

INFÖR 1965 ÅRS JORDFÖRVARVSLAG

Av fil. kand. LEIF BRINK

Fil. kand. Leif Brink, sedan några månader bitr. redaktionssekreterare i Svensk Tidsskrift ger här bakgrunden till jordförvärvslagstiftningen i Sverige. Han tecknar också motiven till den nya lagen och ger en allsidig belysning av frågeställningarna.

Före vårriksdagens slut torde vi få en ny svensk jordförvärvslag, den fjärde i ordningen med detta namn efter 1945, 1948 och nu gällande 1955 års.

Man har diskuterat denna lagstiftnings nödvändighet liksom dess ursprung. Det bör då observeras, att inte ens 1945 års lag var den första jordförvärvslagen i egentlig mening.

Jordförvärvskontrollen före 1955 års lag

Vi kan idag räkna med fyra jordförvärvslagar i Sverige: bolagsförbudslagen, 1916 års utlänningslag och bulvanlagen samt den lag, som i dagligt tal bär namnet jordförvärvslagen, dvs. lag om in-

skränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet.

Om all lagstiftning gäller, att den har sin grund i sociala och ekonomiska förhållanden. Det vill då synas som om de förstnämnda lagarna hade sin grund i förhållanden under och kring första världskriget, medan jordförvärvslagen är en efterkrigsskapelse. Så är emellertid inte fallet.

Kontroll över jorden har funnits sedan urminnes tider, socialt eller fiskalt betingad. Det mest markanta draget finner man i äldre tiders arvslagstiftning Ättetanken bjöd att jorden — den enda säkra förmögensplaceringen — ej finge gå ur slakten. Resultatet blev dels den olika arvsrätten mellan män och kvinnor, på landsbygden bevarad in på 1840-talet, dels bestämmelsen om s. k. hembud för försäljning, varigenom ättemedlemmarna erhöll förköpsrätt, bördsmannainstitutet. Man kan, och det är en intressant parallell till dagens tal om »klasspolitik», i samband med jordförvärvslagstiftningen observera, att bönderna och den jordägande adeln i det längsta värnade om den olika arvsrätten.

Men även jordregleringen var

inte enbart social, den var också fiskal. Den äldsta svenska bestämmelsen om och mot jorddelning finner man redan 1459. Såväl detta Christian I:s plakat som efterföljarnas hade till syfte att hindra jorddelning för att skattekraften inte skulle minska.

En annan typ av statsreglering på detta område utgör skiftesförordningarna. Fysiokratiskt inspirerad såg staten det i sitt intresse att genom en långsiktig bruksenhetsindelning trygga jordbruksdriften och garantera en god avkastning — »modernäringens» väl blev ett statsintresse, som framtvångade reglering. Medan storskifte och enskifte till inte ringa del stannade på papperet, kom 1827 års laga skifte, tvångsmässigt realiserat genom Kronans försorg, att utgöra ett kraftigt ingrepp i det enskilda jordägandet.

Under 1800-talets lopp tillkommer också en rad institutioner, som vittnar om det allmännas intresse för jordbruket: Lantbruksakademien, hushållningssällskapen, lantbruksstyrelsen och år 1900 inrättas så jordbruksdepartementet.

Men 1800-talets lagstiftning är också en av rötterna till dagens onda, de många alltför små brukningsenheter. Dels verkade den politiska liberalismen med framgång för ett avskaffande av dåvarande regleringar, bördsmannainstitutet och den olika arvsrätten och dels liberaliserades jordstyckningen därhän, att den från 1881

och framför allt 1896 blev i det närmaste helt fri. Resultatet blev en okontrollerbar styckning med följderna att torparkategorin ökade.

För att rätt förstå dagens situation bör man ha dessa fakta i minnet. Härtill kan också fogas, att Kronan under det förra århundradet avyttrade ca 2/3 av kronoallmännarna, varigenom ägosplittningen på sina håll ökade. Statens s. k. egnahemsrörelse under 1900—1910-talen vållade också en stark splittring av enheterna. Men det kom en omsvängning i politiken. Skogen var orsaken härtill. Medan skogstillgång tidigare ansetts skärligen värdelös, kom behovet av virke i Europa och därmed skogsbrukets expansion att väcka intresse för exploatering av jordbrukens skogstillgångar. Socialt betingade problem uppstod, då sågverks- och skogsbolag i Norrland köpte upp skogen och ibland också gårdarna, ej sällan till underpriser. Följden blev den successiva lagstiftningen under 1900-talets första år, då bolag förbjöds förvärva jord och skog i Norrland och Dalarna. I sinom tid, 1925, fick vi så den nuvarande riksomfattande bolagsförbudslagen. Omsvängningen kom också i form av en restriktivare sammanläggnings- och avstyckningslag 1926.

Den nuvarande lagen

Varje diskussion om jordbruks- och jordfrågor går idag tillbaka till

1947 års beslut. 1942 års jordbrukskommittés förslag gick ju dels ut på ett statligt importskydd, dels — det i detta sammanhang mest intressanta — på inkomstlikställighet mellan normaljordbrukaren och industriarbetaren. Detta skulle ske genom främst en intensifierad yttre rationalisering — åstadkommande av ändamålsenligare brukningsenheter — ombesörjd av ett nytt organ, lantbruksnämnderna. Ytterligare medel skulle vara statliga jordköp, förköpsrätt och expropriation.

1948 skapades så lantbruksnämnderna, som gjordes till förvärvstillståndsgivare i stället för Kgl Maj:t enl. 1945 års jordförvärvslag. Denna ersattes samma år med en ny, som innebar en skärpning: 5000-kronorsgränsen som undre prisgräns slopades. Målsättningen för jordförvärvslagstiftningen sades liksom 1945 vara att bevara bondejord- och skogsbruket, att hindra spekulation samt att påskynda rationaliseringsverksamheten.

1955 års lag, liksom föregångarna endast temporär, innebar en sammanslagning av 1948 års lag och den s. k. förköpslagen, som innebar att lantbruksnämnden kunde överta ett köp om den fann det lämpligt ur rationaliseringssynpunkt. Kritiken av och missnöjet med förköpslagen hade varit mycket stark, då med vissa släktundantag kontrahenterna vid en försäljning måste förvissa sig om att

köparen finge behålla sitt förvärv, något som sågs som ett mycket stötande äganderättsövergrepp.

Partigrupperingen inför riksdagsbehandlingen 1955 var rätt klar: mot regeringsblocket och kommunisterna stod högern och folkpartiet. Bondeförbundets avslutning torde ha varit dels politiskt dels sakligt betingad. Det kan nämnas att t. ex. jordbruksminister Norup deklarerade, att han ändrat mening sedan 1948!

1958 års jordlagutrednings förslag till ny lag kom aldrig till stånd. Man ville avvakta vidare erfarenheter av lagens verkningar. Så kom jordbruksminister Holmquists PM 1964.

Som känt är innebär det föreliggande lagförslaget en liberalisering, betingad av de oformligheter, som lagen i dess nuvarande utformning leder till. Rationaliseringsaspekten är nu den ledande. En huvudregel säger, att förvärv skall vägras, om marken behövs för bildande av ändamålsenlig jord- eller skogsbruksenhet. Här kvarstår också regeln, att staten är skyldig inlösa mark, som lantbruksnämnden förbjudit köparen besitta. Spekulation slår man som tidigare ned på medan en kritiserad sats försvunnit: Det heter nu att enheter, »som prövas kunna bestå var för sig» ej bör sammanläggas, vilket utgjort ett klart rationaliseringshinder.

Aktiv jordbrukare har prioriterats vid förvärv tidigare eller snarare privilegierats. Nu sker en de-

mokratisering härvidlag i det att företagare erhåller möjlighet till förvärv om detta kan väntas gynna dennes verksamhet — bolagsförbuden försvinner! Man har här insett behovet av en integration mellan råvaruframställning, förädling och distribution. Det kan erinras om att jordbrukarna genom sin ekonomiska föreningsrörelse idag driver förädlings- och distributionsverksamhet liksom skogsägarföreningarna har skogsindustrier och snickerifabrik. 1925 års bolagsförbudslag återspeglar sekelskiftets Norrlandsproblematik. Man får vara glad att detta nu upptäckts. De områden som berörs av förslaget på denna punkt är trävaru- och livsmedelsindustrin samt möbelfabrikationen, främst en Smålandsföretelse. En integrerad framställning, företagsekonomiskt väl motiverad, möjliggöres nu för t.ex. Findus, ICA, KF, Tempo. ASSI kommer givetvis också att beröras av reformen. Såvida staten ställer erforderliga medel till förfogande kan denna industri komma att expandera rätt kraftigt. Parat med Domänverkets förvärv får vi här en följd, som man på borgerlig sida torde hälsa med föga tillfredsställelse. Det är tydligt, att lagstiftarna nu uppmärksammat behovet av friskt kapital utifrån — efter 40 år ser bolagsförbudslagen sina dagar räknade. I bakgrunden skymtar man här frågan om jordbrukets kapitalförsörjning.

EEC-anslutning?

Ett problem har EEC utgjort, en hotande skugga för många inom lantbruksorganisationerna. Med en svensk anslutning till EEC skulle följa en mer eller mindre fri etableringsrätt. Våra s.k. utlännings- och bulvanlagar skulle försvinna helt, fruktar många. Ju restriktivare jord- och skogsförvärvslag vi har, desto bättre, resonerar dessa. Emellertid torde faran ha överdrivits. För det första bör man konstatera att Sverige idag inte tillhör EEC, för det andra är den fria etableringsrätten ett EEC-önskemål, inte ett faktum ens inom de sex och för det tredje står ju alltid möjligheten öppen att ställa villkor vid en ev. anslutning. Men man bör för den skull inte förringa SL-RLF:s bekymrade uttalanden. Den västeuropeiska skogstillgången är knappast riklig, snarare tvärtom. Den svenska skogen måste te sig som ett lockande objekt.

I den situationen, där vi står inför en svensk anslutning till EEC, torde vi föredra en ny lagstiftning till skydd för nationella intressen. Vid en fri etableringsrätt kan man förutspå en lag om statlig förköpsrätt vad gäller utländska förvärvsförsök av bolag med naturtillgångar. Exempel härpå saknas inte utifrån.

Att kapitalbristen spelat in vid liberaliseringen har antytts. Markvärdet är en annan ekonomisk fråga. Vilka verkningar har lagen haft på prisbildningen? Det kan disku-

terat, om den svenske lantbrukaren tjänat något ekonomiskt. Om han velat sälja har hans val av köpare varit inskränkt till de lagligen potentiella. Visserligen har ett vägrat förvärv kunnat leda till statsinlösen, men personer och företag utanför jordbrukarkretsarna har utestängts: Ur säljarsynpunkt alltså en nackdel men ur de privilegierade köparnas — till vilka ej ens på långt när alla bönder kunnat räknas — en fördel. Förvisso har beteckningen skrålag eller klasslag varit adekvat.

Nu skall dock fastslås, att om en uppjustering av markpriserna sker, kan detta bli till nackdel för den enskilde jordbrukaren, som önskar göra ett tillskottsförvärv till det egna jordbrukets rationalisering. Det står väl inte helt klart hur markprisbildningen kommer att verka. Man får nog föreställa sig en geografiskt ojämn prissättning, där liksom nu de värst drabbade *avfolkningsbygderna* får de lägsta markpriserna. Motsatsen får vi vid jordbruk inom stad. Till följd av urbaniseringen har jordbruksfastigheter genom inkorporation kommit innanför en stadsgräns. Kommunala köp och expropriationer har under senare år varit vanliga. Möjligen kan en ny köpkategori uppträda, som önskar exploatera marken i enskild regi.

Ännu en ekonomisk aspekt skall anläggas avseende kreditgivningen, som kan komma att underlättas. Genom att få idag kan förvärva

vissa objekt minskas konkurrensen och priserna hålls nere, varigenom det också för kreditgivarna blivit svårare att få täckning för sin fordran. Att fordringar dock kunnat täckas beror på inflationen, som automatiskt höjt de nominella priserna på jordbruksegendomar.

Från jordbrukets ekonomiska och fackliga håll har man framfört åsikten att ev. höjda markpriser skulle leda till prisstegringar på jordbruksprodukterna till konsumenternas nackdel. Upp till 5 % har man spått om. Det kan dock ifrågasättas, om en sådan justering kommer att ske liksom om den kommer att bli märkbar på åtskillig sikt. Samma organisationer förutspår en markvärdestegring på 20—30 %.

»Söndagstorp» har varit ett känt spenamn. Antalet s.k. fritidshus kommer att stiga under kommande år. En vanföreställning kan här avlivas. Någon fara föreligger inte genom dessa förvärv, som i vart fall tidigare lantbruksnämnderna i storstadsregionerna gjort gällande. Dels köpes endast ej bärkraftiga enheter, något som alltså är till rationaliseringens fromma, dels har av de år 1963 till 300.000 uppgående fritidshusen endast ca 11 % utgjort tidigare bebyggelse.

Det politiska spelet

Slentrian och vana har minskat kritiken mot jordförvärvslagen. Nu har emellertid t.o.m. initiativtagarna, socialdemokraterna, funnit si-

tuationen ohållbar. Det har diskuterats om inte denna lagstiftning under de senaste tio åren utgjort ett ej ringa rationaliseringshinder. Man har successivt skärpt lagen: 1948 och 1955. Omprövningen kunde ha skett tidigare, exempelvis genom att jord och skog bleve två skilda begrepp också i lagstiftningen. Jorden kunde då släppas fri både tidigare och i större utsträckning än enligt det föreliggande förslaget. Man måste ställa sig frågan, om inte 1965 års lag redan inom något år kan komma att framstå som en halvmesyr.

Tidpunkten för genomförandet av det nuvarande förslaget har diskuterats. Vissa vill avvakta 1960 års jordbruksutrednings slutbetänkande, vilket en del torde anse som ett svepskäl för en förhållning, andra anse sakligt motiverat. Särskilt har man väl i detta sammanhang fäst sig vid centerpartiledarens agerande med reguljära »bondeuppbåd» som t.ex. i Värnamo med 5000 personer närvarande.

Var det regeringens mening att i taktikens namn genom att framlägga sitt förslag nu spräcka eller i vart fall driva en kil i den s.k. mittensamverkan, så torde den ha lyckats i sitt uppsåt. Det nationellt sinnade centerpartiet har utmålade EEC som en viss potentat på väggen, medan den liberale brodern fasthållit vid sin länge uttalade mening om en fri etableringsrätt för utländska företag och vid sitt

önskemål om ett avskaffande av jordförvärvslagen. Hr Hedlund tycks emellertid ha sökt göra partimanövrar i frågan under sken av att företräda vitala jordbruksintressen snarare än att få en lösning till stånd. Hans inbjudan till de båda andra borgerliga partierna angående underhandlingar beträffande ett uppskov med reformen besvarades positivt, varpå hr Hedlund förklarade att utgångspunkten för förhandlingar vore en enighet om uppskov. Denna spegelfäkting kan knappast ha haft annat än ett partipolitiskt syfte.

Högerpartiet har haft gamla krav på lagens avskaffande liksom folkpartiet. Redan vid den nuvarande lagens tillkomst klargjordes detta av hrr von Seth (h) och Antby (fp) i reservationer till utredningen samt därefter under kammardebatterna och genom senare interpellationer under årens lopp. Nu går man alltså inte så långt som till ett avskaffande, endast en viss uppmynkning, där man bör märka att kontrollen kvarstår.

Förslaget torde gå igenom, om inte någon oväntad manöver i sista stund kullkastar planerna. Man bör observera regeringens vapen: Om inte förslaget går igenom har vi den 1 juli detta år ingen jordförvärvslag kvar — den nuvarande är nämligen temporär. Men bolagsförbudslagens kvarblivande skulle samtidigt punktera reformen och vinsten bli ringa.