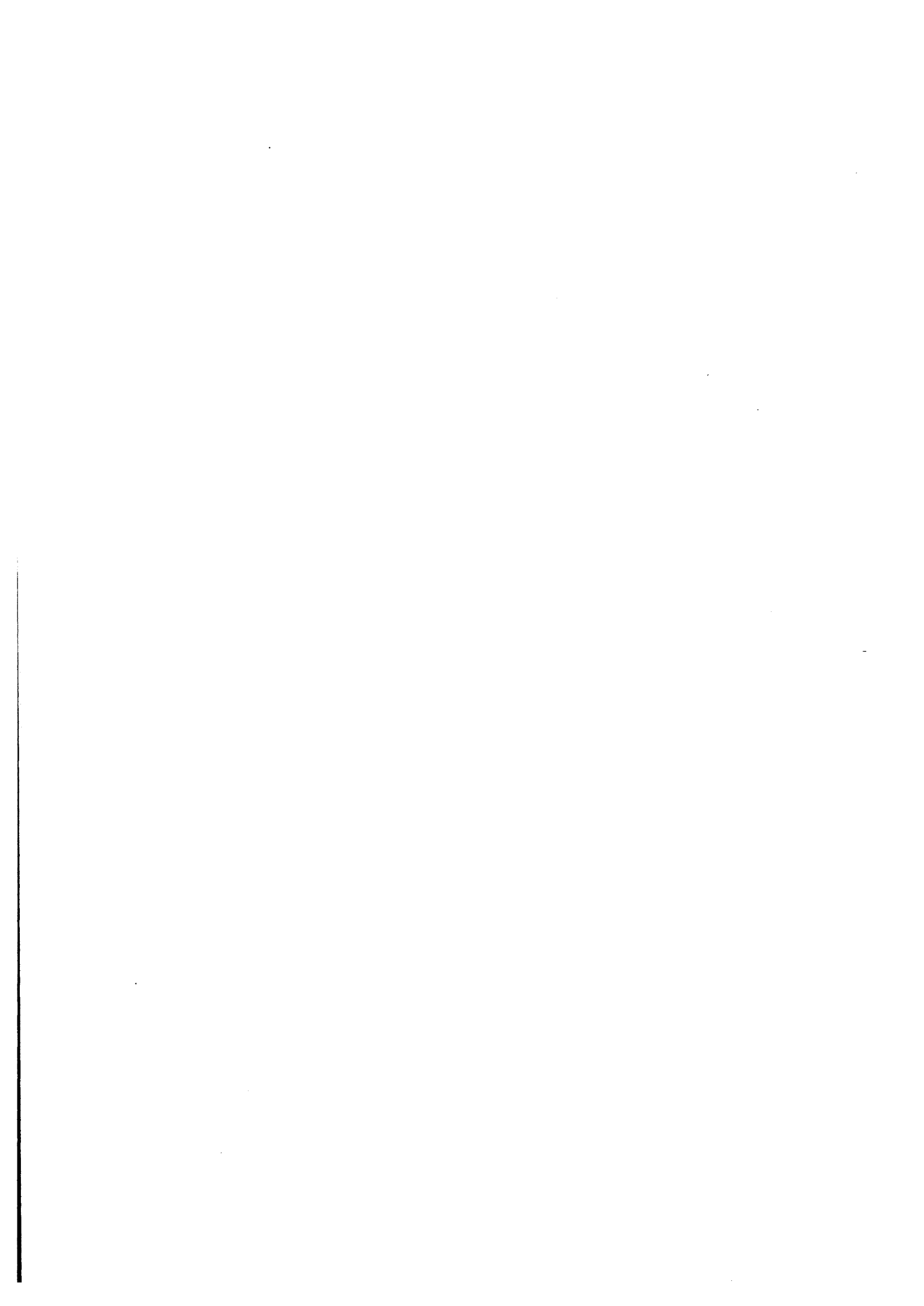


# FASTIGHETSBLDNING FÖR LANDSBYGDENS BEHOV

– översyn av reglerna om fastighetsbildning för  
mindre jordbruk m m







**Lantmäteriet**  
Lantmäteriverket  
Fastighetsbildningsenheten  
Lennart Pettersson

RAPPORT

LMV-RAPPORT 1988:9

1988-06-30

Dnr 301-782-87

Rf Fastighetsbildning

### **FASTIGHETSBLDNING FÖR LANDSBYGDENS BEHOV**

- översyn av reglerna om fastighetsbildning för mindre jordbruk m m

Regeringen uppdrog i beslut den 10 september 1987 åt lantmäteriverket att i samråd med berörda myndigheter göra den översyn av reglerna i fastighetsbildningslagen som var motiverad av ändringarna i jordförvärvslagen (1979:230). Översynen borde avse de regler som gäller för bildande av jord- och skogsbruksfastigheter samt bestämmelserna om bildande av bostadsfastigheter på landsbygden.

Föreliggande rapport innehåller den utredning som lantmäteriverket (LMV) har gjort med anledning av regeringsuppdraget. Utredningen innehåller förslag till vissa ändringar i villkoren för fastighetsbildning i 3 kap fastighetsbildningslagen.

---

LDOK Rf Fastighetsbildning

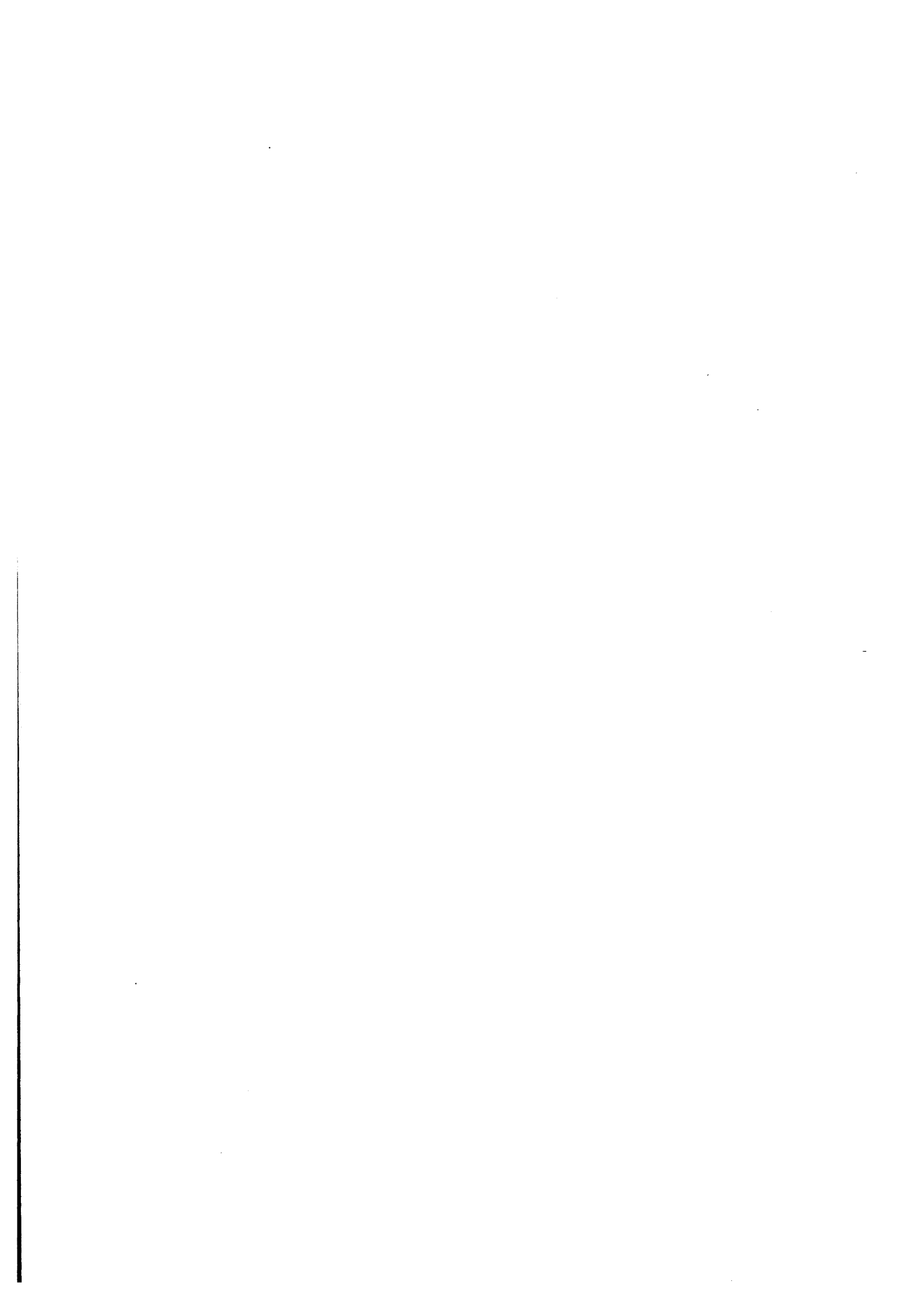
<sup>8</sup> Beställs hos Lantmäteriverket  
Blankettförrådet  
801 12 GÄVLE  
Tel: 026 - 15 36 64

---

Postadress	Gatuadress	Telefon	Telex	Postgiro
801 12 GÄVLE	Lantmäterigatan 2	026 - 10 03 40	47359 lmv s	1 56 73 - 7

Foto: Omslag Helge Torsein, Gävle

<b>INNEHÅLL</b>	<b>1</b>
SAMMANFATTNING	2
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	9
LAGAR OCH FÖRKORTNINGAR	11
1 UTREDNINGSUPPDRAGET	12
2 GÄLLANDE BESTÄMMELSER	16
3 REFORMBEHOVET	20
4 ALLMÄNNA MOTIV	38
4.1 Fastighetsbildning för jordbruk och skogsbruk m m	38
4.2 Fastighetsbildning för bostadsändamål på landsbygden	60
4.3 Fastighetsbildning för naturvårdens eller kulturminnesvårdens intressen i vissa särskilda fall	103
4.4 Fastighetsbildning för fiske och fiskodling	113
5 SPECIALMOTIVERING	131



1988-06-30

## **SAMMANFATTNING**

LMV har haft i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter göra den översyn av reglerna i fastighetsbildningslagen (FBL) som är motiverad av 1987 års ändringar i jordförvärvslagen. Översynen har främst avsett de villkor som gäller med hänsyn till allmänna intressen vid bildande av jord- och skogsbruksfastigheter samt bostadsfastigheter på landsbygden. Dessa villkor återfinns i 3 kap FBL.

LMV har i huvudsak funnit att reformbehovet avser en översyn av de berörda villkoren så att dessa blir bättre anpassade till de regionalpolitiska och miljöpolitiska mål, som idag utgör viktiga delmål i jordbrukspolitik och utvecklingen av landsbygden.

### ***Fastighetsbildning för jordbruk och skogsbruk m m***

De regionalpolitiska förutsättningarna bör i ökad grad beaktas vid bildande av jord- och skogsbruksfastigheter. Det ekonomiska kravet på jord- och skogsbruksfastigheter (3 kap 5 § FBL) skall vara anpassat till de lokala och regionala förutsättningarna. Lantbruksfastighet skall för att anses lämpad för sitt ändamål ha sådan storlek, sammansättning och utformning att det företag som skall bedrivas på fastigheten är ekonomiskt godtagbart. Ett sålunda utformat krav avses lämna behövligt utrymme för regionalt anpassade bedömningar. I glesbygden skall även annan verksamhet än jord- och skogsbruk kunna räknas in i försörjningsunderlaget i den verksamhet som bedrivs med lantbruksfastigheten som bas. Förslagen i denna del innebär möjligheter att bilda deltidjordbruk i fall där det finns behov av sådana, något som de nu gällande bestämmelserna i princip inte medger.

1988-06-30

I glesbygden är det ofta inte möjligt att få den huvudsakliga inkomsten från traditionellt jordbruk eller skogsbruk. Kombinationer av olika verksamheter kan däremot avsevärt underlätta en företagares möjligheter att få sysselsättning och utkomst i glesbygden. En fastighet bör således kunna ombildas eller nybildas för en kombination av flera olika ändamål. Särskilt i samband med glesbygdsstöd till investeringar m m i glesbygden är det väsentligt att markfrågan kan lösas på ett betryggande sätt. Genom fastighetsbildning blir det samtidigt lättare att varaktigt hålla samman ett successivt uppbyggt glesbygdsföretag.

Med den nya inriktningen av jordförvärvslagen ges ökade möjligheter att förvärva deltidjordbruk. I praktiskt taget samtliga bygder finns ett antal arealmässigt ofullständiga lantbruksfastigheter som lämpar sig för deltidjordbruk. Det föreligger därför i allmänhet inte behov av en ökad nybildning av deltidjordbruk.

För att förhindra skadlig uppdelning av jordbruksfastighet finns en bestämmelse i FBL om att fastighetsbildning som berör jordbruksfastighet endast får ske om åtgärden är till övervägande nytta för jordbruksnäringsen (3 kap 6 §). LMV föreslår ingen ändring. För att vidmakthålla det rationellt bedrivna familjelantbruket som den dominerande företagsformen behövs fortfarande en skyddsbestämmelse av det aktuella slaget. Bestämmelsen lämnar behövt utrymme för en tillämpning som innebär att bestämmelsen även skyddar de regionalpolitiskt motiverade kombinerade företag som bedrivs med en jordbruksfastighet som bas. Det bör inte anses vara i överensstämmelse med jordbruksintresset att avskilja verksamhet från fastighet som



1988-06-30

är av särskild betydelse för sysselsättningen på orten. På samma sätt bör avstyckning av bostaden från jordbruksfastigheter som är lämpliga för etablering av deltidjordbruk kunna förhindras då olämpliga restfastigheter uppkommer.

LMV föreslår att det hittillsvarande särskilda ekonomiska kravet på skogsbruksfastigheter (3 kap 5 § FBL) inarbetas i motsvarande bestämmelse för jordbruksfastigheter i samma paragraf. Benämningen lantbruksfastighet föreslås därför som en samlande benämning för fastighet på vars område bedrivs ett företag inom jordbruks-, skogsbruks- eller trädgårdsnäringen. Härigenom uppnås att den successiva uppbyggnaden av företag inom lantbruksnäringarna i allmänhet bör kunna ske med tillämpning av de nu berörda reglerna. På samma sätt bör den skogliga strukturrationaliseringen underlättas härav. Med avseende på de berörda fastighetsbildningssituationerna skall tillämpningen i mindre utsträckning än hittills vara beroende av de möjligheter som FBL tillhandahåller att med tillämpning av undantagsbestämmelser (3 kap 9 §) i särskilda fall göra avsteg från huvudreglerna i 3 kap 5 §.

Med hänsyn till det regionalpolitiska intresset bör i glesbygderna särskilt betonas sysselsättningsaspekterna vid bedömning av viss fastighetsbildning. Komplettering med skogsmark till kombinerade företag bör av samma skäl underlättas.

LMV föreslår ingen ändring i den särskilda skyddsregel som finns i FBL för skogsbruket (3 kap 7 §). Mark som är avsedd för skogsbruk får enligt denna bestämmelse inte indelas på sådant sätt att möjligheten

1988-06-30

att ekonomiskt utnyttja skogen undergår försämring av någon betydelse. Detta innebär hinder mot en skadlig uppsplittring av skogsmarken.

#### *Fastighetsbildning för bostadsändamål på landsbygden*

I fråga om bostadsfastigheter på landsbygden föreslås att de allmänna lämplighetskraven för fastighet (3 kap 1 § FBL) kompletteras med en bestämmelse som markerar att bebyggelsefastighet skall ges en sådan utformning som behövs för en god miljö. Nuvarande bestämmelser ger i övrigt stort handlingsutrymme för tillämpningen. Som en redaktionell anpassning och i någon mån också för att motverka risken för att varaktighetskravet hävdas på ett överdrivet sätt i dagens föränderliga samhälle föreslås att detta krav utgår ur lagtexten. Det ligger ändå i sakens natur att fastighetsbildning skall ske endast för ändamål som är av varaktig beskaffenhet.

I förarbetena till FBL uttalades (prop 1969:128) att till bostadsfastighet inte bör läggas mer mark än vad som väsentligen har karaktär av bostadstomt och att om en tomtplats är alltför vidsträckt vissa delar av tomten i allmänhet torde bli så extensivt utnyttjade att de knappast kan anses stadigvarande utnyttjade. Inom ramen för de allmänna lämplighetsvillkoren (3 kap 1 § FBL) bör nu ges ökat utrymme för att tillåta fastighetsbildning så att kompletterande funktioner till boendet kan ske inom egen bostadsfastighet på landsbygden. Bostadsfastighet bör sålunda kunna innefatta mark för mindre djurhållning och mindre odling, t ex viss jordbruksmark eller annan mark i anslutning till bebyggelsen.

1988-06-30

I fall då en bostadsfastighet angränsas av skogsmark bör de allmänna lämplighetsvillkoren vid fastighetsbildning inte lägga hinder i vägen för utvidgning av bostadsfastigheten - såvida detta inte strider mot skogsnäringens intressen - så att den kommer att omfatta också sådan skogsmark som berörs av restriktioner vid avverkning till följd av hänsynsregeln i 21 § skogsvårdslagen.

Önskemålet att kunna vårda det öppna landskapet utgör inte ett tillräckligt skäl att i allmänhet se naturvård eller kulturminnesvård som självständiga fastighetsbildningsändamål. I många fall kan emellertid landskapsvårdsintresset på ett naturligt sätt kombineras med ett fastighetsbildningsändamål. Mindre djurhållning kan t ex vara fördelaktig med hänsyn till närmiljön kring en bostad och som ett sätt att bidra till landskapets öppethållande när igenväxning hotar.

Förslagen angående bostadsfastigheter på landsbygden innebär att i bostadsfastighet skall kunna ingå förutom tomtmark också andra slag av mark, nämligen i viss utsträckning åkermark, betesmark, hagmark, skogsmark eller annan mark. Förutsättningen är att marken behövs för kompletterande funktion till boendet t ex mindre djurhållning, mindre odling, bevarande av miljön eller näringsverksamhet. Samordningen med naturvårdslagen inom områden med strandskydd skall därvid fungera på det sättet att överensstämmelse liksom hittills eftersträvas mellan FBLs och naturvårdslagens tomtbegrepp. Bildandet av en bostadsfastighet som innehåller också annan mark än tomtmark skall i princip inte leda till att sådan mark som inte skall tas i anspråk som tomt men som behövs för

1988-06-30

t ex mindre djurhållning privatiseras i allemansrättsligt avseende. De föreslagna ändringarna i principerna för fastighetsbildning skall som sådana varken öka eller minska allmänhetens befogenheter enligt allemansrätten.

Vid tillämpning av de föreslagna principerna för fastighetsbildning aktualiseras frågan om gränsdragning mellan å ena sidan fastighetsbildning för jordbruksändamål och å andra sidan fastighetsbildning för bostadsändamål med mindre djurhållning m m. Om det är frågan om att bedriva någon typ av näringsverksamhet bör verksamheten klassas som jordbruk. Till bostadsändamålet bör hänföras verksamheter som i huvudsak avser husbehov eller är av hobby- eller fritidskaraktär.

*Fastighetsbildning för naturvårdens eller kulturminnesvårdens intressen i vissa särskilda fall*

Från landskapsvårdssynpunkt är det angeläget att det öppna landskapet som jordbruket har skapat kan behållas i betydande utsträckning. I vissa fall synes det finnas ett behov av att med hänsyn till intresset att vårda natur- eller kulturmiljön bilda fastigheter som inte uppfyller de allmänna lämplighetskraven. Därför föreslår LMV en ny bestämmelse om detta (som ett andra stycke i 3 kap 9 § FBL). Bestämmelsen har karaktär av undantagsregel som avses tillämpas i positiv anda om ett enskilt intresse att vårda natur- eller kulturmiljön överensstämmer med ett föreliggande allmänt intresse av samma slag.

1988-06-30

I allmänhet förutsätts att den enskilde fastighetsägaren som önskar bevara odlingslandskapet är en aktiv lantbrukare på orten. Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter också att åtgärden inte strider mot jord- eller skogsbruksintresset. Genom den föreslagna undantagsregeln kan det också bli lättare för stiftelser och hembygdsföreningar m fl att förvärva områden för vård av natur- och kulturmiljön.

För kulturminnesvården finns behov av att bevara kulturmiljön i fornlämningsområden och kring skyddsvärda bebyggelsemiljöer. Med hänsyn till landskapsvården bör den föreslagna nya bestämmelsen utformas så att den kan tillämpas också för sådana behov.

#### *Fastighetsbildning för fiske och fiskodling*

Fiske och fiskodling har sannolikt utvecklingsmöjligheter i glesbygden. Sådan verksamhet skulle där förutsättningar finns kunna få en regional betydelse och utgöra en del i en kombinerad verksamhet i glesbygden med jord och skog som basnäringar. LMV har därför funnit anledning att något analysera möjligheterna att med stöd av FBL lösa frågor om fiske och fiskodlingsrättigheter för fastigheter i glesbygd som har behov av sådana rättigheter som näringsunderlag. För bedrivande av fiskodling har rättighetsåtkomsten ibland varit ett problem vid etablering av odling.

1988-06-30

**FÖRFATTNINGSFÖRSLAG**

Förslag till ändringar i 3 kap 1, 5 och 9 §§ FBL

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap

1 §

Fastighetsbildning skall ske så, att varje fastighet som nybildas eller ombildas blir med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar varaktigt lämpad för sitt ändamål. Härvid skall särskilt beaktas att fastigheten får lämplig utformning och tillgång till behövliga vägar utanför sitt område samt att fastighet, som skall användas för bebyggelse, kan få godtagbara anordningar för vatten och avlopp.

Fastighetsbildning skall ske så, att varje fastighet som nybildas eller ombildas blir med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar lämpad för sitt ändamål. Härvid skall särskilt beaktas att fastigheten får lämplig utformning och tillgång till behövliga vägar utanför sitt område. I fråga om fastighet, som skall användas för bebyggelse, skall särskilt beaktas att fastigheten kan få godtagbara anordningar för vatten och avlopp samt att fastigheten får en sådan utformning som behövs för en god miljö.

Kan fastighet, som skall nybildas eller ombildas för nytt ändamål, icke antagas få varaktig användning för sitt ändamål inom överskådlig tid eller finnes med hänsyn till ändamålets art och övriga omständigheter ändamålet böra tillgodoses på annat sätt än genom fastighetsbildning, får fastighetsbildningen ej äga rum.

Kan fastighet, som skall nybildas eller ombildas för nytt ändamål, icke antagas få användning för sitt ändamål inom överskådlig tid eller finnes med hänsyn till ändamålets art och övriga omständigheter ändamålet böra tillgodoses på annat sätt än genom fastighetsbildning, får fastighetsbildning ej äga rum.

1988-06-30

## Nuvarande lydelse

5 §

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.

9 §

Fastighetsbildning får äga rum, även om fastighet som nybildas eller ombildas icke blir varaktigt lämpad för sitt ändamål, såvida fastighetsindelningen förbättras och en mer ändamålsenlig indelning icke motverkas.

## Föreslagen lydelse

Lantbruksfastighet skall för att anses lämpad för sitt ändamål ha sådan storlek, sammansättning och utformning att det företag som skall bedrivas på fastigheten är ekonomiskt godtagbart. Vid tillämpningen skall utom annat de regionalpolitiska förutsättningarna beaktas.

Fastighetsbildning får äga rum, även om fastighet som nybildas eller ombildas icke blir lämpad för sitt ändamål, såvida fastighetsindelningen förbättras och en mer ändamålsenlig indelning icke motverkas.

Fastighetsbildning, vid vilken fastighet som nybildas eller ombildas icke blir lämpad för sitt ändamål, får även äga rum i fall då fastighetsbildningen främjar värden av natur- eller kulturmiljön.

1988-06-30

**LAGAR OCH FÖRKORTNINGAR**

Fastighetsbildningslagen (1970:988) (FBL)

Jordförvärvslagen (1979:230)

Lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark  
(skötsellagen)

Skogsvårdslagen (1979:429)

Naturvårdslagen (1964:822)

Lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter  
(samfällighetsförvaltningslagen)

Anläggningslagen (1973:1149)

Plan- och bygglagen (1987:10)

Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.  
(naturresurslagen)

Miljöskyddslagen (1969:387)

Fiskeriförordningen (1982:126)

Vattenlagen (1983:291)

Lagen (1981:533) om fiskevårdsområden

Fastighetsbildningsmyndighet (FBM)

Lantmäteriverket (LMV)



1988-06-30

**1 UTREDNINGSUPPDRAGET**

Regeringen uppdrog genom beslut den 10 september 1987 åt lantmäteriverket (LMV) att i samråd med berörda myndigheter göra den översyn av reglerna i fastighetsbildningslagen som är motiverad av 1987 års ändringar i jordförvärvslagen. Översynen bör enligt regeringsbeslutet avse de regler som gäller för bildande av jord- och skogsbruksfastigheter samt bestämmelserna om bildande av bostadsfastigheter på landsbygden.

I regeringsbeslutet hänvisas till att riksdagen hade bifallit vad bostadsutskottet hade hemställt i betänkandet BoU 1986/87:14 om vissa fastighetsrättsliga frågor. Riksdagen hade uttalat bl a att reglerna i fastighetsbildningslagen borde ses över med anledning av förslagen i prop 1986/87:122. Dessa förslag hade lett till de nyss berörda ändringarna i jordförvärvslagen (JoU 1986/87:24, rskr 299, SFS 1987:468).

Bostadsutskottets betänkande 1986/87:14 och riksdagens nyss nämnda beslut hade föranletts av riksdagsmotioner i vilka hade aktualiserats frågor om huruvida fastighetsbildningslagen är lämpligt utformad i förhållande till önskemål att bilda fastigheter för deltidjordbruk respektive fastigheter för bostadsändamål med kompletterande möjligheter till viss djurhållning och odling m m.

I motionen 1985/86:Bo407 (fp) hade föreslagits ett riksdagsuttalande till vägledning för fastighetsbildningsmyndigheterna om att det skall vara möjligt att bilda bostadsfastigheter på landet med en större yta

1988-06-30

än ca 5 000 kvadratmeter, vilken omfattning motionärerna ansåg vara den största nu förekommande. I motion 1985/86:Bo408 (m) hade begärts ett regeringsförslag om ändringar i fastighetsbildningslagen i motsvarande syfte att större bostadsfastigheter skall kunna bildas på landsbygden. Motionären anförde i huvudsak att frågan har betydelse för att göra landsbygden mer levande. Bl a barnfamiljer som vill bösätta sig på landsbygden ser det som en fördel om tomten är så stor att hästar och får kan beta där och utrymme finns för odling av grönsaker m m. Någon knapphet på mark råder enligt motionären i regel inte. Det nuvarande livsmedelsöverskottet talar närmast för att all jordbruksmark inte behövs för sitt ursprungliga ändamål.

I motionerna 1985/86:Bo427 (fp) samt 1986/87:Bo409 (fp) och 1986/87:Bo419 (s) hade också begärts att regeringen skulle lägga fram förslag till ändrade lagregler. Dessa motionsyrkanden var inriktade på att främja fastighetsbildningen för deltidjordbruk. Även dessa yrkanden motiverades av hänsynen till en levande landsbygd. Därutöver anfördes regionalpolitiska skäl och miljövårdsskäl: hänsynen till det öppna landskapet.

Bostadsutskottet anförde med anledning av motionerna bl a följande.

Även om fastighetsbildningslagen, såsom framhållits, medger en anpassning till gällande jordbrukspolitiska riktlinjer, kan det finnas skäl att se över regelsystemet när riktlinjerna ändras. Det är därvid naturligt att inte bara reglerna för bildande av jord- och skogsbruksfastigheter ses över utan att även de be-

1988-06-30

stämmelser som reglerar bildande av bostadsfastigheter på landsbygden blir föremål för överväganden. Det torde ofta i praktiken vara svårt att dra gränsen mellan de omständigheter som motiverar bildande av en fastighet för deltids- eller fritidsjordbruk och bildandet av en fastighet för bostadsändamål, men där det finns önskemål om utrymme för enklare djurhållning och odlingar av skilda slag. Sådana kompletterande möjligheter på en bostadsfastighet kan ofta vara ekonomiskt och boendemässigt värdefulla för dess innehavare.

Utredningsarbetet har i enlighet med direktiven omfattat såväl frågor om fastighetsbildning för jord- och skogsbruksändamål som frågor om fastighetsbildning för bostadsändamål på landsbygden. Förslag till lagändringar redovisas i dessa frågor.

I promemorian ingår också ett avsnitt om fastighetsbildning för fiske och fiskodling, som enligt LMVs bedömning kan ha intresse i anslutning till frågor om glesbygdsutveckling. Avsnittet har fristående karaktär i förhållande till de övriga behandlade frågorna och innehåller inga förslag till lagändringar.

LMV har under utredningsarbetet haft samråd med lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, naturvårdsverket, planverket, fiskeristyrelsen, glesbygdsdelegationen, riksantikvarieämbetet, riksskatteverket, Svenska kommunförbundet och Lantbrukarnas riksförbund. Antalet samrådsorgan har alltså varit relativt stort. Samrådet har därför inte inriktats på att finna fram till lösningar som alla samrådsparter i varje detalj kan ena sig om. Samrådet har gått till så att LMV inledningsvis har inhämtat vägledande synpunkter från

1988-06-30

samrådsorganen, därefter utarbetat förslag, inhämtat samrådsorganens synpunkter på förslagen och sedan gjort en slutbearbetning. Samrådets omfattning har självfallet varierat beroende på att flera av samrådsorganen berörs av det aktuella ämnet över ett brett register av frågor medan några bara berörs i visst avseende. Förevarande förslag stämmer enligt LMVs bedömning i sina huvuddrag överens med de synpunkter som framförts under samrådet. LMV förutsätter emellertid att samrådsorganen får tillfälle att redovisa synpunkter i remissbehandlingen.

1988-06-30

## 2 GÄLLANDE BESTÄMMELSER

### *Fastighetsbildning*

Fastighetsbildning är en i enlighet med fastighetsbildningslagen (FBL) företagen åtgärd genom vilken den gällande indelningen i fastigheter ändras. Fastighetsbildning sker såsom fastighetsreglering om den avser ombildning av existerande fastigheter och såsom avstyckning, klyvning eller sammanläggning om den avser nybildning av fastighet.

Fråga om fastighetsbildning prövas vid förrättning, som handläggs av fastighetsbildningsmyndighet (FBM). Vid fastighetsbildningsförrättning består FBM av en förrättningslantmätare. Dessutom skall två gode män ingå i myndigheten när förrättningslantmätaren finner att det behövs eller när sakägare begär det, om det inte föranleder oskäligt dröjsmål.

FBM skall vid behov samråda med de myndigheter som berörs av åtgärden. Så t ex sker samråd med bl a lantbruksnämnden vid fastighetsbildning för jord- eller skogsbruksändamål och med bl a byggnadsnämnden vid fastighetbildning för bostadsändamål.

Fastighetsbildningsfråga tas normalt upp på ansökan av fastighetsägare. Om fastighetsbildning skall få ske eller inte beror av villkor av olika slag som anges i FBL. Det finns dels villkor som reglerar förhållandet mellan fastighetsägare som berörs av den sökta åtgärden, dels villkor som reglerar frågan om fastighetsbildningens tillåtlighet med hänsyn till allmänna intressen.

1988-06-30

Fastighetsbildningsvillkor som tar sikte på förhållandet mellan berörda fastighetsägare blir aktuella särskilt vid fastighetsreglering. Sådana villkor finns bl a i 5, 6 och 7 kap FBL. I den begränsade mån som det finns anledning att beröra villkor av detta slag i förvarande utredning sker detta längre fram i sitt sammanhang.

#### *Villkor för fastighetsbildning (3 kap FBL)*

Villkoren för fastighetsbildning med hänsyn till allmänna intressen är samlade i 3 kap FBL. Villkoren är gemensamma för all fastighetsbildning. De gäller alltså t ex såväl vid fastighetsreglering som vid avstyckning. Kapitlet innehåller allmänna lämplighets- och planvillkor (1-4 §§), särskilda bestämmelser beträffande jordbruk, skogsbruk och fiske (5-8 §§), undantagsbestämmelser (9-10 §§) samt bestämmelser om fastighetsbildning över kommungräns (11 §). 4 och 11 §§ saknar intresse i förevarande utredning. De övriga paragraferna i kapitlet innehåller i huvudsak följande.

Enligt de allmänna lämplighetsvillkoren i 1 § fordras att en fastighet som nybildas eller ombildas skall bli varaktigt lämpad för sitt ändamål med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar. Paragrafen innehåller också vissa påpekanden om förhållanden som skall beaktas vid lämplighetsprövningen. I andra stycket finns ett aktualitetsvillkor samt en bestämmelse som anger att fastighetsbildning inte får äga rum i fall då ändamålet med hänsyn till sin art och övriga omständigheter bör tillgodoses på annat sätt (t ex genom upplåtelse av nyttjanderätt).

Planvillkor finns i 2 och 3 §§. Enligt 2 § får fastighetsbildning inte ske i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Gäller naturvårdsföreskrifter

1988-06-30

eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning skall fastighetsbildning ske så att syftet med bestämmelserna inte motverkas. Enligt 3 § får fastighetsbildning i område som inte omfattas av detaljplan inte ske om åtgärden skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området.

I fråga om jordbruksfastigheter och skogsbruksfastigheter har för tillämpningen av det allmänna lämplighetskravet i 1 § gjorts särskilda preciseringar av kravets innebörd i 5 §. Enligt 5 § första stycket skall jordbruksfastighet för att anses lämpad för sitt ändamål ha sådan storlek, sammansättning och utformning att den medger tillfredställande lönsamhet hos det företag som skall bedrivas på fastigheten. Skogsbruksfastighet skall enligt 5 § andra stycket för att anses lämpad för sitt ändamål ha sådan storlek och utformning att den medger ekonomiskt tillfredställande skogsdrift.

Villkoren i 5 § har - liksom för övrigt också bestämmelserna i 6-10 §§ - gällt allsedan FBL trädde i kraft år 1972. Det framgår av lagmotiven (prop 1969:128) att bl a villkoren i 5 § utformades med utgångspunkt från 1967 års riktlinjer för jordbrukspolitiken.

Särskilda föreskrifter till skydd för jordbruksnäringen finns i 6 §. Fastighetsbildning som berör jordbruksfastighet får enligt dessa föreskrifter äga rum bara om åtgärden är till övervägande nytta för jordbruksnäringen. I fall då fastighetsbildning för annat ändamål berör jordbruksfastighet får åtgärden dock ske om den inte medför olägenhet av någon betydelse för jordbruksnäringen.

1988-06-30

Enligt en bestämmelse i 7 § får mark som är avsedd för skogsbruk inte indelas på sådant sätt att möjligheten att ekonomiskt utnyttja skogen undergår försämring av någon betydelse. Bestämmelsen innebär hinder mot skadlig parcellering av skogsmark och andra ändringar som leder till försämrade arrondering av skogskiftena.

Särskilda bestämmelser till skydd för fiskevården finns i 8 §. Huvudregeln i paragrafen går ut på att fiske inte får uppdelas genom fastighetsbildning på sätt som medför olägenheter av någon betydelse för fiskevården. Till huvudregeln finns i samma paragraf vissa undantagsbestämmelser.

Till lämplighetsvillkoren i 1 och 5 §§ har fogats en undantagsbestämmelse i 9 § för att det skall vara möjligt att få till stånd förbättringar i fastighetsindelningen också i fall då lämplighetsvillkoren inte är uppfyllda. Villkoret är att fastighetsindelningen förbättras och att en mer ändamålsenlig indelning inte motverkas.

För att tillgodose behov av fastighetsbildning för ändamål av stort samhällsintresse finns i 10 § en regel om undantag från de särskilda bestämmelserna till skydd för jordbruksnäringen och skogsbruket. Exempelvis behov av bostäder, industrier, kommunikationer och kulturella anläggningar kan på detta sätt tillgodoses om fastighetsbildningen är till övervägande nytta från allmän synpunkt.



1988-06-30

### 3            **REFORMBEHOVET**

Som berörts i det föregående avser utredningsuppdraget två frågor, av vilka den ena gäller reglerna om bildande av jord- och skogsbruksfastigheter. I förevarande avsnitt diskuteras vilka reformbehov som föreligger med anknytning till dessa regler.

Reformbehovet utgörs sammanfattningsvis av ett behov att anpassa FBL till ändrade förutsättningar för jordbruksnäringen och till en ändrad jordbrukspolitik.

#### *Ny jordbrukspolitik*

Sedan 1977 års jordbrukspolitiska beslut gäller som ett delmål för jordbrukspolitiken att denna skall ges en sådan inriktning att jordbruket och därtill knutna verksamheter kan medverka i en aktiv regionalpolitik. Ett annat delmål är att de ekologiska och miljömässiga aspekterna på jordbruket särskilt skall beaktas. Jordbruket och livsmedelsproduktionen måste således liksom all annan verksamhet ta hänsyn till kravet på en god miljö och till behovet av en långsiktig hushållning med våra naturresurser.

Jordbruk bör enligt samma beslut bedrivas i hela landet av bl a beredskapskäl och även för att främja en regional balans med hänsyn till den betydelse som jordbruket har för sysselsättningen i bygder där det råder brist på andra arbetstillfällen. Innebörden av dessa mål har också bekräftats och förtydligats genom 1985 års jordbrukspolitiska beslut.

1988-06-30

Behov av en ändrad jordbrukspolitik har uppkommit bl a till följd av att Sverige har en överskottsproduktion av spannmål. Utvecklingen under senare år av priserna på världsmarknaden tillsammans med bedömningen att priserna förväntas bli låga under en följd av år har gjort det nödvändigt att finna alternativ till spannmålsproduktion. Diskussionen om att både på kort och lång sikt finna alternativ till spannmålsproduktion genom alternativ markanvändning skall ses mot denna bakgrund. I enlighet med förslagen i regeringens proposition 1986/87:122 har genomförts ändringar i jordförvärvslagstiftningen. Dessa ändringar har betydelse för fastighetsbildningsverksamheten. Bl a har jordförvärvslagets bestämmelser om förvärvshinder av rationaliseringsskäl ändrats i liberaliserande riktning. De regionalpolitiska aspekterna har getts ökad betydelse.

Jord- och skogsbruket utgör basnäringar i vårt land. I vissa delar av landet är sysselsättningen inom jord- och skogsbruket av väsentlig regional betydelse. Staten har sedan länge medverkat i rationaliseringen av näringarna. Ett av medlen för rationaliseringspolitiken är FBL. Fastighetsstrukturen medför särskilt i vissa glesbygder ofta svårigheter att rationellt kunna utnyttja jord- och skogsbruksmarken. Med utgångspunkt från den enskilde fastighetsägaren finns ofta ett behov av att fortgående kunna anpassa fastigheten till förändringar i omvärlden och utifrån egna önskemål. Från samhällets sida kan en ändrad fastighetsindelning vara önskvärd för att förbättra ägostrukturen, få till stånd en ändamålsenlig markanvändning eller skapa förutsättningar för samhällsnyttiga investeringar. De villkor som ställs upp

1988-06-30

i 3 kap FBL utgör normer för avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen när det gäller alla typer av fastighetsbildningsåtgärder.

Ändringarna i jordförvärvslagen från den 1 juli 1987 kännetecknas av minskade ambitioner när det gäller rationaliseringen i jordbruksmark, ökat hänsynstagande till regionala förutsättningar, ökade möjligheter att ta jordbruksmark ur jordbruksproduktion samt vissa hänsynstaganden till landskapsvården. Fortfarande skall dock gälla som övergripande mål att familjelantbruket skall vidmakthållas, skogsbrukets rationalisering skall främjas samt möjligheterna att i utpräglade glesbygder ta till vara sysselsättningen i jordbruket och skogsbruket skall beaktas. Andra syftet med ändringarna är att skapa förutsättningar att hålla landsbygden levande, öka omsättningen av fastigheter och förenkla prövningsförfarandet.

#### *Regionalpolitik*

Reformbehovet föranleds mot denna bakgrund främst av strävandena att bilda från regionalpolitisk synpunkt ändamålsenliga företag. Detta anges vara en grundläggande princip i jordförvärvslagen. Någon motsvarande bestämmelse som tar hänsyn till jord- och skogsbrukets regionala betydelse finns inte i FBL. Tillämpningen av FBL skall dock inom tämligen vida ramar kunna anpassas till den vid varje tidpunkt gällande målsättningen för jord- och skogbrukspolitiken. Denna anpassning har hittills i stor utsträckning skett med tillämpning av vissa bestämmelser i FBL som lagtekniskt har karaktär av undantagsregler (3:9 och 3:10). Från flera synpunkter är det dock otillfredsställande att undantagsbestämmelser får

1988-06-30

dominerande betydelse för en längre tid. I den nu aktuella översynen bör det klaras ut vilka regionalpolitiska hänsynstaganden som skall göras vid fastighetsbildning. Vid fastighetsbildning som berör jord- och skogbruksmark bör FBM på det hela taget ges vidgade ramar att göra anpassningar motiverade av de särskilda förhållanden som gäller för näringslivet och sysselsättningen i olika bygder.

Det regionalpolitiska hänsynstagandet exemplifieras i förarbetena till ändringarna i jordförvärvslagen främst genom målsättningen att söka ta till vara sysselsättningsmöjligheterna i jord- och skogsbruket inom glesbygder. Detta anges bl a kunna ske genom att med stöd av jordförvärvslagen vägra tillstånd till förvärv om egendomen behövs för att främja sysselsättningen på orten. Egendomen kan behövas för att stärka sysselsättningsunderlaget för en redan etablerad jord- och skogsbruksföretagare på orten. Vidare kan egendomen behöva användas i kombination med annan verksamhet. Tillstånd kan också vägras om förvärvaren inte avser att bruka egendomen och i särskilda fall kan förvärvstillstånd förenas med villkor om bosättning och brukning. Den regionalpolitiska tillämpningen avses ske i överensstämmelse med länsstyrelsens och kommunens program för sysselsättningen inom jordbruket, trädgårdsnäringen och skogsbruket. En viss samordning skall också ske med den områdesindelning som gäller till grund för stödgivningen till företag i glesbygder.

I fastighetsbildningssammanhang bör nu ges ökat utrymme för regionalpolitiska aspekter. Detta kan lagtekniskt uppnås på flera olika sätt. I första hand anknyter reformbehovet emellertid till det särskilda

1988-06-30

lämplighetskravet för jordbruksfastighet i 3:5 första stycket FBL. Detta lämplighetskrav utgörs av ett krav att den aktuella fastigheten skall ha sådan storlek, sammansättning och utformning att den medger tillfredsställande lönsamhet hos jordbruksföretaget på fastigheten. Detta krav bör ändras på sådant sätt att också fastigheter som inte ger full lönsamhet kan godtas om regionalpolitiska skäl motiverar det.

#### *Deltidsjordbruk*

Ändringarna i jordförvärvslagen medför ökade möjligheter att förvärva deltidjordbruk. Detta har avsetts öka möjligheterna att framför allt i glesbygder bevara det varierade skogs- och odlingslandskapet. Deltidjordbruket kan också ha en betydelse för en levande landsbygd genom att ge människor en ökad möjlighet att bo i en miljö de föredrar. Härutöver har anförts att regionalpolitiska hänsyn kan utgöra särskilda skäl för att nybilda deltidjordbruk. Deltidjordbruket har blivit en företagsform som på ett helt annat sätt än tidigare måste godtas av jordbrukspolitiken i stora delar av landet av det skälet att ambitionsnivån i strukturrationaliseringen har sänkts.

Det särskilda lämplighetsvillkoret för jordbruksfastigheter i 3:5 första stycket FBL, vilket som redan sagts utgörs av ett lönsamhetskrav, innebär enligt vad som framgår av lagmotiven i princip ett krav att jordbruksföretaget skall vara sådant att det ger sin innehavare full sysselsättning. Nybildning av deltidjordbruk är inte förenlig med bestämmelsen i fråga. Fastighetsbildning avseende deltidjordbruk kan dock ske undantagsvis med stöd av undantagsbestämmelserna i 3:9 FBL.

1988-06-30

I övervägandena om deltidjordbruket bör man skilja mellan nybildningsfallet och ombildningsfallet. Lön-samhetskravet i 3:5 liksom också undantagsbestäm-melserna i 3:9 FBL är tillämpliga i båda fallen. Det som förut sagts om en ändrad syn på deltidjordbruket innebär i första hand att 3:5 bör ändras så att del-tidsjordbruket kan godtas i ökad utsträckning vid prövning enligt denna paragraf i ombildningsfall.

Frågan i vad mån också nybildning av deltidjordbruk är förenlig med nuvarande jordbrukspolitiska mål är väsentlig. Översynen av jordförvärvslagen ger ingen direkt vägledning i denna fråga. Ökade möjligheter att förvärva deltidjordbruk behöver inte innebära att det också skall vara möjligt att nybilda deltid-jordbruk i en ökad omfattning. I nästan alla landets jordbruksbygder finns ett stort antal mindre jord-bruksfastigheter som lämpar sig för bosättning och deltidjordbruk. Nybildning av deltidjordbruk i en större omfattning skulle på sikt kunna innebära att förutsättningarna försämrats i avgörande grad för att vidmakthålla en rationellt bedriven jordbruksproduk-tion med familjejordbruket som den dominerade före-tagsformen.

Trots det sagda finns det inte anledning att i lagen ställa andra krav vid nybildning än vid ombildning. En sådan lösning skulle strida mot den i FBL till-lämpade lagtekniken. Den åtskillnad som i praktiken måste göras mellan nybildning och ombildning finns det utrymme för inom ramen för tillämpningen.

1988-06-30

### *Skogsbruksfastigheter*

Även för skogsbruksfastigheterna finns uppställt ett ekonomiskt krav. Enligt 3:5 andra stycket FBL skall skogsbruksfastigheter för att anses lämpade för sitt ändamål ha sådan storlek och utformning att de medger ekonomiskt tillfredsställande skogsdrift. Bestämmelsen gäller för fastigheter som helt eller till övervägande del består av skogsmark. För kombinerade jord- och skogsbruksfastigheter gäller i stället första stycket i paragrafen.

Frågan om innebörden av bestämmelsens krav på ekonomiskt tillfredsställande skogsdrift har något berörts i förarbetena. Det som sägs kan sammanfattas i tre punkter. För det första påpekas att kravet bör förstås så att skogsdriften på fastigheten skall framstå som från ekonomisk synpunkt tillfredsställande i betraktande av de naturligt givna förutsättningarna. Kravet i fråga bör därför inte anses uppfyllt om det finns möjligheter att med annan fastighetsutformning uppnå avsevärt bättre resultat. För det andra görs bedömningen att lämplighetskravet endast torde medge bildandet av relativt stora fastigheter. Som skäl för denna bedömning hänvisas till mekaniseringen av skogsbruket, vilken ökar kraven på skogsbruksfastigheternas storlek. Endast ett begränsat antal befintliga fastigheter inom privatskogsbruket torde enligt den i propositionen redovisade bedömningen uppfylla lämplighetskravet. För det tredje noteras i fråga om skogsbruksfastighets omfattning att det inte är möjligt att ange några bestämda riktlinjer till ledning för de fastighetsbildande organen i detta avseende.

1988-06-30

I anslutning till den gjorda referensen till den befintliga storleksstrukturen i privatskogsbruket kan anmärkas följande. Enligt uppgifter i strukturutredningens betänkande (SOU 1983:71 s 67) grundade på 1976 års lantbruksräkning omfattade vid den sistnämnda tidpunkten c:a 80 % av antalet rena skogsbruksfastigheter i landet mindre areal än 50 ha.

I tillämpningen torde - med hänvisning till övergripande jordbrukspolitiska riklinjer - fram till 1987 års översyn av dessa riktlinjer ha ansetts att ett skogsbruksföretag som avses bli långsiktigt bestående som en självständig enhet skall ha eller inom en rimlig framtid förväntas få ett sådant arealunderlag att brukaren kan få en tillfredställande försörjning. Kravet på tillfredställande försörjning har tolkats som ett krav att brukaren skall beräknas få sin huvudsakliga sysselsättning och inkomst på företaget. Det sagda innebär, med viss schematisering, avkastningskrav motsvarande en areal av storleksordningen 200 ha eller mera, beroende på bonitet och läge i landet. Samtidigt är det emellertid väsentligt att undantagsbestämmelserna i 3:9 FBL har gett möjlighet till undantag från kravet i 3:5 andra stycket FBL i fall då den aktuella åtgärden har inneburit en förbättring av fastighetsindelningen, t ex såsom ett led i en successiv uppbyggnad.

Det finns inga närmare uppgifter om hur tillämpningsfallen i praktiken fördelar sig mellan huvudregeln i 3:5 FBL och undantagsbestämmelsen i 3:9 FBL, men en allmän uppfattning är att undantagsbestämmelsen har haft större betydelse än huvudregeln.



1988-06-30

Ett övergripande mål för jordförvärvslagen är att främja skogsbrukets rationalisering. Pågående arbete att genom fastighetsreglering och successiv struktur-rationalisering förbättra fastighetsindelningen i ägosplittrade skogsområden skall således fortsätta. Om det är av särskild betydelse från regionalpolitisk synpunkt bör förvärvstillstånd vidare vägras vid förvärv av skogsfastigheter om förvärvaren inte avser att själv bruka egendomen och egendomen behövs av sysselsättnings-skäl.

Mot bakgrund av gjorda erfarenheter bör lämplighetskravet på skogsbruksfastighet ses över. Inriktningen bör därvid vara densamma som förut angetts i fråga om lämplighetskravet för jordbruksfastighet. Bestämmelsen bör alltså ges en sådan utformning att den ger ökat utrymme för en nyanserad tillämpning.

Uppbyggnaden av skogsfastigheter bör på samma sätt som uppbyggnaden av jordbruksfastigheter och kombinerade jord- och skogsbruksfastigheter kunna ske med tillämpning av huvudreglerna i 3:5 FBL. Den successiva uppbyggnaden har hittills skett i stor utsträckning med tillämpning av undantagsbestämmelserna i 3:9 FBL.

Från regionalpolitisk synpunkt finns samtidigt behov av att förstärka mindre jordbruksfastigheter med skogsmark för att erhålla ett förbättrat sysselsättningsunderlag för en företagare på orten. Någon principiell skillnad anses inte föreligga vid tillämpningen av jordförvärvslagen mellan detta fall och det fallet den förbättrade sysselsättningen erhålls genom att en ägare av bostadsfastighet, som inrymmer ett s k kombinationsföretag, förvärvar tillskottsmark.

1988-06-30

I dessa situationer är det väsentligt att FBL inte innehåller regler som försvårar den berörda företagsutvecklingen.

En regionalpolitisk aspekt i FBL med det syfte som förut har berörts i fråga om jordbruksfastigheterna bör även omfatta skogsbruksfastigheterna.

*De särskilda skyddsbestämmelserna för jordbruksnäringen och skogsbruket*

I det följande diskuteras eventuella reformbehov beträffande de särskilda skyddsbestämmelserna för jordbruksnäringen i 3:6 FBL och för skogsbruket i 3:7 FBL. Bestämmelserna i 3:6 FBL innebär att fastighetsbildning som berör jordbruksfastighet får ske endast om åtgärden är till övervägande nytta för jordbruksnäringen. Ombildning eller nybildning av fastighet för annat ändamål än jordbruk får dock ske om åtgärden inte medför olägenhet av någon betydelse för jordbruksnäringen. Enligt 3:7 FBL gäller att mark avsedd för skogsbruk inte får indelas på sådant sätt att möjligheterna att utnyttja skogen undergår försämring av någon betydelse. Bestämmelsen innebär ett skydd mot skadlig parcellering av skogsmark och mot annan försämring av behandlingsytornas storlek och form.

Frågan gäller i denna del huruvida bestämmelserna i 3:6 och 3:7 FBL utgör ett tillräckligt skydd från allmän synpunkt för de berörda intressena. Dessa bestämmelser bör skydda familjelantbruket och främja skogsbrukets rationalisering. Redan gjorda struktursatser bör säkerställas. Jord- och skogsbruksfastigheter som lämpar sig för ett rationellt bedrivet familjelantbruk bör inte delas upp. Åtgärder som försvårar planerade och pågående genomgripande fastighetsregleringar och successiva strukturrationaliseringar bör hindras.

1988-06-30

Hittills har reglerna i 3:6 och 3:7 FBL i huvudsak fungerat väl och lämnat ett tillräckligt skydd bl a mot olämplig "hemmansklyvning".

En annan fråga är hur nuvarande bestämmelser kommer att fungera i en framtida situation med regionalpolitiskt motiverade fastigheter som är uppbyggda kring s k kombinerade verksamheter. Från regionalpolitisk synpunkt är det önskvärt att verksamheter och bebyggelse som ingår i ett glesbyggsföretag med betydelse för sysselsättningen på orten inte tillåts avskiljas från fastigheten. Av denna anledning har övervägts om 3:6 behöver tillföras en regionalpolitisk aspekt som särskilt skulle behandla en skadlig uppsplittring av ett glesbyggsföretag.

Det synes emellertid inte vara nödvändigt att föreslå ändring i 3:6 FBL. Det skydd som paragrafen ger jordbruksnäringen synes kunna fungera som ett skydd också för regionalpolitiskt betingade företag som drivs med en jordbruksfastighet som bas. Det bör t ex vara oförenligt med lagens lydelse och mening att genom fastighetsbildningsåtgärd avskilja markområde från glesbyggsföretag av betydelse för sysselsättningen på orten. Denna typ av åtgärd bör således betraktas vara en åtgärd som är till olägenhet för jordbruksnäringen från regionalpolitisk synpunkt.

Hittillsvarande tillämpning av 3:6 FBL har medfört att avskiljande av bostadsbyggnader från utvecklade eller utvecklingsbara lantbruksföretag har kunnat hindras i de flesta fall när jordbruksdriften har haft behov av dessa byggnader. För mindre jordbruksfastigheter har det däremot inte varit möjligt att på

1988-06-30

motsvarande sätt hindra avstyckning av bostadsbyggnader. I samband med jord- och skogsbrukets strukturrationalisering kvarstår ofta överloppsbyggnader som inte behövs för jordbruksdriften. Det är då i och för sig lämpligt att byggnaderna avstyckas för annat ändamål.

I andra fall när det inte är ett allmänt intresse att rationalisera jord- eller skogsbruksfastighet kan en mindre jordbruksfastighet vara lämplig för deltidjordbruk. Möjligheterna att etablera deltidjordbruk hänger i avgörande grad samman med att en lämplig bostad finns på fastigheten för permanent bosättning. Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga om det är förenligt med de regionalpolitiska strävandena att medge avstyckning av bostadsbyggnad från fastighet som är lämplig för deltidjordbruk. Då resultatet av en sådan åtgärd blir en ofullständig restfastighet som inte behövs för jord- eller skogsbrukets strukturrationalisering är åtgärden inte till övervägande nytta för jordbruksnäringen.

Med avseende på fall av det berörda slaget bör nuvarande praxis vid tillämpning av 3:6 FBL i samband med avskiljande av bostad från mindre jordbruksfastighet skärpas med hänsyn till den nu aktuella inriktningen av jordbrukspolitik. Detta synes kunna ske inom ramen för den gällande lagtexten. LMV återkommer till frågan i samband med de allmänna motiven till föreslagna ändringar i 3:5 FBL.

#### *Landskapsvård*

I det följande redovisas överväganden i frågan om hur de miljömässiga och ekologiska aspekterna på jordbruket särskilt kan tas tillvara i fastighetsbildningssammanhang. Vid översynen av jordförvärvslagen

1988-06-30

(prop 1986:87:122 s 28) anfördes att det från landskapsvårdssynpunkt är angeläget att nuvarande landskapsbild med åker- och hagmarker såvitt möjligt bevaras inom vissa områden. Av denna anledning infördes bestämmelser om visst hänsyntagande till naturvårdens och kulturminnesvårdens intressen i jordförvärvslagen och skötsellagen. LMV har övervägt om det finns behov av bestämmelser med liknande syfte i FBL.

En avsikt att vårda det öppna landskapet utgör inte ett tillräckligt och självständigt fastighetsbildningsändamål. Detta har att göra med att landskapsvården av naturliga skäl normalt är kopplad till något primärt markanvändningsändamål, t ex jordbruket. Ett landskapsvårdsintresse utan en sådan anknytning blir i alltför hög grad beroende av rent personliga förutsättningar.

I många fall kan dock landskapsvårdsintresset på ett naturligt sätt kombineras med ett fastighetsbildningsändamål. Så kan t ex vara fallet vid utformningen av en bostadsfastighet i anslutning till bebyggelse. En mindre djurhållning tillsammans med en permanent bosättning kan vara fördelaktig med hänsyn till närmiljön samt bidra till att landskapet hålls öppet. Överväganden i denna del har att göra med ändamålet att bilda bostadsfastigheter och redovisas därför i ett senare avsnitt.

I allmänhet torde landskapsvårdsintresset i förekommande fall kunna beaktas vid fastighetsbildning inom ramen för de allmänna lämplighets - och planvillkoren samt de särskilda bestämmelserna beträffande jordbruk, skogsbruk och fiske. Det har emellertid i

1988-06-30

praxis visat sig önskvärt att med hänsyn till ett natur- eller kulturminnesvårdsintresse undantagsvis kunna medge fastighetsbildning som annars inte är helt förenlig med lämplighetsvillkoren i FBL. I ett senare avsnitt skall diskuteras behovet av att införa möjlighet till sådana undantag. Behovet av en undantagsbestämmelse i detta avseende har samband med den situation som har inträtt för landskapsvården i och med att jordbruket på många håll inte längre kan svara för ett öppet och varierat landskap.

#### **Vattenbruk**

Av regionalpolitiska skäl finns ofta behov av att finna kompletterande verksamheter till jord- och skogsbruk i glesbygder. En näringsgren med sannolikt betydande utvecklingsmöjligheter i detta sammanhang är vattenbruket och fisket.

I det regionalpolitiska perspektivet har ansetts finnas skäl att belysa möjligheterna att med stöd av FBL till skapa rättigheter för fiskodlare som äger fastighet att bedriva kassodling inom vattenområde. Det har också övervägts om vattenbruksnäringens intressen behöver upptas i de allmänna lämplighetsvillkoren. Analysen visar att reformbehov i de nämnda avseendena inte föreligger för närvarande.

#### **Fastighetsbildning för bostadsändamål på landsbygden**

Regeringens uppdrag till LMV inbegriper också översyn av bestämmelserna om bildande av bostadsfastigheter på landsbygden. Också i denna del är översynen begränsad till vad som kan anses ha samband med

1988-06-30

ändringarna i jordförvärvslagen. I bostadsutskottets betänkande anges att det är naturligt att inte bara reglerna för bildande av jord- och skogsbruksfastigheter ses över utan att även de bestämmelser som reglerar bildande av bostadsfastigheter på landsbygden blir föremål för överväganden. Det pekas i betänkandet på att det i praktiken ofta torde vara svårt att dra gränsen mellan de omständigheter som motiverar bildande av en fastighet för deltids- eller fritidsjordbruk och bildandet av en fastighet för bostadsändamål där det finns önskemål om utrymme för enklare djurhållning och odlingar av skilda slag. Sådana kompletterande möjligheter på en bostadsfastighet kan enligt utskottet ofta vara ekonomiskt och boendemässigt värdefulla för dess innehavare.

Frågan om bostadsfastigheter på landsbygden hade behandlats i två av de motioner till vilka utskottet hänvisade avslutningsvis i sitt betänkande. I motion 1985/86:Bo407 (fp) föreslogs ett riksdagsuttalande till vägledning för FBM om att det skall vara möjligt att bilda bostadsfastigheter på landet med en större yta än ca 5 000 kvadratmeter. I motion 1985/86:Bo408 (m) begärdes ett regeringsförslag om ändringar i FBL i syfte att större bostadsfastigheter skulle kunna bildas på landsbygden. Motionären anförde i huvudsak att frågan hade betydelse för att göra landsbygden mer levande. Bl a barnfamiljer som ville bosätta sig på landsbygden såg det som en fördel om tomten var så stor att hästar och får kunde beta där och utrymme fanns för odling av grönsaker m m. Någon knapphet på mark rådde enligt motionären i regel inte. Det föreliggande livsmedelsöverskottet talade närmast för att all jordbruksmark inte behövs för sitt ursprungliga ändamål.

1988-06-30

De frågor som sålunda hade tagits upp i motioner och som torde vara närmast åsyftade av bostadsutskottet berör inte i första hand lagreglernas innehåll utan i stället reglernas tillämpning. Lagreglerna är som tidigare har berörts mycket allmänt hållna. Som bostadsutskottet framhöll i anslutning till ett motionsyrkande vid ett tidigare riksmöte (BoU 1984/85:2 s 4 och 12) ger FBL utrymme för ett nyanserat synsätt i fråga om storleken på tomter till bostadsfastigheter.

Frågan om storleken av bostadsfastigheter i landsbygdsområden har samband med de ändrade allmänna förutsättningarna för jordbrukspolitik, regionalpolitiken och naturresurshushållningen. Det finns mot denna bakgrund anledning att se över de principer för fastighetsbildning som redovisades i förarbetena till FBL och som sedan dess har varit vägledande för tillämpningen. I den mån det behövs bör också själva lagtexten ändras.

Behovet av en översyn avser närmast fastighetsbildning för permanentboende. Detta förhållande återspeglas också klart i den allmänna debatt som har förekommit. Det finns emellertid anledning att i förevarande diskussion inbegripa också frågan om fastighetsbildning för fritidsändamål. Också sådan fastighetsbildning kan nämligen tänkas vara beroende av de nyss berörda ändringar som har skett när det gäller allmänna förutsättningar för fastighetsbildning på landsbygden. De restriktiva uttalandena om tomtstorlek i förarbetena till FBL avsåg båda fastighetstyperna. Det slag av fastighetsbildning som uttalandena främst tog sikte på var i själva verket just fastighetsbildning för fritidsändamål.



1988-06-30

I lagtekniskt avseende noteras att uttalandena om tomtstorlek i förarbetena till FBL var knutna helt och hållet till de allmänna lämplighetsvillkoren i 3:1 FBL. Det var inom ramen för prövningen enligt denna paragraf som bl a det allmänna intresset av hushållning med markresurserna skulle tillgodoses, i den mån inte detaljplan eller andra markanvändningsreglerande föreskrifter enligt 3:2 FBL var gällande på platsen. Markhushållningsaspekten angavs uttryckligen av departementschefen i förarbetena till 3:1 FBL som ett av motiven för uttalandena om tomtstorlek.

Sedermera har de lagtekniska förutsättningarna ändrats i ett väsentligt avseende. I anslutning till de successiva ändringar som har skett i planlagstiftningen har räckvidden av bestämmelserna i 3:3 FBL om planmässiga bedömningar vid fastighetsbildning vidgats. Numera gäller generellt för områden som inte omfattas av detaljplan kravet att fastighetsbildning inte får ske om åtgärden skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området.

De planmässiga bedömningar som sålunda skall göras vid fastighetsbildning är avsedda att vägledas av kommunernas översiktsplanering på liknande sätt som gäller för byggande och andra åtgärder som är tillståndspliktiga enligt plan- och bygglagen (SFS 1987:10). Därigenom är sörjt för att fastighetsbildningen i områden utan detaljplan också skall ske med beaktande av markhushållningsreglerna i naturresurslagen (SFS 1987:12). På grund av den väsentliga förstärkning som sålunda har skett av 3:3 FBL som prövningsgrund vid fastighetsbildning när det gäller avvägning mot allmänna intressen som behandlas i den

1988-06-30

fysiska planeringen kan prövningen enligt 3:1 FBL frigöras från dessa aspekter och renodlas till en prövning av den aktuella fastighetens ändamålsenlighet. Det sagda innebär självfallet inte att man kan bortse från förhållandena i omgivningen när man bedömer fastighetens lämplighet.

Det sagda innebär inte att de krav som gäller vid fastighetsbildning har blivit mindre, endast att beaktandet av allmänna planeringsaspekter har omfördelats från 3:1 till 3:3 FBL. Förändringen innebär samtidigt att markhushållningsaspekten blir nära knuten till naturresurslagen och översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen.

Som påpekats tidigare har de allmänna lämplighetsvillkoren i 3:1 FBL en principiell utformning som ger stort bedömningsutrymme vid tillämpningen. Detsamma gäller planvillkoren i 3:3 FBL. Det finns därför närmast anledning att pröva i vad mån den ändrade inriktning av tillämpningen som behövs kan uppnås inom ramen för de gällande bestämmelserna.

1988-06-30

#### 4 ALLMÄNNA MOTIV

##### 4.1 FASTIGHETSILDNING FÖR JORDBRUK OCH SKOGSBRUK M M.

###### *Gällande bestämmelser*

Jord- eller skogsbruksfastighet som nybildas eller ombildas skall med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar bli varaktigt lämpad för sitt ändamål. Detta följer av de allmänna lämplighetsvillkoren (3:1 FBL).

Särskilda bestämmelser beträffande jordbruk, skogsbruk och fiske återfinns i 3:5 t o m 3:8 FBL. Bestämmelserna i 3:5 är av ekonomisk natur. Jordbruksfastighet skall få en storlek och utformning som medger tillfredsställande lönsamhet för jordbruket (första stycket). Motsvarande ekonomiska krav på skogsbruksfastighet är att fastigheten skall medge ekonomiskt tillfredsställande skogsdrift (andra stycket).

Bedömningen skall göras utifrån gällande jordbrukspolitik. Bestämmelsen i första stycket innebär i princip förbud mot bildande av deltidjordbruk som inte ger sin innehavare huvudsakligen full sysselsättning. Sådan fastighetsbildning kan dock genomföras med tillämpning av undantagsbestämmelsen i 3:9 FBL om fastighetsindelningen förbättras och en mer ändamålsenlig indelning inte motverkas. En sådan åtgärd kan ingå som ett led i en successiv rationalisering för att förbättra strukturen i fastighetsbeståndet.

1988-06-30

En skyddsregel för jordbruksnäringen är 3:6 FBL som föreskriver att fastighetsbildningsåtgärd som berör jordbruksfastighet endast får äga rum om åtgärden är till övervägande nytta för jordbruksnäringen. Sker fastighetsbildningen för annat ändamål än jordbruk, är åtgärden tillåten om den inte medför olägenhet av någon betydelse för jordbruksnäringen. Det är enligt motiven främst åtgärdens inverkan på jordbrukets produktionskostnader som skall beaktas. Bestämmelsen lägger därför hinder i vägen för uppdelning av större eller medelstora jordbruksfastigheter. Avskiljande av byggnader som behövs för en lönsam jordbruksproduktion är på samma sätt heller inte tillåtet.

För skogsbruket finns en motsvarande skyddsregel i 3:7 FBL. Mark som är avsedd för skogsbruk får inte indelas på sådant sätt att möjligheten att ekonomiskt utnyttja skogen undergår försämring av någon betydelse. Bestämmelsen är av ekonomisk natur och innebär förbud mot parcellering och försämrad arrondering av skogsfastigheter.

Om fastighetsbildning är till övervägande nytta från allmän synpunkt får åtgärden äga rum även om den strider mot vad som föreskrivits i 3:6 och 3:7 till skydd för jordbruksnäringen och skogsbruket (3:10 FBL). Denna bestämmelse har tillkommit för att lösa markanvändningskonflikter mellan jord- och skogsbruksnäringen och andra samhällsintressen. Det är främst behov av bostäder, industrier och kommunikationer m m som avses kunna tillgodoses med bestämmelsen. Det förutsätts i allmänhet att åtgärden har stöd i översiktlig planläggning för ett område. Bestämmelsen

1988-06-30

har även utnyttjats för att tillgodose behov av fastighetsbildning i samband med beviljande av glesbygdsstöd.

#### *Förslag*

3:5 FBL föreslås få följande lydelse. Lantbruksfastighet skall för att anses lämpad för sitt ändamål ha sådan storlek, sammansättning och utformning att det företag som skall bedrivas på fastigheten är ekonomiskt godtagbart. Vid tillämpningen skall utom annat de regionalpolitiska förutsättningarna beaktas.

#### *Skäl*

Som framgår av avsnitt 3 om reformbehovet bör 3:5 FBL tillföras en regionalpolitisk aspekt. Därutöver bör de särskilda villkoren för bildande av jord- eller skogsbruksfastighet ses över, särskilt beträffande de ekonomiska kraven.

Hittillsvarande tillämpning av FBL beträffande jord- och skogsbruksfastigheter har enligt LMVs erfarenheter fungerat i huvudsak väl. De senaste årens utveckling inom jordbruksnäringen och jordbrukspolitiken har dock lett till att de ekonomiska kraven i 3:5 FBL numera inte kan anses vara väl anpassade till de aktuella förutsättningarna. Detta har i sin tur inneburit att det framför allt i glesbygden har blivit nödvändigt att i ökande grad och kanske i flertalet fall grunda prövningen främst på undantagsbestämmelserna i 3:9 och 3:10. Detta har varit nödvändigt för anpassningen till en ändrad inriktning i strukturpolitiken. Efter ändringarna i jordförvärvslagen

1988-06-30

kan dessutom befaras att det förhållandet att undantagsreglerna har kommit att få en framträdande roll blir bestående och ytterligare accentuerat. Detta är otillfredsställande. Med avseende på framför allt glesbygdsområdena behövs en anpassning av villkoren i 3:5 FBL till den rådande jordbrukspolitiken.

Övervägande skäl talar för att vissa ekonomiska krav på jord- och skogsbruksfastigheter alltjämt bör finnas i FBL. Kraven bör utformas så att de möjliggör en varierad tillämpning av FBL, anpassad till de särskilda förhållanden som gäller i olika bygder. Huvudsyftet vid tillämpningen bör vara att främja en ändamålsenlig utveckling av lantbruksföretagen. Med hänsyn till det regionalpolitiska intresset bör i glesbygderna inte minst betonas sysselsättningsaspekterna vid bedömningen av tillåtligheten av viss fastighetsbildning.

I FBL föreslås att begreppet lantbruksfastighet införas som en benämning på en fastighet på vars område företag inom jordbruket, skogsbruket och trädgårdsnäringsen bedriver verksamhet. Dessa företag betecknas som lantbruksföretag vid tillämpningen av jordförvärvslagen. Genom förslaget uppnås en bättre överensstämmelse mellan lagarna.

#### Ekonomiskt krav

Lönsamhetsvillkoret i 3:5 första stycket första meningen FBL föreslås ändrat till att det företag som skall bedrivas på fastigheten blir ekonomiskt godtagbart. Innebörden härav är att såväl hela företaget som enskilda verksamheter skall lämna ett ekonomiskt

1988-06-30

överskott som är godtagbart med hänsyn till de insatta resurserna. Detta skall tolkas så att de arbetstimmar och det kapital som läggs ner i företaget skall ge godtagbart resultat. Det företag som bedrivs på fastigheten bör betala sina egna kostnader och ge skälig ersättning för nedlagda arbetstimmar. Inkomsten från företaget ensamt, eller i vissa sammanhang tillsammans med andra inkomster, bör ge företagaren en tillfredsställande försörjning.

En företagsekonomisk bedömning av ett företag i samband med viss fastighetsbildningsåtgärd bör således resultera i att åtgärden bedöms tillåtlig enligt 3:5 om den enskilda verksamheten som skall bedrivas på det berörda markområdet lämnar ett ekonomiskt överskott som är godtagbart.

Det är främst verksamheter inom jordbruks-, skogsbruks- eller trädgårdsnäringen som skall inräknas i försörjningsunderlaget. I glesbygden skall även kunna inräknas annan verksamhet som bedrivs med lantbruksfastigheten som bas. Detta medför en möjlighet att kunna fastighetsbilda för kombinerade företags behov inom utpräglade glesbygdsområden. Förslagen i denna del innebär således möjligheter att bilda deltidsjordbruk i vissa fall, vilket berörs i avsnittet om regionalpolitiska hänsynstaganden längre fram.

Om en investering i en verksamhet som förutsätter viss fastighetsbildning bedöms som ekonomiskt godtagbar och företagets totalekonomi bedöms som tillfredsställande behöver lönsamheten i övriga delar av företaget inte utredas. Det möter inte hinder att den aktuella fastighetsbildningsåtgärden utgör ett led i en successiv utveckling av företaget.

1988-06-30

Den successiva uppbyggnaden av jord- och skogsbruksföretag har hittills i stor utsträckning skett med tillämpning av 3:9 FBL. Detta har varit fallet när det har bedömts att fastighet som ombildas inte får tillräcklig storlek för att medge tillfredsställande lönsamhet hos det företag som skall bedrivas på fastigheten men fastighetsindelningen ändå förbättras och åtgärden inte motverkar en mer ändamålsenlig fastighetsindelning. Fastighetsbildningen är således tillåtlig när en positiv nettoeffekt uppstår. För jordbruksfastighet kan den positiva nettoeffekten ligga i en förbättrad lönsamhet hos företaget. Med den föreslagna utformningen av 3:5 FBL kommer flertalet fastighetsbildningar för jordbruksändamål att bedömas enligt huvudreglerna i 3:1 och 3:5 FBL.

Lantbruksfastighet för bedrivande av verksamhet inom trädgårdsnäringen

Bildandet av fastigheter för trädgårdsföretag torde hittills ha prövats enligt de allmänna lämplighetskraven i 3:1 FBL. Om villkoren i 3:5 FBL i enlighet med vad som här föreslås ändras till att avse lantbruksfastigheter blir dessa villkoren emellertid i fortsättningen tillämpliga bl a med avseende på trädgårdsfastigheter. Trädgårdsföretag drivs i regel mycket arbetsintensivt. Kravet på arealunderlag för att ett företag skall kunna drivas effektivt är beroende av produktionens inriktning och är i regel mycket mindre än för ett jordbruksföretag. Trädgårdsföretag kan bedrivas med växthusodling eller med fri-landsodling samt kombinationer däremellan. Vid växthusodling ställs lägre krav på arealunderlag samtidigt med att större krav ställs på byggnadsbeståndets beskaffenhet och lämplighet för ändamålet.



1988-06-30

Förslaget innebär att trädgårdsföretagen i fastighetsbildningssammanhang jämföras i konkurrenssituationer med jord- och skogsbruksföretag. Detta bör sakligt sett inte innebära några större förändringar i jämförelse med den nuvarande tillämpningen. Jämställdheten vid konkurrens om markresurser är främst aktuell i sådana bygder där förutsättningarna för trädgårdsodling är särskilt goda.

Särskild vikt bör fästas vid förutsättningar beträffande klimat och marknad. Trädgårdsföretagen är ofta beroende av den lokala marknaden för att kunna konkurrera med importvaror. Etablering bör därför helst ske i närheten av tätorter. Varje företag bör provas utifrån sina egna förutsättningar. Visst ökat utrymme torde även finnas för alternativa odlingsformer inom trädgårdsnäringen.

Lantbruksfastighet för bedrivande av skogsbruk.

Den särskilda bestämmelsen om skogsbruk i 3:5 andra stycket FBL gäller för fastigheter som till övervägande delen består av skogsmark. Vägledande för bedömningen av vad som skall betraktas vara en fastighet som medger ekonomiskt tillfredsställande skogsdrift är frågan om de naturligt givna förutsättningarna tillvaratas i godtagbar utsträckning. Det skall således undersökas om en annan fastighetsutformning kan ge ett avsevärt bättre resultat.

Frågan om hur stor en skogsbruksfastighet skall vara eller hur den skall vara beskaffad för att uppfylla lämplighetskravet har inte berörts i förarbetena till FBL. Den fortgående mekaniseringen av skogsbruket har

1988-06-30

medfört krav på en ökning av skogsfastigheternas storlek. Enligt nuvarande praxis bör ett skogsbruksföretag som skall anses vara långsiktigt bestående som en självständig enhet ha ett tillräckligt arealunderlag för att brukaren skall kunna bedriva ett effektivt och uthålligt skogsbruk samt få en tillfredsställande försörjning. Arealkravet kan därför variera i landet från norr till söder beroende på skogsmarkens bonitet och skogens tillväxt. Företagaren skall samtidigt uppfylla kravet på att få sin huvudsakliga sysselsättning och inkomst från skogsbruket.

Den föreslagna ändringen i 3:5 FBL innebär att det nuvarande ekonomiska kravet på skogsbruksfastighet i andra stycket inarbetas i en huvudregel för lantbruksfastigheter. Skogsbruksfastighet - som således ingår i begreppet lantbruksfastighet - skall följaktligen ha en sådan storlek, sammansättning och utformning att det företag som skall bedrivas på fastigheten blir ekonomiskt godtagbart. Denna lydelse av bestämmelsen överensstämmer med tankegången att uppbyggnaden av företag inom lantbruksnäringarna bör kunna ske successivt med tillämpning av huvudreglerna i FBL. Det är också svårt att särskilja skogsbruksföretagen från jordbruksföretagen när mindre areal jordbruksmark ingår i fastigheten. Det bör därför vara ändamålsenligt att ställa samma ekonomiska krav på en skogsbruksfastighet som på en jordbruksfastighet.

Utvecklingen av världsmarknadspriserna på spannmål under senare år innebär att lönsamheten av att företagsmässigt bedriva spannmålsodling kraftigt försämrats. Detta förhållande aktualiserar olika åtgärder för att stimulera en alternativ markanvändning dels

1988-06-30

på företagsekonomiska grunder och dels av samhälls-ekonomiska skäl. Företagsekonomiskt kan det vara fördelaktigt för ett flertal företag att minska jordbruksdelen och öka skogsbruksdelen i företaget genom komplettering med skogsmark och att omföra åkermark till skogsmark. Behovet av skogskomplettering torde vara störst vid företag som har ett nedslitet byggnadsbestånd som kräver stora arbetsinsatser i djurhållningen.

De senaste ändringarna i jordförvärvslagen syftar bl a till att underlätta för ägare av skogsbruksfastigheter att själva köpa ytterligare skogsmark. En viktig inskränkning är att förvärv av skogsmark fortfarande bör hindras med stöd av jordförvärvslagen om marken behövs för att förbättra fastighetsstrukturen inom ett område. Från allmän synpunkt kan utpekade områden främst inom Kopparbergs, Värmlands och Västernorrlands län, med mycket dålig arrondering och stor ägosplittring av skogsmarken. Pågående och planerade arbeten att genom omarrondering och successiv strukturrationalisering förbättra fastighetsindelningen i vissa ägar- och ägosplittrade områden skall enligt vad som uttalades vid riksdagsbehandlingen inte påverkas av en liberalisering av jordförvärvslagen i syfte att öka omsättningen av skogsmarken.

Förutom att ägare av skogsbruksfastigheter får ökade möjligheter att utöka sitt skogsinnehav, skall även komplettering med skogsmark till kombinerade jord- och skogsbruksföretag underlättas. Detta kan främst vara aktuellt i skogs- och mellanbygderna när sämre jordbruksmark tas ur produktion.

1988-06-30

I detta sammanhang kan det vara väsentligt att belysa hur FBL korresponderar mot jordförvärvslagen. Vid områdesförvärv för jord- och skogsbruksändamål krävs dels förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen och dels att förvärvet inom viss tid genomförs med fastighetsbildningsåtgärd. I jordförvärvslagen har uppställts hinder mot att ett lantbruksföretag som bedrivs på mer än en fastighet delas upp genom förvärv av någon av dessa fastigheter. Vid förvärv inom den skrikretsen går dock inte sådan uppdelning att förhindra. Något motsvarande hinder vid förvärv av område, dvs del av fastighet, finns inte i jordförvärvslagen. En skadlig uppdelning av jord- eller skogsbruksfastigheter hindras, även om förvärvstillstånd ges, av reglerna i 3:5, 3:6, 3:7 och 3:9 FBL. I dessa fall kan en skadlig uppdelning förhindras även när det gäller frikretsen.

De jordpolitiska villkoren i FBL bör så långt som möjligt överensstämja med jordförvärvslagens intentioner. Detta bör innebära att det blir möjligt, främst av regionalpolitiska sysselsättningskäl, att förvärva skogsskiften som tillskottsmark till tidigare ägd fastighet om skogsmarken kan brukas som ett självständigt brukningsområde med tillvaratagande av markens produktionsförmåga.

FBL bör även i fortsättningen hindra en skadlig uppsplittring av fastighetsbeståndet. Om arealen av ett brukningsområde blir alltför ringa eller områdenas inbördes läge försämras så att det blir svårt att bedriva ett rationellt skogsbruk bör fastighetsbildningsåtgärd även i fortsättningen hindras av bestämmelserna i 3:7 FBL.

1988-06-30

Det bör i sammanhanget framhållas att villkoret i 3:7 är tillämpligt oavsett om prövningen av fastighetsbildningens lämplighet i övrigt sker enligt huvudregeln i 3:5 eller undantagsregeln i 3:9 FBL. Villkoret i 3:7 kan oavsett utfallet av en prövning enligt 3:9 bl a fungera som ett hinder mot bildande av en från skogsbrukssynpunkt olämplig restfastighet.

Regional och lokal anpassning.

Enligt det förut redovisade förslaget till ny utformning av 3:5 FBL skall vid tillämpningen av lämplighetsvillkoret för lantbruksfastighet bland annat de regionalpolitiska förutsättningarna beaktas. Med den föreslagna ändringen markeras att utformningen av lantbruksföretagen är av regionalpolitisk betydelse. Förutom rent fastighetsbildningsmässiga bedömningsgrunder och jordpolitiska villkor med utgångspunkt från rådande jordbruks- och skogspolitik, får FBL med den föreslagna ändringen i 3:5 en regionalpolitisk bedömningsgrund. Denna bedömning bör överensstämma med de hänsynstaganden till regionalpolitiken som avses kunna ske vid prövning av förvärv av fastighet (1 och 7 §§ jordförvärvslagen).

För att tillämpningen av FBL skall bli i behövlig mån anpassad till de regionala och lokala förutsättningarna är det önskvärt att länsprogram för fastighetsbildning berörande lantbruksfastigheter utarbetas av Lantmäteriet i samarbete med sektorsmyndigheterna för jord- och skogsbruksfrågorna samt länsstyrelsen inom ett län. Motsvarande länsprogram för tillämpningen av jordförvärvslagen skall utarbetas av lantbruksnämnderna i samråd med länsstyrelsen. Innehållet

1988-06-30

i programmen bör självfallet vara vederbörligen samordnat med berörda allmänna intressen, bl a rationaliseringsverksamheten inom jord- och skogsbruket samt länsstyrelsens och kommunernas program för selsättningen inom jordbruket, trädgårdsnäringen och skogsbruket. Det bör också, i den mån det finns beröringspunkter, vara anpassat till kommunernas fysiska planering enligt PBL.

Ett länsprogram för tillämpningen av FBL berörande lantbruksfastigheter kan inarbetas i annat länsprogram, t ex det nyss nämnda programmet för jordförvärvslagen, för att samordningen mellan strävandena inom olika verksamheter och sektorer skall framträda för berörda målgrupper på ett klart sätt. Länsprogrammet bör vara en konkret beskrivning av de hänsynstaganden som skall göras till regionalpolitiken vid tillämpningen av de särskilda bestämmelserna beträffande jordbruk, skogsbruk och fiske i FBL samt en beskrivning av rådande jord- och skogsbrukspolitiska mål för uppbyggande och vidmakthållande av företag inom jordbruket, trädgårdsnäringen och skogsbruket i regionen. Det bör ankomma på LMV att i samråd med berörda organ informera om allmänna förutsättningar för regionala program av det här åsyftande slaget.

Exempel på regionala och lokala förutsättningar.

Följande beskrivning ger exempel på vad som utifrån de regionala och lokala förutsättningarna kan vara en från allmän synpunkt lämplig utveckling av företag inom jord- och skogsbruket samt trädgårdsnäringen.

1988-06-30

Ett av huvudsyftena med jordförvärvslagen är att slå vakt om familjejordbruket, främja främst skogsbrukets rationalisering, begränsa juridiska personers förvärvsrätt och göra det möjligt att i glesbygderna ta till vara sysselsättningsmöjligheterna i jordbruket och skogsbruket. Ett annat viktigt syfte är att skapa en god ägar- och ägostruktur och att stärka sambandet mellan ägande, bosättning och brukande.

Inom slättbygdsområden finns goda förutsättningar för ett rationellt bedrivet jordbruk som producerar huvuddelen av landets livsmedelsråvaror. I dessa regioner är förutsättningarna goda för att genom fastighetsbildning varaktigt tillskapa familjeföretag där företagaren får sin huvudsakliga inkomst och sysselsättning från jordbruksföretaget.

Ett allmänt intresse för att rationalisera lantbruksföretag kan t ex föreligga om vegetabilieproducerande företag har behov av ett större arealunderlag för sin försörjning. En alternativ företagsutveckling med en utökad animalieproduktion i slättbygder överensstämmer för närvarande inte med det allmänna intresset. En lämplig strukturrationalisering är också ofta att arrenderad mark, vid sidoarrenden, förvärvas av ägaren till lantbruksfastighet till vilken marken lämpligen bör höra.

Det är på samma sätt ett allmänt intresse att vidmakthålla familjeföretagen och skydda dessa från en skadlig uppdelning genom fastighetsbildning. Detta gäller såväl avskiljande av byggnader som avskiljande av mark från brukningsenhet. Vid tillämpning av FBL kan detta vara åtgärder som bör anses medföra

1988-06-30

olägenheter för jordbruksnäringen. Det allmänna intresset av att vidmakthålla familjeföretagen är särskilt stort när betydande investeringar skett i mark och byggnader.

I skogs- och mellanbygder är förutsättningarna sämre för ett rationellt bedrivet jordbruk. I dessa bygder är det av stor betydelse att kunna komplettera jordbruksdriften med skogsbruk under viss tid av året. Det finns således ett allmänt intresse av att främja skogsbrukets rationalisering och genom fastighetsbildning varaktigt främja tillskapandet av kombinerade jord- och skogsbruksföretag. I utpräglade glesbygdsområden kan det även vara ett regionalpolitiskt intresse att bygga upp företag kring andra kombinationer av verksamheter. Sådana områden kan avgränsas i länsprogram med utgångspunkt från de områden där länsstyrelsen förordnat att glesbygdsstöd kan utgå. Exempel på regionalpolitisk tillämpning av fastighetsbildningslagen inom områden med glesbygdsstöd redovisas för sig.

Allmänt om deltidjordbruk.

Med den nya inriktningen av jordförvärvslagen ges ökade möjligheter att förvärva deltidjordbruk. Detta bör inte leda till att det öppnas obegränsade möjligheter att genom FBL bilda nya deltidjordbruk. I hela landet i praktiskt taget samtliga bygder finns ett antal arealmässigt ofullständiga lantbruksfastigheter som lämpar sig för deltidjordbruk. Detta förutsätter ofta att det finns möjlighet att få inkomst av tjänst inom ett rimligt pendlingsavstånd. LMV har i samråd med lantbruksstyrelsen stannat för att FBL liksom hittills bör vara mycket restriktiv när det gäller



1988-06-30

att nybilda ofullständiga lantbruksfastigheter som innebär att brukaren blir hänvisad till att söka sin huvudsakliga utkomst utanför jord- eller skogsbruksföretaget.

För att hindra att gjorda strukturinsatser i jordbruks- och skogsmark går om intet finns uppställt krav på att fastighetsbildning som berör jordbruksfastighet får äga rum endast om åtgärden är till övervägande nytta för jordbruksnäringen. Denna bestämmelse är enligt LMVs mening ett tillräckligt skydd för att vidmakthålla det rationella familjelantbruket som den dominerande företagsformen inom jordbruksnäringen. Att dela upp större jordbruksfastigheter i mindre sådana är inte i överensstämmelse med rådande jordbrukspolitik och kan därför förhindras med stöd av 3:6 FBL. Ombildning av jordbruksfastighet kan dock vara tillåten om fastighetsindelningen förbättras och en mer ändamålsenlig indelning inte motverkas (3:9 FBL).

Det kan samtidigt konstateras att av lönsamhetsskäl m m bedrivs ett stort antal familjeföretag idag som deltidjordbruk där brukaren tidigare har varit heltidssysselsatt. Detta är en omständighet som beror delvis på förhållanden som är specifika för brukaren och delvis på omständigheter i omgivningen som brukaren inte kan påverka. Samtidigt kan ett ökat antal deltidjordbruk vara början på en långsiktig trend för företagandet inom jordbruksnäringen.

Det överensstämmer ofta med ett kommunalt intresse att behålla bosättningen på landsbygden och härigenom skapa förutsättningar för en levande landsbygd. Ibland framhålls deltidjordbruket som en möjlighet

1988-06-30

att behålla bosättningen på landsbygden vilket i sin tur ger underlag för kommersiell, kulturell och samhällelig service i glesbygder.

Jordförvärvslagen innehåller vissa möjligheter att föreskriva bosättning och brukande på lantbruksfastighet i samband med förvärvstillstånd. Av störst normativ betydelse torde vara det regionalpolitiska hänsynstagandet i jordförvärvslagen som ger möjlighet för lantbruksnämnden att vägra förvärv, som inte leder till bosättning och brukande, till förmån för annat lantbruksföretag på orten eller för annan person som är bosatt på orten.

I samband med jord- och skogsbrukets strukturrationalisering är det vanligt att jordbrukets överloppsbyggnader avskiljs från lantbruksenhet. Åtgärden medför en positiv nettoeffekt för fastighetsindelningen, vilket kan konstateras genom att såväl jordbruksfastigheten som bostadsfastigheten blir lämpliga för sina ändamål och genom att en strukturekonomisk effekt uppstår till nytta för jordbruksnäringen.

Ett vanligt förhållande är även att strukturförändring sker genom utarrendering av jordbruket utan fastighetsbildningsåtgärd som följd. Ägaren kan dock ha ett eget intresse av att avyttra bostaden och det gamla brukningscentret men behålla restfastigheten. En sådan avyttring förutsätter att en avstyckning sker. Enligt nuvarande rättspraxis är det i de flesta fall inte möjligt att hindra avskiljandet av bostaden från en inte utvecklingsbar eller en begränsat utvecklingsbar lantbruksenhet.

1988-06-30

I bedömningen av de regionala och lokala förutsättningarna för fastighetsbildning bör även förutsättningarna för deltidjordbruket tas med. I vissa områden kan det vara ett allmänt intresse att förhindra avstyckning av bostaden från lantbruksfastigheter som är lämpliga för etablering av deltidjordbruk. I glesbygden finns dessutom ett regionalpolitiskt intresse att motverka en avfolkning av landsbygden. Det är samtidigt från samhällsekonomisk synpunkt olämpligt att restfastigheter uppstår som är arealmässigt ofullständiga och som inte lämpar sig för bosättning. Ägarens passivitet hindrar ofta investeringar och ett ändamålsenligt brukande av ifrågavarande marker.

I begreppet "till övervägande nytta för jordbruksnäringen" bör mot denna bakgrund läggas in aspekter på utvecklingen av jordbruksnäringen som är av allmänt intresse.

Särskilt om regionalpolitiskt hänsynstagande.

I det följande skall särskilt belysas de regionalpolitiska målen och dessas betydelse för att bilda ändamålsenliga lantbruksföretag i glesbygden.

Riksdagen har i sitt regionalpolitiska beslut 1985 om regional utveckling och utjämning fastställt att det regionalpolitiska arbetet bör bedrivas med inriktning på att främja en positiv utveckling av näringsliv, sysselsättning m m i alla delar av landet och att åstadkomma regional utjämning mellan skilda delar av landet. Regionalpolitiken bör således inriktas på att skapa förutsättningar för en balanserad befolkningsutveckling i landets olika delar och att ge människor

1988-06-30

tillgång till arbete, service och god miljö oavsett var de bor i landet. Utvecklingsmöjligheterna i glesbygden skall tas till vara. Samtidigt finns ett stort behov av speciella glesbygdsinsatser för att nå ut med regionalpolitiken till de mest utpräglade glesbygdsområdena. Tyngdpunkten i dessa insatser skall ligga på att ta till vara och utveckla lokala resurser och förutsättningar. Särskilda insatser behövs också i teknik och marknadsutveckling.

För att upprätthålla en rimlig service- och sysselsättningsnivå i glesbygdsområden och därmed skapa förutsättningar för ett permanent boende ger samhället stöd till glesbygden i form av skatteutjämningsbidrag, arbetsmarknadsstöd och regionalpolitiskt stöd m m. Av det regionalpolitiska stödet är det främst glesbygdsstödet som har betydelse i samband med kombinerad verksamhet i glesbygden. Glesbygdsstöd kan lämnas till investeringar i företag, till kommersiell service, intensifierande sysselsättningsinsatser, samhällelig service, hemarbete m m.

Det regionalpolitiska arbetet sker således på bred front. För att de regionalpolitiska insatserna skall stödja och komplettera varandra krävs en samordning av olika stödformer, politiska strävanden och sektorsorgan. Det samlade ansvaret för genomförandet av regionalpolitiken har länsstyrelsen. Länsstyrelsen beslutar även i enskilda ärenden om fördelning av det regionalpolitiska stödet. Kommunerna stimuleras dock att inta en allt viktigare roll i glesbygdsutvecklingsarbetet, t ex att underlätta företagets kontakter med myndigheter och att främja småföretagande. Flera kommuner har också anställt s k glesbygdsutvecklare.

1988-06-30

Glesbygdsdelegationen har i rapport (Ds I 1984:20) "Glesbygden - resurser och möjligheter" anfört att kombinerad verksamhet bör underlättas och uppmuntras i glesbygden. Att få sin försörjning från flera olika sysslor är vanligt och ofta nödvändigt i glesbygd med långa avstånd till tätorter med arbetstillfällen och service. Med kombinerad verksamhet menas i allmänhet jord- och skogsbruk i kombination med annan verksamhet. Det kan finnas ett flertal hinder som försvårar de kombinerade företagens utveckling. Ett särskilt problem är svårigheten att förvärva mark. Andra hinder kan vara av intern karaktär som t ex teknik, utbildning och marknadsföring.

I många glesbygder finns en fastighetsstruktur med små fastigheter som inte kräver så stort kapital vid ett övertagande. Dessa fastigheter kan utgöra utgångspunkten för inflyttning och bosättning samt kan även ge en del av försörjningen för den som vill etablera sig där. Dessa enheter bör därför efter hand kunna kompletteras med tillskottsmark. Glesbygdsdelegationen ser således den successiva fastighetsuppbyggnaden i liten skala som en fördel. Skuldsättningen kan i allmänhet hållas låg vid etableringen. Samtidigt bör det finnas utrymme och möjlighet för att bedriva kompletterande verksamheter till eventuellt jord- och skogsbruk på enheten.

I glesbygden kan det således vara av särskild betydelse från regionalpolitisk synpunkt att främja sysselsättningen på orten. Sysselsättningsaspekten har i detta sammanhang därför större betydelse än strikta företagsmässiga överväganden. Den föreslagna utformningen av 3:5 bör enligt LMVs mening ge utrymme för de särskilda regionalpolitiska hänsynstaganden som kan behöva göras vid frågan om fastighetsbildning i glesbygden.

1988-06-30

Det föreslagna ekonomiska kravet i 3:5 innebär att den enskilda verksamhet som aktualiserar fastighetsbildning skall lämna ett ekonomiskt överskott som är godtagbart med hänsyn till de insatta resurserna. I glesbygden är det i allmänhet inte möjligt att få den huvudsakliga inkomsten från traditionellt jordbruk eller skogsbruk. Kombination av olika verksamheter kan däremot avsevärt underlätta en företagares möjligheter att få sysselsättning och utkomst i glesbygden.

Finansieringsstöd är ett sätt för samhället att förverkliga de regionalpolitiska ambitionerna. I vissa områden har länsstyrelsen förordnat om att stöd till företag i glesbygden skall kunna lämnas (förordning om glesbygdsstöd 1985:619). Från den första juli 1987 kan även statligt regionalt stöd till jordbruks- och trädgårdsföretag (förordning om statligt regionalt stöd till jordbruks- och trädgårdsföretag 1987:606) beviljas inom Norrland, Kopparbergs och Värmlands län samt Dalsland. Förutsättningen för stödet är att företaget bedrivs på en fastighet som är taxerad som jordbruksfastighet. Stöd kan även utgå till annan verksamhet som kombinerats med jordbruk, kombinerat jord- och skogsbruk eller trädgård.

En lista på exempel på kombinerade verksamheter i glesbygden kan göras lång. Av särskild betydelse kan fiske eller vattenbruk vara, varför de fastighetsbildningsmässiga övervägandena beträffande dessa verksamheter redovisas i ett särskilt avsnitt. Andra verksamheter kan vara entreprenadrörelse, hantverk, hemslöjd, stuguthyrning, turistverksamhet, bär och svampodling, hjortuppfödning, skogsbränsletillverkning, småindustri m m. Till viss del kan företaget även vara beroende av inkomst från tjänst.

1988-06-30

LMV har efter samråd med lantbruksstyrelsen, glesbygdsdelegationen och LRF funnit att det bör finnas möjlighet i FBL att med tillämpning av de allmänna lämplighetsvillkoren fastighetsbilda för kombinerade verksamheter som bedrivs på jordbruksfastighet. En fastighet bör alltså kunna nybildas eller ombildas för en kombination av flera olika ändamål. Markfrågorna har som beskrivits av glesbygdsdelegationen ofta varit ett problem för utvecklingen av verksamheter i glesbygden. I samband med investeringar eller att statligt stöd utgår till verksamhet i glesbygden är det väsentligt att få betryggande säkerhet för beviljade krediter.

I områden där sysselsättningen är av särskild betydelse från regionalpolitisk synpunkt bör sysselsättningsaspekten ges en ökad tyngd i fastighetsbildningssammanhang. Detta kan t ex innebära att man från allmän synpunkt kan acceptera en sämre arrondering av de olika verksamheter som ingår i ett glesbygdsföretag. Väsentligt är att den totala sysselsättningen och det ekonomiska resultatet förbättras genom ett aktivt brukande utfört av glesbygdsföretagaren. Genom fastighetsbildning blir det samtidigt lättare att varaktigt hålla samman ett successivt uppbyggt glesbygdsföretag med de olika verksamheter som ingår i företaget. Det bör därför inte överensstämma med jordbruksintresset enligt 3:6 FBL att avskilja verksamhet från fastighet om man därigenom minskar möjligheterna till en uthållig sysselsättning på fastigheten. Detta bör således även gälla t ex avstyckning av uthyrningsstugor från jordbruksfastighet.

1988-06-30

En avvägning skall självklart ske i det enskilda fallet mot vad som enligt 3:6 FBL är till övervägande nytta för jordbruksnäringen. På samma sätt finns ett betydande intresse från allmän synpunkt att med stöd av 3:7 hindra en skadlig uppdelning av skogsmark. Sådana allmänna intressen som aldrig kan frångås vid en regional tillämpning av FBL är att vidmakthålla effektiva familjelantbruk, att rationalisera skogsbruket och att inte indela jord- och skogsbruksmark med nya gränser som försvårar möjligheten att ekonomiskt utnyttja marken.

I fastighetsbildningssammanhang är det slutresultatet av en förrättning som skall bedömas. Om sysselsättningsaspekten ges en ökad tyngd i områden där jordförvärvslagens särskilda regionalpolitiska bestämmelse tillämpas, nås en ökad samordning av berörda myndigheters regionalpolitiska strävanden. Samrådet med sektorsmyndigheterna för jord- och skogsbruksfrågorna och länsstyrelsen blir således av stor betydelse.



1988-06-30

#### 4.2 FASTIGHETSILDNING FÖR BOSTADSÄNDAMÅL PÅ LANDSBYGDEN

##### *Gällande bestämmelser*

Enligt 3:1 första stycket FBL skall fastighetsbildning ske så att varje fastighet som nybildas eller ombildas blir med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar varaktigt lämpad för sitt ändamål. Härvid skall särskilt beaktas att fastigheten får lämplig utformning och tillgång till behövliga vägar utanför sitt område. I fråga om fastighet som skall användas för bebyggelse skall därutöver särskilt beaktas att fastigheten kan få godtagbara anordningar för vatten och avlopp.

Enligt 3:1 andra stycket FBL gäller följande. Kan fastighet som skall nybildas eller ombildas för nytt ändamål inte antas få varaktig användning för sitt ändamål inom överskådlig tid eller bör med hänsyn till ändamålets art och övriga omständigheter ändamålet tillgodoses på annat sätt än genom fastighetsbildning, får fastighetsbildningen inte äga rum.

De i lagtexten angivna faktorerna utgör inte någon fullständig uppräknin av vad som är relevant vid lämplighetsprövningen. Hänsyn måste också tas bl a till förhållanden i omgivningen, som buller, lukt, damm, vatten- och luftföroreningar, vilka kan medföra sanitära olägenheter.

Prövningen skall ske med utgångspunkt från ändamålet med fastigheten. Ändamålet måste i sin tur knytas till varaktighetskravet, dvs en fastighet kan inte bildas om ändamålet har en kort varaktighet. Varaktighetskravet har till syfte att motverka en onödig

1988-06-30

splittring av fastighetsbeståndet för tillgodoseende av tillfälliga behov. Genom regeln hindras att fastigheter bildas för ändamål som kan beräknas bli av betydelse huvudsakligen bara för den aktuella innehavaren. I sådana fall är man i stället hänvisad till att lösa markfrågan på annat sätt, t ex genom nyttjanderättsavtal.

### **Förslag**

I fråga om fastighet som skall användas för bebyggelse föreslås införande i lagtexten av en föreskrift om att det vid lämplighetsprövningen särskilt skall beaktas att fastigheten får en sådan utformning som behövs för en god miljö.

Utan ändring i sak av kravet på varaktighet när det gäller fastighets lämplighet för sitt ändamål föreslås som en lagteknisk anpassning till lämplighetskravet för byggnader i 3:5 plan- och bygglagen att uttrycket "varaktigt" skall utgå ur lagtexten.

### **Skäl**

Utredningsuppdraget rörande fastighetsbildning för bostadsändamål på landsbygden har samband med å ena sidan de principer för sådan fastighetsbildning som redovisades i vissa motivuttalanden vid tillkomsten av FBL och som sedermera har legat till grund för tillämpningen, å andra sidan de ändringar som har skett den senaste tiden när det gäller de allmänna förutsättningarna för jordbruket och landsbygdspolitiken. De hittills tillämpade principerna bör ses över mot bakgrund av nu rådande förutsättningar.

1988-06-30

Motivuttalanden om bostadsfastighets storlek i förarbetena till FBL

I förarbetena till FBL angav föredragande departementschefen (chefen för justitiedepartementet) som en princip att till bostadsfastighet inte bör läggas mer mark än vad som väsentligen har karaktär av bostadstomt. Departementschefen framhöll också att om en tomtplats är alltför vidsträckt torde i allmänhet vissa delar av tomten bli så extensivt utnyttjade att de knappast kan anses stadigvarande utnyttjade. Som motiv för önskemålet att begränsa bebyggelsefastigheternas omfång angav departementschefen två skäl. Främst var det från samhällsekonomisk synpunkt angeläget att marktillgången utnyttjades effektivt. Vidare var det betydelsefullt att allmänhetens fria tillträde till markområden som kunde användas för det rörliga friluftslivet inte i onödan hindrades eller försvårades. Den sistnämnda synpunkten hade enligt departementschefen särskild betydelse när det gällde fastighetsbildning för fritidsbebyggelse. När en fritidsfastighet bildades medförde detta nästan undantagslöst att marken inte vidare kunde utnyttjas för det rörliga friluftslivet eller i varje fall att ett sådant utnyttjande i praktiken väsentligt försvårades.

Det var enligt departementschefen inte möjligt att ange några exakta normer för hur stor en fritidsfastighet borde få vara. Det måste ankomma på FBL att från fall till fall bedöma vad som var rimligt och skäligt. Faktorer som kunde inverka vid bedömningen var bl a befintlig eller planerad bebyggelses karaktär, markens beskaffenhet och belägenhet, efterfrågan och tillgång på mark för bebyggelseändamål samt det rörliga friluftslivets art och omfattning. Att bedömningen kunde utfalla olika i skilda trakter fann

1988-06-30

departementschefen naturligt. När en intressekonflikt uppstod mellan å ena sidan den enskildes önskemål om en vidsträckt tomtplats, som i stora delar avsågs bli endast extensivt utnyttjad av ägaren, och å andra sidan det rörliga friluftslivets behov av fri tillgång till mark- och strandområden, ledde reglerna i FBL i allmänhet till att den enskildes intressen fick vika. Mera speciella motiv för att göra en tomtplats särskilt vidsträckt, t ex önskan att kunna hindra att förfulande vegetation uppkom i grannskapet, var enligt departementschefens mening inte av sådan beskaffenhet att de borde tillgodoses genom fastighetsbildning.

I samband med prövningen av riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen framhöll chefen för bostadsdepartementet att dessa uttalanden fortfarande var giltiga (prop. 1978/79:213 bil 2 s 18).

LMV har i sina allmänna råd för tillämpningen av FBL den 1 november 1976 i anslutning till frågan om avstyckning av brukningscentra bl a noterat att det förhållandet att befintlig odlad jord inte längre behövs för jordbruket i och för sig inte föranleder att marken bör läggas till bostadstomt. Den på sikt lämpliga markanvändningen är i stället i sådana fall normalt att marken läggs till annat jordbruk eller tas i anspråk för skogsbruk.

#### Praxis

Några mera preciserade uppgifter om tillämpningen i det här berörda avseendet föreligger inte. Den löpande verksamhetsstatistiken rörande fastighetsbildning innehåller visserligen uppgifter om antalet nybildade fastigheter m m men saknar sådana bakgrundsuppgifter som behövs för att statistiken skall kunna utgöra ett

1988-06-30

belysande underlag i förevarande sammanhang. Någon särskild undersökning med anledning av lagstiftningsuppdraget eller eljest har inte utförts. Ett begränsat faktamaterial föreligger i form av avgöranden i fastighetsbildningsfrågor som besvärsvägen förts upp till högsta domstolen eller till hovrätt. En viss överblick över praxis i mera allmän bemärkelse finns representerad inom LMV.

Det är enligt LMVs mening helt klart att om man enbart ser till arealen för de fastigheter som har bildats i landsbygdsområden för bostads- eller fritidsändamål är utfallet ganska växlande. Helt i överensstämmelse med vad som förutsatts i de förut återgivna motivuttalandena har tillämpningen varierat mellan olika trakter och beroende på olika betingelser i övrigt. Någon praxis innebärande att bostads- eller fritidsfastigheter inte bör överstiga någon viss areal, t ex 5 000 kvadratmeter, finns inte.

En restriktiv tillämpning när det gäller tomtarealerna är påtaglig i områden med stark markkonkurrens, t ex vissa kust- och skärgårdsområden. Den under 70-talet framväxande fysiska riksplaneringen och den därmed sammanhängande kommunala översiktsplaneringen har i det avseendet haft stor betydelse. I områden med strandskydd enligt naturvårdslagen har tillämpningen av FBL i allmänhet samordnats med tillämpningen av naturvårdslagen på det sättet att överensstämmelse i huvudsak har nåtts mellan de nybildade eller ombildade fastigheterna och vad som har avgränsats som tomt i allemansrättslig mening vid tillämpning av 16 § naturvårdslagen.

Vid fastighetsbildning för befintlig bebyggelse, t ex avstyckning av brukningscentra till jordbruksfastigheter, har tomtstorlekarna anpassats till bebyggelseförhållandena och därför kunnat bli mycket olika.

1988-06-30

Den i förarbetena till FBL redovisade principen att till bostadsfastighet inte bör läggas mer mark än vad som väsentligen har karaktär av bostadstomt synes emellertid ha haft ett starkt genomslag i praxis och lett till en obenägenhet att till bostadsfastighet hänföra jordbruks- eller skogsmark. I denna bemärkelse har tillämpningen i stort varit klart restriktiv, även om en förändring i riktning mot en mera flexibel tillämpning har märkts under de senaste åren, åtminstone i vissa delar av landet.

I enlighet med det sagda har det i allmänhet inte ansetts möjligt att t ex medge bildande av bostadsfastigheter av storleksordningen ett par hektar eller mera. Där framställning om sådan fastighetsbildning har förekommit kan yrkandet ha varit föranlett av en önskan att inbegripa t ex ett område med åkermark och skogsmark för mindre djurhållning. Sådan fastighetsbildning har alltså vanligtvis inte ansetts tillåtlig men dock godtagits i vissa fall, främst när det har gällt avstyckning av jordbrukets överloppsbyggnader.

Allmänt om funktionskrav avseende bostadsfastigheter på landet

Att bo på landet och att bo i tätort innebär ofta olika sätt att leva. I tätorterna finns en rad kompletteringar till bostadsområdena som fyller funktioner som inte tillgodoses på bostadsfastigheterna. Förutom tillgång till kommunikationsytor och VA-tek-niska anordningar finns vanligen inom rimliga avstånd grönområden med anordningar för lek och sport, fotbollsplaner, idrottshallar, ridskolor m m. Det finns ofta gemensamma lokaler, gör-det-själv-verkstäder och andra platser där man kan träffas för olika aktiviteter. Det finns också ett stort utbud av både kulturell och kommersiell art. Bebyggelsen är inordnad i

1988-06-30

ett planmässigt samband som garanterar en viss omgivande miljö. Allt detta är faktorer som bör vägas in i bedömningen av den enskilda bostadsfastighetens lämplighet.

På landsbygden finns andra värden. Samtidigt saknas flera av tätortens möjligheter. Dessutom finns skillnader i livsföring mellan befolkningen i staden och på landet. Andelen förvärvsarbetande är högre i tätorterna, hemarbete är vanligare på landsbygden.

Bostadsfastigheter kan med hänsyn till den sist nämnda aspekten behöva ge möjlighet till verksamheter som bidrar till hushållningen utan att de därför kan anses vara yrkesmässiga. Exempel på detta kan vara odling av potatis för husbehov, större köksträdgårdar, lokaler för verkstäder, tillverkning av hemslöjd m m. En stor tomtplats kan även ge utrymme för t ex yttjordvärmeanläggningar på egen fastighet. Samtliga dessa aspekter på boendet bör kunna inverka på fastighetsbildningen.

Det bör således finnas möjlighet att inom ramen för de allmänna lämplighetsvillkoren tillåta fastighetsbildning så att vissa kompletterande funktioner till boendet kan ske inom egen fastighet på landsbygden. Fastigheter med utrymme för sådana funktioner torde i många fall ha en varaktig uppgift att fylla, dvs vara efterfrågade på fastighetsmarknaden. Alla dessa faktorer talar för att det i många fall är ändamålsenligt med tämligen stora fastigheter för bostadsändamål inom områden med föga utbyggda gemensamma anläggningar. Även hänsyn till landskapsvärden och närmiljön talar för en nyanserad tillämpning av arealbe-gränsande restriktioner.

1988-06-30

Behov och funktioner av det slag som har berörts i det föregående leder till att bostadsfastigheter på landsbygden i allmänhet fordrar större areal än bostadsfastigheter i områden med tätare bebyggelse. Samtidigt är i allmänhet tillgången på mark större och möjligheterna att tillgodose markbehovet därför bättre i landsbygdsområden än i tätare bebyggda områden. Dessa förhållanden medför att bostadsfastigheter på landsbygden generellt sett bör vara och vanligen också är betydligt större än bostadsfastigheter i tätorter.

Det som har sagts här innefattar inte någon jämförelse med nuvarande praxis. Hänsynstaganden av det berörda slaget är vanliga i den praktiska fastighetsbildningsverksamheten. Det anförda strider inte mot de allmänna lämplighetsvillkoren i 3:1 FBL och kan heller inte sägas stå i motsättning till motivuttalandena vid tillkomsten av paragrafen.

Vissa andra kompletterande funktioner till boendet ger emellertid anledning till en närmare analys och en eventuell ändring av hittills tillämpade bedömningsgrunder. Det som åsyftas kan sammanfattas under ledorden mindre djurhållning, bevarande av landskapsmiljön samt utrymmesbehov för näringsverksamhet.

#### Bostadsfastigheter med mindre djurhållning

Det önskemål som har framförts i den allmänna debatten när det gäller ändring av praxis i fråga om bostadsfastigheter på landsbygden är ett önskemål att kunna bilda bostadsfastigheter som innehåller utrymmen för ändamål som har betecknats med uttryck som mindre djurhållning, mindre odling och liknande. Som samlingsrubrik för dessa önskemål används här ut-



1988-06-30

trycket mindre djurhållning, eftersom ett önskemål om möjlighet till sådan verksamhet vanligen är det huvudsakliga i sammanhanget. Önskemålet om utrymme för mindre odling eller liknande, d v s framställning av vegetabilieprodukter i begränsad omfattning, kan ha samband med ett önskemål om möjlighet till djurhållning. Detta behöver dock inte alltid vara fallet. Ett önskemål om utrymme för mindre potatisodling kan t ex vara ett helt fristående och självständigt funktionskrav.

Vad som avses med uttrycket mindre djurhållning är naturligtvis inte helt entydigt, men det bör rimligen vara fråga om ett fåtal djur. Exempel på mindre djurhållning är först och främst en ko eller en gris som ett led i självhushåll. Men även djurhållning något utanför en självhushållsram kan vara aktuell, t ex ett fåtal nötkreatur eller några får eller getter. Det kan också vara fråga om ett mindre antal ridhästar som innehas av hobbyintresse.

De arealanspråk som blir aktuella vid mindre djurhållning och mindre odling växlar naturligtvis beroende bl a på förhållandena på platsen. Fastighetsbildningssituationer i vilka anspråk ställs på utrymme för mindre djurhållning kan föreligga bl a i samband med rationaliseringsåtgärd i jord- och skogsbruket, innefattande avskiljande av förutvarande brukningscentrum. En fastighet som ger möjlighet till mindre djurhållning kan i sådant fall innebära att ekonomibyggnaderna kan få en fortsatt användning.

Det huvudsakliga ställningstagande som nu bör göras är att det bör öppnas möjlighet att vid fastighetsbildning godta mindre djurhållning som ett komplet-

1988-06-30

terande ändamål till bostadsändamålet och följaktligen godta fastighet som inrymmer möjlighet till sådan djurhållning i begreppet bostadsfastighet.

I lagtekniskt avseende finns därvid två alternativ, nämligen dels att behandla de åsyftade fallen inom ramen för de allmänna lämplighetsvillkoren i 3:1 FBL, dels att hänvisa frågorna till prövning enligt undantagsreglerna i 3:9 FBL. Det lämpligaste synes vara att frågorna i första hand får prövas enligt huvudreglerna i 3:1 FBL och att bestämmelserna i den paragrafen ändras om det behövs för att bedömningsutrymme skall finnas för den tillämpning som åsyftas.

Vid prövning enligt 3:1 FBL skall fastställas för vilket ändamål fastighetsbildningen sker. Det skall också kunna bedömas att fastigheten är avsedd att få varaktig användning för det avsedda ändamålet. Slutligen fordras att fastigheten uppfyller lämplighetskravet, d v s fastigheten skall med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar bli varaktigt lämpad för sitt ändamål.

Vid bildandet av bostadsfastighet med mindre djurhållning innebär dessa villkor bl a att användningen inte skall framstå som endast tillfällig och helt beroende av den aktuella ägarens intresse. Det måste kunna bedömas att fastighetstypen i fråga är en realistisk företeelse i den aktuella miljön. Man kan uttrycka saken så att det skall finnas en viss sannolik efterfrågan på fastigheter av det aktuella slaget. Betydelsen av det sagda skall varken undervärderas eller överdrivas. Den åsyftade bedömningen avviker inte från vad som fordras vid fastighetsbildning för andra ändamål.

1988-06-30

Man bör i sammanhanget inte förbise aktualitetskravet i 3:1 andra stycket FBL. Detta villkor innebär att fastighetsbildning inte får äga rum om den aktuella fastigheten inte kan antas få varaktig användning för sitt ändamål inom överskådlig tid. Vid bildandet av bostadsfastighet med mindre djurhållning bör aktualitetsvillkoret uppenbarligen knytas till detta användningsändamål. Den åsyftade djurhållningen bör alltså vara avsedd att komma till stånd inom överskådlig tid. I fall då godtagbara byggnader för djurhållningen saknas vid prövningstillfället måste kunna bedömas att behövliga byggnadsåtgärder kommer att vidtas.

Hänsyn till intresset att bevara landskapsmiljön

Till följd av ändrade förutsättningar under senare år kan lantbruksnäringen i stora delar av landet numera inte långsiktigt vidmakthålla den öppna landskapsbild som har byggts upp under tidigare skeden väsentligen av jordbruket. Det är emellertid ett allmänt intresse att det öppna landskapet i möjligaste mån bevaras. Ett öppet landskap skapar bättre förutsättningar för helårsboendet, deltidsboendet och turismen.

När jordbrukets förutsättningar för att bidra till vidmakthållandet av landskapsbilden försämras får i stället bostads- och fritidsbostadsfunktionerna ökad betydelse i det avseendet. Det bidrag till vidmakthållandet som dessa funktioner kan lämna är visserligen starkt begränsat eftersom de bara upptar en ytterst liten del av landskapets yta. Bidraget är också begränsat till den omedelbara omgivningen av bebyggelsen. Det finns ändå skäl att överväga på vad sätt landskapsvårdsintresset åtminstone i någon mån kan främjas genom hänsynstaganden vid fastighetsbildning för bostadsändamål.

1988-06-30

Som förut berörts kan landskapsvård inte ses som ett självständigt fastighetsbildningsändamål. I detta avseende är förutsättningarna nu inte annorlunda än vid tillkomsten av FBL. Det torde för övrigt vara ovanligt att någon önskar bilda en fastighet med huvudsakligt syfte att vårda landskapsmiljön.

I många fall kan landskapsvårdsintresset emellertid på ett naturligt sätt kombineras med ett fastighetsbildningsändamål. Att bilda en relativt stor bostadsfastighet avsedd också för mindre djurhållning kan t ex var fördelaktigt med hänsyn till närmiljön kring en bostad och som ett sätt att bidra till landskapets öppethållande när igenväxning hotar. Det är främst vid permanentbosättning i glesbygder där jordbruket är vikande som markhävden i viss utsträckning kan upprätthållas av bostadsfunktionen genom aktiva insatser. I landets bättre jordbruksområden bör i allmänhet kunna förutsättas att jordbruksnäringen på egen hand förmår att upprätthålla jordbruksdriften på marker av betydelse för landskapsvården.

I vissa fall synes det finnas behov av att med hänsyn till intresset av att vårda natur- eller kulturmiljön bilda fastigheter som inte uppfyller de allmänna lämplighetsvillkoren. Denna typ av fastighetsbildning behandlas i avsnitt 4.3.

#### Utrymmesbehov för näringsverksamhet

Av stor betydelse för landsbygdens livskraft torde vara att tillskapa utrymme för näringsverksamheter av stadigvarande betydelse. I fastighetsbildningssammanhang har det sällan förekommit att dylika önskemål inte har kunnat tillgodoses. Näringsverksamheten som sådan kan i allmänhet utgöra ett självständigt ändamål för fastighetsbildning. Det är heller inte ovan-

1988-06-30

ligt att näringsverksamhet kombineras med ett bostadsändamål inom samma fastighet. Som vanliga exempel kan nämnas affärsrörelse, småindustri, verkstad eller entreprenadrörelse som kombineras med en bostadsfunktion som bas för verksamheten. Vissa typer av verksamheter kan kräva särskilda hänsynstaganden vid utformning av bostadsfastigheten. Andra typer av verksamheter som kan inrymmas inom bostaden behöver inte ställa några särskilda krav på viss storlek för fastigheten utöver vad som normalt behövs för en bostadsfastighet.

På landsbygden - eller särskilt i utpräglade glesbygdsområden - är det idag ett regionalpolitiskt intresse i högre grad än tidigare att kunna tillgodose behov av utrymme för näringsverksamheter och därmed skapa bättre förutsättningar för en varaktigt förbättrad regional balans. Det bör därför här diskuteras vilka krav som kan ställas på kombinerade fastigheter för bostadsändamål och näringsverksamhet på landsbygden.

Med utgångspunkt från att bostaden är det primära behovet som behöver lösas när ett familjeföretag skall fungera på landsbygden är det vanligen rimligt att betrakta bostaden som basen för verksamheten. Det är också rimligt att anta att marktillgångarna inte behöver vara en bristvara på landsbygden medan det snarare är brist på människor bosatta på orten som har möjlighet att utnyttja marktillgångarna i näringsverksamheter.

I det regionalpolitiska perspektivet är det således ett väsentligt intresse att FBLs regler tillämpas på ett behovsanpassat sätt i de fall där näringsverksamhet kombineras med ett bostadsbehov. På detta sätt kan en bosättning på landsbygden successivt utvecklas

1988-06-30

till att en tillfredsställande försörjning på sikt kan uppnås inom den egna fastigheten. Vidare förutsätts att näringsverksamheten kan övertas och vidareutvecklas av annan företagare om den föregående företagaren av någon anledning flyttar från orten, d v s överlåter fastigheten och verksamheten.

Vad gäller ombildning eller nybildning av bostadsfastigheter med utrymmen för näringsverksamhet torde önskemål om större areal kunna tillgodoses inom ramen för gällande principer för fastighetsbildning. Självklart kan det vara så att även önskemål om tämligen arealkrävande verksamheter finns. Det kan gälla uppställningsplatser för lastbilar och fordon som ingår i entreprenadrörelse eller minigolfbanor och liknande i närheten av kommersiell verksamhet. Gränsfall mot jordbruksrörelse finns dessutom där jordbruksprodukter vidareförädlas i näringsverksamhet, t ex gårdsmejeri, sylt- och safttillverkning eller päls- och skinnberedning.

Av det sagda följer att det bör vara möjligt att tillgodse önskemål om arealer för näringsverksamheter även om en bostadsfastighet därigenom blir större än vad som är gängse för bostadsfastigheter i övrigt på orten. Bostadsändamålet kombineras därvid med andra användningsändamål.

En särskild fråga är om en fastighet för kombinerat närings- och bostadsändamål kan få bestå av två områden eller om det måste fordras att båda funktionerna skall utövas inom ett och samma område. Önskemål om fastighetsbildning innebärande att bostaden skall vara belägen på ett ställe och området för näringsverksamhet på en annan plats kan tänkas bli framförda av t ex regionalpolitiska skäl under hänvisning där-

1988-06-30

utöver till att markresurser för näringsverksamheten saknas i närheten av bostaden eller att befintliga byggnader på två olika platser skall utnyttjas för boendet och näringsverksamheten.

Sådana frågor blir att bedöma från fall till fall. För att en fastighet för här berörda ändamål fördelad på två områden skall uppfylla de allmänna lämplighetskraven i 3:1 FBL fordras att det kan bedömas att kombinationen har tillräcklig grad av realism, aktualitet och varaktighet.

#### Fritidsbebyggelse

Som redan påpekats avsåg de restriktiva uttalandena om tomtstorlek i förarbetena till FBL främst fritidsfastigheterna. Behov av en ändrad tillämpning beträffande storleken av fritidsfastigheter föreligger inte i dagsläget enligt LMVs bedömning. Önskemålet om mindre djurhållning på bostadsfastigheter torde gälla fastigheter för permanent bosättning. Det är också i huvudsak detta ändamål som innebär krav på stora bostadsfastigheter. Djurhållning såväl i jordbruksproduktion som i andra sammanhang ställer krav på djurägaren att denne kontinuerligt kan hålla uppsikt över djuren. Vid bosättning på annan ort kan i allmänhet uppsikten inte lösas på ett tillfredsställande sätt. Fritidsfastigheterna är därför i avgörande grad mindre lämpliga för att inrymma mindre djurhållning. Därtill bör läggas att det krävs vissa arbetsinsatser för att varaktigt kunna hävda stora bostadsfastigheter. Den som är permanent bosatt på en fastighet har därvidlag i de flesta fall ett större intresse och mera tid till förfogande för att utföra markhävda i landskapsvårdande syfte.

1988-06-30

Fastighetsbildningen för fritidsändamål bör självfallet i likhet med annan fastighetsbildning anpassas till de lokala och regionala förhållandena. En varierad tillämpning är också helt i överensstämmelse med vad som avsågs i förarbetena till FBL. I många områden är dock konkurrensen om markresurserna stor, särskilt med hänsyn till det rörliga friluftslivets intressen, varvid fritidsfastigheterna av nödvändighet måste utformas restriktivt. Bedömningar av dessa frågor underlättas av den fysiska planeringen i enlighet med plan- och bygglagens regelsystem.

I ensliga lägen utan konkurrens om marktillgångarna kan å andra sidan finnas utrymme för relativt stora fritidsfastigheter. De fall som kan uppkomma torde emellertid utan svårighet kunna behandlas inom ramen för de gällande bestämmelserna och även inom ramen för de vid tillkomsten av FBL gjorda motivuttalandena om storleken av tomter för bostadsändamål. Dessa bestämmelser och motivuttalanden lämnar när det gäller fritidsfastigheter utrymme för anpassning till olika förhållanden.

Som noterats tidigare i detta avsnitt krävs vissa arbetsinsatser för att varaktigt kunna hålla stora bostadsfastigheter i hävd. Ägaren av en bostadsfastighet för fritidsbruk har därvid normalt inte hjälp av mindre djurhållning i den mening som berörts förut utan är i stort sett hänvisad till egna markhävdsåtgärder av olika slag. Detta förhållande sätter naturliga gränser för storleken av fritidsfastigheter. Det är i huvudsak inom ramen för de här antydda möjligheterna som fritidsfastighetsägaren kan bidra till bibehållande av en öppen landskapsbild.



1988-06-30

I särskilda fall föreslås fastighetsbildning i syfte att vårda natur- eller kulturmiljön kunna genomföras med stöd av en ny undantagsbestämmelse i FBL. Denna typ av fastighetsbildning behandlas i avsnitt 4.3.

Är fritidsbebyggelsen sammanhållen kan gemensamma ytor hållas öppna eller i övrigt vårdas genom att parkmark läggs ut i en detaljplan. Vid mera spridd fritidsbebyggelse utom plan saknas en motsvarande möjlighet. Är behovet av landskapsvård av stadigvarande betydelse för flera fritidsfastigheter finns möjlighet att bilda en marksamfällighet enligt 6 kap FBL av berörd mark eller att inrätta en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149) för skötseln av marken. Dessa möjligheter för fritidsfastigheter att gemensamt lösa ett behov av landskapsvård avseende viss närbelägen mark vid bebyggelsen bör kunna utnyttjas om jordbruket inte längre förmår upprätthålla jordbruksdriften. Den yttre ramen för dessa möjligheter sätts av villkoren i FBL respektive anläggningslagen, i första hand 6:1 FBL och 1 § anläggningslagen.

Kravet på stadigvarande betydelse innebär att syftet med samfällighetsbildningen inte får vara att enbart tillfredsställa fastighetsägarnas personliga behov och önsknings. Att ändamålet skall vara av stadigvarande betydelse innebär dock inte att det nödvändigtvis för all framtid tillgodoses just genom den aktuella samfällighetsbildningen. Med hänsyn till den ständigt fortgående utvecklingen har det inte ansetts att alltför stränga krav bör uppställas i fråga om ändamålets varaktighet.

För förvaltningen av samfälligheter enligt FBL och gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen gäller samfällighetsförvaltningslagen (1973:1150). Enligt denna lag kan delägarna själva besluta om mer

1988-06-30

eller mindre omfattande förvaltningsåtgärder. Förvaltningen kan ske antingen direkt av delägarna genom sk delägarförvaltning eller genom en särskilt bildad samfällighetsförening. Varje delägare i en samfällighet har rätt att när som helst begära bildande av samfällighetsförening. Samfällighetsförening är en juridisk person som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Samfällighetsföreningen har dels ett organ där en majoritet kan fatta beslut som är bindande för minoriteten (föreningsstämma), dels ett organ med uppgift att handha den löpande förvaltningen och verkställa delägarnas beslut (styrelse).

Avgränsning mellan kategorierna jordbruksfastighet och bostadsfastighet

Vid överväganden om den arealstorlek som kan godtas för en bostadsfastighet uppkommer frågan om gränsdragning vid fastighetsbildning mellan kategorierna jordbruksfastighet och bostadsfastighet, d v s mellan fastighetsbildning för jordbruksändamål och fastighetsbildning för bostadsändamål. Frågan blir särskilt aktuell om man i enlighet med vad som här föreslås öppnar möjlighet att bilda fastighet för bostadsändamål på vilken man har eller avser att ha också viss mindre djurhållning.

Det finns idag ingen direkt koppling mellan taxeringslagstiftningen och FBL. Detta innebär att det ändamål som anges i fastighetsbildningsbeslutet inte alltid kommer att överensstämma med den klassificering fastigheten får vid fastighetstaxeringen. Nuvarande arealgränser innebär att bostadsfastighet under 2 ha taxeras som annan fastighet, bostadsfastighet med mellan 2 och 5 ha får en blandad beskattningsnatur medan bostadsfastighet med över 5 ha produktiv mark taxeras som jordbruksfastighet. Taxe-

1988-06-30

ringsreglerna medför konsekvenser för fastighetsägaren både i samband med en eventuell förvärvsprövning och vid inkomsttaxering.

Frågan om taxeringslagstiftningens gränsdragning mellan bostadsfastighet och jordbruksfastighet har nyligen övervägts i två olika sammanhang. Vid de senaste ändringarna i jordförvärvslagen fördes på tal möjligheten att i viss mån begränsa räckvidden av lagen genom att något höja arealgränsen mellan annan fastighet och jordbruksfastighet. Frågan befanns emellertid vara komplicerad och övervägandena ledde inte till något ändringsförslag från departementschefens sida (prop 1986/87:122 s 15). En höjning av arealgränsen diskuterades också i bostadskommitténs slutbetänkande (SOU 1986:6 s 180). Kommittén uttalade sig för en höjning av arealgränsen men lade inte fram något konkret förslag i frågan.

Varken övervägandena vid ändringarna i jordförvärvslagen eller diskussionen i bostadskommitténs betänkande har lett till några åtgärder från statsmakternas sida. Man torde därför när det gäller taxeringsreglerna för närvarande endast ha att utgå ifrån att reglerna kommer att ha kvar sitt nuvarande innehåll.

LMV har i samråd med lantbruksstyrelsen funnit att man vid bedömning av viss fastighetsbildnings ändamål bör utan avseende vid taxeringsreglerna pröva om jordbruksdrift avses ingå i någon typ av näringsverksamhet. Om så är fallet bör ändamålet klassas som jordbruk. Till bostadsändamål bör man hänföra odlingar för huvudsakligen husbehov samt mindre djurhållning som är huvudsakligen av hobby- eller fritidskaraktär.

1988-06-30

En slutsats av resonemanget är också att det varken är lämpligt eller ändamålsenligt att ställa upp några generella arealkriterier för storleken av bostadsfastigheter. Detta bör istället vara en fråga som prövas utifrån de regionala och lokala förutsättningarna i varje enskilt ärende. En sådan bedömning kan också förändras över tiden beroende på samhällets rådande syn på vad som är en lämplig markanvändning.

Den mindre djurhållningen har exemplifierats i det föregående till ett fåtal djur. Det är självklart att arealen för de ifrågavarande bostadsfastigheterna bör avpassas efter storleken på den avsedda djurhållningen. Utformningen av bostadsfastigheterna bör på lämpligt sätt anpassas till natur- och terrängförhållanden och till befintlig bebyggelse.

När det gäller förhållandet mellan FBL och jordförvärvslagen kommer fortsättningsvis liksom hittills följande att gälla. Om ansökan om fastighetsbildning grundas på fång som skulle krävt förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen skall ärendet underställas lantbruksnämndens prövning (10:3 och 5:20 FBL). Om förvärvet däremot sker för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk eller om fastighet eljest nybildas för annat ändamål krävs inte förvärvstillstånd (3§ 8 punkten jordförvärvslagen). Avgörande för vilketdera som blir fallet är den bedömning av fastighetsbildningsändamålet som sker vid fastighetsbildningen.

Sedan fastighetsbildningen har genomförts kan den nybildade fastigheten till följd av de schablonregler som gäller för fastighetstaxeringen bli taxerad som jordbruksfastighet oavsett om fastigheten vid fastighetsbildningen blev bedömd som bostadsfastighet eller som jordbruksfastighet. En eventuell senare försäljning av fastigheten kan följaktligen kräva förvärvs-

1988-06-30

tillstånd enligt jordförvärvslagen. Förhållandet är en följd av att någon direkt koppling inte är anordnad mellan FBL och taxeringslagstiftningen.

Förhållandet till lagen om skötsel av jordbruksmark

En markägare som önskar överföra åkermark eller kultiverad betesmark till skogsmark måste begära tillstånd hos lantbruksnämnden. Tillstånd kan vägras bara i de fall som lagen anger.

Chefen för jordbruksdepartementet anförde vid 1987 års ändringar i jordförvärvslagen att det från landskapsvårdssynpunkt är angeläget att det öppna landskapet som jordbruket skapat i betydande utsträckning kan behållas. Förutom i de fall att marken behövs för ett utvecklat eller utvecklingsbart lantbruksföretag eller företag som från regionalpolitisk synpunkt behövs för att främja sysselsättningen på orten, får tillstånd till nedläggning av jordbruksmark inte heller lämnas om andra särskilda omständigheter föreligger.

Hinder mot nedläggning föreligger av detta skäl t ex då jordbruksproduktionen bör fortgå av hänsyn till natur- eller kulturminnesvården. I denna fråga bör lantbruksnämndens bedömning föregås av ett samråd med länsstyrelsen. Däremot har det fallet att en nedläggning av jordbruket är till olägenhet för boendemiljön på en intilliggande bostadsfastighet i lagmotiven inte hänförts till de fall där hinder mot nedläggning föreligger. Lantbruksnämnden har dock möjlighet att i nedlägningsärendet med stöd av 5 § skötsellagen föreskriva som villkor i samråd med skogsvårdsstyrelsen att en avsedd skogsplantering av naturvårdsskäl bör avse visst trädslag.

1988-06-30

I samband med förvärv av fastighet som är taxerad som jordbruksfastighet har lantbruksnämnden möjlighet att ålägga förvärvare att vidta åtgärd som behövs med hänsyn till naturvården eller skogsvården (11§ jordförvärvslagen). I förarbetena till ändringarna i jordförvärvslagen har departementschefen anfört följande om hur denna bestämmelse är avsedd att tillämpas ( prop 1986/87:122 s 28).

"Utredningen föreslår vidare att 11 § ändras så att förvärvare också kan åläggas att vidta åtgärd som behövs för landskapsvården. Från landskapsvårdssynpunkt är det inom vissa områden angeläget att nuvarande landskapsbild med åker- och hagmarker såvitt möjligt bevaras. Tidigare har jag föreslagit ökade möjligheter för personer som inte är beroende av jordbruk för sin försörjning att få tillstånd att förvärva mindre jordbruksfastigheter. Syftet med förvärvet anges ofta vara att fortsätta jordbruksdriften. Att detta sker kan också vara angeläget med hänsyn till naturvårdens liksom kulturminnesvårdens intressen. Det kan då vara befogat från allmän synpunkt att kunna se till att avsikterna med förvärvet fullföljs. Möjlighet bör därför finnas att ålägga förvärvaren att upprätta och följa en skötselplan för hela eller delar av egendomen."

De här berörda bestämmelserna i skötsellagen och jordförvärvslagen kan få betydelse för mark som ingår i bostadsfastigheter i de fall där fastigheten är så pass stor att den blir taxerad som jordbruksfastighet. Skötsellagen innebär att jordbruksmark som ingår i fastighet som är taxerad som jordbruksfastighet inte får tas ur produktion utan tillstånd av lantbruksnämnden. Vid sådan tillståndsprövning har, som redan framgått, hänsyn till natur- och kulturminnesvården betydelse. Jordförvärvslagen innebär att det i

1988-06-30

fråga om mark som ingår i fastighet taxerad som jordbruksfastighet finns möjlighet i särskilda fall att i samband med förvärv ålägga förvärvaren att inte vidta aktiva åtgärder som skulle kunna skada värdefulla miljöinslag i odlingslandskapet. Ett sådant åläggande får dock inte vara så ingripande att det avsevärt försvårar pågående markanvändning.

Med hänsyn till de ändrade förutsättningarna för jordbruksnäringen och med hänsyn till det stöd som landskapsvården har fått i skötsel- och förvärvslagstiftningen bör landskapsvårdsaspekter vid fastighetsbildning kunna leda till att bostadsfastighet tilläggs mark något utöver vad som kan behövas för huvudfunktionerna bostad, mindre djurhållning och mindre odling. Fastighetsbildningsåtgärd kan bli aktuell av att ägare till jordbruksfastighet inte längre önskar upprätthålla en jordbruksdrift och därför istället avyttrar ett markområde till ägaren av en angränsande bostadsfastighet. Köparen kan tänkas vilja göra tillskottsförvärvet närmast av den anledningen att en skogsplantering på marken i fråga skulle försämra boendemiljön och fastighetens värde som en del av landskapet. Ett genomförande av fastighetsbildningen i detta fall innebär mot den förut beskrivna bakgrunden att ansvaret för att hålla landskapet öppet i anslutning till bebyggelsen överläts till ägaren av bostadsfastigheten.

#### Förhållandet till skogsvårdslagen

Önskemål om att vårda landskapet i anslutning till bebyggelse kan också gälla skogsmark. Dessa önskemål kan utgå ifrån farhågor för boendemiljön vid skogsavverkning i anslutning till bostadsbyggnad. En fastighets närmiljö kan bli påverkad negativt av att av-

1988-06-30

verkning sker i dess närhet även om detta inte alltid behöver vara fallet, t ex om en vacker utsikt öppnas genom avverkningen.

Om en bostadsfastighet utökas med en mindre areal skogsmark erhålls en "skyddszon" kring tomtplatsen som kan föranleda att närmiljön framstår som förbättrad och som därför ökar trivseln för de boende. Förutsättningarna för en sådan fastighetsbildning skall i det följande diskuteras.

Avverkning i närheten av bebyggelse regleras bl a av skogsvårdslagens bestämmelser om hänsyn till naturvården och andra allmänna intressen (21 §). Enligt skogsstyrelsens föreskrifter för tillämpningen skall vid avverkning i närheten av bebyggelse lämnas stormfasta träd som förhindrar att bebyggelsen friställs helt. Skogsvårdsstyrelsen kan meddela föreskrifter om den hänsyn till naturvårdens intressen som kan vara påkallad med hänsyn till de lokala förhållandena. En angränsande ägare till bostadsfastighet har dock ingen möjlighet att säkerställa en tillämpning som tillgodoser hans intressen.

En restriktiv bedömning av lämpligheten av att utöka bostadsfastigheten med en "skyddszon" är rimlig om man ser frågan utifrån skogsnäringens behov av virkesråvara, som också är ett nationellt intresse. I skogsvårdslagen föreskrivs att skogsmark skall genom lämpligt utnyttjande av markens virkesproducerande förmåga skötas så att den varaktigt ger en hög och värdefull avkastning. Samtidigt bör noteras att skogsmarken i och för sig inte undandras skogsvårdslagens tillämplighet genom att överföras till en bostadsfastighet. Lagen gäller all skogsmark, således även den som ingår i bostadsfastighet. Först om fastighetsägaren vidtar åtgärder som innebär att marken



1988-06-30

används för annat ändamål än virkesproduktion blir skogsvårdslagen inte längre tillämplig. Oavsett detta innebär dock redan överföringen av skogsmark till en bostadsfastighet en viss sannolikhet för att virkesråvaran i viss utsträckning används som husbehovsvirke och ved och därigenom undandras skogsindustrin.

I samband med de avvägningar som görs vid prövning av viss fastighetsbildning måste det allmänna intresset av en varaktig avkastning från skogsmarken ställas mot den enskildes önskemål om en god bostadsmiljö med skyddade platser för utevistelse. Faktorer som underlättar boendet och hushållningen på landsbygden bör också vägas in. Effekterna av fastighetsbildningen med avseende på möjligheten att ekonomiskt utnyttja skogen (3:7 FBL) bör å andra sidan också beaktas. Resultatet av en sådan avvägning bör i vissa fall kunna utmytna i att en bostadsfastighet utökas med en mindre areal skogsmark med sådan belägenhet att den kan anses vara underkastad avverkningsrestriktioner enligt hänsynsregeln i 21 § skogsvårdslagen.

Samordningen med strandskyddet enligt naturvårdslagen

Vid fastighetsbildning för bostadsändamål inom strandskyddsområde eftersträvas i praxis överensstämmelse mellan den aktuella fastigheten och det område som får tas i anspråk som tomt enligt 16 § naturvårdslagen och som därigenom får undandras allmänhetens möjlighet att beträda marken. Också i fortsättningen bör samstämmande ställningstaganden i detta avseende eftersträvas. Men om möjlighet öppnas att på här föreslaget sätt bilda bostadsfastigheter som är större än tidigare kan det inträffa att sådan fastighet också kommer att innefatta mark som inte får tas i anspråk som tomt enligt 16 § naturvårdslagen. Detta bör klaras ut

1988-06-30

i samband med fastighetsbildningen. Det bör i enlighet med 16 § naturvårdslagen bestämmas i vilken utsträckning marken får tas i anspråk såsom tomt i det allemansrättsliga avseende som paragrafen reglerar.

Allmänt om samordningen med samhällsplaneringen

Fastighetsbildningens anpassning till samhällsplaneringen i områden där detaljplan saknas sker som förut berörts inom ramen för 3:3 FBL. Bestämmelserna där innebär att fastighetsbildning alltid skall föregås av planmässiga överväganden. Detta gäller såväl fastighetsbildning för bebyggelse som fastighetsbildning för andra ändamål. Mot denna bakgrund är prövningen enligt de allmänna lämplighetsvillkoren i 3:1 FBL numera - till skillnad i viss mån från vad som gällde vid tiden för tillkomsten av FBL - begränsad till att avse de berörda fastigheternas ändamålsenlighet i och för sig.

Den planmässiga bedömningen enligt 3:3 FBL sker främst med utgångspunkt från den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen, eftersom det är där som markanvändnings- och bebyggelsefrågorna får sin övergripande behandling. I första hand är det kommunens översiktsplan som tjänar som underlag. Men vid sidan därav är också annan politiskt förankrad av det allmänna bedriven planering av betydelse. Exempel på sådan planering är länsprogram, regional utvecklingsplanering, natur- och kulturminnesvårdsplanering och planering för jord- och skogsbrukets utveckling. Vid prövningen sker samråd med byggnadsnämnden och andra myndigheter.

Även naturresurslagen har betydelse som underlag för planmässiga bedömningar vid fastighetsbildning, på motsvarande sätt som gäller för bl a ärenden om bygglov (jfr 2:2 plan- och bygglagen).

1988-06-30

Där naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning gäller skall enligt 3:2 FBL fastighetsbildning ske så att syftet med bestämmelserna inte motverkas. I glesbygd är det främst bestämmelserna om strandskydd som har praktisk betydelse. Strandskyddet, som tryggar allmänhetens rörelsefrihet och tillträde till strandområden, får inte motverkas genom att mark inom strandområde tas i anspråk som tomt. Länsstyrelsen får dock medge undantag från detta förbud och därvid bestämma i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt.

Villkoren i 3:2 FBL innefattar också principiellt förbud mot fastighetsbildning i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Fastighetsbildning i sådana sammanhang som diskuteras här torde emellertid vanligen inte beröra områden med detaljplan eller områdesbestämmelser. Ibland kan dock detta tänkas bli fallet. En detaljplan kan ha tillkommit för att bevara eller förändra befintlig bebyggelse. Vidare måste i byar på landsbygden med sammanhållen bebyggelse prövas om eventuellt tillkommande ytterligare bebyggelse kräver detaljplan. Områdesbestämmelser kan för begränsade områden reglera storleken av tomter till fritidshus, säkerställa att ett riksintresse tillgodoses, säkerställa viss markanvändning i överensstämmelse med översiktsplan eller reglera skydds- och säkerhetsområden kring t ex kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, militära anläggningar, flygplatser, kärnkraftverk m m.

FBM är skyldig att vid behov samråda med de myndigheter som berörs av fastighetsbildningsåtgärden (4:25 FBL). Denna samrådsskyldighet har bl a till syfte att säkerställa den materiella samordningen med samhälls-

1988-06-30

planeringen. I sådana sammanhang som behandlas här aktualiseras främst behov av samråd med kommunen, lantbruksnämnden och länsstyrelsen.

Samråd med byggnadsnämnden sker alltid i fråga om fastighetsbildningen för bostadsändamål. Det kommunala inflytandet är särskilt starkt när det gäller fastighetsbildning för ny eller befintlig bebyggelse. Enligt 4:25a FBL gäller att FBM skall hänskjuta ärende till byggnadsnämnden för prövning där tillåtligheten enligt 3:3 FBL av fastighetsbildning för ny eller befintlig bebyggelse kan sättas i fråga, såvida nämnden vid samråd begär detta.

#### Samordningen med plan- och bygglagen

De huvudsakliga reglerna i FBL om samordningen med tillämpningen av plan- och bygglagen har redovisats i föregående avsnitt. Det finns emellertid flera frågor rörande denna samordning som bör behandlas något närmare. En genomgång av dessa frågor görs i förevarande avsnitt. Framställningen inriktas med hänsyn till det aktuella ämnet i huvudsak på fastighetsbildning i områden där såväl detaljplan som områdesbestämmelser saknas.

Enligt 3:3 FBL får fastighetsbildning inte ske om åtgärden skulle försvåra området's ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området. Bestämmelsen innebär mot bakgrund av regelsystemet i plan- och bygglagen att fastighetsbildning för ny eller befintlig bebyggelse skall anpassas till de bedömningar som görs i frågor om bygglov för bygg- och anläggningsåtgärder. De krav som gäller för bygglov är i huvudsak följande.

1988-06-30

I fall där detaljplan inte finns men behövs kan byggnadsnämnden vägra bygglov med hänvisning till behovet av detaljplan. I andra fall skall en ansökan om bygglov bifallas om byggåtgärden uppfyller kraven i 2 och 3 kap plan- och bygglagen (se 8:12 samma lag). Kraven i 2 kap är grundläggande för bedömningen av lämpligheten av att viss mark tas i anspråk för bebyggelse och för bedömningen i övrigt av markanvändningsfrågan. Genom hänvisningen till 2 kap plan- och bygglagen blir även naturresurslagen tillämplig (på grund av 2:2 plan- och bygglagen). I varje lovärende skall sökandens önskemål vägas mot samhällsintressena i en allsidig prövning. En översiktlig redovisning av samhällsintressena skall finnas i kommunens översiktsplan. Kraven i 3 kap plan- och bygglagen avser byggnads beskaffenhet m m.

Det bör tilläggas att i anslutning till befintliga en- och tvåbostadshus ansökningar om bygglov normalt skall beviljas för s k kompletteringsåtgärder (8:12 andra stycket plan- och bygglagen). Med kompletteringsåtgärder avses uppförande av komplementbyggnader samt utförande av mindre tillbyggnader och vissa inre och yttre åtgärder på befintlig byggnad. Med komplementbyggnader avses fristående uthus, garage och andra mindre byggnader (8:4 första stycket). I vissa fall kan komplementbyggnader uppföras utan bygglov (s k friggebodar).

Regelsystemet för samordning mellan fastighetsbildning och byggande innebär i första hand att fastighetsbildningen skall anpassas till ställningstagandena i bygglovprövningen. Det finns emellertid i viss mån ett ömsesidigt beroende mellan prövningssystemen. Eftersom ställningstagandena vid fastighetsbildning grundar sig på samråd med byggmyndigheterna är det rimligt att den enskilde sedan fastighetsbildning

1988-06-30

har skett kan påräkna bygglov för åtgärder som är förenliga med ändamålet med fastighetsbildningen, under förutsättning att några väsentliga förändringar av de planmässiga förutsättningarna inte har skett. Vid tillämpningen av den förutvarande bygglagstiftningen utbildades utan direkt stöd av några bestämmelser en praxis som innebar att om fastighetsbildning hade skett för bebyggelse i ett område utan detaljplan kunde byggnadslov för bebyggelsen i fråga normalt påräknas om lov söktes inom en femårsperiod efter fastighetsbildningen. Söktes byggnadslov senare än fem år efter fastighetsbildningen skedde prövningen mera förutsättningslöst.

De konsekvenser med avseende på bygglovfrågornas prövning som en fastighetsbildningsåtgärd enligt det sagda kan dra med sig är emellertid begränsade av fastighetsbildningsändamålet. Om det t ex har bildats en vanlig bostadsfastighet för ett enbostadshus bör det kunna förutsättas att ägaren kan få bygglov för uppförande av ett sådant hus eller för behövlig ombyggnad av ett befintligt. Att ägaren av ett en- eller tvåbostadshus normalt också har rätt till vissa kompletteringsåtgärder har berörts i det föregående. Fastighetsbildningen kan däremot inte grunda något som helst anspråk på rätt att bygga ytterligare en bostadsbyggnad på fastigheten eller att få fastigheten uppdelad i två. I den mån sådana frågor aktualiseras blir de att pröva helt och hållet utifrån de förutsättningar som föreligger vid prövningstillfället.

Den gjorda genomgången av sambanden mellan fastighetsbildningen och behandlingen av plan- och byggfrågor har närmast tagit sikte på fastighetsbildning för bostadsändamål enligt hittills gällande regler. I det följande diskuteras frågan med inriktning på fas-

1988-06-30

tighetsbildning för bostadsändamål enligt de föreslagna nya principerna, avsedda att möjliggöra också mindre djurhållning m m på fastigheten. Förutsättningen är fortfarande att det rör sig om fastighetsbildning i områden där detaljplan saknas. Vidare följer av det som har sagt tidigare att fastighetsbildningen kan förutsättas ske för helårsboende. Fastighetsbildning för fritidsboende torde normalt inte aktualisera behov av mark för mindre djurhållning och liknande. Sådana fastighetsbildningsfrågor torde därför kunna behandlas inom ramen för hittills gällande fastighetsbildningsprinciper.

Vid den översiktliga planmässiga prövningen av fastighetsbildning för bostadsändamål är det vanligtvis frågan om bebyggelsens lokalisering i stort med hänsyn till kommunikationer och serviceanläggningar m m som är huvudfrågan. Bostadsfastigheter med mindre jordbruk blir i sådana avseenden oftast inte att bedöma på annat sätt än andra bostadsfastigheter. Det nya är att det i viss mån förs in ett nytt element i bedömningen av frågor som gäller bevarandet av landskapsmiljön och användningen av naturresurserna. I ett översiktligt sammanhang torde detta nya element i de flesta fall snarare bli en tillgång än ett problem eller en belastning.

I översiktsplan kan i vissa fall rekommendationer av betydelse för fastighetsbildning i glesbygd finnas. I motiven till plan- och bygglagen erinrade chefen för bostadsdepartementet (prop. 1985/86:1 s 531) om att glesbygdsproblemen ges en framskjuten plats i vissa kommuners planeringsarbete. Många kommuner hade på senare år tagit upp glesbygdsfrågor i särskilda utvecklingsprogram, som beaktade både sociala och ekonomiska förhållanden, påpekade departementschefen.

1988-06-30

Han ansåg det angeläget att översiktsplanens rekommendationer i sådana fall kunde utgöra ett viktigt underlag för prövningen av frågor om lov enligt plan- och bygglagen. Enligt departementschefens mening var det många gånger en lämplig lösning att översiktsplanen i dessa fall angav positiva, vägledande och stimulerande riktlinjer för en önskad utveckling.

När det gäller samordningen med prövningen av byggfrågor är det väsentligt att notera att tillkomsten av en bostadsfastighet med större areal än vad som annars är brukligt inte skapar några ökade befogenheter att bygga för bostadsändamål. Den samordnade bedömning av bygg- och fastighetsbildningsfrågorna som görs i samband med fastighetsbildningen ger fastighetsägaren skäl att räkna med bygglov för åtgärder avseende en etablering av det slag som förutsattes vid prövningen, d v s vanligtvis ett enbostadshus för helårsboende och eventuella komplementbyggnader, men ger inte grund för att ställa anspråk på rätt att uppföra ytterligare en bostadsbyggnad på fastigheten eller rätt att få fastigheten uppdelad i två bostadsfastigheter. I fall då önskemål om sådana förändringar sedermera uppkommer blir frågorna att pröva i vanlig ordning utifrån de förutsättningar som då föreligger, utan speciell bundenhet till det förhållandet att marken ingår i en bostadsfastighet.

Härefter skall närmast diskuteras om den föreslagna möjligheten att bilda bostadsfastigheter med större areal innefattar några komplikationer med hänsyn till tomtbegreppet i plan- och bygglagen.

Plan- och bygglagen innehåller i 3 kap vissa bestämmelser om tomter. Bestämmelser finns i 3:15 och 3:16 om hur tomter skall anordnas för att de skall fungera på ett lämpligt sätt med hänsyn till de ändamål för



1988-06-30

vilka de är avsedda, förutsättningarna på platsen och omgivningens krav. Bl a finns bestämmelser om utfart från och parkering av fordon på tomt. Vidare finns i 3:17 bestämmelse att tomter skall hållas i vårdat skick. De skall skötas så att betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer och så att risken för olycksfall begränsas. Byggnadsnämnden har tillsyn över att tomten hålls i vårdat skick och har för detta ändamål också vissa särskilda befogenheter.

Begreppet tomt har ingen formell definition i plan- och bygglagen. Med tomt avses i de nyss nämnda paragraferna mark som utgör en för bebyggelse avsedd enhet. Till tomt hör den mark som upptas av bebyggelsen och sådan mark som ligger i direkt anslutning till denna och som används eller behövs för att bebyggelsen skall kunna användas för avsett ändamål, t ex kommunikationsytor samt plats för parkering, lossning och lastning.

Tomtbegreppet i plan- och bygglagen är följaktligen helt i överensstämmelse med vad som också gällde närmast före denna lags tillkomst - bestämt från praktiska eller funktionsmässiga utgångspunkter. När det t ex gäller ett sammanhållet brukningscentrum av sedvanligt slag på en jordbruksfastighet är det tydligt att gårdsplatsen inklusive ekonomibyggnaderna ingår i tomten medan däremot den utanförliggande jordbruksmarken inte ingår.

Införandet av en möjlighet att bilda bostadsfastigheter avsedda också för mindre djurhållning m m påverkar inte tillämpningen av plan- och bygglagens tomtbegrepp. Liksom hittills kan plan- och bygglagens bestämmelser om tomt tillämpas med utgångspunkt från de praktiska och funktionsmässiga förhållandena.

1988-06-30

En annan fråga som likaledes närmast gäller tillämpningen av plan- och bygglagen är frågan huruvida befrielse från bygglovplikt föreligger för byggnad som skall användas för mindre djurhållning eller liknande på bostadsfastighet. I fråga om ekonomibygnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring inom områden som inte omfattas av detaljplan krävs enligt en bestämmelse i 8 kap plan- och bygglagen (8:1 tredje stycket) i allmänhet inte bygglov. Befrielsen från bygglovsplikten gäller såväl uppförande av ny ekonomibygnad som tillbyggnad och ändring. Bygglov fordras endast för att inreda eller ta i anspråk ekonomibygnad för väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats. Det kan tilläggas att kommunen om det finns särskilda skäl får införa bygglovsplikt även i övrigt för ekonomibygnader (8:6 tredje stycket plan- och bygglagen). Detta kan i så fall ske genom områdesbestämmelser.

Lagtextens formulering "jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring" ger stöd för tolkningen att undantaget från bygglovsplikten bör anses vara begränsat till ekonomibygnader för näringsverksamhet inom de åsyftade näringarna. Också de i förarbetena till plan- och bygglagen redovisade motiven ger stöd för en sådan tolkning. Mindre djurhållning på bostadsfastighet bör i enlighet med vad som förut sagts i princip inte ses som en verksamhet tillhörande lantbruksnäringen utan närmast som ett intresse knutet till boendet. Man synes därför ha anledning att utgå från att byggnader för mindre djurhållning och liknande ändamål på bostadsfastigheter inte kommer att anses vara undantagna från bygglovsplikten vid tillämpningen av plan- och bygglagen.

1988-06-30

Den i praktiken vanligaste situationen vid fastighetsbildning för bostadsändamål med mindre djurhållning eller liknande torde bli att fastighetsbildningen anknyter till en befintlig ekonomibyggnad. I vissa fall kan det emellertid finnas behov av ny byggnad för djurhållning eller växtodling. Som exempel kan nämnas ridstall, fårhus och potatislagerbyggnad. Byggnadsåtgärden kan vara en förutsättning för att fastighetsägaren varaktigt skall kunna hävda den mark som tillförs bostadsfastigheten. Byggnadsåtgärden kan dessutom vara en förutsättning för att djurens hälsovård skall kunna tillgodoses. I förekommande fall måste vid prövning av byggnadsåtgärd för djurhållning i samband med fastighetsbildning även bedömas att sanitära olägenheter inte kan bli en följd av fastighetsbildningen.

Sammanfattning av övervägandena om funktionskrav som påverkar bostadsfastigheternas storlek

I det föregående har berörts olika funktionskrav som bör beaktas vid fastighetsbildning för bostadsändamål på landsbygden och som kan påverka fastigheternas storlek. Oftast kan funktionskraven tillgodoses utan ändring av hittills tillämpad praxis i något principiellt avseende. Synpunkter avseende sådana tillämpningsfrågor har redovisats i avsnitten Allmänt om funktionskrav avseende bostadsfastigheter på landet, Utrymmesbehov för näringsverksamhet och Fritidsbebyggelse. I vissa avseenden har emellertid i det föregående föreslagits ändring av hittills tillämpade principer.

Sålunda har i avsnittet Bostadsfastigheter med mindre djurhållning föreslagits att det skall öppnas möjlighet att godta mindre djurhållning och mindre odling som kompletterande ändamål till bostadsändamålet. Den-

1988-06-30

na ändring av hittills tillämpade principer är den viktigaste av de ändringar som föreslås. Därutöver har vissa principiellt nya synpunkter och förslag av betydelse i vissa fall för avgränsningen av bostadsfastigheter redovisats också i avsnitten Hänsyn till intresset att bevara landskapsmiljön och Förhållandet till skogsvårdslagen. Landskapsvårdsintresset bör i vissa fall kunna beaktas som ett bidragande skäl för val av viss avgränsning av bostadsfastighet. Och en bostadsfastighet bör i vissa fall kunna tilläggas en mindre areal skogsmark med sådan belägenhet invid själva tomten att den kan anses vara underkastad avverkningsrestriktioner enligt skogsvårdslagen av hänsyn till bostadsfastigheten.

#### Förslag till lagändringar

De förslagna ändringarna av tillämpningen innebär ett frångående av vissa principer som angavs i förarbetena till FBL. Själva lagtexten - närmare bestämt de allmänna lämplighets- och planvillkoren i 3 kap FBL - lämnar emellertid redan i sitt nuvarande skick i stort sett tillräckligt utrymme för den åsyftade ändrade inriktningen av tillämpningen. I två avseenden föreslås emellertid ändringar i de allmänna lämplighetsvillkoren i 3:1 FBL. Den första ändringen har att göra med hänsynstagande till en god miljö för bebyggelsefastighet. Den andra ändringen har att göra med varaktighetskravet i FBL. Ändringarna kommenteras på följande sätt.

#### Hänsynstagande till en god miljö för bebyggelsefastighet

Rent allmänt kan sägas att miljöaspekterna har fått en ökad betydelse sedan FBL kom till. Detta kommer bl a till synes i ett flertal avgöranden i domstol

1988-06-30

där frågan om ändamålsenligheten av viss fastighetsbildning har prövats med hänsyn till närbelägna sanitära störningar. Kravet på en god miljö får ytterligare ökat spelrum framöver med hänsyn till de pågående och fortsatta förändringarna i landskapsmiljön och mot bakgrund av att fastighetsbildningen i ökad omfattning får inslag av miljömässig karaktär.

För att ge de tidigare berörda behoven av ändrade tillämpningsgrunder i praktisk fastighetsbildningsverksamhet för vissa kompletterande funktioner till boendet, t ex mindre djurhållning och bevarande av landskapsmiljön, ett klarare stöd i lagtillämpningen föreslås ett särskilt rekvisit i FBL om en god miljö för bebyggelsefastighet. I det följande redogörs både för sådana förhållanden som framgår av förarbetena till FBL och vilka också bekräftats av domstolsavgöranden samt även för sådana förhållanden som rymmer nya bedömningskriterier till förslagen om ändrade tillämpningsgrunder. Därefter följer ett resonemang som sammanfattar vad som enligt LMVs mening bör gälla för den föreslagna bedömningsgrunden om miljöförhållanden i 3:1 FBL.

Bostadsfastigheter bör av flera skäl utformas utifrån faktorer som har med miljön att göra. Ett skäl är att förhindra att sanitära olägenheter uppkommer på fastighet. Detta är främst ett funktionellt krav på en fastighets användningssätt, d v s att den normala användningen inte skall försämra miljön på fastigheten eller för de angränsade fastigheter på det sätt som framgår av förarbetena till FBL.

Ett annat skäl är att utforma bostadsfastigheter med hänsynstagande till lokala förutsättningar i den omgivande miljön. Detta skäl har främst att göra med att förutse egenskaper i den näraliggande miljön som

1988-06-30

ger goda boendekvaliteter. Miljöfaktorer är i och för sig något som redan i dag beaktas vid fastighetsbildning. Miljön är dock av sådan betydelse att dess beaktande bör säkerställas genom en uttrycklig bestämmelse. Denna bör lämpligen avse samtliga bebyggelsefastigheter, alltså inte bara fastigheter på landsbygden. Det kan dock för tätortsförhållanden förutsättas att den miljömässiga prövningen av bebyggelsefastigheters utformning sker i samband med planläggningen, varför bestämmelsen främst får betydelse vid tillämpning på landsbygden.

Den förda resonemanget leder fram till att för att bebyggelsefastighet som ombildas eller nybildas skall anses bli lämpad för sitt ändamål skall särskilt beaktas att fastigheten får en sådan utformning som behövs för en god miljö. Miljöhänsynen bör främst utgå ifrån sådana förhållanden som är av betydelse för människor som stadigvarande vistas på fastigheten. Med denna avgränsning klarläggs att miljöhänsynen avser att främst bostadsfastigheterna skall få en utformning som ger en god miljö för de boende på fastigheten. Det är således fastighetens användningssätt som ställer krav på en god miljö. Utöver utformningen av bostadsfastigheter för helårsbruk kan även tänkas att fritidsbostadsfastigheter och fastigheter som skall inrymma arbetsplatser bör utformas på särskilt sätt med hänsyn till kravet på en god miljö.

Stadigvarande vistelse på bebyggelsefastighet kan därför ha innebörden regelbunden vistelse antingen viss del av dygnet eller viss del av året. De miljökrav som kan ställas på bebyggelsefastighet bör avse det långsiktiga användningssättet.

1988-06-30

## Varaktighetskravet

Av det allmänna lämplighetskravet i 3:1 första stycket FBL framgår att det fordras att den aktuella fastigheten skall bli varaktigt lämpad för sitt ändamål. Vidare framgår av andra stycket i paragrafen att det förutsätts att fastigheten skall få varaktig användning för sitt ändamål. De båda varaktighetsrekvisiten hänger praktiskt och motivmässigt nära samman med varandra.

Varaktighetskravet fanns såvitt beträffar avstyckning redan i den före FBL gällande lagstiftningen. Kravet var enligt motiven föranlett av fastighetsindelningens rättsliga funktion och behovet av stabilitet i denna. Avstyckning borde inte få ske för onormalt sammansatta eller eljest särskilt egenartade användningssätt, som inte kunde beräknas vara önskvärda för mer än den som för tillfället var jordens ägare.

I förslaget till FBL ansåg fastighetsbildningskommittén (SOU 1963:68) att erfarenheterna från den tid bestämmelsen om varaktighet i fråga om styckningsdels användning hade varit i tillämpning gav vid handen att detta villkor utgjorde ett värdefullt komplement till det allmänna lämplighetskravet genom att det motverkade en onödig splittring av fastighetsbeståndet för tillgodoseende av tillfälliga behov. Med stöd av varaktighetskravet hade man kunnat hindra att fastigheter bildades för ändamål som kunde beräknas bli av betydelse i huvudsak bara för den aktuella innehavaren.

Mot denna bakgrund fick varaktighetskravet sedan den utformning i 3:1 FBL som nyss har berörts. Kommitténs förslag till lagtext och regeringens till lagrådet remitterade förslag var visserligen utformade på

1988-06-30

annat sätt i visst avseende som berör varaktighetsfrågan, men detta förhållande saknar betydelse i förevarande sammanhang. Den gällande utformningen tillkom på förslag av lagrådet.

Det är sannolikt att varaktighetskravet när det ursprungligen infördes i lagstiftningen hade relativt stor betydelse som en spärrmarkering mot eventuellt förekommande önskemål att få till stånd avstyckning för tillfälliga eller kortsiktiga ändamål. Det kan emellertid noteras att fastighetsbildningskommittén till sitt nyss berörda positiva omdöme om varaktighetsvillkoret i betänkandet år 1963 fogade bedömningen att man med hänsyn till den ständigt fortgående utvecklingen måhända inte borde upprätthålla lika stränga krav som tidigare beträffande ändamålets varaktighet. I remissbehandlingen av betänkandet redovisade några lantbruksnämnder synpunkter på varaktighetskravet. Kravet på varaktighet kunde enligt dessa remissinstanser i framtiden inte upprätthållas beträffande jordbruksfastigheter. Orden "varaktigt" och "stadigvarande" - det sistnämnda uttrycket förekom i kommittéförslaget men finns inte i den gällande lagtexten - tydde på ett statiskt och föråldrat betraktelsesätt på jordbruksföretagen. Tidigare hade marken varit jordbruksföretagets största och väsentligaste kapitaltillgång och företaget i övrigt hade byggts upp främst efter marktillgången. I det moderna jordbruksföretaget var övrigt kapital jämte arbetskraftstillgången av väsentlig betydelse för utformningen av företaget. Marktillgången måste därför kunna anpassas till övriga resurser för att man skulle uppnå det driftsresultat som i den rådande ekonomiska situationen borde eftersträvas.



1988-06-30

Med anledning av dessa synpunkter framhöll departementschefen (prop s B 112) att varaktighetskravet beträffande jordbruksfastigheter inte bör tillämpas så, att det hindrar en sund utveckling av jordbruksföretagen. Fastighetsbildningen måste kunna anpassas efter jordbruksföretagets övriga resurser och den överblickbara ekonomiska situationen för jordbruket. Det ligger i sakens natur att den snabba utvecklingen på de tekniska och ekonomiska områdena gör det orimligt att anlägga ett alltför långsiktigt perspektiv vid bedömningen av fastigheters lämplighet för jordbruksändamål. Departementschefen tillade att det anförda ägde giltighet också i fråga om skogsbruksfastigheter.

Det kan ytterligare tilläggas att det anförda resonemanget i princip kan överföras också till andra slag av fastigheter avsedda för olika slag av näringsutövning. Exempelvis har det i praxis ansetts rimligt att vid fastighetsbildning för grustäktsändamål anpassa tidsperspektivet till de förutsättningar som grustillgångens omfattning och tidplanen för grusutvinningen utgör. Över huvud taget torde varaktighetskravet i dag tillämpas på ett sätt som anknyter till föränderligheten i samhället när det gäller näringsverksamhet och till de särskilda förrättningar som råder vid olika slag av markanvändning. Vid fastighetsbildning för bostadsändamål torde varaktighetskravet i FBL inte spela någon nämnvärd självständig roll i praktiken. Såväl lämplighetsprövningen som planprövningen görs av uppenbara skäl med utgångspunkt från ett tidsperspektiv som är kopplat till byggnadsinvesteringen.

1988-06-30

I det nu aktuella lagstiftningsarbetet har fråga väckts om slopande av varaktighetskravet i lagtexten i 3:1 FBL. Den bakomliggande tankegången är därvid följande. Samhällsutvecklingen sker numera snabbare än tidigare. Det är nödvändigt att vid fastighetsbildning anknyta lämplighetsprövningen till de förutsättningar som fortlöpande skapas av samhället. Detta sker också vanligen i praxis på ett naturligt sätt. Önskemål om fastighetsbildning för allför kortsiktiga ändamål förekommer inte i sådan omfattning att detta numera utgör något nämnvärt problem. Däremot hävdas ibland att varaktighetskravet undantagsvis tillämpas alltför restriktivt. Varaktighetskravet sägs i dessa undantagsfall tillämpas alltför bokstavligt och leda till strängare krav på varaktigheten än vad som är motiverat med hänsyn till utvecklingen i övrigt i samhället. Därtill kommer att det numera har förts in i lagstiftningen ett allmänt lämplighetskrav för byggnader, varvid något uttryckligt krav på varaktighet inte samtidigt har tillfogats. Enligt 3:5 plan- och bygglagen gäller sålunda att byggnader skall vara lämpliga för sitt ändamål. I motiven för bestämmelsen har varaktighetsaspekten inte berörts. Det torde vara underförstått att en byggnad för att uppfylla lämplighetskravet skall ha sådan beskaffenhet att den framstår som tillräckligt varaktig. På motsvarande sätt skulle man mycket väl kunna lägga in en varaktighetsaspekt i FBLs lämplighetskrav. En redaktionell ändring i FBL innebärande att varaktighetskravet tas bort ur lagtexten skulle innebära en anpassning till lagtekniken i plan- och bygglagen som ger övervägande fördelar och inte innebär någon olägenhet av materiellt slag.

Frågan om fastighetsbildningsändamålets varaktighet kan bli aktuell i ärenden angående fastighetsbildning för bostadsändamål med mindre djurhållning. De i det

1988-06-30

förgående redovisade övervägandena om fastighetsbildning för sådant ändamål innebär att det för fastighetsbildning förutsätts att det är fråga om en satsning med rimlig grad av varaktighet. Ett hobbyintresse av tillfällig beskaffenhet bör inte läggas till grund för fastighetsbildning utan bör i förekommande fall tillgodoses genom nyttjanderätt. En tillämpning i enlighet med det sagda synes kunna säkerställas inom ramen för lämplighetskravet även om varaktighetsrekvisitet avlägsnas ur lagtexten.

På de här angivna grunderna föreslås att varaktighetskravet såsom en lagteknisk anpassning tas bort ur 3:1 första och andra styckena FBL.

1988-06-30

1(10)

#### 4.3 FASTIGHETSILDNING FÖR NATURVÄRDENS ELLER KULTURMINNESVÄRDENS INTRESSEN I VISSA SÄR- SKILDA FALL

##### *Gällande bestämmelser*

Enligt en undantagsbestämmelse i 3:9 FBL får fastighetsbildning ske även om fastighet som nybildas eller ombildas inte blir varaktigt lämpad för sitt ändamål, såvida fastighetsindelningen förbättras och en mer ändamålsenlig indelning inte motverkas. Undantagsregeln gör det exempelvis möjligt att genomföra begränsade förbättringsåtgärder även om det finns behov av mer omfattande rationaliseringar. Utan undantagsregeln vore det inte möjligt att successivt förbättra fastighetsbeståndet i riktning mot en fastighetsindelning som uppfyller de allmänna lämplighetsvillkoren. Det fodras dock att den aktuella åtgärden ger en förbättringseffekt som ett positivt nettoresultat. Vad som avses med förbättring har inte angetts i lagen. För jordbruksfastighet kan t ex förbättringen ligga i att jordbruksdriften på fastigheten blir mer lönsam än tidigare.

För att möjliggöra fastighetsbildningsåtgärder som är av övervägande allmänt intresse men som strider mot bestämmelserna i 3:6 eller 3:7 FBL till skydd för jordbruksnäringen respektive skogsbruket finns en undantagsbestämmelse i 3:10. Således får fastighetsbildning som är till övervägande nytta från allmän synpunkt genomföras även om den strider mot jord- eller skogsbrukets intressen. De samhällsintressen som på detta sätt kan ha företräde framför jord- och skogsbruksnäringarna är bl a bostäder, kommunikatio-

1988-06-30

ner, industrier och kulturella anläggningar. Även andra ändamål kan komma ifråga avseende t ex fritidsanläggningar eller statliga eller kommunala förvärv av naturvårdsobjekt.

### **Förslag**

3:9 FBL föreslås tillföras ett nytt andra stycke som behandlar fastighetsbildning som främjar vården av natur- eller kulturmiljön. Detta stycke skall liksom det första stycket utgöra ett undantag från lämplighetsvillkoren. Fastighetsbildning som genomförs med stöd av denna bestämmelse kan inte ske i strid mot jord- eller skogsbruksnäringens intressen. Bestämmelsen tar sikte på fastighetsbildning för enskilda behov som samtidigt främjar vården av natur- och kulturlandskapet eller en skyddsvärd bebyggelsemiljö.

I första stycket föreslås att ordet varaktigt utelämnas ur lagtexten. Detta är en följdändring till föreslagna ändringar i 3:1 FBL.

### **Skäl**

De tekniska och ekonomiska förändringar som skett i samhället under efterkrigsperioden har inom jordbrukets område fört med sig att jordbruksdriften fortlöpande har rationaliserats. Teknikutveckling och förädlingsarbete har inneburit att avkastningen per yt- och djurenhet har ökat markant. Till följd av strukturrationaliseringen har storleken på lantbruksenheterna ökat, till stor del beroende på sidoarrenden, samtidigt som antalet förvärvsarbetande inom jordbruksnäringen kraftigt minskat. Detta har medfört att landskapsbilden har förändrats i takt med att markanvändningen och hävdformerna förändrats. Vissa

1988-06-30

naturtyper som kräver en speciell form av markhävд eller en arbetsintensiv manuell hävd har nästan helt försvunnit. Andra naturtyper har minskat beroende på användning av konstgödsel och kemiska bekämpningsmedel på åkermark och kultiverad betesmark. Den tidigare dominerande landskapstypen med naturliga fodermarker har förbytts i ett åkermarkslandskap och ett skogsbrukslandskap. En minskad betesgång på naturliga fodermarker förstärker utvecklingen ytterligare mot att det öppna landskapet blir mer slutet.

Idag kan konstateras att de kvarvarande naturliga slåtter- och betesmarkerna utgör en naturresurs, som är av stort värde från många synpunkter. Det är därför en angelägen uppgift att hålla de värdefullaste delarna av denna resurs i jordbrukshävд. De naturliga slåtter- och betesmarkerna har biologiska och ekologiska värden beroende på en ofta mycket artrik, hävdgynnad eller hävdberoende växt- och djurvärld. De kulturhistoriska värdena är i regel också mycket stora, då de naturliga fodermarkerna utgör en del av ett kulturarv från äldre tiders markanvändning. Naturtypen ger också stora skönhetsvärden med ett innehållsrikt, omväxlande och levande landskap. Ett landskap med stora skönhetsvärden kan samtidigt ha en ekonomisk betydelse för turismen på en ort.

För bevarandet av odlingslandskapet har åtgärder vidtagits inom ramen för naturvårdsverkets verksamhet med naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet. En riktäckande systematisk inventering av naturliga slåtter- och betesmarker sker. Ett urval värdefulla ängs- och hagmarker som representerar både naturvärden och kulturhistoriska värden skall bevaras genom ett rik-

1988-06-30

tat stöd till jordbruksföretag. En fortsatt hävd av områdena avses kunna ske genom avtal med berörda brukare.

### *Naturmiljö*

Möjligheterna att få tillstånd till nedläggning av jordbruksmark ökade genom 1987 års ändringar i skötsellagen som en följd av de ändrade förutsättningarna för jordbruksnäringen. Icke desto mindre är det från landskapsvårdssynpunkt angeläget att det öppna landskapet kan bibehållas i så stor utsträckning som möjligt. Hänsynen till naturvård och kulturminnesvård regleras främst genom särskilda bestämmelser i skötsellagarna för de areella näringarna. I FBL finns ingen motsvarande bestämmelse som behandlar naturvårdens intressen. I det följande skall därför redogöras för hur intresset att behålla ett öppet natur- och kulturlandskap skulle kunna främjas i vissa särskilda fall genom aktiv landskapsvård när brukningsförhållandena ändras.

I förrättningsverksamheten har uppmärksammats att det finns fall då det är svårt att tillmötesgå natur- eller kulturminnesvårdens önskemål om viss fastighetsbildning för att vidmakthålla viktiga landskapsvärden. Det kan inträffa att en viss önskad fastighetsutformning inte är förenlig med lämplighetsvillkoren eller med undantagsbestämmelserna i 3:9 FBL. Det finns därför behov av en möjlighet att i särskilda fall kunna genomföra en fastighetsbildningsåtgärd som underlättar bevarandet av det öppna odlingslandskapet utan hinder av att den berörda fastigheten inte uppfyller lämplighetsvillkoren.

1988-06-30

Den markägare som inte längre förmår hävda odlingslandskapet av ekonomiska eller arbetsmässiga skäl kan mycket väl önska att markhävden skall fortsätta genom t ex en fortsatt betesdrift. Detta förutsätts även överensstämma med det allmänna intresset. Markägaren kan arrendera ut ifrågavarande mark till lantbrukare som åtar sig att fortsätta markhävden. Ett annat sätt är att helt avhända sig marken genom försäljning till annan brukare, stiftelse eller förening som har möjlighet att i egen regi utföra markhävden. Åtföljande fastighetsbildning kan med nuvarande regler vanligen genomföras med stöd av undantagsbestämmelsen 3:10 FBL om staten eller en kommun förvärvar ett naturvårdsobjekt. Det allmänna har dock begränsat med medel för att genomföra naturreservatsbildningar m m. Det skulle heller inte vara ändamålsenligt att i alltför hög grad tillämpa naturvårdslagstiftningen på områden där landskapsvården är det primära. Av bl a dessa skäl bör FBL inte hindra att enskilda behov av fastighetsbildning som samtidigt främjar vården av natur- och kulturlandskapet kan genomföras i vissa fall när det finns en intresserad brukare för vården av odlingslandskapet.

Den enskilde som önskar förvärva ett markområde för att bevara odlingslandskapet kan vara en aktiv lantbrukare på orten som äger jordbruksfastighet och har djurhållning. Han kan samtidigt ha ett varaktigt behov av områden för naturbeten . Det är önskvärt att markhävden förenas med ett ekonomiskt resultat som gör verksamheten intressant på lång sikt. Det bör därför finnas en godtagbar plan som redovisar den avsedda skötseln av markområdet samt projektets ekonomi. Den bästa ekonomin erhålls om skötseln av



1988-06-30

odlingslandskapet ger avkastning genom någon form av växt- eller djurproduktion. Av denna anledning är ägare av befintliga jord- och skogsbruksfastigheter i allmänhet bäst skickade att utföra markhävden.

Den aktuella fastighetsbildningen kan innebära att fastighetsindelningen inte blir fullt lämplig för fastighetens huvudsakliga ändamål. Mot detta bör emellertid kunna vägas ett allmänt intresse av att bevara en del av odlingslandskapet med ett urval av ängs- och hagmarker. Dessa områden innehåller ofta art- och individrika växt- och djursamhällen tillsammans med ett varierat och öppet kulturlandskap. Kan detta ske på ett varaktigt sätt genom fastighetsbildning när bruksförhållandena har ändrats bör inte FBL utgöra ett hinder.

Den i det angivna syftet föreslagna utformningen av 3:9 FBL bör också innebära att det blir lättare för stiftelser och naturvårdsföreningar att bedriva naturvårdsarbete inom områden som dessa förvärvar. Som exempel på föreningar som har till ändamål att skydda och värna om natur- och kulturlandskapet kan nämnas Svenska Naturskyddsföreningen och lokala hembygdsföreningar. Det finns även stiftelser med kommuner och landsting som huvudmän som har till syfte att säkerställa mark för friluftslivet.

Den bedömning av fastighetsbildningsfrågan som FBM skall göra kan grunda sig på planeringsunderlag från den fysiska planeringen. Ett allmänt intresse av att vårda natur- eller kulturmiljön kan vara dokumenterat i en kommunal översiktsplan, ett natur- eller kulturminnesvårdsprogram eller en inventering av ängs- och hagmarker inom länet. Samråd i fastighetsbildnings-

1988-06-30

frågan bör ske med länsstyrelsen som även kan ta ställning till om och hur bevarandeintresset eventuellt skall säkerställas samt ge råd om en lämplig skötsel av området.

Om den aktuella fastighetsägaren inte är en lantbrukare på orten bör högre krav ställas på en noggrannare bedömning av varaktigheten. En förutsättning för att tillämpa den föreslagna undantagsbestämmelsen i FBL bör vara att det bedöms sannolikt att värdet från natur- eller kulturminnesvårdssynpunkt kan garanteras. Bedömningen underlättas av om det skyddsvärda området i ett samråd mellan markägaren och länsstyrelsen har avsatts till ett naturvårdsområde. Med stöd av naturvårdslagen kan föreskrivas de inskränkningar i nyttjandet av fastigheten som behövs för att trygga ändamålet med beslutet. Länsstyrelsen kan utse en naturvårdsförvaltare - t ex en boende på orten - och fastställa en skötselplan för området. En viktig inskränkning är att de åtgärder som inrättande av ett naturvårdsområde eller beslut om föreskrifter innebär inte får vara så ingripande att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. I annat fall skall området avsättas till naturreservat.

Om det är i överensstämmelse med jord- och skogsbruksintresset bör det även vara möjligt i vissa fall att genomföra fastighetsbildning för enskilda behov i samband med sponsring från företag och organisationer till natur- eller kulturminnesvårdsobjekt. Förvärv av sådana objekt bör bygga på någon form av godtagbar plan där en kommersiell verksamhet subventionerar driften av ett naturvårdsobjekt. Denna möjlighet kan vara ett komplement till det natur- och kulturminnesvårdsarbete som bedrivs med olika former av stöd från

1988-06-30

det allmänna. Ett område med ett varierat och öppet odlingslandskap som vårdas av en naturvårdsförvaltare som länsstyrelsen utsett kan t ex hållas tillgängligt för allmänheten i närheten av en kommersiell verksamhet. Det kan både vara ett önskemål från markägaren och det allmänna att områdena för dessa olika typer av verksamheter sammanhålls genom en varaktig fastighetsbildning.

Från naturvårdsverket har framförts att det bör finnas en åtskillnad i FBL mellan fastighetsbildning för enskilda behov som samtidigt främjar naturvården och sådan fastighetsbildning för naturvårds- eller friluftslivsändamål som söks av det allmänna. Denna åtskillnad uppnås genom den föreslagna undantagsbestämmelsen. Med stöd av bestämmelsen i fråga blir det möjligt att genomföra fastighetsbildningsåtgärd för enskilda behov som främjar naturvården. Om det allmänna söker fastighetsbildning för nationalpark, naturreservat eller annat naturvårdsobjekt bör åtgärden normalt kunna genomföras redan med stöd av hittills gällande regler.

Förslaget till en särskild hänsynsparagraf för bevarandeintressen i FBL synes stämma väl överens med de förslag som framförts av naturvårdsförvaltningskommittén (Ds Jo 1986:4) om att naturvårdsverket, länsstyrelserna och naturvårdsförvaltarna i sitt arbete med förvaltning av naturvårdsobjekt bör sträva efter att finna medel och metoder för finansieringen som går utöver ordinarie statsanslag.

#### *Kulturmiljö*

Slätter- eller hagmarker är naturmiljöer i odlingslandskapet som är värdefulla också ur kulturhistorisk synvinkel. Det kulturhistoriska intresset är knutet

1988-06-30

till hävden. Därför är en fortsatt hävd en av förutsättningarna för att värdet skall behållas. Även fornlämningsområden kan vara beroende av en fortsatt markhävd för att fornlämningar dels skall vara iakttagbara dels inte skadas av växtligheten.

I förrättningsverksamheten har uppmärksamats behov av särskilt hänsynstagande till kulturminnesvården i samband med fastighetsbildning kring skyddsvärda bebyggelsemiljöer. Ett sådant hänsynstagande kan innebära önskemål om att landskapet hålls öppet kring en kulturhistorisk miljö. I sådana fall finns vanligen inget bevarandeintresse inblandat från naturvårdshåll.

Av bl a dessa skäl bör den föreslagna undantagsbestämmelsen omfatta även vården och skyddet av kulturmiljön. Det kan förutsättas att det är ett begränsat antal fall som den föreslagna bestämmelsen blir tillämplig på inom landsbygdsområden eftersom fastighetsbildning i de flesta fall kan genomföras med stöd av de allmänna lämplighetsvillkoren i FBL. Inom detaljplanlagt område kan inte förutses något motsvarande behov av en undantagsregel för kulturminnesvårdens intressen.

Tillämpningen av den föreslagna nya undantagsbestämmelsen kan anknyta till att bebyggelsemiljön bedömts ha särskilt värde i kulturminnesvårdsplanering eller till rekommendationer för bevarandet av bebyggelse och andra objekt i översiktsplan. Sådana rekommendationer kan ge vägledning i frågan.

De byggnader eller bebyggelsemiljöer som kan komma ifråga bör i första hand utgöras av sådana som avses i 3:12 plan- och bygglagen, d v s vara särskilt

1988-06-30

värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

På landsbygden finns ett flertal bebyggelsemiljöer med för kulturminnesvården särskilt värdefulla byggnader. Det torde endast sällan behöva förekomma att fastighetsbildning som även är önskvärd från kulturminnesvårdssynpunkt inte kan genomföras med stöd av huvudbestämmelserna. Så kan dock vara fallet t ex när avstyckning av byggnad eller bebyggelse av särskilt kulturhistoriskt värde inte kan kombineras med annat godtagbart ändamål.

En förutsättning för tillämpning av den föreslagna nya undantagsbestämmelsen är att det görs en bedömning av sökandens motiv och möjligheter att vidmakthålla det kulturhistoriska värdet. Det bör fordras att det framstår som sannolikt att värdet från kulturminnesvårdssynpunkt kan garanteras.

Då jordbrukets mangårdsbyggnader ingår skall även prövas att åtgärden är till övervägande nytta för jordbruksnäringen. Det kan därvid tänkas vara helt förenligt med jord- eller skogsbruksnäringens intresse att avskilja byggnader från en jordbruksfastighet som utgör en ekonomisk belastning för företaget. Berörda företrädare för kulturminnesvårdens intressen och lantbruksmyndigheten bör höras i fastighetsbildningsfrågan.

1988-06-30

#### 4.4            **FASTIGHETSBLDNING FÖR FISKE OCH FISKE- ODLING**

I detta avsnitt behandlas vissa frågor som rör fastighetsbildningslagstiftningen och rätten till fiske. Frågorna har inte något omedelbart samband med 1987 års ändringar i jordförvärvslagen och faller så- tillvida utanför ramen för det föreliggande utredningsuppdraget. I ett något vidare perspektiv anknyter de här behandlade frågorna emellertid till regionalpolitiken och den aktuella situationen när det gäller lantbruksnäringarna och glesbygdsfrågorna.

Framställningen har karaktär av en diskussion om eventuella lagstiftningsbehov. Något förslag till lagändring läggs inte fram. Däremot pekas på behov av fortsatt utredning.

##### **Gällande bestämmelser**

I äganderätten till vattenområde - eller som det ibland uttrycks rätten till grunden eller rätten till vatten och grund - kan ingå också rätten till fiske. Detta kallas i fastighetsbildningssammanhang för bundet fiske. Vattenområdet inklusive fisket kan vara samfällt för flera fastigheter eller vara delat mellan fastigheterna.

Rätten till fisket kan också vara fristående från äganderätten till vattenområdet. Fisket utgör då en befogenhet som ingår i äganderätten till en annan fastighet än den till vilken vattenområdet hör. Detta kallas för fristående fiske. Det i Sverige vanligaste fallet är att vattenområdet har delats men att fisket har behållits som samfällt. Ett särfall kan vara att fisket har delats på annat sätt än vattenområdet genom särskild fiskedelning. Befogenhet att fiska i annan fastighets vattenområde kan också höra till

1988-06-30

en fastighet genom ett servitut. När fiskeservitut bildas kan rättigheten begränsas till visst område, visst slag av fiske eller vissa slag av fiskeredskap.

Enligt 1:4 FBL gäller i tillämpliga delar vad som i lagen sägs om mark eller område även beträffande fiske som inte ingår i äganderätten till vattenområdet och inte utgör servitut. Genom fastighetsbildningsåtgärd kan således fiskerättighet som är fristående ändras på motsvarande sätt som fastighets mark- eller vattenområde. En sådan ändring kan vara att återförena fristående fiske med rätten till vattenområdet.

Det föreskrivs i 2:3 FBL att fastighetsbildning som innebär ändring av fastighetsindelningen och berör vattenområde även omfattar fisket, om detta ingår i äganderätten till området. Denna bestämmelse är ett uttryck för principen att bundet fiske inte får skiljas från grunden. Med stöd av 3:8 FBL kan dock avsteg från denna princip göras.

I 3:8 första stycket upptas särskilda restriktioner med hänsyn till fiskevården, tillämpliga vid all fastighetsbildning. I första meningen anges huvudregeln om skydd för fiskevården. Fiske får inte genom fastighetsbildning delas upp på sådant sätt att olägenhet av någon betydelse uppkommer för fiskevården. Uppdelning av fisket får dock enligt en undantagsregel i andra meningen ske om det är nödvändigt för att möjliggöra en angelägen ändring i fastighetsindelningen om detta inte medför avsevärd olägenhet för fiskevården. Med angelägen ändring menas en åtgärd som är påkallad för att tillgodose ett allmänt intresse eller åtgärd som är av påtaglig betydelse för enskild markägare och som samtidigt inte motverkar något allmänt intresse.

1988-06-30

Andra stycket innehåller bestämmelser som, mot bakgrund av restriktionerna mot uppdelning av fiske i första stycket, öppnar möjlighet att i vissa fall låta fisket ligga orubbat vid fastighetsbildning trots att detta innebär att bundet fiske frigörs från rätten till vattenområdet. Bestämmelserna innebär att undantag från den nyss berörda principregeln i 2:3 FBL får göras om det behövs med hänsyn till de särskilda bestämmelserna i första stycket till skydd för fiskevården. Ingår fiske i äganderätten till vattenområde och föreligger enligt första stycket hinder mot fastighetsbildningsåtgärd beträffande området, får bestämmas att fastighetsbildningen inte skall omfatta fisket, om fastighetsbildningen är av synnerlig vikt för en lämplig fastighetsindelning eller i övrigt av betydande allmänt intresse. Om vattenområdet är gemensamt för flera fastigheter, d v s samfällt, får fisket lämnas utanför fastighetsbildningen även om det nyss angivna villkoret inte är uppfyllt. De nu nämnda bestämmelserna är bl a avsedda att göra det möjligt att tillgodose vattenkraftsintresset.

Fisket tillhör av tradition de areella näringarna. I äldre tider hade fisket en mycket stor betydelse för landsbygdens försörjning, särskilt i skärgårdarna och i kustområden. Även i inlandet hade fisket stor betydelse för hushållningen.

Enligt äldre lagstiftning gällde att stamfastighetens enskilda vattenområde kunde disponeras på samma sätt som annan ägovidd vid avstyckning av ett boställe. Fisket följde på detta vis vattenområdet vid en avstyckning. Om fisket däremot var gemensamt för flera fastigheter kunde i stället del i stamfastighetens andel i fisket läggas till den avstyckade fastigheten. Var både vattenområdet och fisket samfällt kunde



1988-06-30

stamfastighetens andel i båda nyttigheterna disponeras på samma sätt. Fisket kunde däremot inte frigöras från grunden. Möjligheten att splittra upp fisket vid avstyckningar hindrades delvis genom en lagändring år 1950 varigenom andel i fristående fiske inte fick disponeras så att men av någon betydelse uppkom för fisket.

Samtidigt som produktiviteten i jordbruket har ökat och skogsbruket har blivit en av Sveriges viktigaste exportnäringar, har yrkesfisket och binäringsfisket inom enskilda vatten minskat i betydelse. Fiskets anknytning till jordbruksnäringen har samtidigt minskat starkt till att i huvudsak gälla husbehovsfiske. Däremot har fritidsfisket expanderat markant under efterkrigstiden.

I förarbetena till FBL föreslogs av fastighetsbildningskommittén en undantagsbestämmelse i 3:8 FBL med innebörd att om en uppdelning av fisket var erforderlig för att främja jordbruksnäringen, fick åtgärden ske om inte avsevärd olägenhet för fiskevården uppkom. Motivet var att jordbruksfastighet utan eget fiske eller med otillräcklig tillgång till fiske borde kunna kompletteras med fiske även om en för fiskevården i viss mån skadlig splittring av fiske skulle orsakas.

Departementschefen godtog inte detta förslag och anförde som skäl följande. "Kommittén har föreslagit att uppdelning skall tillåtas bl a om det är behövligt för att jordbruksnäringen skall främjas. Fiskets betydelse för jordbruksnäringen har starkt avtagit och är inte numera av sådan omfattning att den motiverar den av kommittén föreslagna bestämmelsen. Denna har därför inte tagits upp i departementsförslaget. Ja

1988-06-30

delar emellertid kommitténs uppfattning att uppdelning av fiske bör tillåtas, om den är nödvändig för att möjliggöra en eljest angelägen ändring i fastighetsindelningen och den inte medför avsevärd olägenhet för fiskevården."

FBL har till följd av villkoren i 3:8 tillämpats mycket restriktivt med avseende på uppdelning av fisket. I vissa fall har möjlighet befunnits föreligga att tillskapa fiskeservitut då dessa i allmänhet förorsakar mindre olägenheter för fiskevården än en motsvarande ändring i fastighetsindelningen. Detta beror på möjligheten att inskränka rättigheten till viss typ av fiske med avseende på fiskeslag eller fiskeredskap m m. Bestämmelserna i 3:8 FBL utgör dock inget hinder mot att genom fastighetsreglering förse en jordbruksfastighet med andelar i samfällt fiske eller utöka ett bundet fiske om det totala antalet upplåtna fiskerättigheter inte utökas härigenom. Om det är behövt för att jordbruksnäringen skall främjas är det således möjligt att genom fastighetsreglering sanera fastighetsindelningen inom vattenområde och minska splittringen av fisket.

Lagrådet ansåg beträffande fiskeservitut att servitutsbildning med stöd av FBL inte borde få ske för att tillgodose sportfiskets intressen. Lagrådet menade att dessa intressen knappast hade den angelägenhetsgraden att man borde frångå den principiellt bestämmande normen att rätten till fiske inte skall frigöras från äganderätten till vattenområdet. Departementschefen delade dock inte lagrådets uppfattning utan ansåg att sportfiskeservitut ofta torde kunna avgränsas på sådant sätt att fiskevårdens intressen inte skadas i nämnvärd mån.

1988-06-30

Fritidsfisket har därefter fått andra utökade möjligheter att bedriva sportfiske längs kusten och i insjöar. Det är främst genom inrättande av fiskevårdsområden och bildande av fiskevårdsområdesföreningar, vilka upplåter kortfiske inom vattenområde, som insjöfiske med handredskap blivit tillgängligt för en bredare allmänhet. Fritidsfisket längs vissa delar av ostkusten har också fått utökade möjligheter genom att handredskapsfisket har släppts fritt.

### *Överväganden*

Bildandet av fiskevårdsområden som omfattar två eller fler fastigheter eller i särskilda fall kan omfatta endast en fastighet med flera ägare har utomordentligt stor betydelse för möjligheten att vidta fiskevårdande åtgärder samt för att fiskevattnen skall hålla en god kvalitet.

Fiskevårdsområdesförening utgör vidare en sammanslutning av fiskerättsägare som på ett effektivt sätt kan finansiera fiskevårdande åtgärder, t ex utsättning av laxartad fisk eller kräftor, kalkning m m, genom kortförsäljning och genom tillskott till verksamheten från delägarna. Lagstiftningen om fiskevårdsområden har således syftat till att tillskapa möjligheter för en effektiv samverkan mellan olika fiskerättsägare. Ett vanligt förhållande i många fiskevatten är annars att fiskerätten tillkommer så många att fisket inte kan nyttjas rationellt och svårigheter uppstår för en effektiv fiskevård. Uppdelning av fiskevatten på många delägare är besvärande redan när fisket är samfällt för ett skifteslag. Fisket i en sjö eller i ett vattendrag kan därtill vara uppdelat på flera skifteslag. Är fisket delat är dessutom enheterna ofta för små och en samverkan mellan fiskerättshavarna därför nödvändig för ett rationellt utnyttjande av fisket.

1988-06-30

Åtgärderna från statsmakten för att främja insjöfisket under senare år har till mycket stor del varit inriktade på att främja fritidsfisket. Företräde har dock i viss mån getts till yrkesfisket vid konkurrens om vissa fiskeplatser. Åtgärderna har samtidigt försökt begränsa det så kallade deltidsfisket. För boende i glesbygden kan fisket ha olika betydelse. Bildandet av fiskevårdsområden kan innebära inkomstmöjligheter för en förening genom så kallad fisketurism. Det kan också öka beläggningen på uthyrningsstugor, hotell m m. Den som äger enskilt vattenområde med bundet fiske kan upplåta fiskevatten genom kortförsäljning till utomstående eller själv yrkesmässigt livnära sig på fiske inom sitt vattenområde. Kräftodling kan också ha utvecklingsmöjligheter i ett område. För andra kan fisket främst ha en betydelse för familjens hushållning. Andra i sin tur betonar mer fiskets betydelse för rekreation och naturupplevelser.

Fiske och fiskodling har sannolikt utvecklingsmöjligheter i glesbygden. Fisket skulle ofta kunna få en regional betydelse och utgöra en del i en kombinerad verksamhet i glesbygden med jord och skog som basnäringsgrupper. För bedrivande av fiske på heltid krävs att vederbörande har fiskerättighet. Denna rättighet kan, som redovisats tidigare, utgöras av eget fiskevatten, av andel i samfällt fiske eller av fiskeservitut. Många bofasta i glesbygden som livnär sig på fiske eller avser att göra detta är i annat fall hänvisade att söka fiskearrenden om de saknar rättighet som följer fastigheten.

Genom de ändringar som nyligen gjorts i jordförvärvslagen har jordbrukspolitikerna fått en delvis ny inriktning. Ökade möjligheter att förvärva deltidsjordbruk ges. Samtidigt betonas de regionalpolitiska

1988-06-30

skälen för att utnyttja möjligheter till kombinationer av olika verksamheter av betydelse för sysselsättningen i glesbygden.

Enligt LMVs uppfattning finns det skäl som talar för en närmare utredning om de fiskerättsliga frågorna för glesbygdens befolkning. En sådan översyn bör bl a behandla möjligheterna att med tillämpning av FBL genomföra sådana ändringar i fastighetsindelningen eller sådana servitutsåtgärder som har betydelse för att säkerställa tillräckligt stabila och omfattade fiskerättigheter för boende som har behov härav för sin försörjning på orten.

I det följande belyses översiktligt vissa frågor som den pågående utvecklingen av vattenbruksnäringen ger anledning att överväga.

Statskontoret har i en nyligen publicerad rapport (1987:4) "Vattenbruk i Sverige?" behandlat frågan om "byråkratin" har varit ett hinder för vattenbrukets utveckling. Statskontoret har kommit till slutsatsen att tillståndsprövningen inte har varit onödigt restriktiv. Osäkerheten om konsekvenserna för miljön ger en god grund för att vara restriktiv. Bristen på planeringsunderlag är dock ett problem. Tillgång till bättre planerings- och bedömningsunderlag i tillståndsprövningen skulle sannolikt göra det lättare att förutse resultatet av tillståndsprövningen och att hävda vattenbruksnäringens intressen i konflikt-situationer.

Huvudproblemet för vattenbrukets utveckling har enligt statskontorets rapport varit de brister som funnits i verksamheten och osäkerheten om lönsamheten. Härför talar att det finns ett flertal odlings-tillstånd som inte utnyttjas. Resultatet är att

1988-06-30

vattenbruksnäringen haft påfallande svårt att komma igång i Sverige medan den har utvecklats starkt i övriga Norden, framförallt i Norge. Drivkraften för att utveckla näringen har hittills funnits i län och kommuner som önskat främja utvecklingen i sina glesbygdsområden.

Ett stort problem har dock varit att få tag i lämpliga odlingsvatten. Den som inte har egna lämpliga odlingsvatten kan få svårt att få tillgång till vatten som lämpar sig för fiskodling. Äganderättsförhållandena kan minska antalet personer som kan ägna sig åt vattenbruk. Fiskodlaren kan dock sluta nyttjanderättsavtal med fiskevårdsområdesförening, strand- och vattenägare, samfällighet och/eller enskild fiskevattenägare.

Statskontoret pekar främst på att stat, kommun och vissa andra större vattenägare kan medverka till att upplåta vattenområden för fiskodling. Behovet av att odlaren håller uppsikt över kassarna gör att odlaren bör bo i närheten av vattenområdet, vilket därför begränsar antalet lämpliga vattenområden. Intresseavvägningen mellan fiskodling och andra intressen gör dessutom att antalet lämpliga odlingslägen begränsas ytterligare.

Som statskontoret beskrivit kan etableringen av kassodling ofta vara ett regionalpolitiskt önskemål, särskilt i samband med att ett regionalpolitiskt stöd beviljas. Det krävs dock tillstånd för att etablera en kassodling.

Prövningen enligt fiskeriförordningen (1982:126) har till syfte att förhindra spridning av dels fisksjukdomar, dels oönskade arter och stammar av fisk. Fiskeristyrelsen har tagit fram riktlinjer för prövning av ansökan att anlägga fiskodling med hänsyn till

1988-06-30

risken för spridning av smittsamma sjukdomar och olämpliga arter och stammar av fisk. Särskild vikt läggs vid att bevara de naturliga laxbestånden.

Tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) krävs också på grund av risken för miljömässiga störningar från en kassodling. Förfarandet har i hög grad decentraliserats till länsstyrelserna. Vid lokaliseringsprövningen görs en avvägning mellan enskilda och allmänna anspråk på vattenområdet. Därefter bedöms det tekniska behovet av skyddsåtgärder eller begränsningar som kan fordras för att förebygga störningar. Möjligheterna att välja bästa tekniska förslag vägs mot vad som kan anses vara motiverat från ekonomisk synpunkt samt från naturvårds- och miljöskyddssynpunkt. Odlaren kan ofta ha svårighet att lämna de detaljerade uppgifter som krävs med hänsyn till tillståndsprövningen.

I beslutet anges villkor för hur verksamheten skall bedrivas. Om det råder osäkerhet om hur anläggningen kommer att påverka miljön, vilket t ex kan vara fallet i grunda näringsfattiga sjöar, kan tillstånd lämnas för en begränsad tid. Nya eller strängare villkor kan föreskrivas efter tio år. I sjöar, vattendrag och kustområden där sjöbotten har påverkats ekologiskt av föroreningar från kassodling kan således en ny lokaliseringsprövning göras till annat vattenområde efter en tioårsperiod.

Det krävs också tillstånd enligt naturvårdslagen (1964:822) för att förlägga kassodling för odling över 10 ton inom strandskyddat område, dvs normalt inom 100 meter från stranden. Strandskyddet skall trygga allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv. Denna prövning sker i samband med miljöskyddsprövningen. Med hänvisning till friluftslivets

1988-06-30

intressen är det ofta inte önskvärt att fiskodling etableras i närheten av badplatser och i närheten av kringboendes fritidsmiljöer. Ofta måste också bedömas om det kan uppkomma en icke önskvärd bebyggelse på stranden, t ex brygga, sjöbod eller annan ekonomibyggnad för odlarens behov.

Från den 1 januari 1985 behövs inget tillstånd enligt vattenlagen för mindre odlingar av fisk, musslor eller kräftdjur. Denna prövning var ofta tidigare nödvändig för att få en anläggning godkänd i förväg mot eventuella framtida anspråk från angränsande fastighetsägare om att dennes intressen skadats. För mindre odlingar (mer än 500 kg men mindre än 10 ton fisk) har tillståndsplikten ersatts med en skyldighet att till länsstyrelsen anmäla avsikt att starta kassodling.

Utöver dessa lagar finns ännu några som i vissa fall kan ha betydelse för odlingsverksamheten. De nyss berörda bestämmelserna är emellertid de viktigaste.

Frågor om förvärv av vattenområden för fiskodling kan lösas på olika sätt. Tillfälliga rättighetsförvärv kan ske genom avtal om nyttjanderätt. För diskussion och överenskommelse eller beslut om mera varaktiga lösningar ligger emellertid enligt LMVs mening formen av förrättning enligt FBL närmast till hands.

Följande typfall av fastighetsrättsliga förutsättningar skall här närmare diskuteras.

1. Odlaren äger lämpligt vattenområde men fisket är samfällt.



1988-06-30

2. Odlaren äger vattenområde men inte det område som är den lämpligaste lokaliseringen för kassodlingen.
3. Odlaren äger inget vattenområde men äger en bostadsfastighet i närheten av lämpligt odlingsvatten.
4. Odlaren har nyttjanderätt till lämpligt vattenområde men saknar fiskerätt med anknytning till den egna fastigheten.

I det första fallet äger odlaren ett vattenområde och har därför möjlighet att placera ut sina kassar i eget vatten. Problem kan dock uppstå i efterhand om någon som innehar fiskerättighet genom en andel i samfällt fiske hävdar att fiskodlingen ger upphov till olägenheter för utövningen av fisket. I praxis har förekommit att talan har väckts mot en fiskodlare för egenmäktigt förfarande i ett fall av det berörda slaget. Talan ledde i det fallet inte till bifall eftersom det inte kunde visas att fiskodlingen, som upptog en ytterst obetydlig del av det område målet gällde, hade varit till hinder för fisket.

I händelse av en varaktig etablering av fiskodling, innebärande att intrång i fisket uppkommer, erbjuder FBL två olika möjligheter att reglera de uppkommande mellanhavandena på sakrättsligt bindande sätt, varvid valet mellan de båda alternativen kan vara beroende bl a av omfattningen av det intrång som sker i fiskeutövningen. Det ena alternativet är fastighetsreglering innebärande bildande av servitut till förmån för fiskodlingsfastigheten. Servitutet skulle därvid belasta de fastigheter som har del i det samfällda fisket. En något närmare redovisning av möjligheterna att använda servitut för det här aktuella ändamålet

1988-06-30

återkommer längre fram i texten. Den andra alternativa lösningen är fastighetsreglering varigenom det fristående fisket överförs till fiskodlingsfastigheten och därigenom övergår till att utgöra bundet fiske inom odlarens enskilt ägda vattenområde. FBL erbjuder former och regler för förhandling, utredning av fiskerättigheter samt beslut om ersättning m m.

För att de allmänna lämplighetsvillkoren skall bedömas vara uppfyllda måste fastigheten bli varaktigt lämpad för sitt ändamål. Tillstånd enligt miljöskyddslagen bör därför inte vara tidsbegränsat. Fiskefastighetens utformning måste stå i överensstämmelse med 3:1 FBL. Det enskilt ägda vattenområdet bör ha den omfattningen att kassodlingen kan flyttas inom området vid behov av ändrad lokalisering.

Förutom de villkor som gäller med hänsyn till allmänna intressen i enlighet med 3 kap FBL gäller som förutsättningar för fastighetsreglering också vissa villkor med hänsyn till de berörda fastighetsägarnas intressen. Dessa villkor finns i 5 kap samt, i fråga om servitut, i 7 kap FBL. Till de viktigaste villkoren hör det s k båtnadsvillkoret i 5:4. Fastighetsreglering får enligt denna bestämmelse ske endast om lämpligare fastighetsindelning eller eljest mer ändamålsenlig markanvändning vinnas samt fördelarna överväger de kostnader och olägenheter som fastighetsregleringen medför. Skyddsregler mot fastighetsreglering som innebär alltför omfattande minskning av fastighet som berörs finns i 5:8 FBL. Flertalet av villkoren i 5 kap FBL är dispositiva. Detta innebär att prövningen kan förenklas i hög grad om sakägarna är ense.

1988-06-30

Det andra typfallet innebär att en odlare med enskilt vattenområde önskar erhålla rättighet att bedriva kassodling inom annan fastighets vattenområde. Enligt FBL kan ett sådant typfall lösas genom en fastighetsreglering mellan de berörda fastigheterna varigenom det lämpliga vattenområdet för fiskodling överförs till den tidigare ägda fastigheten.

I det tredje typfallet saknar fastigheten vattenområde i vilket fiskodling kan bedrivas. Om det är ett regionalpolitiskt intresse att hålla ihop kombinerade verksamheter i glesbygden kan en lösning vara att ett lämpligt vattenområde genom fastighetsreglering tillförs bostadsfastigheten som ett utskifte. Med hänsyn till behovet av uppsikt över fiskodling bör avståndet inte vara alltför långt mellan verksamhetsområdena.

Denna lösning kan också vara av intresse i belåningshänseende då säkerheten för en kreditgivare ökar. Enligt jordabalken gäller att anordning som anbringats av ägaren för stadigvarande bruk bildar tillbehör till fastigheten. Anordningar som brygga och eventuell ekonomibyggnad på strandområde kan därför betraktas som tillbehör till den fasta egendomen. Om detta också kan gälla den på platsen anbragta utrustningen för själva kassodlingen är dock oklart. Från fastighetsbildningssynpunkt är ofta den mest ändamålsenliga lösningen servitutsbildning när det gäller att tillskapa en befogenhet för viss fastighet att disponera över eller påverka användningen av annan fastighet tillhörigt område. Förutsättningen för en sådan åtgärd är att servitut som bildas genom fastighetsreglering är av väsentlig betydelse för fastighets ändamålsenliga användning. Servitutet får inte vara begränsat att gälla för viss tid. Servitutet får

1988-06-30

dock begränsas till visst område eller visst användningssätt på den tjänande fastigheten men kan också innebära att den tjänande fastigheten skall tåla viss markanvändning på den härskande fastigheten som påverkar den egna fastigheten negativt.

Bildandet av en servitutsrätt skall leda till ett ändamålsenligt nyttjande av mark- eller vattenområde och leda till en positiv nettoeffekt, d v s att området används mer effektivt totalt sett utan att den tjänande fastighetens möjlighet att utnyttja området inskränks i alltför hög grad. Typiska situationer då servitut har betydelse för fastighets ändamålsenliga användning är t ex rätt att begagna väg, brygga, ledning, badstrand, parkeringsplats, grustäkt och vattentäkt.

Genom fastighetsreglering kan servitut under vissa förutsättningar begränsas, flyttas eller ändras till användningsätt om ändrade förhållanden inträtt. Servitut kan i vissa fall även upphävas. I samband med annan fastighetsbildningsåtgärd gäller inte de särskilda villkoren för ändring av servitut som en fristående åtgärd.

Som ett alternativ till lösningen med ett utskifte bör man i motsvarande fall kunna tänka sig inrättande av servitut genom fastighetsreglering. En sådan lösning skulle ha flera fördelar. Fiskodlingsservitut skulle kunna bli ett komplement till jordbruksfastighet eller bostadsfastighet med kombinerade verksamheter i glesbygden. Servitutsrättigheten borde i sådant fall utformas till innehåll och befogenheter efter de särskilda villkor som gäller för bedrivande av fiskodling. Detta innebär att servitutsrätten skulle kunna gälla för ett större vattenområde men utövandet skulle vara inskränkt till endast den vattenvolym som

1988-06-30

kassodlingen med tillhörande anordningar tar i anspråk. Den härskande fastigheten skulle härigenom få en ensamrätt att utnyttja en viss vattenvolym för kassodling på valfri plats inom ett större vattenområde. Den tjänande fastigheten skulle samtidigt ha att tåla de föroreningar av vattnet och botten inom servitutsområdet som verksamheten alstrar. Kontrollen av verksamhetens miljöpåverkan skulle som hittills styras av de villkor länsstyrelsen beslutat om vid tillståndsgivningen. Om länsstyrelsen vid en omprövning av villkoren beslutar om ny lokalisering för fiskodlingen inom servitutsområdet behöver servitutet inte ändras av denna anledning.

Fiskodlingsservitutet skulle således ge den yttre ramen för förhållandet mellan den härskande och tjänande fastigheten med preciserade befogenheter för fiskodlaren inom vilka områden en fiskodling får etableras och vilken omfattning och storlek verksamhet och anläggningen får ha. Tillåten omfattning och villkoren för verksamheten i övrigt från tid till annan skulle styras av vad som från miljöskyddssynpunkt kan tillåtas, d v s tillståndsbeslutet enligt miljöskyddslagen.

Vad gäller fiskodlingsservitut kan frågan ställas om sådan rättighet möjligen endast tjänar fiskodlarens subjektiva intressen och därför inte har en tillräckligt stadigvarande betydelse. Emellertid utgör vattenbruket en areell näring vars intressen enligt naturresurslagen skall så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande. Det måste i lagstiftningsarbetet ha förutsatts att vattenbruk inom vissa vattenområden kan ha en varaktig beskaffenhet oberoende av tillfälliga förhållanden.

1988-06-30

En annan fråga är vilken typ av fastighet servitut för fiskodling kan komplettera. Det förefaller naturligtast att fiskodlingsservitut skulle kunna komplettera en jordbruksfastighet. Det förefaller samtidigt mindre naturligt att sådant servitut kompletterar en bostadsfastighet. Av regionalpolitiska skäl bör det emellertid vara möjligt att på en bostadsfastighet utöva näringsverksamhet, t ex paketering av fisk, fiskrökeri eller fiskförsäljning. En bostadsfastighet av sådan beskaffenhet kan ha behov av en varaktig anknytning till en fiskodling. Avskiljs fiskodlingen från den övriga verksamheten kan företagaren kanske inte fortsätta med sin yrkesutövning.

Servitutsbildning skulle mot den berörda bakgrunden kunna vara en ändamålsenlig lösning för typfallen 2 och 3. Viktigt i sådana fall är att servitutsbildningen uppfyller ett väsentligt samhällsintresse och att fiskodlingsservitutet kompletterar verksamhet på bostadsfastighet eller en mindre jordbruksfastighet, t ex fiskrökeri, fiskförsäljning eller liknande.

Det fjärde typfallet innebär att odlaren har en nyttjanderätt till visst vattenområde men saknar fiskerätt med anknytning till egen fastighet. Odlarens situation är närmast densamma som i det första typfallet med den skillnaden att han inte äger vattenområdet. Nyttjanderätten till vattenområdet kan vara fullt betryggande för att bedriva fiskodling. Fiskodlingsändamålet förutsätts därför inte behöva tillgodoses genom fastighetsbildning. Problemet bör därför kunna inskränkas till dels eventuella behov för odlaren att i anslutning till fiskodlingen fiska utanför kassarna, dels en intressekonflikt med den eller de fastighetsägare som har fiskerättigheten.

1988-06-30

Lösningen kan bestå i att odlaren genom förrättning får ett fiskeservitut med anknytning till hans fastighet med begränsning till visst fiskslag och till område i direkt anslutning till fiskodling och att det eventuella intrånget i fisket därvid ersätts. Åtgärden bör kunna anses vara av påtaglig betydelse för enskild och samtidigt inte motverka något allmänt intresse (jfr 3:8 FBL). Om fiskodlingen upphör i en framtid blir i och för sig servitutet onyttigt, men förefintligheten av ett onyttigt fiskeservitut utgör ingen olägenhet för de övriga fiskerättshavarna och hindrar alltså inte ett rationellt utövande av fiske i vattenområdet.

1988-06-30

## 5 SPECIALMOTIVERING

I enlighet med de överväganden som har redovisats i det föregående föreslås ändringar i 3 kap FBL. Kapitlet innehåller de villkor som gäller för fastighetsbildningsåtgärder med hänsyn till allmänna intressen. Ändringarna berör 1, 5 och 9 §§.

### 3 kap 1 § FBL

Paragrafen innehåller de allmänna lämplighetsvillkoren, dvs kravet att varje fastighet som nybildas eller ombildas skall vara lämpad för sitt ändamål samt vissa till detta krav knutna preciseringar. Ändringsförslagen är föranledda av övervägandena i avsnitt 4.2 om fastighetsbildning för bostadsändamål. Som framgår där föreslås ändring i två avseenden.

För det första föreslås en ny bestämmelse avsedd att markera att en fastighet som skall användas för bebyggelse bör utformas med beaktande av en sådan fastighets behov av en god miljö. I förslaget till lagtext har den åsyftade bestämmelsen fått sin plats i slutet av första stycket i paragrafen.

För det andra föreslås att ordet "varaktigt" i uttrycket "varaktigt lämpad för sitt ändamål" i första stycket skall tas bort ur lagtexten och att motsvarande skall ske med ordet "varaktig" i "varaktig användning för sitt ändamål" i andra stycket.

De föreslagna ändringarna har redaktionell karaktär. Bestämmelsen om en god miljö innebär ett förtydligande som kan ha viss praktisk betydelse för tillämp-



1988-06-30

ningen. Det föreslagna slopandet av varaktighetsrekvisitet utgör närmast en lagteknisk anpassning till ett i plan- och bygglagen upptaget lämplighetskrav för byggnad.

Det förhållandet att en bostadsfastighet med stöd av de principer som redovisas i avsnitt 4.2 i den allmänna motiveringen i vissa fall kan få större omfattning än vad som har varit vanligt hittills och påkallas av själva bostadsfunktionen leder inte till någon principiell begränsning jämfört med hittills av allmänhetens befogenheter enligt allemansrätten. Dessa befogenheter kommer att bestämmas av samma regler och förhållanden som för närvarande. Vid fastighetsbildning inom strandskyddsområde kommer att liksom hittills kunna prövas vilken mark som får tas i anspråk som tomt enligt naturvårdslagen. Inte heller rubbar den föreslagna möjligheten att bilda större bostadsfastigheter plan- och byggmyndigheternas möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen i enlighet med plan- och bygglagen. En större bostadsfastighet ger inte grund för anspråk på flera byggmöjligheter än en mindre, om man bortser från t ex sådana byggåtgärder som i förekommande fall behövs för mindre djurhållning eller liknande på fastigheten. Liksom hittills skall samråd ske med byggnadsnämnden om fastighetsbildningsfrågorna.

### *3 kap 5 § FBL*

Paragrafen innehåller de särskilda lämplighetskrav som gäller för jordbruksfastigheter (första stycket) respektive skogsbruksfastigheter (andra stycket). Av skäl som har angetts i avsnitt 4.1 föreslås att dessa

1988-06-30

lämplighetskrav skall ersättas av lämplighetsvillkor som är gemensamma för jord- och skogsbruksfastigheter och som följaktligen - i överensstämmelse med numera tillämpad terminologi - skall avse lantbruksfastigheter. Utformningen av det nya gemensamma lämplighetskravet har diskuterats i den allmänna motivering. Som framgår där innebär den nya bestämmelsen sakliga ändringar för båda de hittillsvarande fastighetskategorierna. Ändringarna syftar till att lämna större bedömningsutrymme och därigenom möjliggöra en bättre anpassning till den aktuella strukturpolitiken och till de varierade förutsättningarna i olika delar av landet.

Vid tillämpningen av det föreslagna lämplighetskravet för lantbruksfastigheter är det, som framgår av den allmänna motiveringen i avsnitt 4.1, väsentligt att de regionalpolitiska förutsättningarna beaktas. Ett särskilt påpekande om sådant beaktande har tagits in som en andra mening i den föreslagna lagtexten.

De föreslagna nya bestämmelserna i 3:5 FBL blir, till skillnad från de nuvarande, tillämpliga också med avseende på fastigheter avsedda för trädgårdsföretag. För sådana fastigheter gäller i dag endast de allmänna lämplighetsvillkoren i 3:1 FBL.

### *3 kap 9 § FBL*

I denna paragraf finns bestämmelser som ger möjlighet till undantag i vissa fall från lämplighetsvillkoren i 3 kap 1 och 5 §§. På grund av de relativt krävande särskilda lämplighetsvillkoren för jord- och skogsbruksfastigheter i 5 § blir tillåtlighetsprövningen vid fastighetsbildning för sådana ändamål i praktiken ofta beroende av en prövning enligt undan-

1988-06-30

tagsbestämmelserna i 9 §. De föreslagna ändringarna i 5 § är avsedda att bl a leda till att det i mindre utsträckning än tidigare blir anledning att anlita undantagsmöjligheterna i 9 §.

Den i avsnitt 4.3 föreslagna undantagsbestämmelse som är avsedd att möjliggöra fastighetsbildning i strid mot lämplighetsvillkoren i fall då fastighetsbildningen främjar värden av natur- eller kulturmiljön har i förslaget till lagtext förts in som ett andra stycke i 9 §. Bestämmelsen tar sikte på fastighetsbildning för enskilda behov som samtidigt främjar värden av natur- eller kulturlandskapet eller en skyddsvärd bebyggelsemiljö. Tillämpning av undantagsbestämmelsen förutsätter att sökanden avser att aktivt vårda området i fråga.

Vidare föreslås en redaktionell jämkning i den del av paragrafen som i den nya lydelsen utgör första stycket. Jämkningsen avser varaktighetsrekvisitet och är en följd av motsvarande ändring i 1 §.



Förteckning över senast utgivna LMV-rapporter

Rapport	Titel	Upphovsman e dyl
1988		
1988:1	Beståndsmetoden för skogsvärdering. - Tillväxt och avverkning	Börje Andersson
1988:2	Beståndsmetoden för skogsvärdering. - Sortimentsutbyte och kvalitet	
1988:3-5	Beståndsmetoden för skogsvärdering. - Ytterligare rapporter inom fastighets- ekonomi. Planerad utgivning våren 1988.	
1988:6	Tioårigt ortofotoomdrev	Lars Lindgren
1988:7	Ett landskapsmuseum i Gävle	H-F Wennström
1988:8	Baskartor för översiktlig kommunal planering 1988	Gunnar Ericsson





