogsmarken på små enheter och många ägare försvårar genomförandet av skogspolitiken. Det gäller både produktionsmålet och miljömålet. Små enheter har ekonomiskt sett liten betydelse för ägaren och kan inte drivas effektivt utan en mycket långtgående samverkan. Motivet för ägaren att



bygga upp en yrkesmässig kunskap och att planera sitt skogsbruk är också mindre än för större brukningsenheter. Vad gäller skogspolitikens miljömål innebär en långtgående ägo- och ägarsplittring att miljöanpassningen i ett landskapsperspektiv starkt försvåras. Detta var för övrigt en aspekt som den skogspolitiska kommittén påpekade i sitt betänkande.

Samverkan mellan markägare behövs också för att värna arter, som missgynnas om sammanhängande skogsområden fragmenteras genom olika skogsbruksåtgärder. Vidare innebär små enheter begränsade möjligheter att bevara natur- och kulturmiljövärden genom att välja alternativa områden för avverkning. Det kan noteras att marknadens certifieringssystem ställer krav på avsättning av 5 procent av skogsmarksarealen för fri utveckling, dock inte för innehav under 20 hektar. Sammantaget är en långtgående ägosplittring till nackdel för att uppnå skogspolitikens miljömål.

För skogsbrukets del står inte strukturrationalisering genom sidoarrenden till buds. Däremot kan nackdelarna med dålig struktur delvis motverkas genom ökad samverkan. För min del står det klart att en fortsatt strukturrationalisering behövs inom skogsbruket. I anslutning till 1991 års riksdagsbeslut uttalades att i den utsträckning staten behövde främja jord- och skogsbrukets strukturrationalisering skulle detta ske med andra medel än genom jordförvärvslagen. Jag delar denna uppfattning och lägger därför inte nu något förslag att genom jordförvärvslagen generellt främja skogsbrukets strukturrationalisering. Däremot bör de särskilda reglerna i omarronderingsområdena kvarstå oförändrade, se vidare avsnitt 5.4.3.

#### 5.4.2 Förvärv i glesbygd

<b>Mitt förslag:</b> Glesbygdsbestämmelserna slopas.
--

#### Utvärdering

Genom lagändringen 1991 försköts tyngdpunkten i jordförvärvslagen ytterligare från att främja rationalisering till att främja utvecklingen i glesbygd. Samtidigt skedde en allmän sänkning av lagens ambitionsnivå, bl.a. för att spara administrativa resurser.

Omsättningen av jord- och skogsbruksfastigheter har enligt lagfartsstatistik under senare år legat på omkring 12 000 överlåtel-

ser om året. Av dessa utgör ungefär 30 procent köp på öppna marknaden. I övrigt består överlåtelseerna av arv samt köp eller gåva inom släkten. Den höga andelen släktförvärv gäller även i glesbygd.

Grovt räknat sker 5 000 förvärv av jordbruks- och skogsfastigheter i glesbygd per år. Av dessa förvärvas cirka 3 500 genom arv samt köp och gåva inom släkten och är därför undantagna från prövning enligt jordförvärvslagen. Sedan 1991 har länsstyrelserna årligen prövat 700–800 förvärvsärenden. I ca 200 fall utnyttjas möjligheterna till anmälan vid bosättningsåtagande, och i ca 700 fall fyller förvärvaren redan kraven på tidigare bosättning i glesbygd i den aktuella kommunen och använder sig därför av sin rätt till anmälan. Av de prövade förvärven har tillstånd årligen vägrats i 15–30 fall. Under de senaste åren har antalet avslag legat under 20 per år.

Mängden av bosättningsåtaganden, som länsstyrelserna kontinuerligt skall bevaka, uppgår numera till ungefär 1 000. Som framgår av Jordbruksverkets rapport (1995:3) har problem förelegat kring tillämpningen av anmälningsförfarandet alltsedan detta infördes. Problemen hänför sig i första hand till åtagandena om bosättning. Undantaget utnyttjas även i sådana fall, där det redan från början står klart att en bosättning inte kan komma till stånd. Enligt vad jag har erfarit är det inte ovanligt att en förvärvare skriver på ett bosättningsåtagande utan att det finns bostadshus på fastigheten. Det har till och med förekommit att köpare skrivit på åtaganden där fastigheten enbart bestått av skogsskiften som saknat permanent vägförbindelse.

Länsstyrelsen har ingen möjlighet att ifrågasätta en anmälan, utan problemen uppstår senare i samband med uppföljningen. I ett alltför stort antal fall konstateras brister och oklarheter beträffande hur åtagandet uppfyllts. Inte sällan folkbokför sig förvärvaren på fastigheten, medan han i praktiken bor någon annanstans, något som är resurskrävande att kontrollera och belägga.

Endast ca 30 fall per år rapporteras vidare till Jordbruksverket. Av dessa har inlösenförfaranden skett i sammanlagt åtta fall.

Inlösen av fastigheter där åtagandet inte uppfyllts måste drivas i fastighetsdomstol och är därför administrativt krävande. Då staten också får svara för motpartens rättegångskostnader leder förfarandet oftast till höga kostnader för de fastigheter som löses in. Detta medför praktiskt taget alltid förluster på jordfonden.

Möjligheten att använda sig av bosättningsåtagande i stället för prövning har också varit inkörsport för oseriösa köpare (klippare). Denna problematik behandlas i kapitel 10.

Även när det gäller den andra typen av anmälningsförfarande, då förvärvaren genom intyg från folkbokföringen skall visa att han varit bosatt i glesbygd inom den kommun, där förvärvsfastigheten ligger förekommer problem. En förutseende köpare kan folkbokföra sig i aktuellt område av en kommun utan att i verkligheten vara bosatt där. I en del fall används en person, som redan är bosatt i kommunen, som mellanhand tills den slutlige köparen hunnit uppfylla en formell folkbokföringstid på sex månader. Det förekommer även att föräldrar som bor i bygden köper fastigheter för sina barns räkning. Fastigheten förs sedan över på barnen via släktskapsundantaget. Problemen kring denna form av anmälningsförfarande är dock inte så markanta som vid bosättningsåtagandena.

Även i de fall ett prövningsförfarande skall tillämpas föreligger problem. Oklarheter råder bl.a. kring hur påvisbara effekter för sysselsättning och bosättning som krävs, hur kravet på bevis för att alternativa förvärvare verkligen finns skall uppfyllas samt vilka efterforskningar som bör göras efter sådana och om den egendom som förvärvet avser skall bedömas som en helhet eller kan delas upp.

Ett problem i sig är de stora skillnader i länsstyrelsernas handläggningsrutiner som förekommer både när det gäller uppföljningen av åtaganden och vid tillståndsprövningen. I det senare fallet är variationen särskilt stor när det gäller om länsstyrelsen aktivt undersöker om det finns alternativa förvärvare.

### **Förslag till ändringar**

Den direkta genomsnittliga årliga effekten av glesbygdsbestämmelsernas tillämpning utgörs av ett 20-tal vägrade tillstånd. Berörda fastigheter antas genom detta förfarande få ett från glesbygdsynpunkt bättre utnyttjande än vad de annars skulle ha fått. Ser man enbart till detta resultat är lagens bidrag till att främja boendet och sysselsättningen i glesbygd mycket blygsamt. För att kunna göra en rättvisande bedömning är det dock nödvändigt att beakta effektiviteten i tillämpningen och att även beakta bestämmelsernas indirekta effekter. Dessa består bl.a. i att köpare väljer objekt,

liksom säljaren väljer köpare, med beaktande av jordförvärvslagens regelverk.

Storleken av de indirekta effekterna är svåra att uppskatta. Med ledning av de kontakter jag haft och den erfarenhet jag vunnit under utredningsarbetets gång, bedömer jag att de indirekta effekterna är mångdubbelt större än de direkta, men att de, sett i ett större sammanhang, ändå är små.

Å ena sidan har jag i likhet med Jordbruksverket konstaterat, att anmälningsförfarandet inte fungerar särskilt bra. Även brister kring prövningsförfarandet har påtalats. Det kan därför hävdas att dessa sammantagna brister kan vara orsaken till den begränsade effekt lagen nu har. Å andra sidan har jag konstaterat att några länsstyrelser, som valt att och kunnat satsa mera resurser på strukturfrågorna inom jord- och skogsbruket, anser sig ha uppnått tillfredsställande resultat även med glesbygdsbestämmelsernas nuvarande utformning. Till bilden hör att resursneddragningarna i samband med att lagen ändrades 1991 i första hand gick ut över länsstyrelserna i södra och mellersta Sverige.

Med stöd av det anförda delar jag därför den uppfattning Jordbruksverket redovisat i sin rapport (1995:3), att antingen bör jordförvärvslagens glesbygdsbestämmelser skärpas eller så bör de slopas. För att bli verkningsfull måste en skärpning kombineras med en mångdubbelt ökad resursmässig satsning från länsstyrelsernas sida. Regelverket måste också förtydligas.

Vid en skärpning bör både de direkta och indirekta effekterna höjas väsentligt. Anmälningsförfarandet bör ersättas av tillståndsprövning. Utredningarna i samband med prövningen bör göras grundligare. Jordfonden bör användas aktivare och en bo- och brukningsplikt efter norsk modell införs. För god effektivitet i ett skärpt alternativ är bevakningen av hur bo- och brukningsplikten uppfylles särskilt viktig. Insatserna härvidlag kommer därför att bli mycket resurskrävande.

Det är också möjligt att tänka sig att bestämmelserna skärps i norra Sverige och slopas i de mellersta och södra delarna av landet. Denna lösning bygger på antagandet att behovet av en jordpolitisk reglering liksom möjligheterna att åstadkomma resultat är större i norra än i övriga Sverige.

Jordförvärvslagen har genom själva prövningsförfarandet endast i ringa utsträckning bidragit till ett ökat boende och ökad sysselsättning i glesbygden. Lagens preventiva effekter är som jag tidigare framhållit begränsad. Det måste ifrågasättas om effekten av en

skärpt lagstiftning motiverar dels de ökade administrativa resurser som behövs, dels det ökade ingreppet i säljarnas och köparnas rätt att fritt träffa avtal som då krävs.

Om bestämmelserna i stället slopas helt går glesbygden miste om de effekter som jag ovan redovisat. I stället görs administrativa besparingar, som kan användas för andra glesbygdsinsatser.

Det går enligt min mening inte att genom krav på bosättning eller en hård styrning av fastighetsmarknaden tvinga fram ett varaktigt boende i glesbygd. De ingrepp i friheten att disponera egendom och de kostnader för det allmänna som skulle uppstå motiveras inte av den nytta som skulle tänkas uppnås. Det primära för utvecklingen i glesbygd är att där skapa gynnsamma förutsättningar för utkomst och boende. Här har t.ex. åtgärder och stödprogram inom ramen för det nya EU-relaterade landsbygdsprogrammet samt stödprogrammen inom det s.k. Mål 1-områdena större möjligheter att ge god effekt. De resurser som idag satsas på jordförvärvslagens glesbygdsbestämmelser bör därför kunna ge bättre effekt om de satsas på insatser inom dessa åtgärders ram. För min del förordar jag därför att glesbygdsbestämmelserna i jordförvärvslagen slopas.

#### 5.4.3 Förvärv i omarronderingsområden

<b>Mitt förslag:</b> Bestämmelserna bibehålls men tidsbegränsas till tio år.
--

#### Utvärdering

I vissa delar av landet finns en långt gången ägosplittring som tar sig uttryck i att fastigheterna har många skiften, som ofta är små, långsmala och som ligger vitt spridda från varandra. Dessutom förekommer i sådana områden oftast komplicerade ägarförhållanden och många samfälligheter.

Syftet med omarronderingsverksamheten är att förbättra fastighets- och ägarstrukturen i de ägosplittrade områdena och därigenom åstadkomma förhållanden som är likvärdiga med övriga delar av landet.

För den enskilde markägaren innebär omarronderingen ett ordnat ägande med gynnsammare förutsättningar att bedriva skogsbruk och i förekommande fall jordbruk. Ett starkt allmänt skogs-

politiskt motiv för omarrondering är att det skapas praktiska möjligheter att göra skogsvårdande insatser och kunna uppfylla skogspolitikens produktions- och miljömål. Även förutsättningarna för att tillgodose naturvårdens och kulturminnesvårdens intressen förbättras. Detta har bl.a. hävdats av Naturvårdsverket i yttrande över förslag till ändringar i fastighetsbildningslagen år 1993. Det har även framförts den motsatta åsikten att en dålig arrondering kan bidra till att bevara miljö- och kulturvärden. Detta har bl.a. gjorts i Riksantikvarieämbetets avrapportering till regeringen av uppdrag nummer 7 i regleringsbrev för 1999 för ämbetet.

En sanerad fastighetsindelning samt förenklade och klarare ägarförhållanden innebär förenklingar också för samhället t.ex. för vägmyndigheter vid projektering av vägar, för kommuner vid t.ex. ledningsdragningar, för lantmäterimyndigheten vid förande av fastighetsregister, för skattemyndigheten vid taxeringar och för tingsrätterna i lagfartsärenden. En sanerad fastighetsindelning underlättar dessutom skogsvårdstyselernas tillsyn enligt skogsvårdslagen.

Enligt lantmäteriutredningens slutbetänkande (SOU 1994:90) är myndigheternas merkostnader i de områden som är i behov av omarrondering i Dalarna av storleksordningen 10 miljoner kronor per år. Omarronderingarna är visserligen kostnadskrävande, för närvarande ca 1 500 kronor per hektar, men innebär långsiktigt stora vinster för såväl de enskilda markägarna som det allmänna.

Med stöd av en speciell lagstiftning, "dalalagen", genomfördes från 1930-talet och framåt laga skiften för ca 200 000 ha i Dalarna. Det sista laga skiftet avslutades 1984. Förfarandet visade sig emellertid vara tungrovt och kostsamt. Genom fastighetsbildningslagen gavs 1972 möjligheter till ett förenklat och snabbare förfaringssätt som kom att benämnas omarrondering. Förrättningar enligt detta förfarande har nu genomförts för ca 200 000 hektar och pågår för ytterligare 50 000 hektar.

De omarronderingar som genomfördes under 1970- och 1980-talen präglades av den jordbruks- och skogspolitik som då gällde. De statliga ambitionerna gick då ut på att främja uppbyggnaden av utvecklingsbara enheter. Minsta storleken för de ombildade skogsfastigheterna sattes till 40–50 hektar. Mindre innehav fick ingen egen mark utlagd utan i stället andel i en gemensamhetsskog. De omarronderingar som nu pågår syftar till att få småskaligheten att fungera. Utläggning av egen fastighet görs nu i ombildningsfallen ned till fem hektar. Länsstyrelsen i Dalarnas län har bedömt att lag-

stöd för den ändrade synen återfinns i de ändringar som gjordes i fastighetsbildningslagen 1994. I samband med denna lagändring betonade statsmakterna behovet av att fortsätta sanera de mest ägosplittrade områdena i landet.

Omarronderingsområden fastställdes 1991 i jordförvärvsförordningen. Någon ändring har inte gjorts. De uttagna områdena är i huvudsak koncentrerade till Dalarnas län. Dessutom ingår tretton församlingar i Västra Götalands län och Järvsö församling i Gävleborgs län.

Sänkningen av arealgränserna för utläggning av egen fastighet och minskat inslag av tvång har fört med sig en omsvängning i opinionen. En mera positiv inställning till omarronderingen kan nu noteras. Denna tar sig uttryck i att markägargrupper tar egna initiativ till förrättningar och att antalet överklagningar minskat.

Enligt uppgift från Lantmäteriverket finns utöver nu pågående projekt ytterligare ca 400 000 hektar, i första hand skogsmark, som är i stort behov av omarrondering. Staten har efter hand minskat sin andel av finansieringen av verksamheten. För de projekt som startats under 1990-talet betalar det allmänna ca 50 procent av kostnaderna. Här ingår även vissa EU-medel. Även för kommande projekt torde det vara realistiskt att räkna med EU-medel, då svensk medfinansiering erhålles via medel från anslaget för yttre rationalisering (se kapitel 6).

I jordfonden finns nu ca 20 000 hektar, i första hand skogsmark. Av det nuvarande innehavet finns ca 14 000 ha i omarronderingsområdena. Ungefär 120 köp och lika många försäljningar görs per år i omarronderingsområdena. Jordfondsverksamheten har varit mycket aktiv i omarronderingsområdena i Dalarna. Av den totala arbetsinsatsen med såväl jordförvärvsprövningen som med jordfondsverksamheten hänför sig 90 procent till Dalarnas län.

Enligt min bedömning är omarronderingsverksamheten angelägen av de skäl jag tidigare redovisat. Jag ser det som viktigt att verksamheten kan fortsätta i minst den omfattning den nu har.

Jordfondsverksamheten är ett viktigt hjälpmedel i förrättningsprocessen. Jordfondsmarken kan användas som bytes- och kompensationsmark. Hittills har merparten av jordfondsarealerna som använts legat länge i fonden och inköpts för ett i förhållande till dagens markpriser lågt pris. Fondverksamheten har därför kunnat redovisa ett bokföringsmässigt årligt överskott.

De statistiska uppgifterna visar att ca 300 förvärvsärenden prövas per år varav 10 fall eller tre procent avslås. Styreffekten av

enbart tre procents avslag är marginell. Den indirekta effekten torde dock vara betydande i detta fall. Många av fastighetsöverlåtelseerna sker i samråd med länsstyrelsen. Skiften som behövs för omarronderingen avstås då till jordfonden antingen före försäljningen i den öppna marknaden eller i anslutning till jordförvärvsprövningen. Säljarna och mäklarna, som känner till intentionerna bakom omarronderingen och som är angelägna att försäljningen skall kunna fullföljas, väljer därför köpare med hänsyn till detta.

### **Förslag**

Vid utformningen av bestämmelserna för omarronderingsverksamheten kan två huvudlinjer väljas. Antingen kan de nuvarande bestämmelserna avskaffas helt eller så behålls de i den nuvarande formen. Att avskaffa prövningen helt skulle leda till att förrättningsarbetet försvåras och drabbas av tidsutdräkt. Verksamheten skulle däremot inte omöjliggöras. Det blir närmast fråga om en ekonomisk bedömning om besparingarna skulle bli större än merkostnaden i förrättningsarbetet.

Eftersom omarronderingsverksamheten idag består av ett väl intrimmat samspel mellan planeringsinsatser, jordförvärvslag, jordfond och förrättningar enligt fastighetsbildningslagens bestämmelser ser jag inte några uppenbara administrativa besparingar i att ändra på detta system. Mitt huvudförslag är därför att nuvarande regler i jordförvärvslagen och för jordfonden bibehålls. Jag vill dock framhålla behovet av att ytterligare förenkla själva förrättningsförfarandet för att snabba upp processen och hålla nere kostnaderna.

Omarronderingsområdena fastställdes 1991. Indelningen är i viss utsträckning inaktuell och bör därför ses över. Områden med ingen eller ringa verksamhet bör avföras från listan och eventuellt nya tillföras. Av praktiska skäl, t.ex. för att underlätta inskrivningsmyndighetens bedömningar i lagfartsärenden, bör en områdesindelning som endast bygger på hela kommuner eftersträvas.

Mot bakgrund av att omarronderingsverksamheten skapar vinster för de statliga och kommunala förvaltningarna tillförs den stöd av allmänna medel. Vinsterna av verksamheten tillfaller dock i stor utsträckning även de enskilda markägarna. Markägarnas motivation att söka och konstruktivt delta i omarronderingsprojekt är



av central betydelse för att förrättningarna skall kunna genomföras kostnadseffektivt. Stor uppmärksamhet måste därför ägnas informationsfrågorna. För att ytterligare öka markägarnas incitament att aktivt medverka i projekten bör stöden från bestämmelserna i jordförvärvslagen, från bytesverksamheten via jordfonden och från medel ur anslaget bidrag för yttre rationalisering tidsbegränsas till förrättningar som påbörjas inom tio år.

#### 5.4.4 Juridiska personers förvärv

**Mitt förslag:** Inskränkningar i juridiska personers rätt att förvärva jordbruksfastighet från fysiska personer bör finnas kvar. Förvärv mellan juridiska personer bör vara tillståndsfria. Kompensationsprincipen bör finnas kvar men modifieras.

#### Utvärdering

I den utredning<sup>3</sup> som föregick ändringarna i jordförvärvslagen år 1991 konstaterades att ägandet av jordbruks- och skogsmark fördelat på ägarkategorier har varit i stort sett oförändrat under en lång tidsperiod. Utredaren hävdade att det var troligt att bestämmelserna i jordförvärvslagen hade medfört att juridiska personers markinnehav inte ökat nämnvärt. Han ansåg som mindre troligt att juridiska personer skulle utöka sitt förvärv av jordbruksmark även om jordförvärvslagens begränsningar skulle tas bort. Däremot hävdade han att det förhöll sig annorlunda med skogsmark. Han ansåg det inte otroligt att skogsbolagen på lång sikt väsentligt skulle utöka sitt innehav. Han hävdade att ett utökat bolagsägande inte skulle vara samhällsekonomiskt fördelaktigt. De fysiska personerna var enligt utredningen inte mindre aktiva i brukandet av sin mark. Det hävdades att de t.o.m. är mer aktiva än vissa kategorier av juridiska personer. Dessutom framhölls att ett utökat bolagsägande innebär att mark undandras från fastighetsmarknaden på ett otillfredsställande sätt.

Jordbruksministern delade i stort utredarens bedömningar och underströk i propositionen om ändring i jordförvärvslagen (1990/91:155), att ett ökat bolagsägande bl.a. innebär att marken i stor utsträckning undandras marknaden. Han framhöll även att det

<sup>3</sup> Wibe, Sören. Jordförvärvslagen. Rapport till Jordbruksdepartementet, september 1989.

från samhällsekonomisk synpunkt var angeläget, att man genom ett omfattande privat ägande kan säkerställa en mångfald av olika brukningsmetoder i jord- och skogsbruket. Alla argument för begränsning av de juridiska personernas rätt att förvärva mark sammanfattades liksom tidigare i målet att jordförvärvslagen skall syfta till att bibehålla balansen mellan olika ägarkategorier.

Cirka 3,3 miljoner hektar produktiv skogsmark av statliga skogar överfördes 1994 till AssiDomän AB, varefter cirka 0,9 miljoner hektar under 1999 fördes vidare till det nybildade Sveaskog AB. Dessa arealer har i statistiska sammanhang överförts från statligt ägd mark till mark ägd av juridiska personer. Även om statistiken numera är svårtolkad, kan jag konstatera att fysiska personer och dödsbon enligt de siffror som redovisas i kapitel 3 tabell 3.2 under perioden 1992–1998 ökat sitt skogsmarksinnehav med 0,2 miljoner hektar. Enligt samma källa har aktiebolagen under samma period bara ökat sitt innehav med 3 miljoner hektar, trots att denna ägarkategori tillförts 3,3 miljoner hektar från staten. Detta betyder att aktiebolagen minskat sitt innehav med 0,3 miljoner hektar. De fyra största skogsbolagen svarade för 80 procent av denna minskning. Uppgifterna tyder på att en del mindre och medelstora bolag med skogsindustriell verksamhet kunnat nettoöka sin skogsareal genom att utnyttja sina möjligheter till kompensationsfria förvärv.

Sedan ändringen av jordförvärvslagen 1991 har årligen handlagts i genomsnitt 344 ärenden rörande förvärv gjorda av juridisk person. Här ingår 16 ärenden per år, vilka prövats enligt den tidigare "utlänningsförbudslagen". Av dessa 344 ärenden har i genomsnitt 29 per år avslagits. Avslagen har alltså varit 8,4 procent.

Det är svårt att bedöma den långsiktiga effekten av ett slopande av bestämmelserna. Jag anser för min del att det inte är otroligt, att skogsbolagen på sikt skulle utöka sina innehav väsentligt. Till detta kan läggas att med dagens rörliga och internationaliserade kapitalmarknad så kan det uppstå lägen, där det för juridiska personer utan anknytning till skogsindustriell verksamhet ter sig intressant att använda skogsmark för kapitalplacering och spekulation. Juridiska personer har genom sina större finansiella resurser som regel ett övertag i konkurrensen om mark, som är till salu, gentemot de fysiska personer som bor i bygden. Jag bedömer därför att en begränsning av juridiska personers rätt att förvärva jordbruks- och skogsmark behövs även framdeles.

Den nuvarande utformningen av 5 § jordförvärvslagen, vilken reglerar juridiska personers rätt att förvärva jordbruks- och skogsmark, är i huvudsak mer än tjugo år gammal. Den innehåller ett omfattande och svåröverskådligt prövningsförfarande. I lagtexten används begrepp som var centrala i 1977 års jordbrukspolitik, men som nu mist sin stringens. Detta har bidragit till problem och tolkningssvårigheter vid dagens tillämpning av lagen. Även om mina förslag till ändringar av juridiska personers rätt att förvärva inte genomförs, måste enligt mitt förmenande dessa tillämpningsproblem lösas genom att lagstiftningen förändras eller förtydligas på annat sätt.

Jag vill därför här ta upp de tolkningsproblem, som funnits när det gäller tillämpningen av 5 § och som jag ger en lösning i mitt förslag. Ett exempel är frågan om en prövning skall börja med 4 § eller 5 §, något som får konsekvenser genom att avslag enligt 4 § medför lösenkyldighet men inte avslag enligt 5 §. Idag råder oklarhet om 5 § kan provas före 4 § vilket såvitt jag har funnit ändå varit lagstiftarens mening.

Ett grundläggande syfte med prövningen av juridiska personers förvärv är att balansen mellan de olika ägarkategorierna skall kunna bibehållas. En förutsättning för detta är att de förvärv de juridiska personerna sammantaget genomför från fysiska personer balanseras av de överlåtelse de juridiska personerna sammantaget gör till fysiska personer. En juridisk person kan idag erhålla tillstånd till förvärv av jord- eller skogsbruksfastighet antingen genom att avstå egendom som i storlek eller värde ungefär motsvarar den egendom som avses med förvärvet (förvärv med kompensationskyldighet), eller genom de möjligheter som finns till kompensationsfria förvärv.

Uppfylls kompensationskravet skall förvärvare få sökt tillstånd. Som kompensation skall endast egendom av betydelse för jordbrukets och skogsbrukets rationalisering få godtas. Innebörden av detta begrepp har dock vållat tolkningsproblem. Till att börja med tillämpades en tolkning som gick ut på att som kompensation endast fick räknas överlåtelse till fysiska personer av mark som skulle användas för storleksrationalisering. I praktiken godtogs också som kompensation överlåtelse till fysiska personer för nyetablering av jord- och skogsbruksföretag. Denna tolkning låg i linje med den innebörd begreppet "jordbrukets och skogsbrukets rationalisering" hade i de då gällande riktlinjerna för den statliga rationaliseringspolitiken. Det har emellertid hela tiden funnits ett

tryck från enskilda juridiska personer att få räkna även sådan mark, som de överlåter till annan juridisk person, som kompensation. Efter hand har också praxis ändrats så att all mark som en juridisk person överlåter och på vilken ett rationellt jord- eller skogsbruk kan bedrivas numera godtas som kompensation. En bidragande orsak till glidningen i praxis är den nya jordbrukspolitik som beslutades 1990 och som innebar att rationaliseringsbegreppet efter hand blev otydligare till sin innebörd. Tillstånd för juridiska personers förvärv utan krav på kompensation kan lämnas om

förvärvet medför att egendom som redan tillhör förvärvaren blir mer ändamålsenlig (5 § första stycket 2),  
egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk (5 § första stycket 3)  
annat särskilt skäl föreligger (5 § första stycket 4),  
under vissa förutsättningar om förvärvaren bedriver skogsindustriell verksamhet i vilken egendomens virkesavkastning behövs (5 § andra och tredje styckena).

Den övergripande avsikten från lagstiftarens sida 1979 var att bestämmelserna om kompensation och kompensationsfrihet skulle tillämpas så att det samlade resultatet skulle bli en oförändrad ägarbalans.

Under 1980-talet bifölls som regel ansökningar om tillstånd vid förvärv mellan juridiska personer, som tidigare innehade skogsmark, med hänvisning till 5 § första stycket 4 (annat särskilt skäl). Förvärvaren tilläts å ena sidan att förvärva egendomen utan krav på kompensation. Detta gällde särskilt då förvärvet utgjorde ett led i förvärvarens strävanden att rationalisera sitt markinnehav. Å andra sidan var det klart uttalat från prövningsmyndigheternas sida att överlåtaren inte senare skulle kunna tillgodoräkna sig avståendet som kompensation vid kommande förvärv. I vissa fall åberopades dock sådana överlåtelser som kompensation men de godtogs inte. Frågan kom dock inte rättsligt att ställas på sin spets.

Vid äganderättsliga omstruktureringar inom samma koncern, då t.ex. skogsinnehav förts över till ett särskilt nybildat förvaltningsbolag, omfördelats mellan dotterbolag och liknande transaktioner, beviljades förvärvstillstånd kompensationsfritt, om affären bedömdes sakligt befogad. Någon kompensationsrätt för det avträdande bolaget aktualiserades inte med det äldre synsättet.

Med den nuvarande praxisen – att alla marktransaktioner mellan juridiska personer nära nog alltid initierar en rätt för överlåtaren att

få räkna all avstädd mark som kompensation vid kommande förvärv från såväl juridiska som fysiska personer – omöjliggörs i princip kompensationsfria tillstånd mellan juridiska personer med åberopande av särskilda skäl om ägarbalansen skall kunna bibehållas. Detta förhållande ställdes på sin spets vid det nybildade aktiebolaget Sveaskogs förvärv av 900 000 hektar skogsmark från AssiDomän. Enbart denna överlåtelse initierar med nuvarande praxis en rätt för AssiDomän, om bolaget skulle vilja utnyttja denna, att förvärva 8 procent av den mark som idag ägs av fysiska personer. Bl.a. detta förhållande låg bakom Jordbruksverkets första beslut att vägra Sveaskog tillstånd. Tillstånd till förvärvet medgavs senare på grund av att ändrade förutsättningar förelåg till följd av bl.a. ett tilläggsavtal.

En juridisk person kan enligt 5 § första stycket 2 kompensationsfritt förvärva mark om förvärvet medför att egendomen som redan tillhör förvärvaren blir mer ändamålsenlig. Enligt lagens förarbeten var detta tänkt att kunna tillämpas för mindre förvärv av enklaver, uträtande av gränser och därmed jämförbara situationer. Bestämmelsen har också i praktiken tillämpats på detta sätt. I en dom meddelad av Kammarrätten i Jönköping i juni 1999 har emellertid bestämmelsen ansetts tillämplig på ett byte mellan skogsbolag, där sammanlagt närmare 23 000 hektar skogsmark var involverade.

Jag anser att det är angeläget att eliminera de här redovisade tillämpningsproblemen. Det behövs därför enligt min mening en modernisering, modifiering och förenkling av den nuvarande 5 § i jordförvärvslagen.

## Förslag

Vid de överläggningar jag haft med företrädare för olika intressentgrupper har jag inte hört någon kritik mot principen att upprätthålla den nuvarande balansen mellan ägarkategorierna. Den synes vara accepterad i alla kretsar. Enligt min bedömning är en oförändrad ägarbalans ett enkelt och ändamålsenligt mål att utgå ifrån och som det finns samstämmighet kring.

I den mån överlåtelser sker mellan juridiska personer rubbas inte ägarbalansen så länge som sådana överlåtelser inte får åberopas som kompenserande avståenden vid förvärv från fysiska personer. Jag föreslår därför att förvärv mellan juridiska personer får göras utan

prövning. Förvärv mellan juridiska personer är lätta att identifiera och särskilja från andra förvärv, varför ett sådant undantag från tillståndskravet inte bör välla några tillämpningsproblem.

Tillståndsfrihet mellan juridiska personer underlättar t.ex. för skogsbolag, som vill byta mark med varandra i rationaliserings-syfte. Det bör observeras att denna regeländring även ger juridiska personer utan skogsindustriell anknytning rätt att prövningsfritt förvärva mark, t.ex. då skogsbolag och kommuner säljer ut från sina innehav. En strikt tillämpning av skogsvårdslagstiftningen bör kunna garantera en tillfredsställande skötsel i vems hand marken vara må. Någon konflikt med de skogspolitiska intressena behöver detta därför inte innebära. Däremot är det tänkbart att förvärv av denna typ kan komma att stå i konflikt med glesbygdspolitiska intressen, särskilt om förvärvet har spekulativa inslag.

Jag bedömer dock att riskerna för konflikter av här antytt slag bör vara små. Jag bedömer också att bolagen vid utförsäljningar kommer att sälja till fysiska personer, där så är möjligt, därför att sådana försäljningar får räknas som kompensation. Förutom administrativa förenklingar ger förfarandet med tillståndsfria överlåtelser mellan juridiska personer en större rörlighet i ägandet av bolagsmark.

Som i dag bör juridiska personer få köpa mark av fysiska personer i den utsträckning som de avstår mark till fysisk person. Tidigare bestämmelser att bara mark, som behövs för jord- och skogsbrukets rationalisering, skall räknas som kompensationsmark föreslår jag skall utgå. Förslaget innebär en anpassning till den nedtoning av rationaliseringsaspekten som kom till uttryck redan då lagen ändrades 1991. Endast mark som den aktuella juridiska personen överlätit till fysisk person under de fem senaste åren bör dock få räknas som kompensation.

Vid beräkningen av kompensationen gäller för närvarande att den egendom, som avståtts, skall i storlek eller värde ungefär motsvara den egendom som avses med förvärvet. Det är alltså möjligt att välja mellan värde och areal som beräkningsgrund för kompensationen. Det går att åberopa arealprincipen efter försäljning av lågavkastande mark vid köp av högavkastande mark. På motsvarande sätt kan värdeprincipen åberopas efter försäljning med höga hektarvärden vid köp av mark med låga hektarvärden. För min del anser jag att bestämmelsen blir klarare att tillämpa om kompensationen beräknas efter produktionsförmågan i jord- respektive skogsbrukssammanhang.

I fastighetsbildningslagen finns idag regler för överföring av mark, som kan ske utan att förändringen skall underställas länsstyrelsens prövning enligt jordförvärvslagens bestämmelser. Här avses smärre områden, som gör att förvärvarens egendom blir mer ändamålsenlig, dvs. gränsrätningar, mindre enklaver och därmed jämförliga förvärv. Det är enligt min uppfattning samma typ av förvärv, som lagstiftaren avsett i 5 § första stycket punkt 2. Som jag nyss redovisat har en glidning av praxis påbörjats så att stora förvärv godtagits enligt denna bestämmelse. Eftersom smärre förvärv ändå kan genomföras som fastighetsreglering utan underställning enligt 5 kap. 20 § fastighetsbildningslagen synes det inte längre finnas anledning att behålla bestämmelserna i 5 § första stycket punkt 2 i jordförvärvslagen. Detta leder till att de tolkningsproblem av innebörden av denna punkt gett upphov till kan elimineras. Jag vill dock framhålla att det är angeläget att följa tillämpningen av 5 kap. 20 § fastighetsbildningslagen så att det inte där sker en glidning i praxis mot att tillåta allt större förändringar utan underställning till länsstyrelsen. En sådan utveckling skulle leda till svårigheter att upprätthålla balansen mellan fysiska och juridiska personers innehav.

Genom mitt förslag att juridiska personer skall få förvärva tillståndsfritt av varandra ökar de skogsindustriella bolagens möjligheter att tillgodose sitt behov av råvaruunderlag, eftersom 11,3 miljoner hektar skogsmark ägs av juridiska personer. Enligt min bedömning kan det trots detta finnas situationer, då det är befogat att juridisk person med skogsindustriell verksamhet, liksom nu tillåts förvärva skogsmark utan krav på kompensation. De bestämmelser om kompensationsfria förvärv, som återfinns i 5 § andra och tredje styckena i jordförvärvslagen behöver emellertid förenklas och anpassas till mina övriga förslag.

I 5 § andra stycket föreskrivs att om förvärvet avser huvudsakligen skogsmark och är förvärvaren juridisk person, som bedriver skogsindustriell verksamhet i vilken egendomens virkesavkastning behövs, får tillstånd meddelas utan krav på kompensation. Detta gäller emellertid inte om egendomen bör ägas och brukas av någon annan juridisk person, som redan bedriver skogsindustriell verksamhet på orten av betydelse för sysselsättningen där.

I 5 § tredje stycket föreskrivs att tillstånd enligt bestämmelsen i andra stycket om kompensationsfria förvärv för juridiska personer med skogsindustriell verksamhet inte får meddelas om förvärvs-

egendomen med hänsyn till ortsförhållandena bör ägas och brukas av fysisk person, som är bosatt på orten.

Jag anser att uppdelningen i 5 § andra stycket på två typer av företag med skogsindustriell verksamhet inte längre är befogad. Motivet för bestämmelsen i 5 § tredje stycket förlorade i tyngd genom den allmänna nedtoningen av rationaliseringsaspekten vid lagändringen 1991. Om mitt förslag, att slopa all prövning av fysiska personers förvärv utanför omarronderingsområdena, realiserar, förlorar det ytterligare i tyngd.

Både andra och tredje styckena i 5 § jordförvärvslagen bör därför utgå och ersättas med ett nytt stycke. I detta bör föreskrivas, att om förvärvet avser huvudsakligen skogsmark och är förvärvaren juridisk person som bedriver industriell verksamhet i vilken egendomens avkastning behövs, får denne göra kompensationsfria förvärv på orten. Med orten menas här den aktuella verksamhetens naturliga fängstområde.

Slutligen anser jag att det bör finnas möjligheter att bifalla förvärvsansökningar från juridiska personer utan krav på kompensation med åberopande av andra särskilda skäl. För att inte äventyra balansprincipen bör bifall med åberopande av särskilda skäl användas restriktivt.

Då juridiska personer avstår mark till staten för naturvårdsändamål, t.ex. vid bildandet av naturreservat, kommer överlåtaren att med mitt förslag prövningsfritt kunna kompensera sig med förvärv från annan juridisk person. Däremot får den avstående juridiska personen inte räkna den överlättna arealen som kompensation vid senare förvärv från fysisk person. Avstår en juridisk person mer mark för naturvårdsändamål än vad som kan anses som normalt från miljöpolitiska utgångspunkter, bör detta dock kunna åberopas och godtas som särskilt skäl vid förvärv från fysisk person under en 5-årsperiod.

Ett annat exempel på särskilt skäl kan vara då flera jordbrukare gemensamt i bolagsform förvärvar egendom för uppförande av gemensamhetsanläggning, t.ex. andelsladugård. Härutöver finns det givetvis ett antal situationer som inte nu kan preciseras men som motiverar bifall av särskilda skäl.

I den mån mitt förslag inte genomförs är det nödvändigt att genom ändringar i lagen eller på annat sätt klara ut frågeställningarna kring kompensationsproblematiken, som jag tidigare redovisat. De är också angeläget att 5 § första stycket 2 upphävs.



#### 5.4.5 Administrativa konsekvenser

I administrationen av jordförvärvslagen är länsstyrelserna, Statens jordbruksverk och domstolar involverade. Huvuddelen av arbetet utförs vid de 21 länsstyrelserna. Dessa svarar för prövning av flertalet ärenden. Ungefär 1 100 ärenden per år avgörs av länsstyrelserna. Ytterligare ca 30 ärenden bereds av länsstyrelserna, men underställs Jordbruksverket för beslut. Länsstyrelserna tar varje år emot ca 700 anmälningar från förvärvare boende i glesbygd och 200 anmälningar om bosättningsåtagande. Länsstyrelserna bevakar också att dessa åtaganden uppfylls. Även ansvaret för den operativa jordfundsverksamheten åvilar länsstyrelserna.

Jordbruksverket prövar överklagningarna av länsstyrelsernas beslut (ca 20 per år) och fattar beslut i underställningsärenden (ca 30 per år). Verket prövar anmälningarna från länsstyrelserna om att bosättningsåtagandena inte uppfyllts samt driver inlösenärenden i fastighetsdomstol. Jordbruksverket har också ansvaret för den centrala förvaltningen av jordfonden och anslaget för bidrag till yttre rationalisering.

Länsrätterna avgör överklagningar av Jordbruksverkets beslut i jordförvärvsärenden. Länsrätts beslut i jordförvärvsärende överklagas till kammarrätt.

Skulle mitt förslag till ändringar i jordförvärvslagen genomföras bortfaller ansökningsavgifter på ca 1 800 000 kronor. Dessa är satta så att de skall täcka kostnaderna för hanteringen. En överslagsmässig bedömning ger vid handen att av besparingarna faller 200 000 vardera på domstolarna och Jordbruksverket och resten på länsstyrelserna.

## 6 Jordfonden och bidraget till yttre rationalisering

### 6.1 Bakgrund

Ett vägrat tillstånd enligt jordförvärvslagen medför i vissa fall skyldighet för staten att lösa den aktuella fastigheten. Detta sker via jordfonden, som lantbruksnämnderna fick tillgång till redan 1948. Det har därför alltid funnits ett nära samband mellan jordfonden och jordförvärvslagen. Mellan jordfonden och anslaget för bidrag till yttre rationalisering har också alltid funnits ett nära samband.

De nu gällande bestämmelserna för fondens användning finns i förordningen (1989:281) om jordfonden. Fonden förvaltas av Jordbruksverket, som i sin tur delegerat huvuddelen av förvaltningen till länsstyrelserna. Enligt förordningen skall fondverksamheten främst främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling av företag inom jordbruket, skogsbruket och trädgårdsnäringen. Fastigheterna, som finns i fonden, skall även användas för att främja bosättning och sysselsättning i glesbygd. En viktig uppgift för fonden är den tidigare nämnda inlösen enligt jordförvärvslagen. Utöver användningen för inlösen har jordfonden använts för en aktiv inköps- och försäljningsverksamhet för att främja jord- och skogsbrukets rationalisering.

Anslaget för bidrag till yttre rationalisering förvaltas av Jordbruksverket och används numera främst för ekonomiskt stöd till omarronderingsverksamheten. Belastningen på anslaget styrs genom att riksdagen fastställer årliga ramar för beslut om stöd. För kontroll, att ramen hålls, förs en dispositionsbokföring. Utbetalningen från anslaget sker det år då åtgärden för vilken stöd beviljats är slutförd och godkänd. Anslaget för bidrag till yttre rationalisering har förutom kopplingen till jordfonden tidigare också använts till projekt eller till bidrag till jordbrukare vid investeringar, som gjorts i strukturrationaliserande syfte.

Fondkapitalets storlek är beslutad av riksdagen och kan endast ändras genom riksdagsbeslut. Resultaten från dels fondens löpande drift, dels avslutade försäljningar summeras för bokföringsåret. Överskott och underskott i verksamheten förs mot statsbudgetens inkomstsida. Hittills har fonden kontinuerligt uppvisat vinst.

I den riksdagsbehandling som föranleddes av budgetpropositionen 1994/95:100 beslöts att jordfonden på sikt bör avvecklas och att det bör ankomma på regeringen att i regleringsbrev närmare besluta om den regionala prioriteringen av verksamheten. I budgetpropositionen 1996/97:1 (Utgiftsområde 23) angavs som målsättning att avvecklingen av fonden skulle ske på ett sådant sätt att 360 miljoner kronor kunde inlevereras till statsverket. Därvid gjordes bedömningen att fonden därefter skulle uppgå till ca 100 miljoner mot tidigare 367 miljoner kronor. Sedan detta belopp levererats in uppgår emellertid fonden till 194 miljoner kronor. Ramen för bidrag till yttre rationalisering uppgår innevarande år till högst 5 miljoner kronor mot att tidigare varit betydligt högre.

## 6.2 Utvärdering

Både jordfonden och bidraget till yttre rationalisering har spelat en central roll för de statliga insatserna i samband med jord- och skogsbrukets rationalisering. Genom 1991 års beslut om ny livsmedelspolitik ändrades dock förutsättningarna för dessa som rationaliseringsinstrument. Jordfondens huvudsakliga användningsområde är nu omarronderingsverksamheten. Drygt 60 procent av fastighetsbeståndet i jordfonden ligger numera i omarronderingsområdena. Under 1999 registrerades 140 köp och 130 försäljningar i sådana områden. Därutöver används fonden i 15–20 inlösen- eller lösenfall per år som en följd av jordförvärvslagets tillämpning. Den tidigare dominerande aktiva inköps- och försäljningsverksamheten är nu nere i ett 10-tal inköp per år. Med tanke på riksdagsbeslutet 1995 är verksamheten i övrigt mest inriktad på avveckling av det nuvarande innehavet.

Vid ingången av år 2000 var fondkapitalet på 194 miljoner kronor fördelat på 129 miljoner kronor i bokfört värde av fastighetsinnehavet och 65 miljoner kronor i likviditet. Innehavet, som bestod av uppskattningsvis 900 fastigheter, hade ett bedömt saluvärde på 222 miljoner kronor. Fonden innehåller således en latent vinst på drygt 90 miljoner kronor. Vinsterna realiseras i den takt

försäljningarna kan genomföras. Under 1998 redovisades en vinst på 19,5 miljoner kronor och 1999 på 6,6 miljoner kronor. Länsstyrelserna har rätt att lägga på 3 procent på försäljningssumman för sitt arbete.

Från och med år 2001 har Jordbruksverket rätt att direkt ur fondresultatet få täckning för vissa kostnader för verksamheten.

De delar av beståndet, som ligger i anslutning till omarronderingsområdena, kan inte avvecklas annat än i den takt förrättningarna slutförs. Det övriga beståndet består av i huvudsak små innehav. En avveckling av dessa är både tids- och resurskrävande, i vart fall om kravet på att försäljningarna skall ligga i linje med fondens syften skall kunna upprätthållas på ett någorlunda tillfredsställande sätt.

Den ram som är knuten till anslaget<sup>1</sup> för bidrag till yttre rationalisering uppgick 1999 till 5 miljoner kronor. Den disponerades av Jordbruksverket så att omarronderingsverksamheten i Dalarnas län gavs stöd med 2 700 000 kronor och i Västra Götalands län med 450 000 kronor. Resterande 1 850 000 kronor disponerades av verket självt för projekt.

### 6.3 Förslag

<b>Min bedömning:</b> Inga ändringar i regelsystemet behöver nu göras. Jordfondkapitalet bör inte minskas.
--

Jag ser inga skäl att göra förändringar i det väl fungerande samspel mellan jordförvärvslagen, jordfonden, anslaget för bidrag till yttre rationalisering och förrättningsverksamheten i omarronderingsområdena. Så länge som jordförvärvslagen medför fall av lösen och inlösen i omarronderingsområdena kan varken jordfonden eller anslaget för bidrag till yttre rationalisering avvecklas. Realiseras mitt förslag i avsnitt 5.4.2 om slopande av tillståndsplikten i glesbygd för fysisk person bortfaller behovet av medel för lösen och inlösen utanför omarronderingsområdena, varför fondkapitalet skulle kunna sänkas med motsvarande belopp. Å andra sidan har jag i kapitel 5 föreslagit att omarronderingsverksamheten bör skyndas på och tidsbegränsas. En förutsättning för att lyckas med detta är att fondverksamheten drivs aktivare än hittills. Detta

<sup>1</sup> Den formella beteckningen är numera Jordbruksdepartementet Anslag 44:4 Stöd till jordbrukets rationalisering m.m., posten 1.

binder mer fondkapital. Min bedömning är att de båda posterna balanserar varandra.

Huvuddelen av verksamheten kring jordfonden och anslaget för yttre rationalisering pågår i Dalarnas län. På sikt torde aktiviteterna helt bli koncentrerade till de svåra fastighetsförhållandena i detta län. När så blir fallet bör förvaltningsansvaret kunna läggas direkt på Länsstyrelsen i Dalarnas län.

## 7 Skötsellagstiftning inom jordbruket

### 7.1 Bakgrund

Regler för skötsel av jordbruksmark har i Sverige funnits sedan mycket lång tid tillbaka. De jordbrukspolitiska riktlinjerna som riksdagen lade fast 1977 innebar bl.a. att den brukningsvärda jorden skulle bibehållas i ungefär den dåtida omfattningen och brukas på ett ändamålsenligt sätt. I lagen om skötsel av jordbruksmark, som antogs av riksdagen 1979, fanns därför bestämmelser om att brukningsvärd jordbruksmark inte fick läggas ned utan tillstånd och att sådan mark skulle brukas på ett effektivt sätt. Skötsellagen ansågs då vara ett centralt instrument i den statliga rationaliseringspolitiken.

Genom riksdagsbeslutet om en ny jordbrukspolitik 1990 avskaffades i princip den statliga prisregleringen på jordbruksprodukter inom landet. Detta förväntades bl.a. få som effekt, att stora arealer jordbruksmark skulle komma att användas för annat än livsmedelsproduktion. I konsekvens med detta upphävdes skötsellagens bestämmelser om såväl brukningsplikt som krav på tillstånd för att ta jordbruksmark ur produktion. För att nedläggningen inte skulle gå ut över jordbruksmark med höga naturvärden, infördes ett kraftfullt landskapsvårdsstöd med stora möjligheter att anpassa stödet efter förhållandena i det enskilda fallet. För att de naturvårdsansvariga myndigheterna skulle få kännedom om en tilltänkt nedläggning förvandlades den tidigare tillståndsplikten till en anmälningsplikt. En jordbrukare fick lägga ned sin anmälda mark först åtta månader efter anmälningstidpunkten. Meningen var att ge myndigheterna rådrum att förhandla och erbjuda jordbrukarna stöd i de fall det var angeläget att behålla brukandet för att bevara höga naturvärden.

Skötsellagen kom efter 1990 förutom anmälningsplikten vid nedläggning av jordbruksmark även att omfatta en allmän hänsynsregel vid jordbruksdrift, tillståndskrav för matjordstäkt,

samt regler för lagring och spridning av stallgödsel. Vid införandet av miljöbalken 1997 inordnades dessa bestämmelser i den nya balken.

## 7.2 Utvärdering och förslag

**Min bedömning:** Anmälningssplikten vid nedläggning av jordbruksmark bör upphävas.

Historiskt sett föreligger ett nära samband mellan jordbrukets skötsellagstiftning och jordförvärvslagen. Genom beslutet 1991 bröts dock detta samband. Jordbrukets skötselfrågor har därför inte närmare berörts under utredningens gång.

Under arbetet har dock framkommit att de motiv, som låg bakom införandet 1991 av anmälningssplikten vid nedläggning av jordbruksmark, inte längre är aktuella. Det flexibla landskapsvårdsstödet från 1991 har ersatts av generellt utformade EU-relaterade miljöstödsprogram. Andra former för att skydda jordbruksmarker med höga naturvärden, t.ex. biotopskyddet har etablerats och stärkts under 1990-talet. Motivet för att ha kvar anmälningssplikten har därmed successivt minskat. Ett upphävande bör därför övervägas. Om denna plikt slopas frigörs administrativa resurser. Dessa kan användas för angelägnare insatser på naturvårdsområdet.

## 8 Skattelagstiftning vid rationaliseringsförvärv och andra förvärv

### 8.1 Bakgrund

Efter förvärv av skog och skogsmark genom köp, byte och därmed jämförligt fäng eller genom fastighetsreglering får skogsavdrag göras vid inkomsttaxering enligt reglerna i anvisningarna till 23 § kommunalskattelagen (1928:370). Från och med 2002 års taxering återkommer bestämmelserna i 21 kapitlet inkomstskattelagen (1999:1229). Vid förvärv som utgör ett led i jordbrukets eller skogsbrukets yttre rationalisering, dvs. medför en förbättrad brukningsenhet (rationaliseringsförvärv), kan skogsavdrag erhållas enligt förmånligare regler än vid vanliga förvärv.

Tanken bakom bestämmelserna om rationaliseringsförvärv är att ägarna till mark i en salubjuden fastighets grannskap skall ha skattemässiga fördelar gentemot andra spekulanter. Regeln är utformad för att vara ett instrument i den statliga politiken att främja strukturrationaliseringen.

Jordbruksverket har i sin rapport 1995:3 tagit upp bestämmelserna i skattelagstiftningen om rationaliseringsförvärv av jord- och skogsbruksfastigheter och därvid påtalat problem kring tillämpningen. Problemen hänger i första hand samman med att begreppet rationaliseringsförvärv ges en allt vidare tolkning.

Centrala begrepp i sammanhanget är avdragsutrymme, avdragsgrundande skogsintäkt och intyg om rationaliseringsförvärv.

*Avdragsutrymmet* för skogsavdrag är för fysisk person 50 procent och för juridisk person 25 procent av anskaffningsvärdet för skogen och skogsmarken.

*Avdragsgrundande skogsintäkt* är summan av beskattningsårets hela intäkt från upplåtelse av avverkningsrätt och 60 procent av beskattningsårets intäkter från avyttrade skogsprodukter och/eller virkesuttag för eget bruk eller användning i annan förvärvskälla. Avdrag medges vid vanliga förvärv med högst 50 procent av den avdragsgrundande skogsintäkten för visst beskattningsår.



Om förvärvaren är fysisk person och genom intyg från länsstyrelse eller på annat sätt *bevisar att förvärvet är ett led i jordbrukets eller skogsbrukets yttre rationalisering* medges avdrag med hela den avdragsgrundande skogsintäkten.

Reglerna avseende rationaliseringsförvärv innebär därmed möjlighet att utnyttja hela avdragsutrymmet genom endast hälften så stora virkesuttag som vid vanliga förvärv. Avdrag enligt dessa regler får tillämpas för det beskattningsår då förvärvet genomfördes och de därpå följande fem beskattningsåren.

Om det vid femårsperiodens utgång återstår outnyttjat avdragsutrymme får reglerna för vanligt förvärv användas för den återstående delen. Vid inkomsttaxering godkända skogsavdrag aktualiseras för beskattning i samband med realisationsvinstberäkningen då fastigheten avyttras. Systemet med skogsavdrag innebär att betalning av skatt skjuts på framtiden.

Det sammanlagda avdragsbeloppet under ägarens innehavstid är, oavsett om det är vanligt förvärv eller rationaliseringsförvärv, högst 50 procent av anskaffningsvärdet. Skillnaden är ändå betydande eftersom den avdragsgrundande skogsintäkten i det förstnämnda fallet måste uppgå till samma belopp som hela anskaffningsvärdet för skogen för att avdragsutrymmet på 50 procent skall kunna utnyttjas, medan det räcker med hälften av anskaffningsvärdet i det senare fallet, dvs. vid rationaliseringsförvärv.

För att kunna medges den förmånligare behandlingen, som ett rationaliseringsförvärv innebär, måste förvärvaren visa upp ett intyg från länsstyrelsen eller på annat sätt visa att förvärvet kan klassas som rationaliseringsförvärv. Det räcker nämligen inte med att man äger en fastighet och köper ytterligare mark för att ett rationaliseringsförvärv skall anses föreligga. En bedömning måste göras för varje enskilt förvärv. För att ett intyg skall kunna utfärdas måste förvärvet i enlighet med bestämmelsens syfte leda till en rationellare drift av brukningsenheten genom att dess yttre gränser ändrats.

Den som utfärdar intyget skall vid sin bedömning ta hänsyn till en rad omständigheter, som t.ex. fastigheternas storlek och inbördes belägenhet, drivningsförhållanden och vägnätets utformning. Det är oklart i vilken utsträckning och i vilken form annan bevisning än intyg från länsstyrelse godtas av skattemyndigheterna.

## 8.2 Utvärdering och förslag

### 8.2.1 Allmänt om skogsavdrag

Skogsavdragen underlättar bl.a. finansiering av fastighetsförvärv och stimulerar till ökade virkesuttag i anslutning till sådana förvärv. Å ena sidan underlättar skogsavdragen för personer med begränsad tillgång på eget kapital att förvärva skog och skogsmark, men det kan å andra sidan inte uteslutas att avdragen har en icke obetydlig höjande effekt på fastighetspriserna.

En betydande nackdel med avdragen är att de leder till mycket omfattande föryngringsavverkningar där bl.a. avverkningsprioriteringarna, hyggenas storlek och skogens slutålder påverkas av skattereglerna. De mycket stora virkesuttagen som ofta blir följden vid vanliga förvärv är för många fastigheter vare sig önskvärda eller lämpliga och är i vissa fall inte ens tillåtna enligt skogsvårdslagen.

Reglerna för skogsavdrag vid vanliga köp innebär att den som vill utnyttja hela avdragsutrymmet måste avverka i så stor omfattning att den avdragsgrundande intäkten motsvarar hela anskaffningsvärdet för skogen och skogsmarken. I kombination med en hög prisnivå på skogsfastigheter leder detta alltför ofta till uttag av huvuddelen av virkesförrådet. Dessa virkesuttag är i många fall inte förenliga med ett uthålligt skogsbruk och en god hänsyn till skogens miljövärden. Skogsavdragen torde också bidra till den höga prisnivån på skogsfastigheter. Det kan inte heller uteslutas att behovet av att finansiera höga köpeskillingar med avdragsgilla skogsintäkter spelat en avgörande roll i vissa av de s.k. klipperifallen.

Redan virkesförsörjningsutredningen ifrågasatte i sitt betänkande (SOU 1981:81, sid. 88) om reglerna för skogsavdrag mera långsiktigt står i samklang med riktlinjerna för skogspolitiken. Skogsstyrelsen har sedan dess redovisat en liknande uppfattning i ett flertal yttranden över förslag i beskattningssammanhang.

### 8.2.2 Skogsavdrag vid rationaliseringsförvärv

Vid rationaliseringsförvärven kan förvärvaren snabbare komma i åtnjutande av hela avdragsutrymmet och behöver inte heller göra så stora virkesuttag för detta som vid vanliga förvärv. Vidare kan virkesuttag som berättigar till avdrag göras på såväl tidigare innehav som på tillköpt skogsmark.

För att intyg skulle kunna utfärdas krävdes ursprungligen lantmäteriteknisk sammanföring av fastigheterna, dvs. av tidigare ägd och tillköpt fastighet. Efter att det jordpolitiska regelverket ändrades i början av 1990-talet har detta krav inte kunnat upprätthållas. Begreppet rationaliseringsförvärv har efter hand getts en allt vidare tolkning. På sina håll har detta lett till att man accepterar mycket långa avstånd mellan fastigheterna vid utfärdande av intyg. Med en alltför vid tolkning av rationaliseringsbegreppet mister särbestämmelserna sin effektivitet som rationaliseringsinstrument.

I rationaliseringsförvärvsfallen krävs inte så omfattande avverkningar för att utnyttja avdragsutrymmet. Skogsstyrelsen har därför i olika sammanhang hävdad att regelverket för rationaliseringsförvärv står i bättre samklang med nu gällande skogspolitiska mål än vad reglerna för vanliga köp gör.

### 8.2.3 Förslag

**Min bedömning:** Jag anser att regelverket kring skogsavdragen bör ses över i sin helhet. I avvaktan på resultatet av en sådan översyn bör tillämpningen av begreppet rationaliseringsförvärv stramas upp.

Mot bakgrund av min tidigare redovisning anser jag att det finns starka skäl för att regelverket kring skogsavdragen i skattelagstiftningen ses över i sin helhet. Särskilt viktigt är det att ändra avdragsreglerna för vanliga förvärv så att de inte bidrar till exploaterande virkesuttag i samband med fastighetsöverlåtelse, utan står i bättre samklang med gällande skogspolitik.

Som jag tidigare visat finns det ett stort behov av fortsatt strukturrationalisering i skogsmark. De särskilda beskattningsbestämmelserna vid rationaliseringsförvärv utgör vid sidan av omarronderingsverksamheten det enda kvarvarande statliga instrumentet för att främja en sådan utveckling. Särbestämmelserna står också i bättre överensstämmelse med de skogspolitiska målen än vad bestämmelserna för vanliga köp gör. En uppstramning av begreppet rationaliseringsförvärv skulle dock sannolikt kunna förbättra rationaliseringseffekten. Även rättviseskäl talar för en uppstramad tillämpning. Jag förordar därför att man från regeringens sida snarast vidtar åtgärder i detta syfte.

## 9 Fastighetsbildningslagen

### 9.1 Bakgrund

#### 9.1.1 Historik

De stora förändringarna inom näringsliv och samhällsbyggande under de närmaste årtiondena efter krigsslutet krävde en reformering av det lantmäteritekniska regelverket. Efter omfattande förarbeten kunde fastighetsbildningslagen 1972 ersätta de äldre regelverken. Med denna lag kom reglerna om fastighetsbildning att i allt väsentligt vara desamma i tätort och på landsbygd.

Fastighetsbildningslagen innehåller regler för lämplighetsprövning vid fastighetsbildningen och för förrättningsförfarandet. Lagen är en ramlag, vilket innebär att tillämpningen av reglerna för lämplighetsprövningen kan förändras över tiden med hänsyn till samhällsutvecklingen och till förändringarna i olika sektorspolitik-områden.

Det visade sig vid slutet av 1980-talet och början av 1990-talet att ramen inte var så flexibel att tillämpningen av reglerna kunde anpassas till de stora förändringarna, som då ägde rum i främst jordbrukspolitiken. Lagändringar bedömdes därför vara nödvändiga.

Genom en ändring, som trädde ikraft 1991, blev det klarlagt att större bostadsfastigheter, i vilka ingår mark för odling och mindre djurhållning, kan bildas på landsbygden under förutsättning att det inte är fråga om produktiv skogsmark. Samtidigt skapades möjligheten att bilda fastigheter för deltidjordbruk. Huvudkravet var dock att brukaren skulle få minst hälften av sin utkomst från fastigheten.

Genom ändringar 1994 sänktes det företagsekonomiska kravet på de fastigheter som ny- eller ombildas. I princip räcker det med att den nybildade fastigheten kan ge ett positivt bidrag till brukarens försörjning. Det företagsekonomiska villkoret är därmed satt

mycket lågt. Regeln gäller även för skogsfastigheter. Även skyddsreglerna för jordbruksnäringen respektive skogsnäringen jämkades. Syftet med ändringarna var att skapa vidgade möjligheter att bilda fastigheter för deltidsföretagande.

### 9.1.2 Gällande lagstiftning

#### **Allmänna lämplighetskrav**

Enligt 3 kap. 1 § skall fastighetsbildning ske så att varje fastighet som nybildas eller ombildas blir med hänsyn till belägenhet, omfattning och övriga förutsättningar varaktigt lämpad för sitt ändamål. Prövningen av lämpligheten skall ske utifrån vad den ny- eller ombildade fastigheten skall användas till.

Från denna bestämmelse finns ett undantag (3 kap. 9 §), som föreskriver att fastighetsbildning ändå får äga rum även om fastighet som nybildas eller ombildas inte blir varaktigt lämpad för sitt ändamål, såvida fastighetsindelningen förbättras och en mer ändamålsenlig indelning inte motverkas.

När 1 § fick sin nya lydelse var avsikten bl.a. att göra det möjligt att på landsbygden bilda bostadsfastigheter, som inrymmer mark för viss näringsverksamhet samt för hobbyverksamhet i form av t.ex. mindre djurhållning eller odling. En förutsättning för att sådana fastigheter skall kunna bildas är att ändamålet är varaktigt och att fastighetsbildningen inte hindras av motstående intressen. Fastighetsbildning för bostadsändamål kan avse både permanentboende och fritidsboende.

#### **Det företagsekonomiska villkoret**

Det företagsekonomiska villkoret (3 kap. 5 §), som tidigare benämndes lönsamhetsvillkoret, hade vid lagens ikraftträdande 1972 följande lydelse:

Jordbruksfastighet skall för att anses lämpad för sitt ändamål ha sådan storlek, sammansättning och utformning att den medger tillfredsställande lönsamhet hos det företag som skall bedrivas på fastigheten.

Skogsbruksfastighet skall för att anses lämpad för sitt ändamål ha sådan storlek och utformning att den medger ekonomiskt tillfredsställande skogsdrift.

En fastighets jordbruksdel skulle då bedömas självständigt. Man skulle därvid bortse från andra inkomstmöjligheter, som brukaren kunde få vid sidan av jordbruket. Verksamheten skulle därutöver ha en sådan storlek, att det åtminstone gav innehavaren full sysselsättning. Skogsbruket som kunde drivas på fastigheten, skulle framstå som tillfredsställande av de naturligt givna förutsättningarna. Att samverka mellan jordbruks- och skogsbruksdrift på samma fastighet kunde ge möjligheter till ökad lönsamhet skulle normalt inte beaktas vid bedömningen.

Först 1991 ändrades paragrafens lydelse. Bakgrunden till detta var att de jordbrukspolitiska riktlinjerna i princip då godtog deltidjordbruk. Liknande förändringar i synen på skogsbrukets drivande åberopades. Innehållet i det företagsekonomiska villkoret ändrades därför till att även deltidjordbruk och deltidsskogsbruk i princip skulle anses uppfylla lönsamhetskravet. Företagaren skulle fortfarande få sin huvudsakliga utkomst från jordbruksföretaget eller skogsbruksföretaget, som bedrevs på fastigheten.

Det företagsekonomiska villkoret ändrades ytterligare 1994 till den lydelse det har idag. Villkoret anpassades därmed till de tidigare ändringarna i lagen om skötsel av jordbruksmark och i jordförvärvslagen. Den nya utformningen ger ett större utrymme för ny- och ombildning av mindre fastigheter. Väsentligt är att begreppet "huvudsaklig utkomst" utmönstrades som bedömningsgrund. Det företagsekonomiska villkoret innebär numera att det företag, som skall bedrivas på fastigheten, skall kunna ge ett visst positivt bidrag till brukarens försörjning. Det är därmed mycket uttunnat och kommer därför endast i undantagsfall att utgöra hinder för fastighetsbildning.

### **Skyddsreglerna för jordbruks- och skogsnäringarna**

Som komplement till reglerna om lämplighet och företagsekonomiskt utbyte har sedan fastighetsbildningslagens ikraftträdande 1972 funnits en s.k. skyddsregel för vardera jordbruksnäringen och skogsnäringen (3 kap. 6 § resp. 7 §). Frågan om en fastighet med både jordbruksmark och skogsmark skall betraktas som jordbruksfastighet eller som skogsbruksfastighet har betydelse för prövningen enligt dessa skyddsregler. Klassningen har även betydelse vid prövning enligt en del andra bestämmelser i lagen.

Någon definition av begreppen finns inte vare sig i jordförvärvslagen eller i fastighetsbildningslagen. Den enda ledning som finns i frågan återfinns i specialmotiveringen till ändringarna i fastighetsbildningslagen (prop. 1993/94:27 s. 31). Där anføres att bedömningen

i första hand bör göras med hänsyn till vilket ändamål som är det för fastigheten dominerande. En fastighet på vilken det bedrivs ett kombinerat jord- och skogsbruk bör bedömas som jordbruksfastighet om jordbruksdelen har en sådan omfattning och effektivitet att jordbruket kan anses som bärkraftigt eller utvecklingsbart. Om så inte är fallet, får fastigheten anses som skogsbruksfastighet.

Enligt 3 kap. 6 § får fastighetsbildning som berör en jordbruksfastighet inte äga rum om åtgärden är ägnad att medföra någon olägenhet av betydelse för jordbruksnäringen. Denna regel hade en annan utformning före 1994. Då fick fastighetsbildning som berör en jordbruksfastighet normalt ske enbart om fastighetsbildningen var till övervägande nytta för jordbruksnäringen.

Efter beslutet om ny jordbrukspolitik 1990 och ny jordförvärvslag 1991 uppkom behov av följdändringar i skyddsregeln, som då tedde sig alltför restriktiv. Som skäl för att en regel till skydd för jordbruksnäringen skulle behållas anfördes i propositionen landets behov av livsmedelsförsörjning under krig och kriser. Det borde därför inte komma i fråga att dela upp bärkraftiga och välarronderade familj jordbruk belägna i landsdelar som är av särskild betydelse för landets livsmedelsförsörjning. Detta gällde i synnerhet rationella heltidsföretag i Götalands och Svealands slättbygder och i vissa delar av Norrland.

Regeln skulle vara utformad så att den även förhindrar ägosplittring och dålig skiftesindelning. Det framhölls också att det fanns skäl att ställa krav på redighet i fastighetsindelningen även när det var fråga om mindre fastigheter. Mot bakgrund av dessa resonemang kom skyddsregeln för jordbruksnäringen att jämkas till det innehåll den nu har. Jämkningsen kom att innebära en betydande liberalisering jämfört med de gamla bestämmelserna.

Enligt 3 kap. 7 § får mark som är avsedd för skogsbruk inte delas in på ett sådant sätt att möjligheten att ekonomiskt utnyttja skogen undergår försämring av någon betydelse. Fastighetsbildning som berör sådan mark får inte heller äga rum, om den innebär en skadlig delning av en skogsbruksfastighet. Den andra meningen i paragrafen tillkom 1994. Enligt den allmänna motiveringen till

skyddsregeln skall den förhindra bildandet av skogsbruksfastigheter som från skogsnäringens eller naturvårdens synpunkt kan bedömas vara alltför små.

Då det företagsekonomiska villkoret vid fastighetsbildning tunnats ut, ansåg föredragande statsråd att det fanns risk för att fastighetsbildningar skulle komma att genomföras i strid med gällande skogspolitiska mål. För att förhindra detta behövde skyddsregeln för skogsnäringen stärkas. Regeln skulle värna såväl intresset av att landets skogstillgångar tas tillvara på ett rationellt sätt som intresset av att olika miljöhänsyn inte eftersätts.

Den nya regeln skulle fortfarande ge skydd mot dålig arrondering och långtgående ägosplittring, men den skulle även hindra att befintliga skogsföretag delas upp i alltför små enheter. Även om nya fastigheter i och för sig var välarronderade så fanns det en risk om fastigheterna blev för små att skogstillgångarna inte utnyttjades på ett rationellt sätt. Vid för små fastigheter kan det finnas en risk för att ägaren inte har tillräckligt ekonomiskt incitament att bedriva ett rationellt skogsbruk. Vidare skulle regeln ge ett skydd mot bildandet av skogsfastigheter som från naturvårdens synpunkt kan bedömas vara alltför små.

Den nya skyddsregeln skulle utgöra en spärr för hur pass små skogsfastigheter som överhuvudtaget skulle få bildas. Minimigränsen skulle inte vara helt statisk utan vara beroende av flera faktorer av det slag som är av betydelse för de skogspolitiska målen.

I specialmotiveringen till skyddsbestämmelserna för skogsnäringen framhålls att det inte går att ange några mått för hur stor skogsareal de fastigheter som ny- eller ombildas i det enskilda fallet måste ha. Det kan emellertid finnas anledning att utgå från riktmärket att den nybildade fastigheten minst skall kunna ge en årlig tillväxt om 200–250 kubikmeter skog. Tillämpningen borde dock inte läsas fast vid någon bestämd siffra utan de angivna talen skulle utgöra en utgångspunkt för bedömningen. Vid prövningen skulle även andra omständigheter beaktas, såsom skiftesstorlek, skiftesform, topografi och befintligt vägsystem. Om en fastighetsbildningsåtgärd innebär att en väl fungerande skogsbruksenhet slås sönder kan det uppstå skadliga verkningar för skogsbruket även om den årliga tillväxten på de nybildade fastigheterna överstiger 250 kubikmeter skog. Det kan å andra sidan finnas fall där den delade fastigheten kan komma att värdas bättre än tidigare. Om så är fallet bör även mindre lotter accepteras. Så kan det t.ex. gälla vid klyvning av sedan länge samägda fastigheter med eftersatt skogs-



vård. Bedömningen av vad som är en skadlig delning av en skogsbruksfastighet kan även påverkas av vilka konsekvenser en delning kan få på miljön. Vad som utgör en skadlig delning av en skogsbruksfastighet avgörs genom en sammanvägd bedömning av samtliga omständigheter.

### 9.1.3 Fastighetsbildningens genomförande

Fastighetsbildningslagen bygger på huvudprincipen att det är fastighetsägarna och inte myndigheterna som skall ta initiativ till fastighetsbildning. Efter ansökan från fastighetsägare registreras ansökan av behörig lantmäterimyndighet, som sedan handlägger ärendet som en förrättning. Under handläggningen har myndigheten samråd i den mån det behövs med andra sakägare, liksom med andra myndigheter. Bland myndigheterna är kommun och länsstyrelse av särskilt intresse. Gäller åtgärden skogsmark bör skogsvårdsstyrelsens synpunkter vara av stort intresse. Dessa kan inhämtas direkt eller via länsstyrelsen. Samråd i enskilda ärenden kan helt eller delvis ersättas av principalsamråd.

Handläggningen avslutas med att ett beslut fattas antingen om fastighetsbildning eller att fastighetsbildningen vägras och förrättningen därför inställes.

Beslut kan överklagas inom fyra veckor skriftligen hos fastighetsdomstol. Fastighetsdomstolens avgörande kan överklagas ända till HD. Utöver sakägarna har kommunens plan- och byggnadsnämnd rätt att överklaga.

Länsstyrelsen har skyldighet att granska samtliga beslut i fastighetsbildningsärenden inom länet, den s.k. allmänbevakningen. Länsstyrelsen har därför också rätt att överklaga fastighetsbildningsbeslut till förmån för det allmännas intresse. Länsstyrelsen har således att bevaka att t.ex. skyddsreglerna för jordbruks- och skogsnäringarna beaktas på ett korrekt sätt.

## 9.2 Utvärdering och förslag

<p><b>Min bedömning:</b> En utvärdering bör göras av fastighetsbildningslagens regler om jordbruks- och skogsbruksfastigheter. Riktmerket vid bedömningen av vad som är skadlig uppdelning av skogsmark bör ses över. En skärpning av skyddet</p>
---

för jordbruksnäringen, som kan förhindra avstyckning av bostaden i större utsträckning än vad som nu är fallet, bör övervägas. För att underlätta den praktiska tillämpningen av bestämmelserna bör en viss lagteknisk översyn göras. Även rutinerna för samråd och allmänbevakning bör ses över.

## Utvärdering

Genom ändringarna i fastighetsbildningslagen 1991 och 1994 kom lämplighetsvillkoret och det företagsekonomiska villkoret att liberaliseras så att de sällan utgör hinder för en fastighetsbildningsåtgärd rörande jordbruks- och skogsbruksfastigheter. Skyddsreglerna för jord- och skogsbruk kom därmed att inta en centralare roll än vad de tidigare haft.

Syftet med skyddsregeln för skogsbruket är att den skall utgöra en spärr mot skadlig uppdelning av skogsbruksfastigheter och sätta en gräns för hur små skogsfastigheter som bör kunna accepteras. Minimnivån skall inte vara statisk och riktmärket för årlig tillväxt skulle kunna över- och underskridas allt efter förhållandena i de enskilda fallen.

Eftersom innebörden av begreppet skadlig uppdelning varierar på det sätt som beskrivits, är det inte möjligt att få fram ett statistiskt underlag för min bedömning. Genom de samråd jag haft under utredningens gång och genom att ta del av material från rättstillämpningen bedömer jag att bestämmelsen fungerar någorlunda tillfredställande, men att reglerna i vissa avseenden är svårtolkade. Jag har dock konstaterat att riktmärket varit styrande i större utsträckning än som rimligen avsetts. En dragning mot riktmärkets nedre gräns kan också noteras. Under utredningsarbetet har jag fått ta del av kritik, som i första hand riktats mot riktmärket och dess alltför styrande roll.

Å ena sidan har det hävdats att riktmärket från rent strukturellt betingade skogspolitiska utgångspunkter från början satts för lågt, och att nackdelarna med detta förhållande förstärkts genom den miljöanpassning och den tekniska utveckling som skogsbruket nu genomgår. Behovet av fortsatt strukturrationalisering och den redan nu frekventa förekomsten av små skogsfastigheter, talar för att riktmärket bör höjas. Miljöhänsyn underlättas oftast av mera sammanhängande ägandeförhållanden. Miljöhänsyn bör därför vägas in med större tyngd i skadlighetsbedömningen.

Å andra sidan har det också anförts kritik mot att regelverket inte är tillräckligt flexibelt för att kunna tillgodose välmotiverade glesbygdsintressen. Sådan kritik har bl.a. kommit fram genom en fråga (2000/01:51) för skriftligt svar i riksdagen. Frågeställaren anför att det i skogslänen finns skogsfastigheter, som är för små för att ge tillräcklig försörjning och för stora för att ägaren skall hinna eller orka att tillfredsställande sköta bl.a. skogsvården som fritidssysselsättning. I sådana situationer är det många som vill avyttra delar av sin fastighet men vägras fastighetsbildningsåtgärd. Detta sker då med hänvisning till riktmärket på minst 200–250 kubikmeter i årlig tillväxt vid nybildning. Detta riktmärke menar frågeställaren har blivit helt avgörande för frågan om begärd delning skall medges eller ej.

Frågeställaren konstaterar vidare att

tillämpningen av fastighetsbildningslagen, har i praktiken medfört skada för skogsbruket och är ett hinder för ökade sysselsättnings- och inkomstmöjligheter. I skogslänen är arbetslösheten hög och åtskilliga av de arbetssökande eller deltidsarbetande skulle gärna bli ägare till ett skogsskifte och därigenom få kompletterande sysselsättning och försörjning. Men med lagens tillämpning står folk kvar med för stora arealer och även om många skogsägare gärna skulle avyttra delar av sina skogsägor, vill de samtidigt inte sälja allt eftersom det ofta är familjegårdar man tagit över. Detta medför i sin tur att skogsrojningen blir eftersatt och på sikt en skadlig inverkan på skogsråvaruproduktionen.

I sitt svar anförde justitieministern att fastighetsbildningslagens regler om jordbruks- och skogsfastigheter utgör en avvägning mellan å ena sidan enskilda intressen och å andra sidan olika allmänna intressen, såsom intresset av ett rationellt skogsbruk och en god skogsvård. Så vitt i dag går att bedöma är avvägningen rimlig.

Justitieministern hänvisade också till mitt uppdrag att ta reda på om nuvarande regler i fastighetsbildningslagen har bidragit till från skogsvårdssynpunkt önskade förvärv av skogsmark. Han meddelade även att det inom justitiedepartementet finns planer på att göra en utvärdering av de aktuella reglerna för att få en bild av hur praxis har utvecklats. Innan jag lämnar närmare synpunkter på uppläggnings- och omfattningen av ett sådant arbete vill jag redovisa en del andra frågeställningar, som också bör beaktas i detta sammanhang.

Kravet att alla kombinerade fastigheter skall klassas antingen som jordbruksfastighet eller som skogsbruksfastighet förefaller

inte längre vara ändamålsenligt. Det har sin grund i 1967 års jordbrukspolitik, som var aktuell, då fastighetsbildningslagen utformades. I den skiljde man mellan en fastighets jordbruksdel och skogsdel vid bedömningar, som rör jordpolitik och statligt ekonomiskt stöd. Med dagens synsätt bör man istället vid lämplighetsprövningen (3 kap. 1 och 5 §§) utgå från fastighetens samlade resurser som bas för sysselsättning och boende i orten.

En effekt av uppdelningen på jordbruks- och skogsbruksfastigheter är att skogsbrukets skyddsregel formellt sett inte är tillämplig för den skogmark, som finns vid jordbruksfastigheterna.

Tidigare centrala begrepp såsom utvecklingsbara och utvecklade jordbruksföretag används fortfarande. Dessa utmönstrades från den jordbrukspolitiska tillämpningen 1991 och har nu mist mycket av sin innebörd och stringens. Därtill återupptogs 1994 begreppet bärkraftiga företag från 1960-talets terminologi. Jag bedömer att en begreppsupsättning, som står mer i samklang med de tankegångar, som står bakom 1994 års ändringar, skulle underlätta tillämpningen av skyddsregeln för jordbruksnäringen.

Genom den tekniska utvecklingen under det senaste årtiondet har innebörden i begreppen bärkraftiga och utvecklingsbara förskjutits så att det är få företag i landet som uppfyller dessa kriterier. Detta gäller särskilt, då man i fastighetsbildningssammanhang skall beakta enbart jordbruksdelen utan att ta hänsyn till sidoarrenden. Som en följd av detta kan bostaden avstyckas från de allra flesta jordbruksfastigheterna i landet.

Vid de hearings som utredningen haft anfördes å ena sidan att det från regionalpolitiska utgångspunkter är negativt att byggnaderna avskiljs, t.ex genom bildandet av en s.k. större bostadsfastighet (bostadsfastighet med möjlighet till mindre djurhållning och odling). Å andra sidan anfördes även att dessa större bostadsfastigheter stimulerar boendet på landsbygden och är positiva inslag från regionalpolitiska utgångspunkter.

Efter hand har det blivit allt fler intressen, som skall fångas upp och vägas mot varandra vid en fastighetsbildningsförrättning. Det blir därför allt angelägnare med rationella och kostnadseffektiva samrådsformer. Inte minst med tanke på de stora organisatoriska förändringar som ägt rum inom den statliga förvaltningen på länsnivå under det senaste decenniet finns skäl att se över behovet av och formerna för samråd. Det är speciellt viktigt att skogsvårdsstyrelsernas expertis involveras mera i samråden än vad som nu sker.

Länsstyrelsernas allmänbevakning har en viktig funktion att fylla i det nuvarande systemet. Samtidigt är allmänbevakningen resurskrävande. Före 1996 skötte överlantmätaren denna uppgift åt länsstyrelserna. Dessa har sedan dess kommit att lösa denna uppgift på organisatoriskt olika sätt. Ambitionsnivån i bevakningsarbetet har också kommit att variera mycket mellan länen. Även allmänbevakningsfunktionen bör därför bli föremål för översyn i syfte att skapa en jämnare ambitionsnivå mellan länen och få fram mer resurs-effektiva rutiner.

Det är dessutom – oavsett om lagändring kommer till stånd eller ej – angeläget att Lantmäteriverket genom kurser och seminarier aktivt verkar för en enhetlig tillämpning av regelverket.

### **Förslag**

Som jag tidigare redovisat finns det inte underlag för att bedöma om skadlig uppdelning av skogsmark, så som detta begrepp definierades 1994, ägt rum. Det anvisade riktmärket på 200–250 skogskubikmeter i årlig tillväxt har fått större genomslag än vad man vid förarbetena räknade med. Kritik har också redovisats mot att riktmärket från skogliga och miljövårdsmässiga utgångspunkter satts för lågt. Det förekommer även kritik mot att bundenheten vid riktmärket resulterar i att tillräcklig hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet inte tas. Vidare har påpekats att reglerna i vissa avseenden är svårtolkade. Mot denna bakgrund anser jag att det är angeläget att de av justitieministern aviserade planerna på en utvärdering av de aktuella reglerna kring fastighetsbildningen för jord- och skogsbruksfastigheter realiserar.

En huvuduppgift för utvärderingen bör vara att ompröva och differentiera riktmärket för bedömning av vad som är skadlig delning av skogsmark. Detta bör göras med hänsyn till dels erfarenheterna från tillämpningen sedan 1994, dels den senaste tekniska och ekonomiska utvecklingen inom skogsnäringen.

En annan omständighet som bör uppmärksammas är att den aktuella ändringen i fastighetsbildningslagen och nu gällande skogspolitik tillkom samtidigt. Erfarenheterna av skogspolitikens tillämpning och de senare årens utveckling mot en ökad tyngd för miljöintressena bör därför beaktas. Det är av den anledningen också angeläget att skogs- och miljöintressena ges ökade möjligheter att påverka lagens utformning och tillämpning.

Jag anser att man inom ramen för utvärderingen också bör överväga en skärpning av skyddet för jordbruksnäringen så att avstyckning av bostaden kan förhindras för ett större antal jordbruksfastigheter än vad som nu är fallet.

För att underlätta den praktiska tillämpningen bör

tekniken att vid lämplighetsprövningen klassa alla kombinerade fastigheter antingen som jordbruks- eller skogsbruksfastighet överges och ersättas av en samlad bedömning,

begreppen bärkraftiga, utvecklade och utvecklingsbara jordbruksföretag, vilka är centrala vid prövningen av skyddsregeln för jordbruksnäringen, förtydligas eller än hellre ersättas av andra begrepp, samt

klargöras att skyddsregeln för skogsnäringen är tillämplig för all skogsmark.

Slutligen anser jag att rutiner för samråd och allmänbevakning bör ses över.

# 10 Skogsvårdslagen och oseriöst skogsbruk

## 10.1 Bakgrund

### 10.1.1 Historik

Sedan gammalt har det funnits skötsellagstiftning för skog. Efter skogsindustrins framväxt under senare delen av 1800-talet har lagstiftningen främst tagit sikte på att på nationell nivå säkerställa en uthållig produktion av virke. Den första skogsvårdslagen tillkom 1903. År 1948 tillkom en ny skogsvårdslag som innebar skärpta bestämmelser om föryngringsåtgärder och ransonering av äldre skog. År 1974 infördes hänsynsbestämmelser för naturvårdens intresse och skyldighet att göra hyggesanmälan. Genom 1979 års skogspolitiska beslut och nya skogsvårdslag infördes långtgående bestämmelser om återväxt, beståndsvård och avverkning som syftade till en varaktigt hög och värdefull virkesavkastning.

Genom 1993 års skogspolitiska riktlinjer tillkom ett miljömål för skogsbruket. Miljömålet jämfördes med det i huvudsak oförändrade produktionsmålet, som fanns enligt de tidigare riktlinjerna. I tidens anda fattades också beslut om en omfattande avreglering av skogsvårdslagen.

### 10.1.2 Gällande skogsvårdslag

Beträffande lägsta avverkningens ålder utgår nu skogsvårdslagen från att skogsägarna i allmänhet kommer att inrikta de slutliga avverkningarna i ett bestånd till att avse skog av sådan ålder att avverkningarna ger störst ekonomiskt utbyte. Lagstiftaren utgår emellertid från att det behövs ett skydd mot exploaterande slutavverkningar. Skogsstyrelsen har därför getts rätt att i föreskrifter ange lägsta slutålder för olika trädslag och olika boniteter. De nu

tillämpade lägsta åldrarna för slutavverkning innebär en reducering med i genomsnitt ca 25 procent av tidigare gällande åldrar. Enligt prop. 1997/98:158 bör dock Skogsstyrelsen överväga en höjning av de lägsta tillåtna åldersgränserna för förnygringsavverkning. Dessa överväganden har dock inte hittills lett till någon höjning.

I skogsvårdslagstiftningen finns också bestämmelser för att främja en jämn åldersfördelning på de enskilda brukningsenheterna. På brukningsenheter större än 50 hektar skogsmark får förnygringsavverkning inte ske i sådan utsträckning att mer än hälften av brukningsenhetens produktiva skogsmarksareal kommer att bestå av kalmare och skog yngre än 20 år. Denna bestämmelse gäller även om brukningsenheten är 50 hektar eller mindre om brukningsenheten genom fastighetsbildning bildats av mark från en brukningsenhet större än 50 hektar eller tillförts mark från en sådan enhet och mindre än tre år förflutit sedan fastighetsbildningen ägde rum.

För brukningsenheter större än 1 000 hektar skogsmark får Skogsstyrelsen meddela föreskrifter om hur stor del av skogsmarken som årligen eller under andra perioder får avverkas.

## 10.2 Utvärdering och förslag

**Min bedömning:** Skärpningar i tillämpningen av i första hand skogsvårdslagen men också av fastighetsbildningslagen bör på ett effektivare sätt än en skärpt jordförvärvslag bidra till att fastighetsförvärv i framtiden inte kommer att stå i strid med de skogspolitiska målen.

### 10.2.1 Jordpolitiken och oseriöst skogsbruk

I utredningsdirektiven berörs problemen med oseriösa former av skogsbruk i samband med fastighetsförvärv, s.k. klippare. Begreppet klippare har kommit att användas för köpare av skogsfastigheter som är inriktade på att göra kortsiktig ekonomisk vinning av köpet genom "snabba klipp". Det mest vanliga vid denna form av fastighetsaffärer är att köparen avverkar all skog som skogsvårdslagen medger, och i vissa fall mer, snarast möjligt efter köpet men inte tar något ansvar för de efterföljande återväxtåtgärderna. Inriktningen på kortsiktig ekonomisk vinning kan



också leda till bristande natur- och kulturmiljöhänsyn. Efter maximal avverkning och ringa eller ingen skogs- och naturvård säljs fastigheten vidare eller lämnas utan vård. Skyldigheten att anlägga ny skog övergår vid försäljning till den nye ägaren.

I början av 1990-talet redovisades i pressen ett antal flagranta klippfall. Dessa blev mycket uppmärksammade och väckte stor indignation, främst i de områden, där de aktuella fastigheterna låg. Förhållandet sattes i samband med den då genomförda liberaliseringen av jordförvärvslagen, som öppnade för helt nya kategorier av fastighetsköpare, vilka hade dåliga kunskaper om skogliga förhållanden och som inte hade någon förankring i skogsnäringen. För att stävja de påtalade missförhållandena skärptes skogsvårdslagen i omgångar.

Det finns olika grader av allvar i klipperiet. Det finns fall där man på ett flagrant sätt bryter mot skogsvårdslagen, och det finns fall där man med viss marginal håller sig inom lagens ramar, men där ett klipperibeteende ändå är uppenbart. Beteendet uppträder främst i samband med förvärv av fastighet men kan också hänga samman med att fastighetsägare kommer i ekonomiskt trångmål.

Skogsstyrelsen har i sin rapport Föryngringsavverkning och Skogsbilvägar (Meddelande 3-1998) redovisat en studie över s.k. exploaterande fastighetsförvärv. Ett urval av representativa fastighetsköp från 1995 och 1996 i storleksintervallet 50–1 000 ha skogsmark analyserades närmare beträffande avverkning, föryngringsåtgärder, miljöhänsyn och normpåverkan. Studien visade att exploaterande fastighetsförvärv inte alls var ovanliga. Ca 10 procent av de rena marknadsmässiga förvärven bedömdes ha hamnat hos exploitör. Även om materialet är behäftat med viss osäkerhet bedömer Skogsstyrelsen att det ärligen görs i storleksordningen 20–60 exploaterande förvärv i storleksintervallet 50–1 000 ha skogsmark.

Skogsstyrelsen framhåller i sin analys att de exploaterande fastighetsförvärven totalt sett inte berör så stora arealer men att de i de enskilda fallen röner stor uppmärksamhet och att de ibland får negativa konsekvenser för orten. Skogen nyttjas i dessa fall kortsiktigt och den långsiktiga hushållningsprincipen åsidosätts därmed. Styrelsen konstaterar också att dessa förvärv är ett fenomen som inte bör höra hemma i skogsbruket men som nu så smått breder ut sig.

I rapporten anges att de exploaterande förvärvarna alla uppträder på ett tydligt och likartat sätt. Samtliga förväntades vid undersökningstillfället komma att utnyttja avverkningsmöjligheterna maximalt och hade då redan avverkat eller anmält till avverkning merparten av den slutavverkningsbara skogen. Endast en mindre del av dessa fastighetsförvärvare var bosatta inom den kommun där fastigheten låg. Närmare hälften av föryngringarna bedömdes det bli stora problem med. För cirka en tredjedel hade beslut om säkerheter för återväxtsåtgärder fattats. Miljöhänsynen bedömdes dock inte bli sämre tillgodosedd på dessa fastigheter än på övriga fastigheter.

Slutligen konstaterade Skogsstyrelsen att andra lagstiftningar, som inte direkt hänger ihop med skogspolitiken, påverkar och troligen underlättar de exploaterande förvärven och den verksamhet som hänger samman med dessa. Här åsyftar sannolikt styrelsen de liberaliseringar som gjorts i jordförvärvs- och fastighetsbildningslagstiftningen. Jag övergår nu till att närmare redovisa en del av de olägenheter som hänger samman med klipperiförvärven eller, för att använda Skogsstyrelsens terminologi, exploaterande förvärv. I regeringens propositioner till riksdagen används termen oseriösa förvärv.

Enligt 5 § skogsvårdslagen skall ny skog anläggas efter avverkning. I 6 § skogsvårdslagen, i skogsvårdsförordningen och i tillhörande föreskrifter anges kraven på återväxtåtgärderna samt inom vilken tid dessa skall vara utförda. Enligt 3 § skogsvårdsförordningen skall åtgärderna utföras senast under tredje året efter det att återväxtskyldigheten uppkom. I de fall naturlig föryngring bedöms som möjlig är längsta tillåtna tid för att få tillfredsställande plantuppslag 5 år i södra Sverige, 10 år på Gotland och i norra Sverige samt 15 år på svaga marker i Norrlands inland. Om åtgärder inte utförs inom angiven tid kan skogsvårdsstyrelsen förelägga skogsägaren att utföra åtgärderna. I föreläggandet anges den tidpunkt då åtgärderna skall vara utförda.

För att kunna meddela ett föreläggande måste dock detta ha föregåtts av ett skriftligt råd som skogsägaren inte har följt. Om ett råd inte har utfärdats innebär det ytterligare fördröjning av anläggningen av ny skog. Här kan noteras att endast för en liten andel av återväxtobjekten utfärdas skriftliga råd. Efter överlåtelse av fastighet måste den nye ägaren ges skälig tid att utföra de aktuella återväxtåtgärderna. Först därefter kan ett föreläggande meddelas.

Det som nu har sagts innebär att särskilt i överlåtelsefallen kan en fördröjning av beståndsanläggningen med 10–15 år uppstå. Under den tiden har ofta bestånd som inte når upp till eftersträvade kvaliteter hunnit etableras och passerat senaste tidpunkt för hjälpplantering. Trots bristande kvaliteter måste dessa bestånd godkännas om skogstillståndet inte är ”uppenbart otillfredsställande”. Sammantaget kan resultatet av det beskrivna förloppet bli exploaterande avverkning, stora hyggen, dålig miljöhänsyn, försenad beståndsanläggning och en framtidsskog som inte tar tillvara markens produktionsförmåga i önskvärd omfattning.

Högsta tillåtna areal för föryngringsavverkning enligt 11 § skogsvårdslagen och 12 § skogsvårdsförordningen (ransoneringsavverkning av äldre skog) är också av betydelse när det gäller ”klippaffärerna”. Reglerna innebär att på brukningsenheter större än 50 ha skogsmark får föryngringsavverkning inte ske i sådan utsträckning att mer än hälften av brukningsenhetens produktiva skogsmarksareal kommer att bestå av kalmare och skog yngre än 20 år. Från och med 1994 och fram till den 15 november 1997 tillämpades arealgränsen 100 ha. Efter flera fall av uppmärksammade klyvningar av större fastigheter med uppenbar avsikt att utan begränsningar kunna avverka all skog, som uppnått lägsta tillåtna slutålder, ändrade regeringen arealgränsen till 50 ha.

För att ytterligare stävja kringgåendet av ransoneringsreglerna gjordes tillägget att begränsningen ”gäller även brukningsenheter på 50 ha eller mindre om brukningsenheten genom fastighetsbildning bildats av mark från en brukningsenhet större än 50 ha eller tillförts mark från en sådan enhet och mindre än tre år har förflutit sedan fastighetsbildningen ägde rum”. Det kan konstateras att det trots den sänkta arealgränsen i många fall, särskilt i södra Sverige, fortfarande är möjligt att genom klyvning av fastigheter eller avstyckning av del av fastighet sätta ransoneringsreglerna ur spel. Det kan dock antas att detta inte är det primära syftet med fastighetsbildningsåtgärden annat än i undantagsfall.

### 10.2.2 Förslag

Av beskrivningen ovan framgår enligt min mening att avregleringen av jordförvärvslagen och möjligheterna att bilda mindre skogsbruksfastigheter samt vissa svagheter i skogsvårdslagen lett till

problem. I det följande lämnar jag därför synpunkter på hur man skall komma till rätta med dessa.

För min del anser jag inte att den ovan relaterade problematiken skall mötas med skärpningar i jordförvärvslagen. Skälen för detta framgår av de förslag till lättnader i denna lagstiftning som jag tidigare föreslagit. Min bedömning är att klipperiet i första hand måste mötas med en skärpt tillämpning av skogsvårdslagen. Som exempel så torde en stor del av problemen bemästras genom striktare användning av de nuvarande möjligheterna att kräva ekonomiska säkerheter för återväxtåtgärder. Frågor om ekonomisk säkerhet för återväxtåtgärder har behandlats i propositionen "Uppföljning av skogspolitiken" 1997/98:158. I denna aviserades bl.a. en teknisk utredning om hur säkerheterna skulle kunna knytas till fastigheten i stället för som nu till ägaren. Det är enligt min mening angeläget att frågan på nytt aktualiseras och ges en lösning.

Jag har konstaterat att 36 § skogsvårdslagen (beslut om säkerhet för återväxtåtgärder) tillämpas på ett varierande sätt av skogsvårdsstyrelserna. Endast några styrelser använder bestämmelserna någorlunda regelmässigt. Erfarenheterna visar att omfattande återväxtåtgärder främst blir aktuella efter ett fastighetsförvärv. En mer aktiv och konsekvent tillämpning av 36 § skogsvårdslagen bör i dessa fall kunna ge ett gott resultat i återväxksammanhang. Regeringen bör ge Skogsstyrelsen i uppdrag att överväga i vad mån åtgärder för att få till stånd en aktivare tillämpning är påkallade.

De skogspolitiska riktlinjerna följs upp av riksdagen en gång per mandatperiod, dvs. vart fjärde år. Regeringens proposition med underlag för denna utvärdering grundas på material som sammanställts av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. Vid nästa uppföljningstillfälle föreslår jag att frågan, om en ytterligare sänkning av arealgränsen när det gäller ransoneringskravet, övervägs. Ett viktigt skäl för en sänkt gräns är att motverka spekulativa inslag när det gäller fastighetsbildning.

De redovisade skärpningarna i tillämpningen av skogsvårdslagstiftningen och fastighetsbildningslagstiftningen bör på ett effektivare sätt än en skärpt jordförvärvslag bidra till att framtida fastighetsförvärv inte kommer att stå i strid med de skogspolitiska målen.

# 11 Författningskommentar

## Kommentar till förslag om lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230)

### 1 §

I bestämmelsen definieras vissa begrepp som har betydelse vid tillämpningen av lagen. Ändringen innebär att definitionen av begreppet glesbygd har utgått eftersom det inte längre är av betydelse för tillämpningen av lagen.

### 2 §

I bestämmelsen anges lagens tillämpningsområde. Ändringen innebär att förvärv genom fusion enligt 14 kap. 1 § aktieförvärvslagen (1975:1385) inte längre omfattas av lagen. Mot bakgrund av att juridiska personer fritt skall kunna förvärva fastigheter utanför omarronderingsområden av varandra är det inte rimligt att fusioner enligt aktieförvärvslagen fortsatt omfattas. En behållen prövning av sådana förvärv skulle endast ha omfattat omarronderingsområden.

### 3 §

I bestämmelsen inskränks lagens tillämpningsområde. Ändringen innebär att lagstiftningen förenklas genom att det föreskrivs att förvärv som sker vid exekutiv auktion inte fordrar tillstånd. Risken för att förenklingen annat än marginellt skall leda till en förändring av balansen mellan juridiska personers och fysiska personers ägande kan anses som liten och bör uppvägas av den förenkling som uppnås.

#### 4 §

Ändringen innebär att tillstånd för förvärv av lantbruksegendom krävs endast vid förvärv av egendom i omarronderingsområden och när en juridisk person förvärvar egendom från en fysisk person. Det tidigare kravet på tillstånd på grund av att egendomen är belägen i glesbygd har avskaffats helt liksom kravet på tillstånd för transaktioner mellan juridiska personer när egendomen inte ligger i ett omarronderingsområde. Regeln om undantag för förvärv vid exekutiva auktioner har utgått eftersom den är överflödigt med den nya lydelsen av 3 §.

#### 5 §

I bestämmelsen regleras de särskilda krav som gäller för juridiska personers förvärv. Genom paragrafens nya placering förtydligas att prövningen av om en juridisk person får förvärva egendom från en fysisk person skall göras före prövningen av om förutsättningarna för förvärv inom omarronderingsområde är uppfyllda.

Ändringen innebär att juridiska personer får köpa fastigheter av fysiska personer om de avstått, avstår eller kan antas komma att avstå lantbruksegendom vars produktionsförmåga motsvarar den förvärvade egendomens. En tidsgräns anger vilka avstående som kan återopas. Tidsgränsen är fem år räknat från att överlåtelsen kom till stånd, med vilket avses tidpunkten för upprättandet av en sådan köpehandling som avses i 4 kap. 1 § jordabalken.

Om inte avstående sker kan förvärv tillåtas om det finns andra särskilda skäl. Liksom tidigare är det ett särskilt skäl att egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk. I övrigt bör en prövning om särskilda skäl föreligger göras utifrån en avvägning mellan intresset att bevara andelen ägande av fysiska personer och vad som är skäligt i det enskilda fallet. Relevant att beakta vid denna avvägning är såväl enskildas intressen, som t.ex. möjligheterna för en fastighetsägare att erhålla ett skäligt pris vid en försäljning, som det allmännas intressen, t.ex. naturvård.

I det andra stycket ges en särskild möjlighet för industrier att på orten förvärva egendom som behövs för verksamhetens fortlevnad. Ändringen innebär en geografisk begränsning. Denna begränsning är nödvändig om balansen mellan ägarkategorier skall kunna

behållas. Inskränkningen vägs dock upp av de ökade möjligheterna till förvärv mellan juridiska personer.

#### *6 §*

I bestämmelsen anges när tillstånd till förvärv i omarronderingsområden får vägras.

#### *9 §*

I bestämmelsen anges inom vilken tid tillstånd skall sökas.

#### *11 §*

I bestämmelsen anges konsekvenserna av att tillstånd vägras på grund av att egendomen ligger inom ett omarronderingsområde.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

Ändringarna innebär i huvudsak en liberalisering varför de bör tillämpas även på inkomna men ännu inte avgjorda ärenden och beslut om auktion bör inte verkställas. Den geografiska begränsning som införts i 5 § kan dock innebära en begränsning av förvärvsmöjligheterna för de juridiska personer som driver skogsindustriell verksamhet på annan ort än den där egendomen är belägen. För redan inkomna ärenden bör därför 5 § andra och tredje styckena tillämpas i sin äldre lydelse.

# Kommittédirektiv

**Uppdrag att utvärdera vissa bestämmelser i jordförvärvslagen och fastighetsbildningslagen**      **Dir. 1999:40**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 3 juni 1999.

## **Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare skall utvärdera vilken verkan bestämmelserna i jordförvärvslagen (1979:230) (JFL) har när det gäller effekterna för både fysiska och juridiska personers möjligheter att förvärva skogsmark, framför allt bestämmelserna om förvärvarens anknytning till den ort där den förvärvade egendomen finns och om förvärv mellan juridiska personer.

Utredaren skall vidare utröna om nuvarande regler i fastighetsbildningslagen (1970:988) (FBL) bidragit till från skogsvårdssynpunkt oönskade förvärv av skogsmark.

## **Bakgrund**

År 1991 beslutade riksdagen om ändringar i jordförvärvslagen, som innebar en omfattande avreglering. I en skrivelse den 11 april 1995 redovisade Statens jordbruksverk i rapporten 1995:3, utifrån en enkät till länsstyrelserna, effekterna av den reviderade lagen. Jordbruksverket ansåg bl.a. att lagens regler om sysselsättning och bosättning i glesbygd borde tas bort eller skärpas. Erfarenheterna av tre års tillämpning av lagen visade att dessa bestämmelser ofta kringgäts. Jordbruksverket, som fått i uppdrag av regeringen att komplettera sin rapport 1995:3, anförde i sitt svar den 29 maj 1996 till Jordbruksdepartementet bl.a. att om man från statsmakternas sida ansåg att JFL behövde skärpas, borde en sådan skärpning kunna ske genom ett upphävande av den regel som gör det möjligt att förvärva utan tillstånd under förutsättning av viss bosättning.



År 1993 beslutades om ändringar i 3 kap. fastighetsbildningslagen. Ändringarna innebar bl.a. att det blev lättare att bilda mindre jordbruks- och skogsbruksfastigheter.

Miljö- och jordbruksutskottet behandlade hösten 1998 i bet. 1998/99 MJU3 regeringens proposition Uppföljning av skogspolitiken (prop.1997/98:158) samt även vissa motioner om bl.a. problemen med oseriösa former av skogsbruk i samband med att skogsfastigheter förvärfvas av s.k. klippare. Utskottet hänvisade till att ytterligare ansträngningar borde göras för att främja ett ansvarsfullt brukande av skog och ställde sig därför i huvudsak bakom motionerna. Riksdagen följde miljö- och jordbruksutskottet och beslutade den 26 november 1998 (rskr. 1998/99:32) att som sin mening ge regeringen till känna att en utvärdering av bestämmelserna i JFL och FBL borde genomföras. Utvärderingen borde enligt tillkännagivandet avse effekterna för både fysiska och juridiska personers möjlighet att förvärva skogsmark. Särskilt framhölls bestämmelserna i JFL om förvärvarens anknytning till den ort där fastigheten är belägen. Regeringen borde enligt riksdagsbeslutet efter utvärderingen återkomma med redovisning och eventuella förslag till lagändringar.

Under senare tid har det visat sig att JFL:s tillämpning är oklar i samband dels med förvärv av mark mellan juridiska personer, dels byten mellan juridiska personer som görs i rationaliserings syfte. Utgångspunkten för utredaren bör vara att lagstiftningen skall tillåta sådana förvärv eller byten, om de inte rubbar balansen mellan enskilda personers och juridiska personers ägande.

## **Uppdraget**

### Utredaren skall

uppdatera och precisera de frågeställningar som redovisas dels i Jordbruksverkets rapport 1995:3 "Utvärdering av jordförvärvslagstiftningens effekter", dels i verkets redovisning den 29 maj 1996 till Jordbruksdepartementet som kompletterar den nyssnämnda rapporten,

i ett vidare perspektiv överväga och redogöra för eventuella konsekvenser om JFL skulle upphävas alternativt justeras beträffande fysiska men också juridiska personers möjligheter till förvärv,

utvärdera behovet av förtydliganden i lagstiftningen avseende sådana förvärv och byten mellan juridiska personer som görs i rationaliseringssyfte, om möjligt redovisa alternativa lösningar, så långt det är möjligt klarlägga ekonomiska, personella och övriga administrativa konsekvenser av en förändrad jordförvärvslagstiftning.

Vad gäller FBL bör utredaren utröna om de ökade möjligheterna att bilda mindre skogsbruksfastigheter har fått från skogsvårdssynpunkt menliga effekter.

### **Samråd och redovisning**

Utredaren skall samarbeta med Statens jordbruksverk och Statens lantmäteriverk samt samråda med länsstyrelserna och Skogsstyrelsen.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 juni 2000.

# Förteckning av inbjudningar till utredningens hearings

## **Östersund 7–8 juni 2000**

Näringsdepartementet  
Länsstyrelserna  
Jordbruksverket  
Sametinget  
Naturvårdsverket  
Lantmäteriverket  
Lantmäterimyndigheten i Dalarnas län  
Skogsstyrelsen  
Glesbygdsverket  
Sveriges Hembygdsförbund  
Svenska Kommunförbundet  
Naturskyddsföreningen  
Svenska Jägareförbundet  
Lantbrukarnas Riksförbund  
Föreningen Skogsindustrierna  
Svenska Turistföreningen  
Folkrörelserådet Hela Sverige skall leva

## **Stockholm 21 augusti 2000**

Bergs kommun, Jämtlands län  
Härjedalens kommun, Jämtlands län

Gällivare kommun, Norrbottens län  
Älvsbyns kommun, Norrbottens län  
Kalix kommun, Norrbottens län

Dorotea kommun, Västerbottens län  
Lycksele kommun, Västerbottens län

Norsjö kommun, Västerbottens län  
Vilhelmina kommun, Västerbottens län  
Åsele kommun, Västerbottens län

Leksands kommun, Dalarnas län  
Mora kommun, Dalarnas län  
Rättviks kommun, Dalarnas län

Sundsvalls kommun, Västernorrlands län  
Örnsköldsviks kommun, Västernorrlands län

Torsby kommun, Värmlands län

Tanums kommun, Västra Götalands län

Vimmerby kommun, Kalmar län

Ljusnarsbergs kommun, Örebro län

Ovanåkers kommun, Gävleborgs län

# Glesbygdsområden

enligt jordförvärvsförordningen (1991:736)

Karta över glesbygdsområden finns endast i tryckta versionen.