

Markförvärv tidigt i en exploateringsprocess

En analys av möjligheterna i FBL, JFL och PBL

Erik Liljenberg

Copyright © Erik Liljenberg 2021

Lunds Tekniska Högskola
Fastighetsvetenskap
Lunds Universitet
Box 118
SE-221 00 Lund

ISRN LUTVDG/TVLM 21/5487SE
Tryckort: Lund

Markförvärv tidigt i en exploateringsprocess

Land acquisition early in a development process

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Erik Liljenberg, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Handledare/Supervisor:

Fredrik Warnqvist, universitetsadjunkt, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Malin Sjöstrand, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Malin Sjöstrand, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Fastighetsbildning, exploatör, exploateringsfastighet, jordförvärvslagen, jordförvärvstillstånd, planbesked, plan- och bygglagen, markexploatering, markförvärv, tillståndsmyndighet, vilandeförklaring

Keywords:

Dormancy declaration, developer, development property, land acquisition, the Land Acquisition Act, land acquisition permit, land exploitation, licensing authority, plan message, Planning and building act, Property formation, property development

Abstract

The purpose of this study is to investigate the possibility for a juristic person to acquire whole or part of a property in an early stage in the land exploitation process in Sweden. The study takes a closer look at the different approaches that a juristic person have at their disposal, one of them being the law called the Land Acquisition Act. The juristic or physical person can apply for an acquisition permit when buying agricultural - or forest property from the decision-making licensing authority. The licensing authority then either grants or denies the application motivated by the law.

The other approach is to apply for a property formation procedure at the cadastral authority. In this case, the cadastral surveyor determines if an acquisition permit is necessary in the individual case. If so, the cadastral surveyor can submit the permit to the licensing authority according to the Real Property Development Act. If the property in question is subject to a detailed development plan, then a permit isn't needed according to the Land Acquisition Act. Permit isn't needed if the property is undergoing a property formation process and the appropriate use of the lot is not agricultural - or forestry. The study focuses on these two exceptions that enable juridic persons permits according to the Land Acquisition Act.

The study has shown that using the tools in the Property Development Act instead of them in the Land Acquisition Act gives a juristic person better prerequisite to secure land in an early stage in the land exploitation process.

Sammanfattning

Syftet med detta arbete är att utreda kopplingarna mellan fastighetsbildningslagen, plan- och bygglagen och jordförvärvslagen. Detta med inriktning på juridiska personers möjlighet att få bundenhet till mark i ett tidigt skede i en markexploateringsprocess. Syftet är också att utreda möjligheterna och konsekvenserna i de olika situationer som uppstår beroende på vilken lagstiftning som appliceras i det specifika fallet.

Att få bundenhet till mark i ett tidigt skede i markexploatering handlar inte bara om att civilrättsligt säkra marken, utan har också ekonomiska incitament. Man vill som exploatör eller fastighetsägare ta till vara på den värdeökning som en planprocess för med sig till ett område.

Jordförvärvslagens bestämmelser aktiveras vid köp, byte och gåva av fast egendom taxerad som lantbruksenhet. Lagen innehåller krav som ställs för att få tillstånd att förvärva en sådan fastighet, ett så kallat förvärvstillstånd. Kraven ställs på såväl fysiska som juridiska personer men skiljer sig lite åt mellan dem. Båda ägarkategorierna kan nekas eller beviljas tillstånd. Skillnaderna i kraven grundar sig i syftet med lagen som kan delas upp i tre delsyften; att främja bosättning och sysselsättning i glesbygdsområden, att bibehålla markägarbalansen av jord- och skogsbruksmark mellan fysiska och juridiska personer och att underlätta strukturförbättringar i omarronderingsområden. Även vid köp av mark i samband med avstyckning krävs det i vissa fall förvärvstillstånd, likt 10 kap 3§ fastighetsbildningslagen. Vid fastighetsreglering handlar det framförallt om ökning av fastighetens graderingsvärde som också i vissa fall kräver förvärvstillstånd enligt 5 kap 20§ fastighetsbildningslagen. Förvärvet kan då ske genom både köp och överenskommelse.

Tillståndet prövas hos aktuell länsstyrelse i första instans med Statens jordbruksverk som överprövningsmyndighet. Sedan mars 2021 är Statens jordbruksverk första instans vid förvärv som överstiger 20 000 000 kr och om förvärvet sker mellan en juridisk och en fysisk person.

Fastighetsbildningslagens koppling till jordförvärvslagen åskådliggörs vid fastighetsbildning som involverar lantbruksenheter. Fastighetsbildningslagen ger lantmäterimyndigheten vid förrättning möjligheten att underställa frågan om förvärvstillstånd till länsstyrelsen eller i vissa fall Jordbruksverket. Med underställande menas att man hänskjuter tillståndsfrågan till en annan myndighet för beslut. Antalet underställande av jordförvärvstillstånd upptar 5–20 % av alla ärenden som en länsstyrelse får in under ett normalår. Hur många av dessa underställanden som kommer från lantmäterimyndigheten har länsstyrelserna svårt att svara på eftersom de inte har tillräcklig insyn i detta och kan därmed inte föra någon statistik över det. Detta gäller både underställan vid avstyckning samt ökning av graderingsvärde vid fastighetsreglering.

Plan- och bygglagens koppling till jordförvärvslagen åskådliggörs bland annat om en juridisk person ansöker om jordförvärvstillstånd enligt undantagsbestämmelserna i 6§ jordförvärvslagen. Arbetet lägger framförallt tonvikt vid undantaget i 6§ 2st 1p annat ändamål och 6§ 2st 4p särskilda skäl. För att styrka dessa skäl kan den juridiska personen genom aktuell

kommun plocka fram handlingar som skulle kunna tyda på att annat ändamål blir applicerbart. Dokumenten kan vara den aktuella översiktsplanen, en fördjupad översiktsplan, ett positivt planbesked eller en detaljplan som det tagits beslut om.

Fastighetsbildningslagens koppling till plan- och bygglagen åskådliggörs likt jordförvärvslagen i flera situationer. Arbetet lägger fokus på kopplingen när några av paragraferna i 3 kap FBL aktualiseras vid fastighetsbildning, såsom det allmänna planvillkoret i 3:2 FBL samt undantagsbestämmelsen i 3:9 FBL. Kopplingar mellan FBL och PBL finns också i 4 kap FBL genom bland annat vilandeförklaring av pågående förrättning. Möjligheten att vilandeförklara en förrättning har i praxis visat sig vara möjlig så tidigt i planprocessen som när det finns ett positivt planbesked.

Min undersökning av dessa kopplingar är till största del baserad på intervjuer som gjorts. Intervjupersonerna har valts ut för att skapa ett så brett synsätt in i problematiken som möjligt. De olika intervjupersonerna arbetar på ett eller annat sätt med fastighetsbildnings- eller jordförvärvsfrågor. Bland de intervjuade finns handläggare av jordförvärvsärenden, förrättningslantmätare, fastighetsmäklare, exploatörer och advokater.

Arbetet har kompletterats med en presentation av ett mindre antal rättsfall för att hitta en förankring i hur problematiken behandlas i domstol i dagsläget.

Enligt de intervjuer som gjorts med tillståndsmyndigheter i samband med detta arbete har inte restriktiviteten till juridiska personers möjlighet att förvärva jordbruksmark enligt undantagen i 6 § förändrats nämnvärt över längre tid. Det finns alltså ingen trend som tyder på att restriktiviteten för juridiska personer har förändrats genom åren.

Ett positivt planbesked utan stöd i en aktuell översiktsplan är och har varit ett för tunt underlag för att påvisa att marken är avsedd för annat ändamål än jord- och skogsbruk. För att påvisa annat ändamål krävs först ett aktuellt utpekande i översiktsplan. Detta i kombination med andra planhandlingar, likt ett positivt planbesked, som visar på ett annat ändamål är istället vägledande vid bedömningen i jordförvärvsfrågan. Bedömningen av undantaget annat ändamål och särskilda skäl har inte förändrats över tid och med detta anas heller ingen trend i prövningen. Vad gäller särskilda skäl finns det praxis som visar på att det undantaget ska appliceras snävt och att alla särskilda skäl av allmän karaktär ska avslås.

Om man istället som exploatör köper del av fastighet och ansöker om fastighetsbildning hos lantmäteriet lämnas frågan om förvärvstillstånd till förrättningslantmätaren som handlägger ärendet. Förrättningslantmätaren kan, om det är av vikt för förrättningen, underställa frågan om förvärvstillstånd till tillståndsmyndigheten. Exploatören utnyttjar då den spetskompetens som finns hos myndigheten. Svårigheten för exploatören ligger i detta fall mer i hur man upprättar köpet och hur eventuella villkor används. Dessutom gäller sexmånadersregeln som innebär att man inom sex månader från det att köp upprättats måste ansöka om fastighetsbildning. Vid jordförvärvstillstånd är det istället tre månader som gäller, annars förfaller köpet.

Enligt 3§ 7p JFL gäller inte lagen om förvärvet avser ett område som genom nybildning blir lämpligt för annat ändamål är jord- och skogsbruk. Alltså finns möjligheten att genom förrättning nybilda fastigheter för till exempel exploateringsändamål. Enligt den insamlade datan sker nybildning av exploateringsfastigheter sällan i jämförelse med andra ansökta åtgärder. I de fall man gjort de har man antingen bildat med stöd av 3:2 och 3:1 FBL eller i enstaka fall med undantagsbestämmelsen i 3:9 FBL. Hur bildandet av exploateringsfastigheter hanteras är lite från fall till fall. Tydligare riktlinjer kan komma ur framtida praxis.

Det vanligaste sättet för att säkra mark i ett tidigt skede är att exploatören tidigt i planprocessen ansöker om nybildning för att sedan låta lantmäteriet vilandeförklara förrättningen i väntan på att detaljplan som man med stöd av sedan fastighetsbildar enligt.

Sammantaget så har kopplingen mellan JFL och PBL hårdnat i praxis för juridiska personer, medan kopplingen mellan FBL och PBL mjuknat. Detta åskådliggörs inte minst i den rättsfallsanalys som gjorts i samband med arbetet, men också vid hur JFL och FBL används vid till exempel förvärvsfråga eller fastighetsbildning. En bild av hur de olika lagstiftningarna tillämpas idag åskådliggörs i sammanställningen av det intervjumaterial som samlats in i samband med arbetet. För att underlätta för juridiska personer när de kommer i kontakt med jordförvärvslagen har två förslag till lättnader lagts fram:

- Att juridiska personers möjlighet till förvärvstillstånd ska underlättas vid förvärv av mindre arealer. Att vid ansökan om förvärvstillstånd ta in faktorn om hur stor areal som ska exploateras.
- Att juridiska personers möjlighet till förvärvstillstånd ska underlättas om man ska exploatera för ett visst ändamål, till exempel bostäder.

Motivering till dessa lättnader ligger dels i att initiativet till en planprocess har skiftat från kommunerna till privata aktörer. Det är alltså inte längre kommunerna som själva inleder planprocessen och bygger, utan detta har successivt tagits över av privata aktörer. Motiveringen ligger också i att vi behöver uppnå vissa mål i till exempel bostadsbyggandet för att upprätthålla de bostadspolitiska målen som satts upp. Prognosen som ställts för bostadsbyggandet i Sverige mellan år 2020 - 2029 visar att det hålls en takt som skulle kunna bidra till att skapa en buffert av bostäder, men för att upprätthålla samma tempo i byggandet måste det byggas mer. För att dessa privata aktörer ska vara villiga att ta på sig den risk som detta innebär kan det behövas lättnader i jordförvärvslagen för juridiska personer vid bostadsbyggande. Att undanta förvärvstillstånd för just bostadsändamål skulle alltså kunna vara ett förslag på steg i rätt riktning mot en lösning av den rådande bostadsbristen.

Sammantaget är fördelarna fler än nackdelarna med att i ett tidigt skede ansöka om fastighetsbildning. Alltså är vägen via fastighetsbildningslagen det tillvägagångssätt som man vinner mest framgång med som juridisk person enligt de undersökningar som gjorts i detta arbete.

Förord

Med detta examensarbete avslutar jag mina år vid LTH. Det har varit en resa som varit fylld av både toppar och glädje men också kantats av dalar och motgångar. Jag har under mina snart 6 år lärt mig otroligt mycket, både i förberedelse till mitt framtida arbetsliv, och om mig själv. Äntligen står jag här med mitt examensarbete i handen, redo att ge mig ut i arbetslivet.

Jag vill börja med att rikta ett stort tack till min handledare Fredrik Warnqvist för stöttning och värdefulla synpunkter under arbetets gång. Jag vill också tacka Fredrik för många fina föreläsningar under årens gång. Ett stort tack till alla mina kollegor på lantmäterimyndigheten i Lund. Det som började med praktik fortsatte som ett helt års arbete vid sidan av studierna. Jag ser fram emot att få lov att börja min karriär som lantmätare hos er.

Ett stort tack till alla som jag fått äran att intervjuas under arbetets gång. Lite extra tack till Johan Brinktell och Andreas Ahlman på Derome som varit mottagliga för frågor under hela arbetet.

Tack till min mamma, pappa och sambo som varit där för mig i alla lägen under denna resa och aldrig slutat tro på mig. Jag vill tacka för korrekturläsning som gjorts av min pappa, farbror och barndomsvän Johan Pettersson.

Sist men absolut inte minst vill jag rikta ett stort tack till mina kursare Gustav Ingvaldsson och Anton Pettersson för många fina minnen som jag alltid kommer att bära med mig. För alla våra fina stunder på L-vägen med mycket slit, glädje och kaffe. Utan er hade jag aldrig stått där jag är idag.

Erik Liljenberg, Eslöv 10-08-2021

Förkortningar

FBL	Fastighetsbildningslag
JB	Jordabalken
JFL	Jordförvärvslagen
LM	Lantmäterimyndigheten
MMD	Mark- och miljödomstolen
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
PBL	Plan- och bygglagen
Prop.	Proposition
SOU'	Statens offentliga utredningar

Innehållsförteckning

1. Inledning	14
1.1 Bakgrund och problemdiskussion.....	14
1.2 Syfte	16
1.3 Frågeställningar.....	16
1.4 Avgränsningar.....	16
1.5 Disposition	17
1.6 Felkällor	18
2. Metod.....	18
2.1 Litteratur, förarbeten och lagar	18
2.2 Analys av fyra rättsfall.....	18
2.3 Tillståndsmyndigheternas prövning vid ansökan om förvärvstillstånd.....	19
2.4 Lantmäterimyndigheternas prövning vid ansökan om bildandet av exploateringsfastighet	19
2.5 Studie av andra yrkesgruppers erfarenheter.....	19
3. Planförfarandet.....	19
3.1 Översiktsplan, ÖP	19
3.2 Fördjupad översiktsplan, FÖP.....	21
3.3 Detaljplan.....	22
3.3.1 Planbesked	23
3.3.2 Samråd	24
3.3.3 Underrättelse	24
3.3.4 Granskning	24
3.3.5 Granskningsutlåtande.....	25
3.3.6 Antagande	25
3.3.7 Överklagande	25
3.3.8 Laga kraft	26
3.4 Värdeutvecklingen vid en markexploatering	26
3.5 Initiativet till planarbeten.....	28
4 Jordförvärvslagen (1979:230).....	29
4.1 Allmänt	29
4.2 Lagens syfte	29
4.3 Historik – Jordförvärvslagens utveckling	29
4.4 Tillämpningsområde	31
4.5 Juridiska personers förvärv	33
4.6 Fysiska personers förvärv	34
4.7 Överklagan.....	35

4.8 Inlösen.....	35
4.9 Undantag vid förvärvstillstånd.....	35
4.9.1 Planförhållande	35
4.9.2 Annat ändamål och nybildning	36
5 Fastighetsbildningslagen (1970:988)	36
5.1 Allmänt	36
5.2 Historik	37
5.3 Allmänna lämplighetsvillkoret.....	37
5.3.1 Bildandet av exploateringsfastighet	38
5.4 Vilandeförklaring av förrättning	39
5.5 Underställning avseende förvärvstillstånd vid avstyckning.....	40
5.5.2 Avstyckning för annat ändamål, lotten säljs	40
5.5.3 Avstyckning för annat ändamål, stammen säljs.....	41
5.6 5:20 FBL, Ökning av fastighetens graderingsvärde.....	41
5.7 Sammanställande tabeller	43
6 Analys av fyra avgöranden om förvärvstillstånd och exploateringsändamål	44
6.1 Queenswall Två AB, mål nr 2980–19.....	44
6.1.1 Bakgrund.....	44
6.1.2 Förvaltningsrätten i Jönköping.....	44
6.1.3 Kammarrätten i Jönköping.....	45
6.1.4 Egna tankar och synpunkter	46
6.2 Kommunala lantmäterimyndigheten i Kalmar, Mål nr F 2233–14.....	46
6.2.1 Bakgrund.....	46
6.2.2 Tingsrätten i Växjö.....	46
6.2.3 Mark- och miljööverdomstolen.....	48
6.2.4 Egna tankar och synpunkter	49
6.3 Fågelbro Mark Aktiebolag, mål F 6107–15.....	49
6.3.1 Bakgrund.....	49
6.3.2 Tingsrätten i Nacka	49
6.3.3 Mark- och miljööverdomstolen.....	50
6.3.4 Egna tankar och synpunkter	51
6.4 Seniorgården AB, mål F1053-16	51
6.4.1 Bakgrund.....	51
6.4.2 Tingsrätten i Vänersborg.....	51
6.4.3 Mark- och miljööverdomstolen.....	52
6.4.4 Egna tankar och synpunkter	52

7. Sammanställning av intervjumaterial.....	53
7.1 Intervjuade länsstyrelser	53
7.2 Intervjun med företrädare för Jordbruksverket	55
7.3 Intervjuade Lantmäterimyndigheter.....	57
8 Analys	60
8.1 Juridiska personers förvärv	60
8.1.1 Lagregler och praxis.....	60
8.1.2 Incitament till förvärv	61
8.1.3 Tillståndsmyndighetens prövning.....	62
8.1.4 Exploateringsfastigheter: ansökan, nybildning och vilandeförklaring.....	63
8.2 Egna tankar och sammanvägning	64
8.2.1 Ändrat ändamål och särskilda skäl, 6§ JFL.	64
8.2.2 JFL - lagen och praxis.....	65
8.2.3 Förvärv genom fastighetsbildning	67
9 Resultat	70
9.1 Hur ser lämplighetsprövningen av en exploateringsfastighet ut? Hur tänker lantmäteriet vid till exempel avstyckning för exploateringsändamål?	70
9.2 Har hanteringen och bedömningen av jordförvärvstillstånd hos länsstyrelsen eller Jordbruksverket förändrats med tiden?	70
9.3 Vilka skillnader och konsekvenser, beroende av tillvägagångssätt kring ett jord- och skogsbruksmarksförvärv, uppstår för en exploatör?	71
9.4 Vilket tillvägagångssätt är mest fördelaktigt för en exploatör?	71
9.5 Arbetets möjliga utveckling.....	71

BILAGOR:

Bilaga 1 Frågor ställda vid intervjuer

1. Inledning

Inledningen syftar till att bereda läsaren genom att först presentera en bakgrund med problemdiskussion. Därefter följer syfte och arbetets frågeställningar. Avgränsningar, disposition och potentiella felkällor avslutar kapitlet.

1.1 Bakgrund och problemdiskussion

En markexploatering innebär att man ändrar pågående markanvändning för ett område, så att ny bebyggelse kan uppföras på området. Själva processen markexploatering innehåller samtliga steg från en inledande projektidé till färdig bebyggelse. Däremellan sker åtgärder som är nödvändiga för att färdigställa slutprodukten i en markexploatering. En markexploatering är inte lik en annan. Processen måste, mer eller mindre, anpassas till de rådande förutsättningarna i det enskilda fallet. En markexploateringsprocess kan därför bli mer eller mindre komplex.

För att kunna påbörja en markexploateringsprocess och i förlängning ändra markanvändningen i ett område måste någon vara villig att investera i marken, framtida byggnader och gemensamma anläggningar. Ofta måste ett markförvärv ske då ursprunglig fastighetsägare saknar incitament och pengar till att själv genomföra en ändring av markanvändningen för ett område. Marken bör då säkras av någon som både har intresset och resurserna att genomföra en markexploatering. Det här arbetet kommer att lägga fokus på just när en exploatör förvärvar hel eller del av fastighet i syfte att förändra markanvändningen. Fokus läggs framförallt på förvärv som sker inför nyexploateringar av jord- och skogsbruksmark, det vill säga när marken från början är helt obebyggd.¹

Innan en markexploatering kommer på tal bestäms fastigheternas värde av den pågående markanvändningen. Efterhand som en idé om exploatering bildas skapas så kallade förväntningsvärden. Dessa baseras på att ny bebyggelse kan komma att uppstå på området i framtiden. I denna fas går marken från att vara jord- och skogsbruksmark till råmark. Förväntningsvärdet som skapas bidrar till en värdestegring för marken. Det finns därmed ett ekonomiskt incitament för en exploatör att förvärva mark för framtida exploatering i ett så tidigt skede som möjligt. Samtidigt vill man som exploatör civilrättsligt säkra området via förvärv.²

Om exploatören väljer att, av en fysisk person, förvärva hel fastighet som är taxerad som lantbruksenhet och belägen i glesbygd erfordras ett jordförvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen. Jordförvärvstillståndet prövas hos Länsstyrelsen med Jordbruksverket som överprövningsmyndighet. Jordförvärvstillstånd måste sökas inom tre månader efter det att förvärvet skett; annars upphör förvärvet att gälla.³

Man kan som exploatör även ordna med förvärvet i samband med lantmäteriförrättning. Lantmäterimyndigheten kan vid fastighetsbildning för jord- och skogsbruksändamål

¹ Karlbro, Lindgren *Markexploatering*. 5 uppl. s.14, 17 2015

² Karlbro, Lindgren s.93–95

³ Jordförvärvslagen 9-10§§

underställa frågan om jordförvärvstillstånd till Länsstyrelsen.⁴ Tremånadersregeln i JFL gäller då inte utan istället jordabalkens sexmånadersregel⁵ vid förvärv av del av fastighet. Om fastighet nybildas för annat ändamål än jord- och skogsbruk och ännu inte undgått taxering krävs inte ett förvärvstillstånd.⁶ Ett sådant ändamål skulle till exempel kunna vara exploatering. Förvärvstillstånd behövs heller inte om området genom detaljplan eller områdesbestämmelser är ämnat för annat ändamål än jord- och skogsbruk.⁷ Båda dessa undantag från förvärvstillstånd gäller juridiska personer och är centrala i detta arbete.

Problemen för exploitören uppstår när man ska gå in med resurser när planerna för området inte är säkrade samtidigt som man vill vinna så mycket som möjligt av värdestegringen. Man vill inte som byggherre ligga ute med resurser som skulle kunna gå förlorade om planerna för området inte realiserar.

Praxis har under modern tid gått åt varsitt håll. JFL har i praxis fått en hårdare koppling till PBL medan likartad koppling till FBL blivit mjukare.

Sveriges regering har satt upp vad de själva kallar för det bostadspolitiska målet. Detta mål är mist sagt svåra att konkretisera i stora drag. Därför har Boverket sammanställt, tolkat och konkretiserat innehållet i målet. Boverket delat upp det övergripande målet i tre huvudmål. Dessa tre huvudmål är:

- Alla människor ska få möjlighet att leva i bra hållbara bostäder till rimliga kostnader.
- Bostadsområden ska bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden.
- Ekologisk, ekonomisk social och hållbar utveckling ska vara grunden i byggandet och förvaltningen av våra framtida bostäder.⁸

Huvudmålen tar sikte på att alla grupper i samhället, särskilt de som har de extra svårt vid en bostadsbrist, ska få ha ett bra boende. De som beräknas vara extra utsatta i en sådan situation är småbarnsfamiljer med låga inkomster, äldre, funktionsnedsatta, hushåll med flyktingbakgrund och hemlösa.

Boverket har också i uppdrag att utföra och tillhandahålla analyser av bland annat bostadsmarknaden. En av dessa analyser är att göra en långsiktig bedömning av bostadsbehovet i Sverige.⁹ Analysen presenteras i en rapport som redovisar bostadsbyggnadsbehovet i landet för en viss tidsperiod. Enligt rapporten för åren 2020-2029 beräknas byggbehovet ligga mellan 592 000 och 664 000 lägenheter. Det intressanta för arbetet är att sätta detta byggbehov i relation med den ökande befolkningmängden i landet. Enligt rapporten så innebär de prognostiserade byggbehovsintervallerna för det aktuella intervallet att man bygger ikapp det underskott man haft till last sedan 2006 och lägger även till en buffert. Det ska poängteras att

⁴ Jordförvärvslagen 10§

⁵ Jordabalken 4 kap 7§

⁶ JFL 3§ 7p

⁷ JFL 3§ 6p

⁸ Hägred, Boverket, 2005 s.1

⁹ Jonsson, Boverket, 2020 s.3

även fast det ser ut som om man är på rätt väg är det en stor utmaning att nå upp till byggbehovsprognosen. Oavsett modell så kommer det behöva byggas en betydande mängd bostäder under perioden.¹⁰

För att kunna bygga bostäder i den storleksordning som prognosen från Boverket pekar mot behövs inte bara förtätning, utan även nyexploatering utanför stadskärnan. Det är här tolkningen av jordförvärvslagen i form av praxis samt lagstiftningen i sig själv och den aktuella bostadspolitiken i kombination med byggbehovsprognosen för de närmsta 10 åren går emot varandra.

Hur ska man då som exploatör gå till väga för att förvärva mark i ett så tidigt skede i en markexploateringsprocess som möjligt? Vilken förvärvsväg är smidigast att gå?

1.2 Syfte

Syftet med examensarbetet är att ge exploatören en bättre bild av de olika alternativen vid förvärv av jord- och skogsbruksmark inför nyexploatering: hur man som exploatör lättast går tillväga för att säkra jord- och skogsbruksmark juridiskt så tidigt som möjligt i en exploateringsprocess.

Examensarbetet syftar även till att ge en klarare bild av det nutida samspelet mellan plan- och bygglagen, fastighetsbildningslagen och jordförvärvslagen.

1.3 Frågeställningar

- Hur ser lämplighetsprövningen av en exploateringsfastighet ut? Hur tänker lantmäteriet vid till exempel avstyckning för exploateringsändamål?
- Har hanteringen och bedömningen av jordförvärvstillstånd hos Länsstyrelsen eller Jordbruksverket förändrats med tiden?
- Vilka skillnader och konsekvenser, beroende av tillvägagångssätt kring ett jord- och skogsbruksmarksförvärv, uppstår för en exploatör?
- Vilket tillvägagångssätt är mest fördelaktigt för en exploatör?

1.4 Avgränsningar

I arbetet har endast nyexploatering studerats. Med detta menas när man exploaterar obebyggd mark som idag är jord- och skogsbruksmark. Det finns även exploatering av redan bebyggda områden. Men denna typ av exploatering kräver ett högre krav på ekonomiskt utbyte då fastighetsvärdet i regel är högre än vid en nyexploatering. Det finns således ett mindre ekonomiskt incitament i att ta sig in i exploateringsprocessen tidigt om området redan är

¹⁰ Jonsson, Boverket, s.45-46

bebyggt än om det är obebyggt.¹¹ Det blir således mer intressant för en exploatör att i ett tidigt skede ge sig in i en nyexploatering ur ett ekonomiskt perspektiv. Ett beviljat bygglov eller ett förhandsbesked till ett sådant har inte vägts in i arbetet.

1.5 Disposition

Kapitel 2 - Tillvägagångssätt

Kapitlet beskriver tillvägagångssättet för arbetet.

Kapitel 3 - Planförfarandet

I kapitlet beskrivs alla olika typer av planer som kommunerna har till sitt förfogande. Varje plan beskrivs var för sig tillsammans med dess syfte och hur respektive plan är kopplad till planprocessen i stort.

Kapitel 4 - Jordförvärvslagen

Kapitlet behandlar jordförvärvslagens syfte, historik och tillämpningsområde. Hur lagstiftningen skiljer på fysiska- och juridiska personers förvärv tas också upp.

Kapitel 5 - Fastighetsbildningslagen

Kapitlet behandlar fastighetsbildningslagens syfte, historik och tillämpningsområde. Lite av fokuset läggs på hur man med hjälp av lagstiftningen tacklar lämplighetsvillkoret vid bildandet av exploateringsfastigheter.

Kapitel 6 - Bostadsbehov

I kapitlet analyseras Sveriges bostadsbehov utifrån de bostadspolitiska målen samt den senaste prognosen för bostadsbyggandet i vårt land.

Kapitel 7 - Rättsfallsanalys

Kapitlet presenterar de rättsfallsstudier som gjorts i samband med arbetet.

Kapitel 8 - Sammanställning av intervjumaterial

I kapitlet sammanställs det material som samlats in från samtliga intervjuer som gjorts med tillståndsmyndigheter och lantmäterimyndigheter.

Kapitel 9 - Analys

Kapitlet beskriver analyser av den datan som samlats in under samtliga intervjuer. Frågeställningarna belyses från flera olika håll med inslag av författarens egna tankar.

Kapitel 10 - Resultat (slutsats)

Arbetet avslutas med konkreta svar på frågeställningen som baserats på den tidigare analysen.

¹¹ Kalbro, Lindgren, s.17

1.6 Felkällor

Möjliga felkällor kan grundas i att endast fem av Sveriges 21 Länsstyrelser har intervjuats. Fler intervjuer hade bidragit till en bättre geografisk spridning samt ett större intervjumaterial att analysera och dra slutsatser utifrån.

Likadant när det gäller intervjuer av Lantmäterimyndigheter. En större geografisk spridning skulle potentiellt bidra till en större förståelse för hur frågan behandlas i olika geografiska områden runt om i Sverige och även bidragit till ett bredare intervjumaterial.

En annan potentiell felkälla kan grundas i de få rättsfall som analyserats i arbetet. Detta material skulle kunna breddas.

2. Metod

Kapitlet åskådliggör metoden som valts för att nå fram till resultatet. Tyngden ligger framförallt i de studier som gjorts och i den bredd av olika yrkesgrupper som valt att delta.

2.1 Litteratur, förarbeten och lagar

Litteratur som berör ämnet har studerats för att kunna lägga grunden till en bra kunskapsbas inom ämnet.

I arbetet belyses framförallt jordförvärvslagens (JFL) och fastighetsbildningslagens (FBL) syfte och tillämpning. För att åskådliggöra syftet med dessa lagar har förarbeten och utredning kring dessa lagar studerats. Förarbetena och utredningarna kan sedan ha lett till prepositioner som senare blivit lagar. Några av lagarna är idag upphävda till följd av fastighetsbildningslagens ikraftträdande 1972. Därför har övergångsbestämmelserna från de upphävda lagarna också studerats.

2.2 Analys av fyra rättsfall

Fyra rättsfall som berör ämnet har studerats för att få en bild av hur ämnet behandlas vid prövning i domstol. Rättsfallen är hämtade från JUNOs databas, vanlig internetsökning, mail från intervjupersoner och handledare samt Lantmäteriets rättsfallsdatabas. Sökord som använts i sökandet är bland annat exploateringsfastighet, nybildning av exploateringsfastighet, jordförvärvslagen och förvärvstillstånd. Just dessa rättsfall har valts ut för att de berör olika juridiska frågeställningar som är av vikt för arbetet. Dessa är dessutom de nyaste och mest betydande för arbetets frågeställning. Rättsfallens särskilda betydelse har bekräftats i intervjuer och i litteraturen. Förutom de rättsfallen som tagits upp i analysen så refereras det till ett annat rättsfall med skiljaktig mening. Varför detta exkluderats från analysen beror på att det inte har ansetts tillföra lika mycket till svaren på frågeställningen, men dess skiljemening är viktig att ha med sig för förståelsen av problematiken som arbetet lyfter.

2.3 Tillståndsmyndigheternas prövning vid ansökan om förvärvstillstånd

För att få grepp om hur en prövning av ett jordförvärvstillstånd går till har sju av landets 21 länsstyrelser tillfrågats angående deltagande i detta arbete. Av dessa sju har fem valt att delta. Länsstyrelsens överprövningsmyndighet Jordbruksverket har också intervjuats för att få en bild av hur de ser på ett överprövat meddelande om förvärvstillstånd.

2.4 Lantmäterimyndigheternas prövning vid ansökan om bildandet av exploateringsfastighet

I syfte att få en bild över hur bildningen av nya exploateringsfastigheter görs i praktiken så har en handfull lantmätare intervjuats. Av landets 86 lantmäterikontor, statliga som kommunala, har nio tillfrågats angående deltagande i detta arbete. Av dessa nio har fyra valt att delta. Urvalet av lantmäterikontor har gjort för att få en så stor geografisk spridning som möjligt på den insamlade datan. Genom att markanvändningen varierar nås en spridning i hur frågan kring bildandet av exploateringsfastigheter behandlas på olika platser runt om i landet.

2.5 Studie av andra yrkesgruppers erfarenheter

För att bredda intervjumaterialet har en exploatör, en fastighetsmäklare och en advokat intervjuats. Fastighetsmäklaren och advokaten kommer i kontakt med jordförvärvslagen mer eller mindre dagligen i sina yrkesliv.

3. Planförfarandet

Kapitlet går igenom och beskriver de planer som en kommun har till sitt förfogande. Varje plan går igenom var för sig och beskrivs med syfte och innehåll. Kopplingar till respektive plan i planprocessen presenteras också. Kapitlet avslutas med en kort förklaring av värdeutvecklingen vid en markexploateringsprocess med koppling till planprocessen samt ett kort stycke om initiativ till planprocessen.

3.1 Översiktsplan, ÖP

Var och en av Sveriges kommuner ska ha en översiktsplan som täcker hela kommunen. Den ska visa den kommunalpolitiska tolkningen av hur mark- och vattenområden ska användas och bebyggas samt hur bebyggelsen ska användas, utvecklas och bevaras. Kommunfullmäktige är beslutande i översiktsplanen som i sig är inte är juridiskt bindande. Översiktsplanen används av kommunen för att ta fram strategier för en långsiktig och hållbar utveckling. Den ska ge en översiktlig inblick i grunddragen för hur kommunen tänker använda sig av mark- och vattenområden på lång sikt. I detta ingår också redovisning på hur man tänker ta hänsyn till allmänna intressen och hur riksintressen ska tillvaratas. Därför är översiktsplanen central för kommunens arbete.¹²

Planen är inte bara intressant för kommunen utan även för kommunmedborgare och professionella användare, som till exempel en exploatör. Därför ställs det krav på att översiktsplanen ska kunna förstås av flera olika aktörer. Kommunens ställningstaganden ska

¹² PBL 3 kap, 1, 2 §§

tydligt framgå för att lätt kunna tillämpa planen men även för att öka förståelsen av densamma. Väsentliga konsekvenser i planen ska också redovisas. Kommunen får lov att planlägga vissa delar av det översiktsplanerade området med en annan detaljeringsgrad utan att äventyra omprövning av planen.¹³

Det är av vikt att översiktsplanen är överskådlig och begriplig och att man kan skilja på begreppen ställningstagande och planeringsunderlag. Här är utformningen av planen viktig. Att dela upp översiktsplanen i flera olika bitar ökar tydligheten i densamma. De delar som ingår i en översiktsplan är:

- Plankarta
- Planbeskrivning
- Länsstyrelsens granskningsyttrande

Vid senare antagande av planen ska det i det tillhörande förvaltningsbeslutet även finnas handlingar som:

- Samrådsredogörelse
- Särskilt utlåtande
- Protokollsutdrag med beslut om antagande

I plankartan redovisas grunddragen för användningen av mark- och vattenområden.¹⁴ Planbeskrivningen tar upp överväganden i strategiska och kommunövergripande frågor tillsammans med de innehållskrav som finns i en översiktsplan.¹⁵ När beslut om att ändra eller anta en översiktsplan har vunnit laga kraft ska vissa handlingar skickas till bland annat länsstyrelsen och Boverket.¹⁶

Översiktsplanen utgör ett underlag vid prövning av plan-, lov- och tillståndsärenden. Företag som är intresserade av att etablera eller utveckla sin verksamhet i kommunen har också stor nytta av en tydlig och aktuell plan. Aktualitet och tydlighet i översiktsplanen underlättar detaljplanering, bygglovsärenden och andra tillståndsprövningar såsom jordförvärvstillstånd. Även handläggningen av planbesked underlättas av aktualitet och tydlighet i planen. Genom att hela tiden ha en dialog med såväl berörda aktörer som allmänheten kan viktiga frågor diskuteras väldigt tidigt i planprocessen. Beslut som är välförankrade i översiktsplanen löper mindre risk att i ett senare skede överklagas.

Vad gäller riksintresse är översiktsplaneringen det viktigaste instrumentet för dialog mellan kommun och stat. Fokuset på riksintressenas förhållande till de allmänna intressena läggs först i en översiktsplanering

¹³ PBL 3 kap, 6, 6a-b §§

¹⁴ PBL 3 kap, 3 §

¹⁵ PBL 3 kap, 4 §

¹⁶ PBL 3 kap 22 §

Som tidigare nämnts är inte planen juridiskt bindande, med ett väldigt betydelsefullt dokument för domstolarna vid till exempel överprövning av detaljplaner och bygglov. Även här är tydlig motivation av kommunens ställningstagande i planen viktig för domstolarna.

Med detta i ryggen har översiktsplanen en viktig roll som måldokument och vägvisare i färden mot en hållbar framtid och för en ekonomisk, social och miljömässigt långsiktig samhällsstruktur. Översiktsplanen bli kommunens verktyg, inte bara för den interna handläggningen utan även i dialog och samordningen med andra aktörer inom samhällsbygget.¹⁷

Vid en markexploatering existerar en översiktsplan redan i punkt 1 i figur 1, värde-trappan, som presenteras i delkapitel 3.4.

3.2 Fördjupad översiktsplan, FÖP

Om kommunen för ett visst begränsat område vill utreda samband, åtgärder och konsekvenser på en mycket högre detaljeringsnivå än översiktsplanen har de möjlighet att plocka fram en fördjupad översiktsplan. Detta skulle till exempel kunna vara utvecklingsområden i staden, en hel tätort eller ett större verksamhetsområde på landsbygden. Den fördjupade översiktsplanen är likt översiktsplanen inte juridiskt bindande, men är ett viktigt underlag som underlättar det senare arbetet med att ta fram detaljplaner. I en fördjupad översiktsplan utformas huvuddragen för gestaltningen av ett område. Ledorden som ofta tas till vid framtagandet av en FÖP är:

- Orienterbarhet
- Rörelsemönster
- Överblickbarhet

Dessa ledord kopplas direkt till trygghet och brottsförebyggande arbete. Orienterbarheten beskriver lättheten i orienteringen för en person på en plats eller i ett område. Orienterbarheten är kopplad till överblickbarheten. Bra överblickbarhet bidrar till ökad trygghet då det blir lättare att hitta och ha kontroll på vilka andra personer som rör sig i närområdet.

Rörelsemönstret handlar om hur människor rör sig till, genom och från området. Hur människan själv skapar fina och gena gång- och cykelstråk. Områden som torg och parker skapar viktiga mötesplatser som i kombination med omkringliggande, utåtriktade sociala funktioner hjälper till att befolka den offentliga miljön.

Ledorden innebär i praktiken dimensionering och lokalisering av vägar, placering av större samhällsfunktioner som skola, förskola och centrumanläggningar. Dimensionering av kvarter eller byggnader tas också upp i ett sådant dokument. Liksom en översiktsplan skickas även det fördjupade dokumentet ut på samråd så att parter som tidigare inte varit involverade i

¹⁷ PBL kunskapsbanken, Boverket, Översiktsplanens nytta och funktion

kommunens planläggning får tillfälle att studera och yttra sig om innehållet.

De fallgropar man som planerare kan hamna i vid framtagandet av en FÖP är att man ofta har en väldigt stark tilltro till närhet av kollektivtrafik och att detta är lösningen på mycket av problematiken. Men en kollektivtrafik utan närhet till exempel handelsetableringar, polis eller socialtjänst kan även nya hållplatser och stationer upplevas som ödsliga eller hotfulla.¹⁸

Vid en markexploatering kan en FÖP redan ha tagits fram, likt en översiktsplan, vid punkt 1 i figur 1, värde-trappan, som presenteras i delkapitel 3.4.

3.3 Detaljplan

Enligt plan och bygglagens första kapitel och andra paragraf är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark- och vattenområden. Detta kallas också för det lagstadgade kommunala planmonopolet. Paragrafen ger kommunen de verktyg som behövs för att styra markanvändningen via lov och andra bestämmelser. Kommunerna kan via planmonopolet instifta de främsta juridiskt bindande dokumentet för ett områdes markanvändning, detaljplanen. I detaljplanen regleras inte bara hur mark- och vattenområden får användas utan också hur bebyggelse ska få uppföras inom planområdet. För de områden som inte detaljplanläggs har kommunen befogenhet att införa så kallade områdesbestämmelser. Områdesbestämmelserna ska vara ett stöd till den gällande översiktsplanen. Med stöd menas att områdesbestämmelserna införs för att tillgodose syftet med översiktsplaneringen i kommunen.

Det är kommunen som för detaljplaneprocessen framåt. I denna process får allmänheten i form av medborgare såväl fastighetsägare som myndigheter tillfälle att yttra sig och tycka till om den framtida planen. De ovannämnda ska även ha insyn i arbetet kring planen.¹⁹

Det finns också äldre typer av planhandlingar, såsom avstyckningsplan, byggnadsplan, stadsplan, fastighetsplan och tomtindelningar. Även fast dessa inte regleras i dagens PBL så är de också juridiskt bindande. Detta genom övergångsbestämmelserna till dagens plan-och bygglag.

Vägen från förslag till laga kraft i en planprocess är omfattande och kan se lite olika ut beroende på hur förutsättningarna ser ut. Efterföljande delkapitel kommer att beskriva stegen i en planprocess som applicerar det så kallade standardförfarandet.

Vid en markexploateringsprocess tas en detaljplan fram i punkt 4 enligt figur 1, värde-trappan, som presenteras i delkapitel 3.4.

¹⁸ FÖP, Boverket, 2020

¹⁹ Karbro, Lindgren, s.29

3.3.1 Planbesked

En kommun kan vid inledning av planprocessen plocka fram ett planbesked. Meningen med planbeskedet är att de personer som önskar att genomföra en åtgärd snabbt och tydligt ska kunna få besked om kommunen tänkt att inleda ett planarbete eller inte. Beskedet ska vara skriftligt och motiverat. Kommunen kan i samband med planbeskedet besluta om det behövs ett planprogram och eventuellt en miljökonsekvensbeskrivning. Bedömningarna gällande framtagning av de två sista styrdokumenterna sker efter det att man gjort en behovsbedömning för respektive dokument. För framtagning av en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) tittar man närmre på om detaljplanen kan tänkas att påverka miljön till den grad då man finner det lönsamt att plocka fram en MKB.²⁰ Kommunen har sedan fyra månader på sig att fatta beslut om planbesked från det att begäran kommit in.²¹ Möjligheten att begära planbesked av kommunen verkställdes när man instiftade den nya plan- och bygglagen 2011. Tanken med den nyare plan- och bygglagen var att förenkla plan- och byggprocessen samtidigt som kontrollen av byggandet skärptes. För att förenkla tillämpning av lagen moderniserades språket och definitioner för viktiga termer lades till.²² I propositionen till den nya plan- och bygglagen var planbesked en del i dess huvudsakliga innehåll. Skälen till regeringens förslag till att införa planbesked var framförallt de privatas initiativrätt till ett planarbete.

I ett av underlagen till skälen framkom att utvecklingen under 2000-talet har inneburit att planarbetet mer och mer startats genom initiativ från privata byggherrar och exploatörer. Den äldre plan- och bygglagen saknade tydlig reglering i initieringsskedet av ett planarbete. Initieringsskedet är samtidigt en viktig faktor för effektiviteten så väl när det gäller konkurrensen mellan byggherrar och samhällsutvecklingen i stort. Otydliga besked från kommunen om dess inställning till ett planarbete bidrar till utdragna och kostsamma processer. För att få ett tydligare besked kring kommunens inställning angående initiering av ett planarbete för ett visst område infördes därför ett planbesked som kommunen är skyldiga att ge till den som begär det.

Syftet med planbeskedet är att göra initialskedet i ett planarbete mer effektivt genom ökad förutsägbarhet, snabbare handläggning och likabehandling för enskilda intressenter. Det är å andra sidan viktigt att ett planbesked inte går händelserna med ett eventuellt efterföljande planarbete i förväg eller att beskedet anses som kommunens slutgiltiga ställningstagande i frågan.²³ Rätten att begära planbesked bör inte låsas till en viss typ av enskilda intressenter, det ska istället ställas krav på att den som begär planbeskedet ska ha för avsikt att genomföra den åtgärd som föreligger begäran. En begäran om planbesked bör göras med enkla och överskådliga handlingar. Detta för att ge möjligheter till en tidig kommunal bedömning om förutsättningarna för planläggning, vilket är hela syftet med möjligheten till planbesked.²⁴

²⁰ PBL, 5 kap 2,5§§

²¹ PBL, 5 kap 4§

²² Prop 2009/10:170 s.1

²³ Prop 2009/10:170 s.230

²⁴ Prop 2009/10:170 s.231

3.3.2 Samråd

Kommunen ska efter det att ett planförslag upprättats samråda med de parter som har en koppling till planen.²⁵ Samråd hålls även vid upphävande och ändring av detaljplan. Syftet med samrådet är att ge parterna en inblick i planförslaget och därmed kunna lämna synpunkter.²⁶ Syftet är också att samla in kunskap om planområdet och därmed förstärka beslutsunderlaget. Att involvera berörda parter tidigt i planprocessen kan ge minskad risk för att planen överklagas.²⁷ Samrådet saknar formella krav för hur det ska genomföras.

3.3.3 Underrättelse

Med information och synpunkter från samrådet bearbetas planförslaget. När bearbetningen färdigställts ska förslaget granskas. Innan man granskar planförslaget ska kommunen underrätta allmänheten om detsamma.²⁸ Underrättelsen ska ske via kommunens hemsida samt genom uppfästning på kommunens offentliga anslagstavla.²⁹ Kommunen ska utöver detta sända underrättelsehandlingarna inklusive planförslaget till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten samt de andra kommuner som berörs.

3.3.4 Granskning

Efter att kommunen bearbetat planförslaget utifrån de synpunkter som inkommit under samrådet ska förslaget vara tillgängligt för granskning innan beslut om antagande tas. Syftet med granskningen är att visa upp den plan som kommunen tänkt anta och samtidigt ge berörda parter en sista chans att yttra sig. Granskningstiden ska vara minst två veckor vid en detaljplan med standardförfarande.³⁰ Dock kan granskningstiden anpassas efter förutsättningarna i det enskilda fallet. Granskningstiden kan också förkortas om de man samrått med är överens om detta.

Länsstyrelsen har i granskningen ett tillfälle att yttra sig om planförslaget utifrån deras ingripandegrunder. De får med detta en möjlighet att meddela kommunen om att antagandet av planen kan komma att överprövas om inte förslaget ändras efter länsstyrelsens yttrande.³¹ Länsstyrelsen kan under granskningen yttra sig om de bedömer att miljö kvalitetsnormer och riksintressen enligt miljöbalken inte tillgodoses. De kan även yttra sig om det bedöms att uppförande av bebyggelse och byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till säkerhet och hälsa samt om risk för olyckor, erosion och översvämningar föreligger.

Lantmäterimyndigheten har också möjlighet att yttra sig under granskningen. Detta kan gälla frågor då huvudmannaskap inte bedöms vara rätt behandlade eller om det finns fastighetsindelningsbestämmelser i detaljplan som inte tillämpats rätt. Yttrandet ska ske

²⁵ PBL, 5 kap 11§

²⁶ PBL, 5 kap 12§

²⁷ Boverket PBL Kunskapsbanken, samråd

²⁸ PBL 5 kap 19§

²⁹ PBL 5 kap 1§

³⁰ PBL 5 kap 18§

³¹ PBL 5 kap 22§

skriftligt³²

3.3.5 Granskningsutlåtande

Efter granskningen ska alla synpunkter som erhållits behandlas och sammanställas i ett granskningsutlåtande. Även granskningsutlåtandet samt andra handlingar ska göras tillgängliga för allmänheten. Om kommunen inte tillgodosett vissa synpunkter bör det ges en tydlig motivering varför. Om kommunen väsentligt frångår sitt planförslag med granskningsutlåtandet som grund så ska en ny granskning genomföras.³³

3.3.6 Antagande

Utifrån det som tidigare tagits fram i planprocessen ska kommunen innan antagandet av detaljplanen ta ställning till om underlaget visat att mark- eller vattenområdet är lämpligt för det tänkta ändamålet med planen. Detta med hänsyn till såväl byggnader som byggnadsverk. I denna del av detaljplaneprocessen ska alltså kommunen ha gjort alla nödvändiga undersökningar för att kunna anta den tänkta planen. Huvudregeln är att det är kommunens högst beslutande organ, kommunfullmäktige, som beslutar om att anta en detaljplan. Vid ett standardförfarande kan dock detta åtagande delegeras i nedåtgående led inom kommunen till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden.³⁴

Beslutsunderlaget bör vara aktuellt vid antagandet. Det står inte uttryckligen i PBL hur länge en kommun kan avvakta från granskningen till beslut om antagande. Dock bör grundkartematerialet och fastighetsförteckningen vara uppdaterade inför antagandet.³⁵

När beslut om antagande har fattats ska kommunen tillkännage detta och anslå protokollet på kommunens anslagstavla. Senast dagen efter ska ett meddelande om antagande skickas till Länsstyrelsen, Lantmäterimyndigheten samt flera andra berörda parter såsom fastighetsägare, bostadsrättshavare, hyresgästorganisationer med flera under förutsättning att de lämnat skriftliga yttrande under granskningstiden som inte blivit tillgodosedda i förslaget.³⁶

3.3.7 Överklagande

Beslutet att anta detaljplanen kan överklagas. Det finns lite olika typer av överklagande: det ena avser prövning av beslutet att anta detaljplanen och den andra är en laglighetsprövning med syftet att pröva om beslutet kommit till i laga ordning. Det går även att överklaga beslut om ändring eller upphävande av detaljplan.³⁷

³² Boverket PBL Kunskapsbanken, granskning

³³ PBL 5 kap 23–25 §§

³⁴ PBL 4 kap 2 §

³⁵ Boverket kunskapsbanken, antagande

³⁶ PBL 5 kap 29–30 §§, 13 kap 12–13 §§

³⁷ PBL 13 kap 13, 17 §§

Länsstyrelsen har möjligheten att överpröva kommunens beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplan. För att överpröva behöver inte planen ha överklagats inom Länsstyrelsens ramar för tillsyn.³⁸

Om beslutet om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan överklagas landar detta hos mark- och miljödomstolen som första instans.³⁹ För att få lov att överklaga måste beslutet angå den klagande och ha gått denne emot.⁴⁰ Synpunkterna som klagande har ska ha kommit in skriftligt under granskningstiden vid framtagandet av planen.

3.3.8 Laga kraft

Om ingen har överklagat eller om Länsstyrelsen inte valt att överpröva beslutet om att anta detaljplanen vinner denna laga kraft tidigast tre veckor efter det att protokollet justerats och tillkännagivits på kommunens anslagstavla.⁴¹ Om planen överklagas eller överprövas inom dessa tre veckor vinner inte beslutet om antagande lagakraft förrän dessa ärenden är avgjorda.⁴²

När planen vinner laga kraft ska datumet för detta antecknas på planhandlingarna. Meddelande om laga kraft tillsammans med handlingarna ska inom 2 veckor skickas till Länsstyrelsen och Lantmäterimyndigheten. Kungörelse eller skriftligt meddelande ska skickas ut till de fastighetsägare som är berättigade ersättning.⁴³

3.4 Värdeutvecklingen vid en markexploatering

Som nämnts i tidigare kapitel så finns det ett ekonomiskt incitament till att förvärva mark att bebygga i ett tidigt skede i markexploateringsprocessen. Vid förvärv av mark som ska bebyggas kan man dra nytta av den värdeökning som normalt en förändrad markanvändning kan medföra. De ekonomiska drivkrafterna hänger samman med förändringen av värdet på marken innan, under och efter en markexploatering.⁴⁴

För att få en överblick på hur värdeutvecklingen på marken förändras vid en exploatering används en schematisk bild enligt nedan. I bilden finns olika delar numrerade. Det som följer blir en beskrivning av de olika delarna i nummerordning.

³⁸ PBL 11 kap, 10, 11 §§

³⁹ PBL 13 kap, 2a §

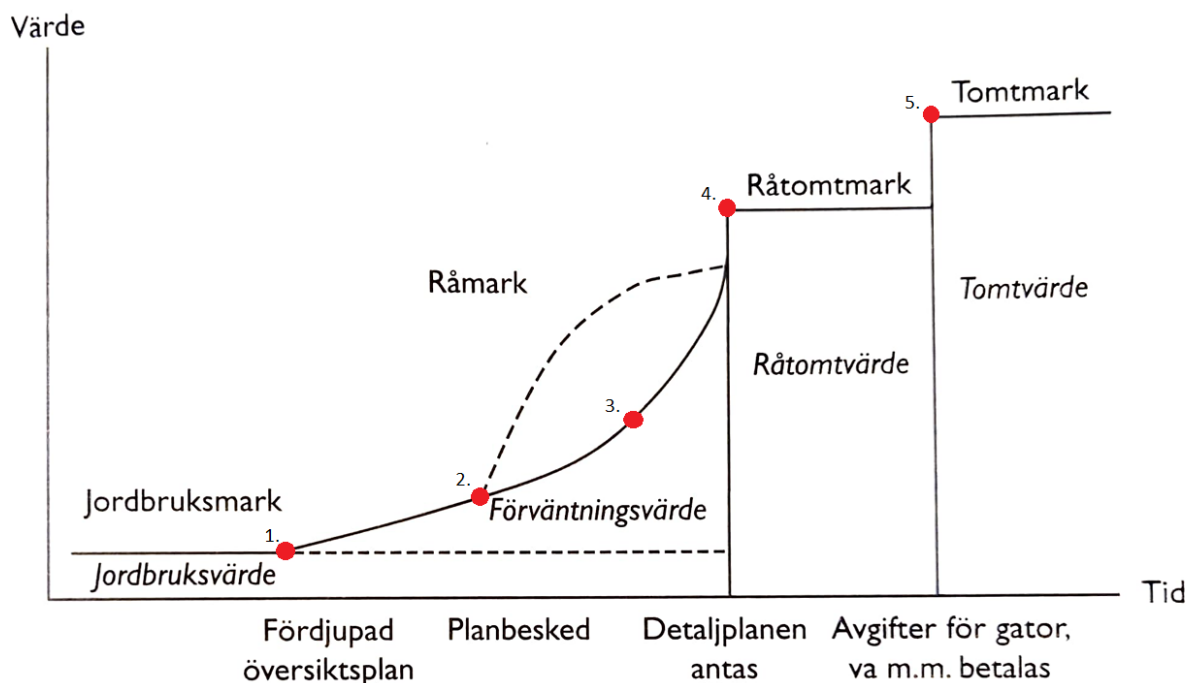
⁴⁰ Förvaltningslagen (2017:900), 41 §

⁴¹ PBL 13 kap. 16 §, 11 kap, 10 §

⁴² PBL 13 kap, 16–17 §§

⁴³ PBL 5 kap, 32 §

⁴⁴ Kalbro Lindgren s.94



Figur 1 Schematisk bild över värdeutvecklingen vid en exploatering.⁴⁵

1. Innan en markexploatering finns på tal bestäms fastigheternas värde av den pågående markanvändningen. Detta gäller såväl jord- och skogsbruksmark som redan bebyggd mark. I detta stadiet finns det någon typ av översiktsplanering, fördjupad eller ej.
2. Som en inledande fas vid förändring av markanvändningen skapas förväntningar. Förväntningarna skapar i sin tur ett förväntningsvärde som kan tillförskapas på lite olika vis. I vissa fall kan värdet ackumuleras ur kommunala uttalanden om en framtida exploatering eller att kommunen lämnat ett planbesked. Ibland kan värdet skapas på underbyggnad av mer eller mindre osäkra uppskattningar om framtida bebyggelse.
3. I steget från att till exempel ett planbesked finns till att en detaljplan plockas fram kan förväntningsvärdet på marken öka olika mycket beroende på hur detaljplanen ser ut. Det råder osäkerhet kring hur förväntningsvärdet och i slutändan värdet på marken följer den streckade eller heldragna linjen; därför illustreras båda.
4. När en rättsligt bindande detaljplan har tagits fram ger denna en säkerhet om hur marken får användas. Hitintills har marken som är tänkt att planläggas omnämnts som råmark. När nu marken planläggs går marken från att ha ett råmarksvärde baserat på förväntningsvärde till att ha ett råtomtsvärde grundat på den rättsliga tyngden och antalet byggrätter som detaljplanen öppnar upp för. Kostnader som lagts ner i samband med planprocessen har också inverkan på råtomtsvärdet.

⁴⁵ Bilden är teoretisk. Värdeutvecklingen på mark kan se annorlunda ut då den beror på en mängd faktorer. Den mest aktuella faktorn skulle kunna vara konsekvenser av den pågående coronapandemin.

5. Nu när byggrätterna är fastställda behövs förutsättningar för att faktiskt kunna bebygga dessa. Detta innebär kostnader för gator, erforderliga vatten- och avloppsanläggningar, fastighetsbildning med mera. Värdet på marken ökas även efter detta steg. Råtomt byter nu namn till byggklar tomtmark varefter man ansöker om bygglov för att sedan börja bygga. När bebyggelsen är färdigställd på tomten nås den slutliga värdenivån för marken.⁴⁶

Sammantaget är det en viktig tidpunkt i markexploateringsprocessen när en detaljplan blir rättsligt bindande. Naturligtvis kan man som exploatör eller byggherre förvärva mark både innan och efter att detaljplanen vunnit laga kraft, men fokuset i detta arbete ligger i förvärv som sker innan råmarken blir råtomt. Denna typ av förvärv kallas också i teorin för *strategiska markförvärv*⁴⁷. Ett strategiskt markförvärv ger inte bara exploatören möjligheten att tillgodogöra sig den markvädestegring som uppkommer utan ges även möjligheten att påverka detaljplanens utformning.

För att ett sådant markförvärv ska “gå i lås” krävs det att en detaljplan antas. Detta råder det nästan alltid osäkerhet kring. Exploatören kan tappa den tilltänkta användningen av marken och ser då kanske helst att köpet går åter. Det ligger därför i exploatörens intresse att göra markförvärvet beroende av villkor.

Om istället planen skulle antas är ibland både säljare och köpare angelägna av att priset på marken kopplas till de byggrätter som detaljplanen beviljar. Om kommunen anvisar mark till privata exploatörer så måste kommunen sälja marken till marknadspris. Kommuner med väldigt stora markinnehav i områden som är attraktiva för utveckling får ofta markanvisningen initierad av exploatören. Detta har varit en inkomstkälla för att bland annat finansiera kommunala infrastrukturprojekt.⁴⁸

3.5 Initiativet till planarbeten

I mål F 986–12, som refereras till senare i kapitel 7, där saken gällde en inställd avstyckningsförrättning var det tekniska rådet Jan Gustafsson skiljaktig. I hans yttrande anförde han bland annat:

Kommunerna har historiskt sedan slutet på 1960-talet själva drivit planarbetet. I modern tid har dock drivet i detta arbete successivt lagts på privata exploatörer. Att en planläggningsprocess läggs på en privat exploatör innebär alltid att exploatören bär en ekonomisk risk och att investeringar i det förberedande arbetet i en planprocess kan gå förlorade.

Om man som privat exploatör börjar driva ett planarbete är det väldigt viktigt ur investeringssynpunkt att man själv kan tillgodoräkna sig den marknadsvädestegringen som

⁴⁶ Kalbro Lindgren, s.95

⁴⁷ ibid, s.96

⁴⁸ ibid, s.97

den självt drivna planprocessen resulterar i. Om det då, enligt kammarrätten, krävs en beslutad detaljplan för att anse det klarlagt att ändamålet är ändrat så finns det ingen värdestegring kvar.

4 Jordförvärvslagen (1979:230)

Kapitlet lyfter jordförvärvslagens syfte, historik och tillämpningsområde.

4.1 Allmänt

Jordbruket och skogsbruket är och har varit väldigt bra basnäringar för Sverige genom tiderna. Jord- och skogsbruket utgör en väldigt viktig resurs för Sveriges ekonomi och sysselsättning. Ambitionerna för att kunna utnyttja dessa värdefulla resurser effektivt och uthålligt utgjuts i den jord- och skogsbrukspolitik som förs i landet. Ambitionerna har getts styrmedel i form av lagar såsom fastighetsbildningslagen, jordförvärvslagen, skogsvårdslagen och miljöbalken.⁴⁹

Rätten att förvärva sådan egendom som är taxerad som lantbruksenhet inskränks av jordförvärvslagen. Lagen gör det också lättare att etablera sig och vidareutveckla sig som lantbruksföretag. Lantbruksföretag är ett bredare begrepp som innefattar såväl jord- och skogsbruk som trädgårdsverksamhet

Som nämnts ovan används lagstiftningen som styrmedel för de ambitioner som föreligger i den aktuella jord- och skogsbrukspolitiken. Därför ändras lagstiftningen i takt med att politiken inom dessa område förändras.⁵⁰

4.2 Lagens syfte

Jordförvärvslagens kan delas in i två huvudsyften. Det ena är att tillgodose behovet av förnuftigt och effektivt jordbruksföretagande i glesbygdsområden och omarronderingsområden. De två sistnämnda begreppen finns definierade i jordförvärvslagen.⁵¹ För att främja detta ska det kunna ställas vissa krav på yrkeskunnande och att förvärvaren bosätter sig på och brukar egendomen.

Det andra huvudsyftet som lagstiftningen utgår ifrån är att bibehålla markinnehavsbalansen mellan olika ägarkategorier. Detta gäller främst mellan juridiska och fysiska personer då dessa står i obalans mot varandra på flera punkter vid förvärv, inte minst skillnaden i kapitalstyrka.⁵²

4.3 Historik – Jordförvärvslagens utveckling

Under inledningen av 1900-talet belystes bolags möjlighet att förvärva jord- och skogsbruksmark i 1906 års bolagsförbudslag. Lagen gjorde det i princip omöjligt för juridiska personer att förvärva mark utan att samtidigt sälja mark av motsvarande storlek. Syftet med lagen var främst att hindra större skogsbolag att köpa upp all skog från enskilda brukare i

⁴⁹ SOU 2001:38 s.27-28

⁵⁰ Prop. 1978/79:85 s.10

⁵¹ JFL 1§

⁵² SOU 2001:38 s.12

Norrland.⁵³ 1945 stiftades den första jordförvärvslagen. Denna reglerade fysiska personers möjlighet till förvärv av lantbruksenheter. Lagen syftade då till att behålla jordbruksmarken i den jordbrukande befolkningens ägo. Vid instiftandet 1945 sattes lagens giltighet till tre år.

År 1948, efter det att 1945 års jordförvärvslag slutat gälla, omarbetades lagen. Omarbetningen skedde i samband med att man införde förköpsrätt å kronans vägnar. Lagen reglerade kronans rätt till inlösen av jordbruksmark som behövdes för strukturrationalisering inom jordbruket. Syftet med 1948 års jordförvärvslag var att motverka främst spekulations- och kapitalplaceringsförvärv. Dessa typer av förvärv ansågs olämpliga.

1955 års jordförvärvslag ersatte både förköpslagen och 1948 års jordförvärvslag. I den nyare lagen infördes hinder, avslagsgrunder och ovillkorliga förvärvshinder. Dessa syftade till att underlätta ändamålsenligt jordbruk, stänga ute spekulationsförvärv och skydda jordbruksegendomar vid risk för vanvård.

Tio år senare, 1965, ersattes 1955 års jordförvärvslag och bolagsförbudslagen från 1925 med en ny jordförvärvslag. Man ersatte tidigare ovillkorliga förvärvshinder med grunder för vägran av förvärvstillstånd. Huvudsyftet med 1965 års jordförvärvslag var att förhindra markförvärv som motverkade statens möjligheter att forma ett rationellt jord- och skogsbruk. En del av de tidigare grunderna för vägran av förvärvstillstånd låg kvar, men man kunde nu också vägra tillstånd om det kunde antas att förvärvarens huvudsakliga syfte inte var att själv yrkesmässigt och varaktigt ägna sig åt driften av egendomen. Undantaget för detta var om förvärvaren drev industriell eller kommersiell verksamhet inom jord- och skogsbruksbranschen.⁵⁴

År 1977 antog riksdagen nya riktlinjer för att tillgodose jord- och skogsbrukspolitiken. Riktlinjerna togs fram för att främja rationellt utnyttjande av naturliga resurser för jordbruksproduktion. Med detta togs den idag gällande 1979 års jordförvärvslag fram. Huvudsyftet med denna speglas i de riktlinjer som riksdagen 1977 tog fram. Man ville med lagen främja uppstart och vidareutveckling av rationella företag inom jord- och skogsbruket men också trädgårdsnäringen. Detta gällde framförallt familjeföretag. Lagen öppnade upp möjligheten att vägra förvärvstillstånd om vissa förhållanden förelåg. Krav ställdes på yrkeskunskaper, aktivt brukande och bosättning. Bestämmelse om priskontroll infördes. En för hög köpeskillning kunde alltså vara grund för vägran av förvärvstillstånd. För att förhindra så kallade additionsförvärv, dvs om man redan ägde ett utvecklat eller utvecklingsbart företag fick man inte tillstånd att förvärva en enhet till. I lagen återinförde man särbestämmelserna för juridiska personers förvärv. I huvuddrag innebar detta omfattande begränsningar för juridiska personers möjlighet till förvärv. De gavs dock möjlighet att förvärva mindre område i arronderingsfrämjande syfte, egendom som var avsedd för annat ändamål än jord- och skogsbruk eller om annat särskilt skäl förelåg.⁵⁵

⁵³ Handbok Jordförvärvslagen, Jordbruksverket s. 11

⁵⁴ SOU 2001:38 s. 58-59

⁵⁵ SOU 2001:38 s. 60

Sedan 1979 har en del ändringar i jordförvärvslagen gjorts och år 1987 ansågs det att lagen behövde moderniseras. Införandet av lättnader för rationaliseringsambitionerna som hänförde sig helt till fysiska personer gjordes. Detta skulle bidra till utvecklingen av ändamålsenliga företag för att gynna sysselättningsmöjligheten i glesbygden. Samtidigt fick prisprövningen av köpeskillingen en mindre betydelse.

År 1990 beslutade riksdagen om en ny livsmedelspolitik. Livsmedelspolitiken medförde en omfattande avreglering av jordbrukspolitiken. Prövningen av rationaliseringsaspekten tonades ner rejält och skulle bara omfatta arronderingsförbättringar i starkt ägosplittrade områden. Även prisprövningen vid misstanke om för hög köpeskillning slopades helt i och med förändringarna i jordförvärvslagen till följd av den nya livsmedelspolitiken.⁵⁶

År 2005 trädde lagändringar i kraft som innebar skärpning för fysiska personer och lättnader för juridiska personer. Skärpningen innebar att den tid som krävdes att man som fysisk person varit bosatt på en fastighet inom glesbygd för att bli beviljad tillståndsfria förvärv ökades från sex till tolv månader. Möjligheten att skriva ett återtagande av bosättning togs bort. Detta för att minska risken att kringgå lagen för bland annat oseriösa köpare av skogsmark. Lättnaderna innebar att juridiska personer skulle kunna förvärva jord- och skogsbruksmark utanför glesbygd och arronderingsområden av andra juridiska personer utan förvärvstillstånd.⁵⁷

Genom en lagändring 2010 upphävdes förköpslagen (1967:868). Förköpslagen gav kommunerna förköpsrätt vid försäljning av fast egendom. I ändringen ansågs det att förköpslagen spelat ut sin rätt som ett verktyg för kommunen att tillgodose sig med mark för tätbebyggelse. Med hänsyn till de få antal fastigheter som förköptes per år ansågs heller inte fördelarna med förköpsrätten överväga de kostnader och olägenheter som rätten medförde. Upphävandet av förköpslagen medförde följdändringar i jordförvärvslagen. Formuleringar gällande kommunens möjlighet att applicera förköpsrätten suddades ut ur gällande jordförvärvslag.⁵⁸

4.4 Tillämpningsområde

Jordförvärvslagen tillämpas genom att förvärvstillstånd erfordras för vissa förvärv och förvärvare av lantbruksegendom, det vill säga fastighet som är taxerad som lantbruksenhet och är belägen i omarronderingsområden eller glesbygd. Fysisk person behöver ansöka om förvärvstillstånd vid förvärv av lantbruksegendom belägen i glesbygd eller omarronderingsområden. Juridiska personer behöver ansöka om förvärvstillstånd vid alla förvärv från fysiska personer samt dödsbon.⁵⁹

⁵⁶ SOU 2001:38 s.61-62

⁵⁷ Prop 2004/05:53 s.15-17 s.25-30

⁵⁸ Prop 2009/10:82 s.25

⁵⁹ JFL 4§

JFL tillämpas vid förvärv av lantbruksegendom som är belägen inom glesbygd eller omarronderingsområde. Glesbygdsbegreppet och omarronderingsområdesbegreppet är definierade i JFL.

Definitionen för glesbygd lyder:

Stora sammanhängande områden med gles bebyggelse och långa avstånd till sysselsättning eller service och skärgårdsområde, om det är av regionalpolitisk betydelse att sysselsättning eller bosättning inom områdena främjas.⁶⁰

Därefter följer definitionen för omarronderingsområden:

Område med mycket stark ägosplittring för vilket länsstyrelsen har fastställt en plan för rationalisering av ägostrukturen.⁶¹

Vilka kommuner och delar av kommuner som innefattar områden som är glesbygd och omarronderingsområden bestäms av regeringen. Dessa kommuner listas i en bilaga till jordförvärvsförordningen. Enligt bilagan finns landets omarronderingsområden belägna i Dalarnas län, Västra Götalands län och Värmlands län. Vad gäller glesbygdsområden är det lättare att ta upp de län som inte omfattas av någon glesbygd alls. Enligt samma bilaga omfattas inte Skåne län eller Södermanland av glesbygdsområden alls. I motsats är Norrland den del av landet som omfattas av mest glesbygd.⁶²

JFL tillämpas som tidigare nämns vid förvärv av lantbruksegendom. Begreppet lantbruksegendom är definierat i JFL. Definitionen av lantbruksegendom enligt lagen är som följer:

Fast egendom som är taxerad som lantbruksenhet.⁶³

Egendomen kan bestå av en sammanhängande registerenhet eller en registerenhet som är uppdelad i flera områden. Vid till exempel fastighetsreglering kan markområde överföras från en typ av egendom till en fastighet taxerad som lantbruksenhet. Det överförda markområdet blir då taxerad likt den mottagande fastigheten.

Fast egendom taxerad som lantbruksenhet kan innehålla jord - och skogsbruksmark tillsammans med anläggningar för brukandet av densamma. Ett brukningscentrum som kan bestå av bostadshus med omkringliggande gårdsmark samt ekonomibyggnader kan därför också tillräknas en lantbruksenhet.⁶⁴

Förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen krävs vid köp, byte och gåva av lantbruksegendom. Förvärvstillstånd kan också krävas vid förvärv genom tillskott, utdelning eller skifte till eller från bolag, föreningar och dödsbon.⁶⁵ Förvärv av lantbruksenhet genom bodelning, arv eller

⁶⁰ JFL 1§ 2st

⁶¹ JFL 1§ 3st

⁶² Jordförvärvsförordningen (2005:522)

⁶³ JFL 1§ 1st

⁶⁴ FTL 4 kap 5§

⁶⁵ JFL 2§

testamente kräver dock inte förvärvstillstånd om inte det uttryckligen står i testamentet att person X får *köpa* fastighet A. För att person X ska få utöva sin rätt måste ett förvärvstillstånd sökas.⁶⁶

Vad gäller förvärv inom omarronderingsområden syftar JFLs bestämmelser till att i dessa ägosplittrade områden åstadkomma förhållanden som är likvärdiga med övriga delar av landet. För den enskilde innebär detta ett mer ordnat och gynnsammare ägande av lantbruksenheten. Det skapas också praktiska möjligheter att göra skogsvårdande insatser lättare som i längden uppfyller skogspolitikens produktions- och miljömål.⁶⁷

4.5 Juridiska personers förvärv

Huvudregeln är att förvärv av lantbruksenhet som sker mellan juridisk person och fysisk person eller dödsbo kräver förvärvstillstånd. För att en juridisk person ska få beviljat förvärvstillstånd vid förvärv från en fysisk person ska kompensationskravet uppfyllas eller kompensationsmark lämnas. Dessa begrepp nämns i prop. 1978/79:85 och innebörden är att den juridiska förvärvaren ska avstå lantbruksegendom som i fråga om produktionsförmåga ungefär motsvarar den egendom som avses med förvärvet. Kompensationen ska sedan ske till fysisk person eller till staten för naturvårdsändamål. De undantag som finns i JFL från kompensationskravet är om egendomen är avsedd för annat ändamål än jord- eller skogsbruk, om förvärvet sker från annan juridisk person än dödsbo, om förvärvet huvudsakligen avser skogsmark och förvärvaren sysslar med industriell verksamhet på orten eller om det finns andra särskilda skäl.⁶⁸

De särskilda skäl som framkommit i prop. 1978/79:85 till jordförvärvslagen är till exempel skäl för att ändå bevilja förvärv som huvudsakligen sker för kapitalplacering. Dessa skäl blir aktuella om egendomen saknar intresse för jordbruks- och skogsbruksändamål. Ett annat skäl att tillåta detta kan vara om lantbruksföretaget är ovanligt stort och kapitalkrävande.⁶⁹ I prop. 2004/05:53 gjordes ingen ändring i förhållandet till begreppet särskilda skäl men det ansågs nödvändigt med ett klagörande. Exempel på särskilda skäl som tas upp i propositionen är till exempel om fysiska personer vill föra över ägandet av fastigheter som innehåller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse till aktiebolag eller om flera jordbrukare förvärvat egendom gemensamt i bolagsform för att uppföra gemensamhetsanläggning.⁷⁰ I detta arbete kommer fokuset att ligga framförallt på om jord- eller skogsbruksändamålet är överspelat för berörd del av eller hel fastighet.

Undantaget som lades till i lagändringen från 2005 för juridiska personer är om ett s.k. markbyte sker mellan två juridiska personer. Kraven som ställs på markbytet är att det inte får ske inom glesbygds- eller omarronderingsområden och att marken som byts ungefär kompenserar varandra i värde och areal, likt kompensationsmarksbegreppet vid förvärv från

⁶⁶ Grauers s.299

⁶⁷ Prop 2004/05:53 sid 24-25

⁶⁸ JFL 6 kap 2st

⁶⁹ Prop. 1978/79:85

⁷⁰ Prop 2004/05:53 sid 39

fysiska personer. Syftet med ändringen 2005 var att förenkla och modernisera denna typ av förvärv mellan juridiska personer.⁷¹

När en juridisk person ansöker om förvärvstillstånd hos tillståndsmyndigheten prövas de av sökande uppställda skälen framförallt mot ett antal punkter i jordförvärvslagen⁷². Punkterna representerar det tidigare nämnda kompensationskravet och undantagen från densamma. De skäl som det läggs tonvikt på i detta arbete är undantagen vid annat ändamål och särskilda skäl. Vad gäller annat ändamål får detta endast betydelse vid förvärv av hel registerenhet utanför detaljplanelagt område. Om man förvärvar område av hel registerenhet som nybildat för annat ändamål än jord- och skogsbruk och ännu inte undergått taxering gäller inte lagen.⁷³

4.6 Fysiska personers förvärv

Syftet med reglerna i jordförvärvslagen är att främja bosättning och sysselsättning för de personer som redan etablerat sig i glesbygden. Därför har personer med dessa förutsättningar företräde framför andra personer som inte är etablerade i glesbygden när man önskar att utöka sitt markinnehav för att bygga på sin verksamhet.⁷⁴

Om man som fysisk person vill förvärva lantbruksenhet måste positivt förvärvstillstånd bifogas ansökan om lagfart, annars avslås lagfartsansökan hos inskrivningsmyndigheten. Möjligheten att besluta lagfarten vilande tills dess att positivt förvärvstillstånd meddelas finns också till inskrivningsmyndighetens förfogande⁷⁵.

När det gäller fysiska personers möjlighet till förvärv av lantbruksegendom i glesbygd behöver sökande göra sannolikt att denne kommer att bosätta sig och bedriva varaktig verksamhet på orten inom tolv månader efter förvärvet. Förvärvstillstånd kan nekas om egendomen behövs för att främja sysselsättning eller bosättning på orten. Vad gäller förvärv av lantbruksegendom inom omarronderingsområde kan alltid förvärvstillstånd nekas om förvärvet försvårar rationaliseringen av ägosplittringen i området.⁷⁶

Att den fysiska personen ska bestyrka sin bosättning och sysselsättning i glesbygd inom tolv månader benämns som sannolikhetskravet.⁷⁷ Det är förvärvaren som har bevisbördan för sannolikhetskravet vid ansökan. Förvärvaren ska alltså förse tillståndsmyndigheten med den information som krävs för att bestyrka sannolikhetskravet. Tillståndsmyndigheten har sedan i uppgift att göra en självständig bedömning och samtidigt ta hänsyn till om förvärvaren vid eventuella tidigare fastighetsförvärv inte uppfyllt sina åtaganden.⁷⁸

⁷¹ Prop 2004/05:53 sid 26-28

⁷² JFL 6§

⁷³ Jordbruksverket, Handbok jordförvärvslagen, s.46

⁷⁴ Prop 2004/05:53

⁷⁵ 20 kap 6§ 8p och 7§ 12p JB

⁷⁶ JFL 7§

⁷⁷ Prop. 2004/05:53

⁷⁸ Prop 2004/05:53 s23

4.7 Överklagan

Tillståndsmyndighet för meddelande av jordförvärvstillstånd är landets länsstyrelser. Deras överprövningsmyndighet är Jordbruksverket. Överklagan av Jordbruksverkets beslut tas upp i allmän förvaltningsdomstol.⁷⁹

4.8 Inlösen

Om en fysisk person blir meddelad avslag på ett förvärvstillstånd finns det viss rätt för denna person att få marken inlöst av staten. Förutsättningen för att staten ska lösa in marken är om förvärvstillståndet har nekats till förmån för bosättning eller sysselsättning i glesbygd eller för att underlätta omarronderingen i området. Det finns ingen möjlighet för juridiska personer som nekats förvärvstillstånd att begära att staten ska lösa in egendomen.⁸⁰ Priset som staten får lösa in marken för är det belopp som man avtalat om vid förvärvet, om denna summa är rimlig med avseende på avkastning och övriga förutsättningar.

4.9 Undantag vid förvärvstillstånd

Det finns situationer som rör förvärv av lantbruksegendom där lagen inte är applicerbar. Undantagen berör förvärv som involverar stat, kommun, kreditinrättningar och vissa typer av släktförvärv. Undantaget är också förvärv av lantbruksegendom som i plan eller områdesbestämmelser är ämnat för ett annat ändamål än jord- och skogsbruk. Även nybildade fastigheter med annat ändamål än jord- och skogsbruk som ännu inte har blivit taxerade är undantagna från förvärvstillstånd.⁸¹

De två sistnämnda undantagen som behandlar planförhållande och nybildning för annat ändamål är av vikt för arbetet och förtjänar att lyftas fram ytterligare.

4.9.1 Planförhållande

Undantaget som behandlar planförhållande är begränsat till förvärv som genomförs av mark som omfattas av en fastställd detaljplan eller områdesbestämmelser och lyder:

*Om egendomen enligt detaljplan eller områdesbestämmelser är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk.*⁸²

Om förvärvet skulle innehålla både icke- och detaljplanerad mark måste jordförvärvstillstånd sökas för den mark som är utanför detaljplanen. Skulle tillståndet nekats faller hela köpet.⁸³ För att undvika detta kan två köp skrivas eller om man lägger till ett så kallat svävande villkor i köpet, det vill säga ett hävande av köpet. Vid förvärv av lantbruksenhet inom vilken annan typ av markanvändningsplan erfordras alltid förvärvstillstånd.⁸⁴

⁷⁹ JFL 9, 17§§

⁸⁰ JFL 6§

⁸¹ JFL 3§

⁸² JFL 3§ 6p

⁸³ JFL 13§

⁸⁴ Jordbruksverket, Handbok jordförvärvslagen, s.39

4.9.2 Annat ändamål och nybildning

Undantaget som behandlar annat ändamål samt nybildning för annat ändamål lyder:

Om förvärvet omfattar område som är avsett för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk eller sådan fastighet som har nybildats för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk och som därefter inte har undergått taxering.⁸⁵

Prövningen om nybildad fastighet är av annat ändamål än jord- och skogsbruk sker i fastighetsbildningsförrättning. Tillståndsmyndigheten kontrollerar punkten mot de aktuella förrättningshandlingarna. Nybildning innebär inte bara avstyckning, utan även klyvning. Begreppet nybildning i denna kontext blir även tillämpligt då fastighet som genomgått fastighetsreglering ska användas för annat ändamål.

Vid bildande av till exempel en bostadsfastighet med några få tillhörande hektar jord- eller skogsbruk är allt som oftast det slutliga ändamålet bostadsfastighet med möjlighet till mindre djurhållning och växtodling. En sådan typ av fastighet kan enligt bestämmelsen förvärvas utan tillstånd. Om fastigheten överstiger arealen om 2 ha kommer den troligtvis att taxeras som lantbruksenhet och därmed erfordra jordförvärvstillstånd.⁸⁶

5 Fastighetsbildningslagen (1970:988)

Kapitlet lyfter fastighetsbildningslagens syfte, historik och tillämpningsområde. Speciellt fokus läggs på lämplighetsvillkoret vid bildandet av exploateringsfastigheter.

5.1 Allmänt

Fastighetsbildningslagen innehåller både allmänna och särskilda bestämmelser som tillämpas när man vidtar åtgärder vid fastighetsbildning. Åtgärderna kan innebära en ändring i den aktuella fastighetsindelningen, servitutsåtgärder eller om ett fastighetstillbehör överförs från en fastighet till en annan. Fastighetsbildningslagen har även särskilda delar som reglerar fastighetsbestämning, inskrivningsväsendet, tillvägagångssättet av fastighetsmål i rätten och om hur fastighetsregistret ska behandlas.⁸⁷

Två begrepp som ska hållas isär vid fastighetsbildning är ombildning och nybildning av fastigheter. Ombildning sker vid fastighetsreglering och nybildning vid avstyckning, klyvning eller sammanläggning. Det som skiljer ombildningsåtgärden från nybildningsåtgärderna är att vid en ombildning bildas inga nya fastigheter.⁸⁸

⁸⁵ JFL 3§ 7p

⁸⁶ Jordbruksverket, s.39-40

⁸⁷ FBL 1 kap 1§

⁸⁸ FBL 2 kap 1§

De fastighetsbildningsåtgärder som rapporten kommer att lägga särskilt fokus på är avstyckning och fastighetsreglering. Både avstyckning och fastighetsreglering har en koppling till JFL, dels i fråga om att påverka en fastighets graderingsvärde⁸⁹ samt en hänvisning till jordförvärvslagen vid avstyckning av jord- och skogsbruksfastigheter.⁹⁰

5.2 Historik

Innan 1970 års fastighetsbildningslag (FBL) stiftades styrdes fastighetsbildningen främst av två lagar. 1917 års lag om fastighetsbildning i stad (FBLS), som behandlade fastighetsbildningsfrågor inom staden och lagen d. 18 juni 1926 om delning av jord å landet (JDL) som skulle följas utanför staden. Parallellt med dessa fanns sedan ett tiotal lagar som behandlade fastighetsbildning, jorddelning och servitutsåtgärder. Med instiftandet av FBL bakades FBLS och JDL ihop samtidigt som man införde fastighetsreglering för att hantera frågor om bland annat jorddelning och servitutsåtgärder. Syftet med införandet av FBL var att förenkla och effektivisera behandlingen av fastighetsbildningsfrågor.⁹¹

5.3 Allmänna lämplighetsvillkoret

Gemensamt för både ombildnings- och nybildningåtgärderna inom fastighetsbildningen är lämplighetsvillkoret i FBL 3 kap. Enligt den första paragrafen i lagen ska varje fastighet som om- eller nybildas vara varaktigt lämplig för sitt ändamål sett till belägenhet, omfattning och övriga förutsättningar. Det nya ändamålet ska då få varaktig användning inom överskådlig tid. Det sistnämnda omnämns som aktualitetskravet. Fastigheten ska ha lämplig utformning och få tillgång till behövliga vägar utanför sitt område. Ska fastigheten användas till bebyggelse ska fastigheten kunna få tillgång till erforderliga anläggningar för vatten och avlopp. Första paragrafen i FBL 3 kap kan därför förenklat delas upp i ett lämplighetskrav och ett aktualitetskrav. Kraven i lämplighetsvillkoret ska tolkas som minimikrav. Det finns alltså inga hinder mot att sakägare i en förrättning kommer överens om en bättre lösning i en specifik fråga.⁹²

Som nämnt så ska varje fastighet som nybildas eller ombildas vara varaktigt lämpad för sitt ändamål. Men vad menas med ändamål? Precis som vid planläggning bör begreppet knyta an vid markens avsedda användning vid fastighetsbildning - inte till hur bebyggelsen är avsedd att upplåtas eller utnyttjas på densamma. Det ska poängteras att det ändamål som fastighetsbildningen sker för inte är bindande för vad marken får användas till. Alltså är inte fastighetsägaren heller bunden till av det angivna ändamålet vid fastighetsbildningsförrättning. Denne kan därmed ändra användningssättet förutsatt att detta är tillåtet.⁹³

Fastighetsbildningslagen har utrymme för undantag från lämplighetskravet genom de avsteg som kan göras vid så kallad successiv fastighetsbildning. Om undantag behöver göras måste

⁸⁹ FBL 5 kap 20§

⁹⁰ FBL 10 kap 3§

⁹¹ Prop 1969:128 del A s. 1

⁹² Prop 1969:128 del B s. 101

⁹³ Lantmäteriet, Handbok FBL, s.66–67

fastighetsindelningen förbättras samtidigt som en mer ändamålsenlig indelning inte får motverkas, alltså delas undantaget upp i ett förbättringskrav och ett oskadlighetskrav. Förbättringen kan motsvaras av en försämring i fastighetsindelningen.⁹⁴ Det räcker med att en positiv nettoeffekt i indelningen uppkommer för att en förbättring ska anses ha kommit till stånd. Kravet på förbättring behöver alltså inte sträckas så långt. Förbättring kan därmed äga rum även om fastighetsbildningen inte är helt planelig, så länge överensstämelsen med planen förbättras. Vad gäller oskadlighetskravet får inte åtgärden försvåra genomförandet av ytterligare fastighetsbildningsåtgärder. Här bör man framförallt vara uppmärksam på uppkomsten av olämpliga restfastigheter vilket medför en negativ faktor.⁹⁵ Varför det medför en negativ faktor är just för dess olämplighet sett ur fastighetsbildningen.

Sammantaget krävs det att både förbättring och oskadlighet uppstår för att undantaget från lämplighetskravet ska bli aktualiserat.

5.3.1 Bildandet av exploateringsfastighet

Innan en ny plan vunnit laga kraft kan man genom lantmäteriförrättning och med stöd av aktuell översiktsplan bilda en eller flera exploateringsfastigheter inom det nya planområdet. Syftet med detta är att man ska kunna begränsa antalet fastigheter inom det nya planområdet.⁹⁶

I förarbete och lagar finns inte begreppet "exploateringsfastighet" definierat. Begreppet har nämnts i praxis, i till exempel en promemoria från 2009 om hanteringen av förordnanden enligt 113 § i föregångaren till PBL, byggnadslagen i samband med planläggning. I den nämns att vid fastställande av nya byggnadsplaner utfärdade Länsstyrelsen ett förordnande av 113§ att ägare till alla berörda framtida exploateringsfastigheter, utan ersättning, skulle upplåta all obebyggd mark som i den nya byggnadsplanen var upplåten som allmän plats eller vägmark. Till begreppet exploateringsfastigheter hörde då de fastigheter som i den nya byggnadsplanen blivit tilldelade tre eller flera nya byggrätter.⁹⁷

Vid nybildandet av exploateringsfastighet ska lantmäteriet pröva aktualitetskravet i fastighetsbildningslagen.⁹⁸ Prövningen har sin grund i hur sannolikt exploateringsfastigheten kommer att exploateras inom överskådlig tid. I de fall där det finns en detaljplan för området är sannolikheten normalt väldigt hög, så pass hög att man anser att aktualitetskravet vara uppfyllt. Saknas detaljplan får översiktsplanen tolkas. Här råds förrättningslantmätaren att samråda med byggnadsnämnden.⁹⁹

I ett rättsfall från MÖD 2015, mål F-6107-15, som analyseras mer ingående i kapitel 7, gällde saken fastighetsreglering under pågående planarbete i syfte att bilda en exploateringsfastighet med flera ändamål. Enligt domslutet är det möjligt att med hjälp av successiv fastighetsbildning

⁹⁴ FBL 3:1,3:9

⁹⁵ Lantmäteriet, Handbok FBL, s. 189

⁹⁶ Boverket, PBL kunskapsbanken s.34

⁹⁷ Halling, Hantering av förordnanden enligt 113 § byggnadslagen, BL, (1947:385) vid planändring s.1

⁹⁸ FBL 3 kap 1§ 2 st

⁹⁹ Lantmäteriet, Handbok FBL s.68

bilda exploateringsfastigheter med flera ändamål, så länge fastighetsindelningen förbättras och det framtida genomförandet av detaljplanerna underlättas av detta.¹⁰⁰

Detta är en helt annan situation än vad arbetet lägger fokus vid, men MÖDs synpunkter är ändå viktiga att ha med sig.

Hur vanligt är det att exploateringsfastigheter bildas i samband med fastighetsbildning? Enligt ett examensarbete skrivet av Tatiana Scripnic tillhör detta ovanligheterna. Många av de i arbetet tillfrågade lantmäterimyndigheterna hade aldrig bildat en sådan fastighet. Enligt arbetet används i fastighetsbildninglagen allt som oftast undantagsbestämmelsen¹⁰¹ i snarare än lämplighetskravet¹⁰² om man bildar en exploateringsfastighet. Anledningen till detta är att exploateringsfastigheter i stort utgör olämplig fastighetsbildning, därmed kan inte lämplighetskravet användas.

När är det då lämpligt att bilda en exploateringsfastighet, dvs när kan man använda sig av lämplighetskravet? Enligt samma examensarbete så får aktualitetskravet i samma paragraf anses vara uppfyllt när det finns stor sannolikhet att bebyggelse kan uppföras inom överskådlig tid om den bildas inom detaljplan. Sannolikheten för att allmänna intressen sätter stopp är liten då dessa redan blivit behandlade i planprocessen. Enligt arbetet så blir det betydligt svårare att bilda lämpliga exploateringsfastigheter utom plan. Detta för att aktualitetskravet lätt skulle kunna ifrågasättas då det kan ta lång tid innan en exploatering kan påbörjas. Alltså, om det finns en detaljplan är oftast aktualitetskravet uppfyllt. Det blir dock lite med problematiskt utanför detaljplanelagt område. Om det kan ta lång tid innan exploateringen kan påbörjas eller om det finns myndigheter som skulle kunna motsätta sig bildandet kan aktualitetskravet ifrågasättas. Då är det oftast bäst med att avvakta med fastighetsbildningen. Det som styrker aktualitetskravet utom detaljplan enligt arbetet är något av följande:

- Antagen fördjupad översiktsplan
- Bygglov
- Antagen eller påbörjad detaljplan
- Positivt förhandsbesked¹⁰³

5.4 Vilandeförklaring av förrättning

I FBL 4 kapitel finns bestämmelser om hur en fastighetsbildningsförrättning inleds, genomförs och avslutas. Det finns även en del särskilda bestämmelser som under vissa omständigheter kan appliceras vid förrättning. En av dessa är bestämmelsen som behandlar möjligheten att förklara en lantmäteriförrättning vilande¹⁰⁴ Att man vilandeförklarar en förrättning innebär att handläggningen upphör i avvaktan på andra beslut eller om tvist uppstått i ärendet. Enligt bestämmelsen får lantmäteriet förklara en förrättning vilade om det är av synnerlig vikt för

¹⁰⁰ FBL 3:9

¹⁰¹ Lantmäteriet, Handbok FBL s.68

¹⁰² FBL 3 kap 1§

¹⁰³ Exploateringsfastigheter – Hur bildas de?, Scripnic s.28

¹⁰⁴ FBL 4 kap 39§

fastighetsbildningen.¹⁰⁵ Begreppet synnerlig vikt i denna kontext har definierats i mål nummer F 1855-15 2016 från Mark- och miljööverdomstolen, som analyseras mer ingående i kapitel 7. I det fallet konstaterades att ett positivt planbesked är av sådan synnerlig vikt. Därför har lantmäteriet möjligheten att vilandeförklara tidigt i en planprocess.

5.5 Underställning avseende förvärvstillstånd vid avstyckning

I fastighetsbildningslagen finns också bestämmelser om avstyckning i särskilda fall.¹⁰⁶ Lagrummet behandlar avstyckning från tomträttsfastighet och från jord- och skogsbruksfastighet. I bestämmelsen finns möjligheter för lantmäterimyndigheten att underställa, det vill säga hänskjuta frågan om jordförvärvstillstånd till Länsstyrelsen eller Jordbruksverket. Vid fastighetsbildning och förvärv av del av fastighet gäller sexmånaders regeln i jordabalken istället för de 3 månader som ges enligt jordförvärvslagen vid förvärv av hel fastighet.¹⁰⁷

I följande underkapitel delas möjligheten för underställande upp i olika situationer. Situationerna är framtagna med ändamål och förvärv i åtanke. Först reds avstyckning för jord- och skogsbruksändamål ut. Efter det följer två delkapitel som behandlar avstyckning för annat ändamål än de förstnämnda. Det ena av dessa två behandlar situationen då lotten förvärvas i samband med avstyckningen. Det andra behandlar motsvarande situation, men istället när stamfastigheten förvärvas.

5.5.1 Avstyckning för jord- och skogsbruksändamål

Det finns även möjligheter för lantmäterimyndigheten att vid avstyckning för jord- och skogsbruksändamål underställa frågan om förvärvstillstånd till tillståndsmyndigheten givet att lotten sedan överläts. Om lantmäterimyndigheten vid en sådan förrättning finner att förvärvstillstånd krävs enligt JFL ska frågan underställas tillståndsmyndigheten. Det åligger alltså lantmäterimyndigheten att ha tillräcklig kompetens inom JFL för att kunna bedöma om förvärvstillstånd i det specifika fallet behövs eller ej. Lantmäterimyndighetens utredning i denna fråga ser i princip likadan ut som när man genom fastighetsreglering ökar graderingsvärdet för den mottagande fastigheten. Om förvärvstillstånd redan finns eller om det under förrättningen inkommer förvärvstillstånd så behöver inte ett underställande göras. Inte heller om förrättningen av någon anledning behöver ställas in. Om förvärvstillstånd nekas kan ingen avstyckning komma till stånd då områdesförvärvet blir ogiltigt när tillståndsmyndighetens beslut vinner laga kraft.¹⁰⁸

5.5.2 Avstyckning för annat ändamål, lotten säljs

Om lott som bildas för annat ändamål säljs i samband med avstyckning från lantbruksenhet så behöver inget underställande göras. I och med att inget ägarförhållande ändras för stamfastigheten i detta fall så har inget förvärv av lantbruksenhet skett. Detta undantag från JFLs bestämmelser finns i 3§ 7p JFL.

¹⁰⁵ Lantmäteriet, Handbok FBL, s.354

¹⁰⁶ FBL 10 kap 3§

¹⁰⁷ JB 4:7, JFL 10§

¹⁰⁸ Lantmäteriet, Handbok FBL, s.646

3§ 7p JFL lyder likt nedan:

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

Alltså, om en fastighet nybildas och lantmäterimyndigheten gör bedömningen vid förrättningen att ovanstående paragraf är tillämplig med grund i det ändrade ändamålet så är inte jordförvärvslagens bestämmelser tillämpliga och ett förvärvstillstånd kommer inte på fråga. 3§ 7p JFL motiverades i prop. 1978/79:85 med att det fram tills dess saknats undantag för områdesförvärv som är avsedda för andra ändamål. Det ansågs även naturligt att nybildade fastigheter för annat ändamål än jord- och skogsbruk som inte ännu hunnit blivit taxerade som annan fastighet inte skulle beröras av lagen. Vid tolkning av det som står i prop. 1978/79:85 är det lantmäterimyndighetens beslutade ändamål för den nybildade fastigheten som ska föranleda taxeringen. Paragrafens lydelse är i princip oförändrad fram till dagens lagstiftning. Undantaget återfanns först i 2§ 8p men flyttades med samma lydelse till 3§ 8p som en följd av prop. 1986/87:122. I lagändringen, prop. 1998/99:126, flyttades återigen undantaget med precis samma lydelse till 3§ 7p JFL.

Som utgångspunkt vid bedömning om annat ändamål än jord- eller skogsbruk har varit aktuellt ska den tilltänkta lottens framtida taxering vara vägledande. Om annat ändamål är aktuellt ska det synas att lotten taxeras för annat ändamål än lantbruk. Samma utgångspunkt används i nästkommande situation.¹⁰⁹

5.5.3 Avstyckning för annat ändamål, stammen säljs

Om istället stammen säljs i samband med avstyckning för annat ändamål är det upp till förvärvaren av stamfastigheten att ansöka om förvärvstillstånd. Det finns därför ingen anledning för lantmäterimyndigheten att underställa frågan om förvärvstillstånd. Däremot åligger det myndigheten att kontrollera så avtalet för aktuellt område är civilrättsligt bindande. Om tremånadersfristen enligt JFL har gått ut blir förvärvet ogiltigt¹¹⁰. Som nämnts tidigare ska fastighetens framtida taxeringsnatur vara vägledande för det i avstyckningen avsedda ändamålet. Det ska tilläggas att även om underställande inte behöver ske i detta fall så kan det ofta bli nödvändigt att samråda med andra myndigheter.¹¹¹ Tillexempel när ändamålen för fastigheterna i förrättningen är svårbedömda kan lantmäterimyndigheten samråda med länsstyrelsen i denna fråga.¹¹²

5.6 5:20 FBL, Ökning av fastighetens graderingsvärde

Fastighetsbildningslagens femte kapitel tar upp ombildningsåtgärden fastighetsreglering. I kapitlets åttonde paragraf finns en skyddsbestämmelse som har till uppgift att den fastighet

¹⁰⁹ Lantmäteriet, Handbok FBL, s.647

¹¹⁰ JFL 10-11§§

¹¹¹ FBL 4 kap 25§

¹¹² Lantmäteriet, Handbok FBL, s.647

som ombildas genom fastighetsreglering inte rent fysiskt ska bli mindre lämpad för sitt ändamål. Den ska också begränsa möjligheterna att öka eller minska fastighetens graderingsvärde. I stora drag anger paragrafen gränserna för hur stora ingrepp som får lov att göras i samband med fastighetsreglering mot fastighetsägarens vilja.¹¹³ Det ska poängteras att fastighetsreglering både kan genomföras med tvång och genom överenskommelse.¹¹⁴ I arbetet läggs det tyngdpunkt på de marköverföringar som görs med en överenskommelse som grund.

Graderingsvärdet finns till som ett mått för att kunna jämföra såväl olika markområden som när en enskild fastighet förändrar sitt eget markinnehav. Detta sker med utgångspunkt från markens värde uppskattat på ett visst sätt. Genom detta graderas marken, därav ordet graderingsvärde.¹¹⁵

Fråga om tillstånd vid ökning av graderingsvärdet¹¹⁶ underställas den myndighet som i den specifika förrättningen har som uppgift att lämna tillstånd vid förvärv av fast egendom. Om till exempel ett jordförvärvstillstånd enligt JFL bedöms behövas ska frågan om detta tillstånd underställas länsstyrelsen. Tillståndet krävs för att ansökt marköverföring ska kunna genomföras.¹¹⁷ Om man genom köp förvärvar hel eller del av fastighet som genom fastighetsreglering ska överföras ska inte lantmäteriet underställa fråga om förvärvstillstånd till länsstyrelsen. Då ska istället lantmäteriet uppmana förvärvaren att själv ansöka om förvärvstillstånd. Underställande blir dock aktuellt om man ansöker om fastighetsreglering med en överenskommelse som grund för åtgärden.¹¹⁸

5.6.1 Klyvning

Elfte kapitlet FBL innehåller särskilda bestämmelser om nybildningåtgärden klyvning. Om man gemensamt äger en fastighet med en viss andel kan man genom klyvning omvandla respektive andel till nybildade separata fastigheter. Likväl som vid all annan fastighetsbildning gäller också tredje och fjärde kapitlet FBL vid klyvning. Även delar i femte och sjunde kapitlet FBL blir applicerbara.

Vid klyvning omvandlas alltså andelar i ursprungsfastigheten till äganderätt för ett bestämt markområde som bildar en egen fastighet. Man kan alltså inte klyva en fastighet som ägs av endast en person. För att ansöka om klyvning krävs det att minst en av delägarna i klyvningsfastigheten vill genomföra åtgärden. Man kan alltså som ensam delägare driva igenom en klyvning.¹¹⁹

¹¹³ Lantmäteriet, Handbok FBL, s.402

¹¹⁴ FBL 5 kap 18§

¹¹⁵ Ekbäck, s.131

¹¹⁶ FBL 5 kap 20§

¹¹⁷ Lantmäteriet, Handbok FBL, s477

¹¹⁸ Lantmäteriet, Handbok FBL, s.478

¹¹⁹ Ekbäck, s.183

Underställande vid klyvning blir aktuellt vid klyvningslotternas tilldelning av graderingsvärdet från den ursprungliga klyvningsfastigheten. Enligt tilldelningsregeln¹²⁰ i FBL så ska tilldelningen av graderingsvärdet mellan lotterna ske så att respektive lott ej väsentligen understiger delägarens andel i klyvningsfastigheten. På samma vis får graderingsvärdet inte överstiga delägarens andel så att det uppkommer olägenhet för de resterande delägarna. Vid beräkning av graderingsvärdet utifrån andel kan man använda sig av samma tillvägagångssätt som vid avstyckning eller liknande åtgärd där visst område avskilts från andel i fastigheten.¹²¹

Som vid fastighetsreglering blir bara underställande aktuellt vid ökning av graderingsvärdet. Vid klyvning måste dock samtycke mellan delägarna finnas för att ökning av graderingsvärdet ska kunna göras för en av lotterna. Det finns alltså en dispositivitet i tilldelningsregeln. Fråga om att öka graderingsvärde med samtycke vid klyvning ska underställas länsstyrelsen.¹²²

5.7 Sammanställande tabeller

För att sammanfatta i vilka situationer där FBL och JFL aktualiseras i förhållande till förvärvstillstånd har några tabeller nedan skapats. Under respektive tabell finns en teckenförklaring. Utgångspunkten i tabellerna när jordförvärvstillstånd kan fås som juridisk person

Frgl	JFL	JFL + FBL	FBL
Köp av hel	JA om 6§ JFL ok	U	NEJ
Köp av del	NEJ om 3§ 7p JFL ok (lagen ej tillämplig)	Bedömning U lämnas LM	NEJ
ÖK hel/del	-	U enl 5:20 FBL	NEJ

Tabell 1, vid fastighetsreglering. JA = förvärvstillstånd kan fås, NEJ = förvärvstillstånd kan *inte* fås
LM = Lantmäterimyndigheten, U = Underställande

Avst	JFL	JFL + FBL	FBL
Köp av hel	-	-	-
Köp av del	NEJ om 3§ 7p JFL ok	Bedömning U lämnas LM	V vid planbesked EXP
ÖK hel/del	Endast köp	Endast köp	Endast köp

Tabell 2, vid avstyckning, NEJ = samma som ovan U = underställande, LM = lantmäterimyndigheten,
V = vilandeförklara, EXP = eventuellt bildandet av exploateringsfastighet

¹²⁰ FBL 11 kap 4§

¹²¹ ibid

¹²² Lantmäteriet, Handbok FBL, s.701

6 Analys av fyra avgöranden om förvärvstillstånd och exploateringsändamål

Kapitlet redovisar de rättsfall som har analyserats i arbetet. Detta för att få en bild av hur frågorna behandlas i praxis.

6.1 Queenswall Två AB, mål nr 2980–19

6.1.1 Bakgrund

Queenswall två AB, hädanefter kallad Queenswall, ansökte om att få lov att förvärva fastigheten Kärre 1:9 som består av 62 ha jordbruksmark i ett skifte. Kärre 1:9 angränsar till Queenswalls e-handelskluster i Norra Varalöv, Ängelholms kommun. Förvärvet gjordes i syfte att utvidga e-handelsklustret så att man lättare skulle kunna möta den växande marknaden.

Queenswall hade dels fått positivt planbesked från kommunen men också en skrivelse från kommunstyrelsens ordförande benämnd "Viljeinriktning Kärre 1:9". I denna anges bland annat att Ängelholms kommun är positivt inställd till planerad verksamhetsbebyggelse på fastigheten Kärre 1:9 samt att kommunen tänker inleda detaljplanering, istället för att påbörja ett nytt ÖP-arbete, i syfte att ändra ändamålet på maken från jordbruksmark till verksamheter. Queenswall ansökte därför om förvärvstillstånd enligt 6§ 2st 1p JFL då de ansåg att egendomen var avsedd för annat ändamål än jord- och skogsbruk. Med det ovanstående tillstyrkte Länsstyrelsen Skåne positivt förhandsbesked. I och med att köpeskillingen övergick 10 000 000 kr så ska Jordbruksverket pröva frågan om jordförvärvstillstånd som första instans enligt 4§ jordförvärvsförordningen(2005:522).

Jordbruksverket beslutade i november 2018 att avslå Queenswalls ansökan om jordförvärvstillstånd. Som skäl för sitt beslut framförde Jordbruksverket bland annat att:

"För att en juridisk person ska få förvärvstillstånd enligt 6§ 2st 1p JFL ska inte jord- eller skogsbruksmark tas ur areell produktion om inte ett annat användningssätt funnits mer angeläget ur samhälls synpunkt. I det enskilda fallet tas 62 ha jordbruksmark med god produktionsförmåga ur areell produktion. Om området i ÖP pekar mot en ändrad markanvändning skulle positivt förvärvstillstånd kunna ges med ovannämnda paragraf som grund."

Ett positivt planbesked är inget juridiskt bindande dokument, utan endast ett kommunbeslut som inte gått igenom ett samråds- eller granskningskede likt en ÖP. Ett planbesked är bara en indikation på hur villig kommunen är på att inleda ett planarbete. Dessutom är det inte tydligt i den någorlunda färskta översiktsplanen att det ska ske någon förändrad markanvändning på området.

6.1.2 Förvaltningsrätten i Jönköping

De rättsfrågor som förvaltningsrätten i Jönköping besvarar i sin dom är:

- Om Queenswall ska lämnas tillstånd att förvärva fastigheten Kärre 1:9.
-Med grund i 6§ 2st 1p JFL

-Om det föreligger särskilda skäl enligt 6§ 2st 4p JFL

Queenswall anförde i förvaltningsdomstolen att området ligger nära E6 med väl utvecklade kommunikationsmöjligheter. Ängelholms kommun (kommunen) har genom detaljplanläggning 2012 utvidgat området för handel och logistik. Kommunen har i oktober 2018 lämnat positivt planbesked och i november samma år hade kommunen lämnat in planeringsbesked till Länsstyrelsen för området.

Med ett positivt planbesked och att kommunen under tiden arbetar med planprocessen visar man tydligt att området i fråga ska byta markanvändning till något annat än jord- och skogsbruk. Som svar på Jordbruksverkets skäl till avslag på ansökan anger Queenswall att jordbruksverkets bedömning delvis är felaktig. För det första är området som sådant utpekade som handelsområde. För det andra hade utvecklingen i området inte tagit fart när man antog den nu gällande översiktsplanen.

Jordbruksverket anförde i samma instans att de inte delar Queenswalls uppfattning om att kommunens intention att planlägga området är klar och tydlig. Att ett år efter att ha antagit översiktsplaneringen komma på att vissa områden har förbisetts och lämna positivt planbesked kan inte anses tillräckligt. Översiktsplaneringens syfte är att visa kommunens inriktning i ett långsiktigt perspektiv. Positiva planbesked är för tunt för att anse att markanvändningen har ändrats.

De 62 ha jordbruksmark med god produktionsförmåga som potentiellt skulle försvinna ur den areella produktionen med ett positivt tillstånd är väldigt värdefullt att behålla för jordbruket. Jordbruksverket förtydligar att miljöbalkens regler är väldigt restriktiva vad gäller exploatering av jordbruksmark, något som kommunen ska ta hänsyn till vid översiktsplaneringen.

Förvaltningsrätten i Jönköping har i sitt domskäl anført bland annat:

Länsstyrelsen i Skåne har tillstyrkt ett positivt förvärvstillstånd med skälen att även om ett positivt planbesked inte är ett juridiskt bindande dokument så har kommunen haft en så pass kraftig viljeyttring för en planläggning att förvärvstillstånd skulle kunna meddelas.

Vid tolkning av jordförvärvslagen och i annan praxis där den varit aktuell anses huvudregeln vara att förvärvstillstånd inte ska ges. Detta ger ett sken av att restriktivitet bör iaktas vid tolkning av bestämmelsen. Av vad Queenswall framförde verkar det som på flera punkter att markanvändningen ska ändras från jordbruk till handel. Förvaltningsrätten bedömer att detta, vid tidpunkten för ansökan, inte räcker för att anse att egendomen är ängnad för annat ändamål än jordbruk. Det är även så att gällande översiktsplan för området inte ger någon indikation på ändrad markanvändning.

6.1.3 Kammarrätten i Jönköping

Målet överklagades till kammarrätten som meddelade dom 2020-01-29. Queenswall framför i stora drag liknande yrkande som i förvaltningsrätten. Yrkandet utvecklas lite beträffande hur

mycket kommunen kommer att gagnas i form av bland annat arbetstillfällen om förvärvet får lov att gå igenom.

Rättsfrågorna som kammarrätten ska reda ut är:

- Vad krävs för att en juridisk person ska få förvärvstillstånd för egendom som enligt plan är ämnad för jordbruksändamål?
- Föreligger det särskilda skäl i detta fall?

Kammarrätten har i sitt domskäl anfört bland annat:

Bestämmelsen i 6§ 2st 1p JFL ska ses som ett komplement till bestämmelsen i 3§ 1st 6p. Därför bör den förstnämnda paragrafen endast bli aktuell i ett sent skede i planprocessen. Utan en planändring kan en ändrad användning inte anses ha den stabilitet som bör krävas för att ge förvärvstillstånd. En ny plan bör alltså vara beslutad. Sedan ska utsikterna för ändring i planen vara mycket små. Vid det tillfället bör det anses att marken ska användas för annat ändamål än jordbruk. Enligt uppgift vid tidpunkten för domen var att ett beslut om ny detaljplan först kunde beslutas under första kvartalet 2021. Det anses därför inte klarlagt att marken ska användas för annat än jordbruk.

Vad gäller särskilda skäl har Queenswall bara framfört skäl som enligt kammarrätten är av allmän karaktär. Skäl som är av allmän karaktär har i praxis inte godtagits som särskilda skäl. Det föreligger därför inget särskilt skäl till att meddela förvärvstillstånd.

Queenswall överklagade kammarrättens dom till högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen nekar prövningstillstånd. Kammarrättens dom står fast.

6.1.4 Egna tankar och synpunkter

Enligt bestämmelsen i 3§ 6p JFL så är inte lagen tillämplig om egendomen som ska förvärfvas, enligt områdesbestämmelser eller detaljplan, är avsedd för annat ändamål än jord- eller skogsbruk. Det blir därför svårt att förstå kammarrättens resonemang kring att det bör finnas en beslutad detaljplan för att ändamålet ska anses ha ändrats från jord- och skogsbruk. Om det måste finnas en beslutad detaljplan för egendomen så blir JFLs roll helt utspelad. Finns det då någon mening med att som juridisk person ansöka om förvärvstillstånd?

6.2 Kommunala lantmäterimyndigheten i Kalmar, Mål nr F 2233–14

6.2.1 Bakgrund

På klagandens, nedan kallad MG, ansökan beslutade den kommunala lantmäterimyndigheten i Kalmar den 30 april 2014 att avstyckning ska ske från fastighet X belägen i Ekö-området, Kalmar kommun. Lotten skulle bli cirka 7,5 ha stor. Länsstyrelsen i Kalmar län har motsatt sig fastighetsbildningsbeslutet.

6.2.2 Tingsrätten i Växjö

De rättsfrågor som tingsrätten ska svara på är:

- Är fastighetsbildningen förenlig med bestämmelserna i FBL 3:1 och FBL 3:2 2st?

Länsstyrelsen yrkar på att Lantmäteriets beslut om avstyckning upphävs i den del där område med strandskydd och översvämningsrisk råder.

Som grund för sitt yrkande anförde Länsstyrelsen i huvudsak följande:

Avstyckningen sker från en fastighet som vid tidpunkten var taxerad som lantbruksenhet. Den tänkta lotten är delvis belägen inom område med utökat strandskydd och område som visar på risk för ökad havsnivå. Fastighetsbildningen sker till största del utom detaljplanelagt område. Kommunen håller på att ta fram en fördjupad översiktsplan, "Södra staden", för området. I denna har kommunen ännu inte tagit fram några nya bebyggelseområden. Länsstyrelsen har under samrådsperioden för planen framfört att särskilda skäl för att plocka bort strandskyddsbestämmelserna måste preciseras samt bland annat att en klimatanalys måste plockas fram. Ingen detaljplan är påbörjad.

Den del av avstyckningen som sker inom strandskyddsområdet är obebyggd och allemansrätten kan inte anses vara utsläckt för området. Länsstyrelsen anser med detta att fastighetsbildningen motverkar syftet med det utökade strandskyddet för området och därmed strider fastighetsbildningen mot FBL 3:2 andra stycket. Del av lotten ligger under kommunens rekommenderade nivå om 2,7 meter över havet vid nybyggnation av bostäder. En exploatering i detta område bör föregås av en detaljplaneläggning. Genom detta arbete kan man visa att marken med skydds- och säkerhetsanläggningar blir lämplig att uppföra nya bostäder på. Utan denna utredning blir en exploateringsfastighet olämplig. Länsstyrelsen anser med detta att fastighetsbildningen strider mot det allmänna lämplighetsvillkoret i FBL 3:1.

MG motsätter sig överklagandet och har som skäl för sitt yrkande framfört i huvudsak:

Under årens lopp har det byggts fler och större fritidshus på området. Allt fler åretruntboenden har också börjat prägla området. Kalmar kommun har sett detta som en naturlig utveckling som är svår att hejda. 17 separata fastighetsbildningar har gjorts i området under de senaste 20 åren. Det är ingen hemlighet att området planeras att detaljplaneläggas. Markägare är underrättade om detta. Detta visar på kommunens ambitioner och avsikt för området och dessa är delade med länsstyrelsen. Den del av styckningslotten som är inom strandskydd eller översvämningsrisk är inte aktuell för bebyggelse. Länsstyrelsen drar flera felaktiga slutsatser i sina skäl till överklagandet.

Kalmar kommun har yttrat sig i fallet och framför i huvudsak följande:

Det är inte aktuellt att exploatera just den del av fastigheten som ligger inom strandskydd eller risk för översvämningsrisk. Detta står kommunen fast vid. Den del som inte kan exploateras kommer att vid framtida planläggning planläggas som natur, park eller liknande ändamål som inte motverkar syftet med de rådande naturvårdsföreskrifterna.

Länsstyrelsen menar att det fortfarande är olämpligt att bilda en exploateringsfastighet inom strandskydd eller översvänningsområde.

Tingsrätten har i sitt domskäl i huvudsak framfört följande:

Det finns ingen lagakraftvunnen, inte heller antagen, detaljplan för delar av området som avstyckas. Varken bygglov eller strandskyddsdispens har beviljats i samband med avstyckningen. Det finns ett pågående FÖP-arbete där detta område pekas ut som område för bostadsutveckling.

Avstyckning med ändamål att exploatera inom strandskyddat område som inte tidigare bebyggt får anses strida mot strandskyddet. Det är vidare tveksamt om en exploateringsfastighet kan anses lämplig för sitt ändamål om den delvis är belägen inom område med översvänningsrisk. Att stycka av en fastighet som delvis eventuellt inte kommer att kunna bebyggas kan inte anses som lämpligt. Kraven i FBL 3 kap vad gäller varaktighet och aktualitet anses inte uppfylla i det aktuella fallet om det inte finns lagkraftsvunna planeringsbeslut. Trots att FÖP-arbetet är långt gånget syns inte en detaljplan vinna laga kraft inom snar framtid. Därför bedömer tingsrätten att fastighetsbildningen strider mot så väl 3:1 som 3:2 2st FBL.

6.2.3 Mark-och miljööverdomstolen

De rättsfrågor som Mark- och miljööverdomstolen ska svara på är:

- Om fastighetsbildningen med exploateringsändamål uppfyller lämplighetsvillkoren i 3 kap FBL

MG vidhåller vad hon sagt i tingsrätten med tillägg att en fördjupad översiktsplan för området nu har vunnit laga kraft. Området i fråga är beläget inom område utpekade för bostadsutveckling. Tingsrätten har felaktigt uttryckt sig om stigande havsnivåer i sin dom.

Länsstyrelsen har framfört i huvudsak följande:

I den lagakraftvunna fördjupade översiktsplanen föreslås ingen ny bostadsbebyggelse inom område som berörs av strandskydd eller översvänningsrisk.

Mark- och miljööverdomstolen har i sitt domskäl framfört i huvudsak:

Enligt den fördjupade översiktsplanen ligger tänkt exploatering inom område för bostadsutveckling men utom område för strandskyddet. Vad gäller översvänningsrisken föreslås det i samma plan att ny bebyggelse inte får lov att understiga 2,5 meter över havet.

Även om det ännu inte finns någon lagakraftvunnen detaljplan utgör den fördjupade översiktsplaneringen ledning i vilken markanvändning som är avsedd för området. Även om hela området inte kan bebyggas anses fastighetsbildningen för exploateringsändamål väl förenlig med den fördjupade översiktsplanen. Enligt mark- och miljööverdomstolen är därför fastighetsbildningen förenlig med såväl FBL 3:1 som FBL 3:2.

6.2.4 Egna tankar och synpunkter

Att MÖD väljer att gå på MG:s linje i detta fall beror mycket på den lagakraftvunna begränsande fördjupade översiktsplanen för området. Denna visar att lotten är belägen inom område som är utpekad för bostadsutveckling och samtidigt utanför strandskyddet. Enligt MÖD visar planen tydligt kommunens intentioner med området.

En viktig slutsats som MÖD drar är att en exploateringsfastighet mycket väl kan vara lämplig för sitt ändamål även om vissa delar av den inte får bebyggas. Viktigt är att fastighetsbildningen i sig inte strider mot aktuella planer och föreskrifter, i detta fall FÖP och strandskyddet. Man visar också i FÖP att ny bebyggelse ska anläggas minst 2,5 meter över havet för att minimera översvämningsrisken i delar av området.

Sammanfattat väger den lagakraftvunna FÖP:en väldigt tungt i detta fall. Med denna dom i ryggen kan man bilda exploateringsfastigheter om man följer en fördjupad översiktsplan.

6.3 Fågelbro Mark Aktiebolag, mål F 6107–15

6.3.1 Bakgrund

Fågelbro mark AB, ägare av fastigheterna X, Z och A ansökte gemensamt tillsammans med Fågelgolf AB, ägare av fastighet Y i Värmdö kommun, om fastighetsreglering hos Lantmäteriet (LM). Bolagen ville fastighetsreglera ca 25 ha mark från fastigheterna X, Z och A till fastigheten Y. Marköverföringen berörde fem detaljplaner. Lantmäteriet handlade och tog beslut i ärendet.

6.3.2 Tingsrätten i Nacka

De rättsfrågor som tingsrätten ska svara på är:

- Huruvida det är möjligt att bilda en exploateringsfastighet med flera ändamål

Kommunstyrelsen i Värmdö kommun överklagade LMs beslut och yrkar i första hand på att beslutet upphävs och i andra hand att ärendet återförvisas till LM. Som grund för sitt yrkande har kommunen i huvudsak anført:

Vid samråd i förrättningen har kommunen erinrat mot åtgärden då områden med olika användningsbestämmelser inom detaljplanerna slås ihop. Olika användning lämpar sig inte inom samma fastighet och inget funktions samband mellan de olika områdena finns. Genom fastighetsbildningen skapas en stor fastighet som är planlagd med flera syften.

Enligt LM sker fastighetsbildningen för naturändamål. Detta ifrågasätts då marken idag inte används för det ändamålet. Idag används marken för flera olika ändamål såsom vägar, bostadsbebyggelse mm. Det är uppenbart att den mark som är planlagd för till exempel bostadsbebyggelse inte kommer att användas för naturändamål. Fastigheten bedöms därför inte vara varaktigt lämpad för sitt ändamål och strider därmed mot 3 kap 1§ FBL.

Kommunen gör även bedömningen att fastighetsbildningen inte är en mindre avvikelser från planerna och strider därmed även mot 3 kap 2§ FBL

Mark- och miljödomstolen har i sitt domskäl framfört i huvudsak:

Begreppet naturändamål har bara angivits i samband med redogörelsen för ärendet. Domstolen anser att LM:s beslut är i linje med ansökan som innebär att bilda en exploateringsfastighet. Därmed är ingen rättelse eller återförvisning nödvändig i denna del.

Det är varken ovanligt eller fel, som ett led i plangenomförandet, att i ett tidigt skede bilda en exploateringsfastighet innefattande mark med en eller flera markanvändningar. Detta görs med stöd av undantagsbestämmelsen i 3:9 FBL. Bestämmelsen innebär att undantag från 3:1 FBL får göras, så länge fastighetsindelningen förbättras och att en mer ändamålsenlig användning inte motverkas.

Domstolens uppfattning är att nuvarande fastighetsindelning på platsen inte stått i linje med de gällande detaljplanerna och att det är ett steg i plangenomförandet oavsett medfört borttagande av dittills satta gränser. Även om Y inte blivit varaktigt för sitt ändamål genom förrättningen har i alla fall fastighetsindelningen förbättrats. LM skulle ha tillämpat 3:9 FBL vid prövningen av ansökan. Fastighetsbildningen har med detta sagt heller inte stridit mot planvillkoret i 3:2 FBL. Sammantaget strider inte LM:s beslut mot fastighetsbildningslagens bestämmelser på de vis som kommunen har anfört. Överklagandet ska avslås.

6.3.3 Mark- och miljööverdomstolen

De rättsfrågor som MÖD ska svara på är:

- Om fastighetsreglering kan ses som ett led i framtida plangenomförandet och därför vara tillåten enligt 3:9 FBL

Värmdö kommun har i mark- och miljööverdomstolen i huvudsak anfört följande:

Det bör inte vara möjligt att med stöd av 3:9 FBL göra avvikelser från detaljplan hur som helst. En successiv fastighetsbildning måste ske så att det inte motverkar planens genomförande. Enligt Fågelgolf AB ska marken fortsätta att användas som natur vilket gör det uppenbart att fastighetsbildningen sker för naturändamål. Det är alltså inte fråga om någon exploateringsfastighet. Därmed är inte fastighetsbildningen förenlig med gällande detaljplan.

Fågelgolf AB har i mark- och miljööverdomstolen i huvudsak anfört följande:

Marken som ska fastighetsregleras består till största del av naturmark i Stockholms skärgård. Avsikten är att bibehålla den som naturmark. Därmed är åtgärden väl förenlig med fastighetsbildningslagens syfte: att skapa fastigheter varaktigt lämpade för sitt ändamål. Fastigheten som tillskapas ska utgöra en exploateringsfastighet oberoende av Fågelgolfs AB:s

verkliga ändamål med fastighetsregleringen. Ombildningen medför en förbättring av fastighetsindelningen i området.

Mark- och miljööverdomstolen har i sitt domskäl framfört i huvudsak:

Sökt åtgärd berör flera fastigheter. Ingen av dessa fastigheter överensstämmer med gällande detaljplaner. Marken ligger både inom och utom detaljplanelagt område. Det behövs alltså omfattande fastighetsbildningsåtgärder för att genomföra planen. Av förarbetena framgår att kravet på förbättring ställs lägre vid ombildning än nybildning.

MÖD finner i likhet med MMD att den sökta åtgärden bidrar till att ett antal fastighetsgränser försvinner, vilket underlättar ett framtida plangenomförande med en mer ändamålsenlig indelning. Detta får anses vara tillräcklig förbättring för att bestämmelsen i 3:9 FBL ska aktualiseras.

6.3.4 Egna tankar och synpunkter

Domslutet breddar användningen av undantagsbestämmelsen i 3:9 FBL. Viktigt är att fastighetsindelningen förbättras och genomförandet av existerande planer blir lättare till följd av det. Att det handlar om en ombildning istället för en nybildning skulle kunna ha varit avgörande då man i förarbeten till fastighetsbildningslagen tar lättare på förbättringskravet i 3:9 FBL.

Då området berörs av flera lagakraftvunna detaljplaner är detta en situation som arbetet inte lägger fokus på, men MÖD:s tankar är ändå värda att ha med sig.

6.4 Seniorgården AB, mål F1053-16

6.4.1 Bakgrund

Ansökan om avstyckning av del av fastigheten X inkom till Lantmäterimyndigheten (LM) i Göteborg. Positivt planbesked för möjlig framtida planändring på området. LM beslutade att ställa in förrättningen. Seniorgården AB har överklagat beslutet.

6.4.2 Tingsrätten i Vänersborg

De rättsfrågor som tingsrätten ska svara på är:

- Om positivt planbesked är av sådan synnerlig vikt att man i enlighet med 4:39 FBL kan vilandeförklara förrättningen.

Seniorgården AB har i tingsrätten anfört i huvudsak följande:

Avsikten med att införa planbeskedet är att göra processen mer effektiv för alla involverade parter. Vilandeförklaring av förrättning får göras om en fråga som är föremål för prövning i annan ordning först avgörs. Planförfarandet utgör sådan annan ordning. Ett positivt planbesked är att likställa med att en detaljplaneprocess pågår och därmed kan inte förrättningen ställas in. Enligt lagkommentarerna till 4:39 FBL är en pågående detaljplaneprocess skäl för vilandeförklaring. Seniorgården kan inte vänta med att ansöka om fastighetsbildning tills det

finns en lagakraftvunnen detaljplan; köpet skulle falla innan enligt 4kap. 7§ JB. Genom detta beslut hindras Seniorgården i sitt bostadsutvecklande. Planbeskedet har som syfte att förenkla detaljplaneprocessen. Att LM inte godtar planbesked som grund för vilandeförklaring motverkar bostadsbyggandet.

Tingsrätten har i sitt domskäl framfört i huvudsak följande:

Prövning av planfråga hos administrativ myndighet är en sådan fråga som kan läggas till grund för att vilandeförklara, dock måste det framgå att det verkligen föreligger en prövning av planfrågor. Det räcker inte med att ett planarbete pågår på ett förberedande stadium. Frågan måste också, enligt FBL, vara av synnerlig vikt för fastighetsbildningen.

Ett planbesked innebär dock endast att ett planarbete med viss riktning kommer att inledas och är inte bindande på ett vis som föranleder den efterföljande planläggningen. Planbeskedet kan därför inte anses vara kommunens sista ställningstagande i frågan. Enligt domstolens uppfattning kan inte ett kommunalt beslutat planbesked utgöra grund för vilandeförklaring.

6.4.3 Mark- och miljööverdomstolen

De rättsfrågor som MÖD ska svara på är:

- Om den ansökta förrättningen bör vilandeförklaras

Seniorgården AB har i MÖD yrkat i huvudsak följande:

FBL trädde i kraft i början av 1970-talet. Då liksom nu förelåg kommunalt planmonopol, men idag är det ofta exploatörer som driver och bekostar att driva fram en ny plan. Genom detta finns det intresse hos exploatören att i ett tidigt skede förvärva mark för att sedan detaljplanelägga området. Exploatören vill sällan bekosta framtagandet av en ny plan om denne inte själv råder över marken. Att planarbetet inte länge drivs av kommunen utan av exploatörer var en av anledningarna till varför man införde planbeskedet. Därför borde LM tillämpa möjligheten att vilandeförklara mindre restriktivt.

MÖD har i sitt domskäl framfört i huvudsak följande:

LM får om det är av synnerlig vikt för fastighetsbildningen vilandeförklara förrättningen i väntan på andra beslut. Att kommunen avser att inleda en planläggning för den sökta åtgärden innebär att planfrågan har konkretiserats på ett sådant sätt att det i bestämmelsen utgör en fråga som är föremål för prövning av annan ordning. Kraven för att kunna vilandeförklara förrättningen är således uppfyllda. Att planarbetet i framtiden får en annan inriktning kan medföra att förrättningen inte kan vilandeförklaras då, men det innebär inte att det finns skäl att neka vilandeförklaring i detta skede. Målet återförvisas till LM för fortsatt handläggning.

6.4.4 Egna tankar och synpunkter

Domslutet gör det möjligt för LM att applicera vilandeförklaring mindre restriktivt än tidigare. Detta rättsfall är ett av exemplen på hur kopplingen mellan FBL och PBL har mjukats upp. Att

man mjukar upp tillämpningen av vilandeförklaringen skulle kunna vara en anledning till varför man inte ansöker om att bilda exploateringsfastigheter lika ofta, vilket också syns i sammanställningen av de intervjumaterial som gjorts i samband med arbetet. Det viktiga i detta rättsfall var att MÖD ansåg planbesked tillräckligt konkretiserat och att syftet med detsamma var att få till en effektivare planprocess. Vilandeförklaring är en bra möjlighet för exploatören att i ett tidigt skede komma in i systemet och ligga i framkant.

Som nämnts tidigare under kapitlet 3.5 initiativet till planarbete, var tekniska rådet Jan Gustavsson i mål F 986-10 från 2012 där saken gällde avstyckning för exploateringsändamål skiljaktig. I prop. 1969:128 s. B316 framgår att grund för vilandeförklaring normalt saknas i ett förberedande stadium i planprocessen. Gustavsson menar att lantmäteriet skulle kunna applicera vilandeförklaring mindre restriktivt med motivering i att initiativet till planläggning har från 1960-talet, då propositionen skrevs, skiftat från att vara kommunens till att vara privata aktörers. En planprocess driven av en exploatör innebär en ekonomisk risk för densamma och att man kan förlora de kapital som investerats i förberedande syfte att få ett planbesked.

Ovanstående skiljaktighet nämns i MMDs domskäl, men tas inte upp av MÖD. MÖD anser ändå att om fastighetsbildningens genomförande beror på om en planändring kommer tillstånd eller inte får planändringen anses som att det är av synnerlig vikt för förrättningen. Därmed kan förrättningen vilandeförklaras. Sammantaget kan skiljaktigheten ha influerat MÖDs utfall i frågan.

7. Sammanställning av intervjumaterial

Kapitlet ger en sammanfattning av alla svar som getts i samband med intervjuer

7.1 Intervjuade länsstyrelser

Totalt har 7 länsstyrelser blivit tillfrågade i arbetet.

De länsstyrelser som bidragit till efterföljande sammanställning är:

- Länsstyrelsen Blekinge
- Länsstyrelsen Halland
- Länsstyrelsen Jönköping
- Länsstyrelsen Skåne
- Länsstyrelsen Stockholm

Hur många på Länsstyrelsen är ni som arbetar med jordförvärvsfrågor?

Alla länsstyrelser som intervjuats har cirka 1–2 personer anställda för att behandla inkommande förvärvsansökningar. Oftast består inte dessa personers hela tjänst av att behandla meddelande av förvärvstillstånd utan ofta finns det också en beslutande chef. Vid tvistiga ärenden kan jurister kopplas in. I speciella fall kan även landshövdingen för respektive län kopplas in för beslut.

Hur många ärenden angående JFT med en tydlig koppling till fastighetsbildning får ni in per år?

Hur många ansökningar respektive underställande från LM får ni in per år?

Hur många nekas/beviljas?

Samtliga länsstyrelser har haft svårt att veta när ett ärende rörande förvärvstillstånd har en tydlig koppling till pågående fastighetsbildning, dels för att länsstyrelsen inte har tillräcklig insyn i detta och dels för att det inte förs någon statistik.

Antalet underställande till länsstyrelsen som första instans varierar mellan 5 % och 20 % av alla inkomna ärenden för ett normalår. Antalet ärenden är i genomsnitt 50 stycken för ett normalår.

Samtliga länsstyrelser har under 2020 lämnat bifall i alla ärenden som ansökts av fysiska personer. Vad gäller juridiska personer har samtliga länsstyrelser angett att ett fåtal nekas. Man undviker i det längsta att neka tillstånd; man för hellre en konversation med sökande än att neka. De flesta av länsstyrelserna tycker att antalet nekanden har minskat genom åren. Dels för att information från länsstyrelsen finns mer lättillgängligt via internet och att sökanden allt oftare hör av sig i ett tidigt skede för att vid ansökan undvika eventuellt nekat tillstånd.

Vilka förutsättningar är bra att ha klarlagda innan man ansöker om JFT?

Enligt de flesta av länsstyrelserna är det viktigt med ett grundligt förarbete från exploatörens sida. Med andra ord ska man som exploatör grundligt och utförligt presentera varför det föreligger till exempel ändrat ändamål.

Det kan vara att man i en tillräckligt färsk ÖP visar att området är utpekad för ett annat ändamål än jord- och skogsbruk. Det har även nämnts att det är viktigt att ha ansökan så komplett som möjligt för att undvika kompletteringar som drar ut på tiden. Dessa har dock blivit färre över åren då länsstyrelserna börjat informera från deras hemsida.

Länsstyrelserna är samstämmiga i att det alltid är bra att ha en kommunikation så tidigt som möjligt för att undvika kompletteringar när väl ansökan inkommit.

Hur ser er prövning av jordförvärvstillstånd ut?

Kan man ana en viss trend i prövningen som formats över tid?

-I så fall, varför tror man att denna trend har uppstått?

För samtliga länsstyrelser inleds prövningen med en behörighetskontroll av sökanden, att rätt person skrivit på med mera. Därefter begär man in kompletteringar om något dokument saknas varefter planförhållandena kontrolleras. Finns detaljplan är inte jordförvärvslagen tillämplig i annat fall jämför man med översiktsplanen. Merparten av länsstyrelserna tittar enbart på om det finns skäl för ändrat ändamål i översiktsplanen. Då krävs det att översiktsplanen är färsk och att området pekats ut för annat ändamål än jord- och skogsbruk.

Samtliga av de tillfrågade länsstyrelserna finner att ett positivt planbesked utan stöd i översiktsplanen är mer eller mindre värdelöst. För merparten av länsstyrelserna kan dock ett positivt planbesked vara vägledande för om området i fråga är utpekad för rätt ändamål i översiktsplanen. Att ett område är utpekad i översiktsplanen väger alltså tyngre än ett positivt planbesked, enligt samtliga tillfrågade.

Samtliga tillfrågade länsstyrelser har inte kunnat ana en viss trend i prövningen över tid. De tillfrågade har i genomsnitt arbetet i 10 år med dessa typer av frågor.

Var ligger utmaningen i er prövning av förvärvstillstånd?

Länsstyrelserna har svarat lite olika på denna fråga. Vid en sammanvägning av svaren tycker merparten att lagstiftningen kan vara svår att tolka och att JFL är luddigt skriven. Det som de flesta tycker är svårtolkat är om det finns skäl för ändrat ändamål enligt 6§ 2st 1p JFL eller om det föreligger särskilda skäl enligt 6§ 2st 4p JFL.

Att få till en tydlig kommunikation med sökande i ett tidigt skede är också en svårighet som omnämns.

Något ytterligare Ni skulle vilja tillägga?

En av de tillfrågade länsstyrelserna yttrade sig om att det skulle underlätta med en paragraf som underlättade behandlingen av jordförvärvstillstånd när det handlar om väldigt små arealer. Dessa typer av förvärv borde inte omfattas av förvärvstillstånd. Resterande intervjupersoner har inte haft något ytterligare att tillägga.

7.2 Intervjun med företrädare för Jordbruksverket

Länsstyrelsens överprövningsmyndighet i jordförvärvsfrågan Jordbruksverket har också blivit intervjuad.

Nedan följer en sammanställning av deras svar på intervjufrågorna.

Hur många är ni på Jordbruksverket som arbetar med dessa frågor?

Det är 2 personer som arbetar med dessa frågor på Jordbruksverket men dessa arbetar inte bara med tillståndsprövningen.

Hur många överklagade meddelanden om jordförvärvstillstånd prövar ni varje år?

Det skiljer sig åt väldigt från år till år. Ungefär i snitt 12 stycken överklaganden per år. Man ser ingen trend i detta. Efter lagändringen i jordförvärvsförordningen som trädde i kraft i mars i år så kommer fler avgöranden att göras i första instans. JBV kan då komma att få fler överklagningar att hantera.

Hur många förvärvstillstånd, överklagade och de ni själv meddelar, nekas respektive beviljas hos Jordbruksverket? Anas det en viss trend åt något håll?

-I så fall, vad tros trenden bero på?

-Har synsättet på planläggning ändrats? Om ja, varför?

Ungefär 60 ärenden per år prövas hos Jordbruksverket som första instans. Cirka 14 % av dessa avslås. Överklagningar avslås till cirka 80 %.

Man ser ingen direkt trend, det varierar väldigt. Man har lagt märke till att Jordbruksverket fått fler ärenden på sitt bord sedan man införde gränsen vid 10 000 000 kr och detta i kombination med prisutvecklingen på mark. Det anas alltså ingen trend.

Positivt planbesked räcker inte om det inte finns en ÖP som pekar ut området. En färsk ÖP är viktig. Om inte ÖP:n är färsk kan ett positivt planbesked vara vägledande. Dock väger utpekande i färsk ÖP tyngre. Man har under lång tid tyckt det och därmed syns ingen ändring av det ställningstagandet över tid.

Queenswalls-domen har förtydligat detta.

Hur vanligt är det att meddelandet som överprövas har en direkt koppling till pågående fastighetsbildning?

Under 2020 inkom 266 stycken underställanden från LM av totalt 2673 stycken ärenden som både länsstyrelsen och Jordbruksverket hanterade. Det är svårt för Jordbruksverket att veta

om det finns någon koppling till pågående fastighetsbildning då de inte är samrådspart vid förrättning.

Vad gäller överklaganden får JBV in 12 stycken per år i första instans som nämnts tidigare. 10 % av dessa är tillståndsärenden från LM. Det är alltså inte jättevanligt att ett ärende från LM överprövas.

Vilken är den vanligaste grunden som LST nekar meddelande om förvärvstillstånd mot?

För juridiska personer prövas ansökan mot punkterna i 6§ JFL. Då avslår man också rätt och slätt ansökan mot dessa. Klagandes vanligaste skäl till förvärvstillstånd är ändrat ändamål, 6§ 2st 1p JFL, eller särskilda skäl, 6§ 2st 4p.

När det gäller fysiska personer prövas istället 7§ JFL.

Var ligger utmaningen i er omprövning av förvärvstillstånd?

Det är utmanande att hålla isär Jordbruksverkets alla roller: den samordnande rollen, rollen som tillståndsmyndighet och överprövningsmyndighet. Just vid prövning av 7§ krävs lokalkännedom vilket kan vara klurigt.

Man har påtalat rollproblematiken till departementet med ett önskemål att flytta överprövningsuppdraget direkt till förvaltningsdomstolen. Detta kräver dock en ändring av JFL vilket inte skådas inom snar framtid.

Vid prövning av 6§ ligger svårigheten i skälen för ändrat ändamål och särskilda skäl. Särskilda skäl sitter väldigt långt inne. Undantaget har en väldigt snäv tillämpning enligt den praxis som finns att tillgå.

Ändrat ändamål är också en bedömning som är svår. Planbesked har historiskt varit, och är fortfarande för tunt för att påvisa detta. Queenswalls-domen visar tydlighet i detta.

7.3 Intervjuade Lantmäterimyndigheter

Totalt 9 kommunala lantmäterimyndigheter har blivit tillfrågade i arbetet.

Det statliga lantmäteriet har blivit tillfrågat centralt.

De lantmäterimyndigheter som bidragit till efterföljande sammanställning är:

- KLM Jönköping
- KLM Lund
- KLM Umeå
- Statliga Lantmäteriet

Vid jämförelse med andra ändamål, hur vanligt är nybildning av exploateringsfastigheter?

Samtliga tillfrågade myndigheter har svarat att det är ovanligt att man får in ansökningar om bildandet av nya exploateringsfastigheter. Det genomförs i snitt ett par ärenden om året med detta syfte.

Hur vanligt är det att ni vilandeförklarar förrättning med anknytning till bildande av exploateringsfastighet i väntan på DP?

Ifall ansökan om bildandet av en exploateringsfastighet inkommer innan detaljplanen vunnit laga kraft får man som lantmäterimyndighet vilandeförklara förrättningen. Samtliga medverkande lantmäterimyndigheter har svarat att i de fallen ovanstående inträffat så används möjligheten ganska flitigt. Dock inträffar detta bara några enstaka gånger per år då ansökningarna är få.

Hos de flesta lantmäterimyndigheterna vill exploatören ligga i framkant och lämnar därför in ansökan i ett väldigt tidigt skede då detaljplanen ännu inte vunnit laga kraft. I de fallen kan en vilandeförklaring vara ett bra alternativ.

Hur ofta samråder ni med länsstyrelsen i samband med förrättning? Finns det någon tumregel för detta?

Hur ofta de olika lantmäterimyndigheterna samråder med länsstyrelsen i samband med förrättning varierar. Det förekommer lite olika kultur kring hur samrådsförfarandet ska hanteras runt om i landet. Samråden ska företrädas av en viss balans, inte för lite och inte i onödan.

Angående om det finns någon tumregel för samråd med länsstyrelsen har de tillfrågade myndigheterna svarat samstämmigt. Om ärendet rör jord- och skogsbruksmark, fornlämningar eller riksintressen finns det anledning att samråda.

Om länsstyrelsen har erinran mot åtgärden, hur ofta ställs förrättningen in med detta som grund?

Om länsstyrelsen skulle, vid samråd, erinra mot åtgärden ställs förrättningen väldigt sällan in med erinran som grund. De intervjuade lantmäterimyndigheterna är eniga i att man istället har en kommunikation med sakägaren om detta och anpassar ansökan så att åtgärden går att genomföra.

Vad erinrar de emot i en pågående fastighetsbildning med koppling till jordförvärvslagen?

Samtliga tillfrågade lantmäterimyndigheter har svarat att detta inte har inträffat under tiden den intervjuade arbetat på myndigheten.

Hur ser lämplighetsprövningen av en exploateringsfastighet ut?

Vikten i lämplighetsprövningen för en exploateringsfastighet ligger mer i 3:2 FBL än 3:1 FBL. Hos de flesta tillfrågade lantmäterimyndigheterna prövas 3:2 innan 3:1 vid bildandet av en exploateringsfastighet.

3:9 FBL har omnämnts i svaren när man bildar exploateringsfastigheter direkt mot gällande översiktsplan, men som tidigare svar på frågor antyder så finns det allt som oftast en lagakraftvunnen detaljplan och då prövas FBL 3:2 framför FBL 3:1.

Har ni underställt frågan om förvärvstillstånd till länsstyrelsen vid nybildandet av exploateringsfastigheter?

Precis som statistiken från länsstyrelserna antyder sker underställande av jordförvärvstillstånd från lantmäteriet bara enstaka gånger per år oavsett vilken typ av förrättning det handlar om. Därmed sker underställande vid specifikt nybildande av exploateringsfastigheter ännu mer sällan eller inte alls.

Hur brukar den ansökande exploitören göra hos er?

Exploatorerna har lite olika sätt att hantera ansökan om bildandet av ny exploateringsfastighet. Sättet de väljer beror på dels hur de väljer att förvärva marken. Om de beviljas förvärvstillstånd lämnas ansökan in i samband med detta. Om positivt planbesked finns kan ansökan lämnas in redan i detta stadie då man vill vara i framkant och hamna i eventuell kö hos lantmäteriet så tidigt som möjligt.

Det korta svaret på frågan har varit att det finns flera varianter och att detta baseras på förutsättningarna i det specifika fallet.

Något ytterligare Ni skulle vilja tillägga?

Man har upplevt att dessa frågor var enklare förr. En orsak till detta kan vara för att lantmäteriet, innan omorganisationen, var uppdelat lokalt. De lokala lantmäterikontoren hade då koll på sina respektive aktörer och aktörerna i sig själva kunde luta sig mot sina lokala lantmäterikontor. Därför har inte privata exploitörer behövt gräva ner sig i lantmåterifrågor. De privata exploitörerna kunde inte längre luta sig mot sina lokala lantmåterier när omorganisationen var ett faktum.

Det finns en känsla av att de privata exploitörerna än idag inte har den kompetens som de kanske skulle behöva inom lantmåterifrågor. Detta kan upplevas som en kvarleva från tiden innan centraliseringen av lantmåterimyndigheten.

8 Analys

Kapitlet analyserar såväl den insamlade datan från intervjuerna som lagregler och praxis, blandat med författarens egna tankar kring de olika situationerna. Kapitlet avslutas med sammanställande tabeller.

8.1 Juridiska personers förvärv

8.1.1 Lagregler och praxis

Jordförvärvslagens syfte har sedan den tillkom varit att jämna ut markinnehavet mellan fysiska och juridiska personer. Då juridiska personers kapitalstyrka normalt är högre än fysiska personers har de förstnämnda mer kraft till att förvärva mark. Därför har och är jordförvärvslagen skriven till fysiska personens fördel för att kompensera för kapitalstyrkan. När en juridisk person ansöker om jordförvärvstillstånd prövas framförallt punkterna i 6§ JFL av tillståndsmyndigheten. Restriktiviteten gällande juridiska personer i lagstiftningen framträder redan i 6§ JFLs första mening som lyder:

“En juridisk person får lämnas förvärvstillstånd, om... “

Efter det följer punkterna med de olika undantagen. Ordet *får* som är understruket i citeringen är det som ger paragrafen sin restriktivitet till lämnandet av förvärvstillstånd till juridiska personer. Pondera att man i paragrafen istället haft följande lydelse:

“En juridisk person ska lämnas förvärvstillstånd, om... “

Ovanstående lydelse är betydligt mer strikt. Denna lydelse öppnar upp för att om någon av de efterföljande punkterna i 6§ JFL uppfylls ska jordförvärvstillstånd lämnas. Den idag gällande lydelsen är att om någon av punkterna i 6§ JFL uppfylls får jordförvärvstillstånd lämnas, alltså inget måste.

I den praxis som har studerats samt enligt den data som samlats in i arbetet angående meddelande om jordförvärvstillstånd åt juridiska personer är utfallet, likt syftet med lagen, allt som oftast restriktivt till lämnandet av positivt jordförvärvstillstånd. Jämför med Queenswall-fallet där kammarrätten bedömer att skälet i 6§ 2st 1p är uppfyllt när det är klarlagt att området ska användas för annat ändamål än jord- och skogsbruk. Kammarrättens definition i målet av begreppet klarlagt var att anse när området är väldigt långt kommen i en planprocess, det ska finnas en beslutad detaljplan. När man är så pass långt kommen i en planprocess är det ett gränsfall om JFLs regler ens är applicerbara. Enligt JFL 3§ 6p gäller inte lagen om området omfattas av en lagakraftvunnen detaljplan.

Jordförvärvslagens regler är inte heller applicerbara om förvärvet omfattar område som är avsett för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk eller sådan fastighet som har nybildats för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk och som därefter inte har undergått taxering i enlighet med 3§ 7p JFL. Genom denna punkt öppnas möjligheten att genom lantmäteriförrättning nybilda fastighet för annat ändamål än jord- och skogsbruk och därmed undvika förvärvstillståndet helt. Det blir då lantmäteriets uppgift att bestämma om de i samband med förrättningen vill samråda med länsstyrelsen eller inte.

Med detta sagt finns det två vägar att ta för en exploatör för att säkra mark i ett så tidigt skede som möjligt i en markexploateringsprocess, få till ett jordförvärvstillstånd eller ansöka om lantmäteriförrättning.

8.1.2 Incitament till förvärv

Incitamenten till förvärv av mark för framtida exploatering ligger framförallt i ekonomiska drivkrafter. Dessa hänger ihop med värdeutvecklingen av marken under planläggning. Värdeutvecklingen finns schematiskt presenterad i figur 1.

Med en redan restriktiv lagstiftning i kombination med en praxis som stramar åt möjligheten för juridiska personer att meddelas förvärvstillstånd tidigt i en markexploateringsprocess blir det svårare och svårare för en exploatör att investera i nya projekt. I samma stund som området vari man vill investera planläggs så försvinner en stor del av den ekonomiska drivkraften som ligger bakom markförvärvet. Med detta sagt är det vanskligt för en exploatör att lägga ner väldigt mycket resurser i ett tidigt skede för att sedan inte få förvärvstillstånd för att det saknas en besluttagen detaljplan.

Men om man som exploatör vill förvärva mark så tidigt som möjligt innan en planläggning, skulle man då inte kunna upprätta ett optionsavtal om den fasta egendomen mellan köpare och säljare? Nej, för att ett köp av fast egendom ska bli gällande måste formkraven i 4 kap 1§ JB vara uppfyllda. Ett optionsavtal uppfyller inte dessa formkrav och blir därför ogiltigt.

8.1.3 Tillståndsmyndighetens prövning

Tillståndsmyndighetens prövning av jordförvärvstillstånd ansökta av juridiska personer sker som nämnts egentligen rätt och slätt mot punkterna i 6§ JFL förutsatt att det inte finns någon detaljplan. Då tonvikten i detta arbete läggs på punkt 1 och 4 i andra stycket i paragrafen läggs fokuset på tillståndsmyndighetens prövning av just dessa punkter som handlar om ändrat ändamål och särskilda skäl. Oavsett vilket skäl man som sökande finner att man borde bli meddelad förvärvstillstånd på är det en fördel att ha gjort ett grundligt förarbete. Det är sökande som har bevisbördan enligt lag när denne ansöker om förvärvstillstånd. Förarbetet ska sedan bifogas ansökan. Ju utförligare förarbetet är, desto lättare har tillståndsmyndigheten att pröva möjligheten till tillstånd. Förarbetet kan bestå av flera olika saker, beroende på vilket skäl man anser sig som sökande ha uppfyllt.

När det gäller punkt 1 i andra stycket, hädanefter omnämnd som ändrat ändamål, är det bra att man som sökande dels lagt tid på att kolla hur området är utpekad i den aktuella översiktsplanen och i samband med detta haft en kommunikation med kommunen. Det kan även vara en fördel att i ett tidigt skede ta kontakt med tillståndsmyndigheten och fråga hur de inledningsvis ställer sig i frågan.

Prövningen om ändrat ändamål föreligger kan vara besvärlig och inte alltid helt självklar. Ett tydligt utpekande av att området är ämnat att ändra ändamål från jord- och skogsbruk i en någorlunda färsk översiktsplan är en bra start. I detta fall kan även ett positivt planbesked öka bevisbördan för skälet. Enbart ett positivt planbesked utan stöd i översiktsplanen räcker inte som bevis för att ändamålet för området är ändrat. Ett positivt planbesked anses för tunt, då detta enligt tillståndsmyndigheten bara visar att kommunen i ett väldigt tidigt stadium är positiva till tanken att planlägga området, men att mer arbete behöver göras. Ett positivt planbesked är alltså inte kommunens sista ord i frågan och viljan att ta fram en plan kan ändras när man tittat närmare på saken. Ett planbesked genomgår, till skillnad från en översiktsplan eller en detaljplan, inte flera nödvändiga steg vid framtagandet. Bland annat saknas till exempel en samrådsfas i ett planbesked.

Bedömningen av om särskilda skäl föreligger i enlighet med punkt 4 i 2st 6§ JFL är likt ändrat ändamål inte heller alltid självklar. Det framgår av förarbetena till JFL att dessa skäl ska ha ett förhållandevis snävt tillämpningsområde. I den studerade praxisen där dessa särskilda skäl berörs framgår det tydligt att alla särskilda skäl av allmän karaktär som vanligen förekommer vid alla slags förvärv av fastigheter ska avfärdas som särskilda skäl. Särskilda skäl av allmän karaktär kan vara sådana som berör driftmässiga eller andra ekonomiska fördelar och rationaliseringsskäl.

Nedan listas några viktiga saker att tänka på vid ansökan gällande jordförvärvstillstånd som juridisk person.

- Bra med kommunikation i tidigt skede med såväl kommunen som tillståndsmyndigheten för att få tidig vägledning.
- Ett grundligt förarbete i kombination med en komplett ansökan underlättar för tillståndsmyndighetens prövning.
- Vikten ligger i översiktsplanen. Ett utpekade område i översiktsplanen väger tyngre än ett positivt planbesked i fråga om ändrat ändamål.
- Ett positivt planbesked i kombination med ett utpekande i översiktsplanen kan vara vägledande för tillståndsmyndigheten.
- Särskilda skäl har ett förhållandevis snävt tillämpningsområde. Alla särskilda skäl av allmän karaktär har i praxis avvisats.

8.1.4 Exploateringsfastigheter: ansökan, nybildning och vilandeförklaring

Vid nybildning av exploateringsfastigheter prövas den ansökta åtgärden utifrån förutsättningarna mot aktuella bestämmelser i fastighetsbildningslagens tredje kapitel. Vid prövning i det specifika fallet med exploateringsfastighet blir det allmänna lämplighetsvillkoret i 3:1 FBL och planvillkoret i 3:2 mest aktuella enligt det intervjuade lantmäterimyndigheterna. Man har även i enstaka fall använt sig av undantagsbestämmelsen i FBL 3:9 då man ansett att 3:1 inte riktigt är uppfyllt men att fastighetsindelningen förbättras av åtgärden. De få gånger man nybildat en exploateringsfastighet har det oftast funnits en lagakraftvunnen detaljplan, planvillkoret i FBL 3:2 har därför varit aktuellt vid bildandet. Anledningen till detta skulle kunna vara att när man får in en ansökan och området är mitt i en planprocess så väljer sökanden i samråd med lantmäterimyndigheten ofta att vilandeförklara förrättningen.

I samband med förrättningen är det sedan lantmäterimyndighetens uppgift att bedöma om samråd eller underställande till länsstyrelsen är nödvändigt för genomförandet. Enligt de tillfrågade lantmäterimyndigheterna sker underställande i jordförvärvsfrågan sällan, vilket också länsstyrelsens egen statistik tyder på. Detta beror oftast redan finns en pågående planprocess eller kanske till och med en redan lagakraftvunnen detaljplan för området. I det första fallet blir istället ett samråd mer aktuellt. Samrådsmöjligheten i samband med förrättning används olika flitigt beroende på var i landet man befinner sig. Man kan ställa samrådsfrågan på lite olika sätt, och det finns lite olika kultur kring hur man hanterar möjligheten. Vissa myndigheter ställer frågan bredare än andra. Länsstyrelsens uppgift vid samråd är i grund och botten att endast svara på frågan som lantmäterimyndigheten ställer och inte mer. Men lantmäterimyndigheterna är samstämmiga i att man ofta samråder med länsstyrelsen när förrättningen innefattar jord- och skogsbruksmark, naturvårdsbestämmelser och fornminnen.

Vid både underställande och samråd får länsstyrelsen tillfälle att yttra sig om åtgärden. Enligt de tillfrågade lantmäterimyndigheterna har det aldrig hänt eller är ytterst ovanligt att länsstyrelsen haft erinran mot åtgärden då det funnits en koppling till jordförvärvslagen. Det händer mer ofta att länsstyrelsen har erinran vid ett samråd. I ett sådant fall har

lantmäterimyndigheten en kommunikation med sökande om detta och jämkar ansökan efter erinran snarare än att ställa in förrättningen med länsstyrelsens synpunkt som grund.

Vid jämförelse av andra ärenden som lantmäterimyndigheten hanterar så är nybildning av exploateringsfastigheter ovanligt. Oftast när en ansökan kommer in så är det i ett tidigt skede i planprocessen, detta för att exploatören dels vill vara ute i god tid men också för att de är väl medvetna om lantmäteriets handläggningstider. Genom att påbörja en förrättning i god tid är man som sökande också inne i systemet och ligger redan där i framkant. En av anledningarna till varför nybildandet av exploateringsfastigheter är relativt ovanligt tros vara att möjligheten att vilandeförklara förrättningen har fått en mjukare applicering sedan 2016. Man föredrar helt enkelt att vilandeförklara förrättningen framför att ansöka om att bilda exploateringsfastigheter.

8.2 Egna tankar och sammanvägning

Inledningsvis är det viktigt att klargöra några aspekter. Exploatörens möjlighet att i ett tidigt skede i en markexploateringsprocess få bundenhet till mark är en komplex problematik. Det är en problematik som påverkar vårt framtida bostadsbyggande och i kombination med att vår befolkning ökar också vår samhällsutveckling. Frågan tål att tas upp igen i takt med att politiken tar nya ställningstagande inom området och ny praxis kommer fram. De senare sammanställande tabellerna är alltså endast baserad dels på den information som samlats in under arbetets gång och dels på egna tankar utifrån insamlad data.

Sveriges markanvändning består till största del av jord- och skogsbruksmark. Jord – och skogsbruksmarken är viktig för bland annat vårt eget lands industri, livsmedelsproduktion och export. Detta har på senare tid åskådliggjorts i samband med den pandemi världen befinner sig i. Därför är det viktigt att poängtera att bevarandet av jord- och skogsbruksmark är viktigt för vårt lands självförsörjning och export. Bevarandet ska kunna leva i symbios med att man ska få lov att bygga bostäder i den uträkning som de bostadspolitiska målen samt befolkningsmängden efterfrågar. Även detta är en väldigt komplex problematik som är värd att studera ytterligare i framtida examensarbeten.

I delkapitlet belyses problematiken först med en kort bakgrund, sedan presenteras mina egna tankar utifrån insamlade data. Till sist redovisas en sammanställning med för- och nackdelar baserat på respektive förvärvsväg.

8.2.1 Ändrat ändamål och särskilda skäl, 6§ JFL.

I samband med att man tog fram den idag gällande plan- och bygglagen 2010 införde man möjligheten att begära planbesked. Anledningen till varför detta lades till i nya PBL var att det innan 2010 funnits väldigt lite möjligheter att få klara besked från kommunen hur de ställde sig till eventuell planläggning av ett visst område. Kommunen kunde vara väldigt otydliga i sina svar. Planbeskedet ställde nu mer krav på kommunen. Samtidigt visade undersökningar under början av 2000-talet att initiativet till att påbörja en planprocess hade skiftat från monopolinnehavaren kommunerna till privata byggherrar och exploatörer. Ett planbesked skulle ses som kommunens viljeyttring i att planlägga, alltså finns möjligheten för kommunen

att ändra sitt ställningstagande längre fram i processen. Det ställs inte bara krav på kommunen i samband med planbesked. Den som begär ett planbesked ska förse kommunen med handlingar som visar på dennes planer för området. Dessa handlingar, likt kommuns yttrande i ett planbesked, behöver endast vara översiktliga. Det anses alltså att ett planbesked befinner sig i ett översiktligt och tidigt stadie i en eventuell planprocess.

Om den privata exploatören, ofta en juridisk person, vill förvärva jordbruksmark krävs som nämnts jordförvärvstillstånd. Då prövas ansökan om förvärvstillstånd mot punkterna i 6§ JFL. Om inte exploatören kan lämna ifrån sig kompensationsmark tar de ofta istället sikte på undantagen ändrat ändamål eller särskilda skäl. Det är sökande som har bevisbördan för skälet på sin sida. Ett positivt planbesked utan stöd för ändrat ändamål i en relativt färsk översiktsplan är väldigt svårt att använda sig av för att bevisa ändrat ändamål enligt de tillståndsmyndigheter som intervjuats i samband med detta arbete. Planbeskedet är för översiktligt och ligger i en alldeles för tidig fas i ett eventuellt planarbete för att bevisa ändrat ändamål. För att styrka ett ändrat ändamål ligger vikten framförallt i översiktsplaneringen. Översiktsplanen tas fram, likt en detaljplan, i flera steg som inkluderar bland annat en samrådsfas, den är dock inte juridiskt bindande. Ett planbesked ska endast ange kommunens viljeyttring i frågan och tas fram mycket enklare än en översiktsplan. Vad gäller bevis för att det föreligger särskilda skäl är dessa begränsade i praxis och alla påkallade särskilda skäl som går under allmän karaktär avvisas.

En tanke för att en exploatör lättare i ett tidigt skede i planprocessen ska kunna binda till sig mark genom ett förvärvstillstånd via undantaget gällande ändrat ändamål i 6§ JFL vore att antingen ställa högre krav på utpekandet i översiktsplanen eller öka planbeskedets tyngd. I prop. 2020/21:131 från Finansdepartementet föreslås bland annat att kommunen ska, vid lämnandet av ett positivt planbesked, redovisa vilket planeringsunderlag som skulle kunna behövas vid en detaljplaneläggning. Den som har fått ett positivt besked ska också kunna begära att få in länsstyrelsens yttrande kring vilket planeringsunderlag som behövs för att tillgodose deras tillsynsområde. Syftet med dessa ändringar är att skynda på detaljplaneprocessen genom att planintressenten redan innan kommunen påbörjat planarbetet ska kunna ges tillfälle att plocka fram planeringsunderlag. Detta är ett steg i rätt riktning för att kunna lägga mer tyngd vid ett positivt planbesked. Att få igenom ett förvärvstillstånd på särskilda skäl är enligt lagkommentarer, propositioner och praxis väldigt snävt. Det lär förbli så tills vidare men möjligen i framtiden kommer de fram ny praxis som säger annat.

8.2.2 JFL - lagen och praxis

Data från de utförda intervjuerna visar på att jordförvärvslagen är luddigt skriven och kan vara svår att tolka i vissa situationer. Jordförvärvslagen känns för vissa av intervjupersonerna som en kvarleva från ett äldre samhälle där man drev jordbruken under andra förutsättningar och bolagsformer än vad man gör idag. Lagen gör det svårare för exploatörer att bygga så mycket som de vill. I förlängning gör det att man kanske inte kan upprätthålla det bostadsbyggande som de bostadspolitiska målen strävar efter. Såklart handlar det inte bara om bostadsbyggande, utan också byggande för andra ändamål, men bostadsbyggandets utveckling ger en indikation på om vi bygger tillräckligt många bostäder.

Som konstaterats tidigare i rapporten så har initiativet till ett planarbete under modern tid skiftat från kommun till privata byggherrar och exploatörer. Detta visar att det inte längre är kommunen som bygger, utan det är dessa privata aktörer som axlat denna mantel allt mer. Det gör också att de privata aktörerna tar på sig risk i allt större utsträckning. Risken grundar sig dels i om man som exploatör tror sig kunna få förvärvstillstånd eller om man via fastighetsbildning lyckas bilda fastigheter i enlighet med ny detaljplan utan att densamma blir överklagad och upphävd. I värsta fall så har exploatören lagt ner resurser både på markförvärvet i sig och för att skapa sig förutsättningar att få förvärvstillstånd. Ges då inte tillstånd tappar man dessa resurser helt.

I Queenswalls-fallet konstaterar kammarrätten att ändrat ändamål enligt 6§ JFL föreligger när det är klarlagt att ändamålet är ändrat. Med klarlagt menar rätten att det borde finnas en besluttagen detaljplan för området. Domslutet stramar därmed upp undantagsbestämmelsen om ändrat ändamål. Det ska klargöras att Queenswalls-fallet handlar om utbyggnad av ett e-handelskluster, alltså byggnation för industriändamål.

Om nu lagen känns luddig och förlegad ur en juridisk persons synvinkel, vad skulle lättnader för juridiska personer eller rent utav ett borttagande av jordförvärvslagen innebära? Hur skulle eventuella lättnader kunna formuleras i lagen?

Först och främst ska jordförvärvslagen ses från båda fysiska och juridiska personers håll. Om jordförvärvslagen plockas bort helt skulle all jordbruksmark i Sverige kunna säljas helt fritt till högstbjudande. Det innebär i teorin att andra länder skulle kunna börja spekulera i svensk jordbruksmark och i värsta fall att vi förlorar en del av vår livsmedelsproduktion till utlandet. Jordbruksmarken skulle mer och mer tappa kopplingen till det fysiska ägandet och allt mer ägas av både svenska och utländska bolag då detta är mer förmånligt ekonomiskt och skattemässigt. Jordförvärvslagen behövs för att förhindra detta. Att helt avskaffa jordförvärvslagen ses inte som ett alternativ.

Att istället införa lättnader för juridiska personer skulle däremot kunna ses som ett alternativ. Motiveringen till lättnaderna ses framförallt genom att initiativet till att starta en planprocess har gått från de kommunala till de privata. Alltså bedrivs byggande i Sverige i större utsträckning av privata aktörer. Motivering finns också i att man behöver ta ett krafttag i bostadsbyggandet för att upprätthålla den nivå och fortsätta addera till en buffert som man på senare år uppnått. För att klara av detta bör exploatören få bygga så mycket som de kan. Då återstår frågan om vilka typer av lättnader man skulle kunna göra för juridiska personer utan att äventyra syftet med jordförvärvslagen.

Ett förslag till lättnad som kommit fram i intervjuerna är att införa något slags spärr baserad på areal där förvärvstillstånd krävs för juridiska personer. Alltså att det inte skulle behövas förvärvstillstånd för små arealer. Självklart tillräckligt stora att bygga på, men tydligt för små för att kunna bedriva jord- och skogsbruksverksamhet.

Ett annat förslag är om man kunde göra jordförvärvstillstånd undantaget för vissa ändamål. En typ av denna sorts undantag finns redan idag i jordförvärvslagen¹²³, men man skulle kunna göra undantaget tydligare och mer spetsat mot ett ändamål. Till exempel att jordförvärvstillstånd skulle vara undantagen nybyggnation av just bostadshus.

En annan viktig aspekt som inte är beroende av den valda förvärvsvägen men ändå är väl värd att lyfta är hur man som exploatör tar tillvara på matjorden när man tar i anspråk jordbruksmark för nybyggnation. Det är av vikt för jordbruket att jorden återförs på ett sätt så att den kan återanvändas.

Av det som framkommit av den insamlade datan så är hanteringen av matjorden något som exploatören tänker på. Man eftersträvar att återanvända så mycket som möjligt av jorden i närområdet. Som exempel har man skänkt matjorden till lantbrukare i närheten så att de kan återföra den. Om matjorden är av sämre kvalité har en del av den använts vid uppbyggnad av bullervallar. När man till exempel ansöker om jordförvärvstillstånd krävs det inte att man anger hur man tänker hantera matjorden vid en eventuell byggnation på området.

8.2.3 Förvärv genom fastighetsbildning

Som tidigare nämnts i arbetet kan exploatören ansöka om avstyckning för ett visst område. Om avstyckningen görs för ett annat ändamål än jord- och skogsbruk, till exempel exploatering, behöver lantmäteriet inte underställa frågan om jordförvärvstillstånd. Den bedömningen läggs på den handläggande förrättningslantmätaren. Bedömningen om när man i en pågående planprocess kan stycka av för respektive ändamål läggs vid ansökan också på lantmäterimyndigheten. Vid ansökan om bildandet av till exempel exploateringsfastighet mitt i en pågående planprocess används vilandeförklaring av förrättning likt 4:39 FBL flitigt enligt den insamlade datan.

Det som är viktigt vid denna typ av ansökning är framförallt hur köpekontraktet är formulerat. Vid köp av hel fastighet kan inte en avstyckning komma till stånd, då blir det fråga om fastighetsreglering istället. Det man istället kan göra är att köpa del av fastighet och stycka av just det köpta området. Möjligheten finns att villkora köpet med en lagakraftvunnen detaljplan för att undvika resurstapp om detaljplanen i senare skede upphävs. Problemet med detta är att villkoret bara gäller i 2 år efter det att köpet upprättats¹²⁴ och en detaljplaneprocess kan vara betydligt längre än 2 år.

En viktig aspekt som bör tas upp är skillnaden mellan kommunala och statliga lantmäterimyndigheten vid denna typ av ansökan vars genomförande beror kraftigt på planprocessen. Innan 2008 bestod det som idag kallas för den statliga lantmäterimyndigheten

¹²³ JFL, 6§

¹²⁴ Jordabalken, 4 kap, 4§

av länsbundna lantmäterikontor samt Lantmäteriverket.¹²⁵ Centraliseringen av organisationen har gjort att man tappar lokalkännedom och kontinuerlig kontakt med de kommunala planavdelningarna. De kommunala lantmäterimyndigheterna har lokalkännedomen inom sin egen kommun och arbetar hela tiden parallellt med planavdelningen i densamma. Med detta i ryggen skulle det kunna vara en fördel om man kan använda sig av en kommunal lantmäterimyndighet med hänsyn till lokalkännedomen och de kortare kommunikationsvägarna till planavdelningen.

En fördel med att gå genom fastighetsbildningslagens bestämmelser är att oavsett om lantmäteriet bestämmer sig för att underställa frågan om förvärvstillstånd till tillståndsmyndigheten så gäller inte längre tremånadersregeln.¹²⁶ Istället gäller sexmånadersregeln vid förvärv av del av fastighet.¹²⁷

Nedan följer tre tabeller. I dessa finns fördelar och nackdelar samlade för båda typer av förvärvsvägar som utretts i detta arbete. Fördelarna och nackdelarna är framtagna med hjälp av det insamlade intervjumaterialet i kombination med studerad praxis och egna tankar.

I sammanställningen är utgångspunkten för jordförvärvstillstånd begränsad till köp av hel registerenhet utanför detaljplanelagt område. Det är endast då som undantaget för annat ändamål blir applicerbar, förutsatt att ingen fastighetsbildning är inblandad. Vad gäller fastighetsbildning inkluderas bildandet av exploateringsfastighet så väl som bildande av fastigheter för andra ändamål.

<i>PBL-Stöd för ändrat ändamål</i>	<i>ÖP(1)</i>	<i>FÖP(1)</i>	<i>Planbesked(2)</i>	<i>DP(4)</i>
Avst Exploateringsändamål	3:9 Beslut	Beslut	3:2 Beslut	Beslut
Avst Annat ändamål	-	-	Vilandeförklaring	Beslut
JFT	Vid stöd	Vid stöd	Utan ÖP-stöd Nej	Ej aktuell

Tabell 3, PBL-stöd, (1*) = vilket steg i värdegraden som dokumentet normalt tas fram

¹²⁵ Prop. 2007/08:134

¹²⁶ JFL 10§

¹²⁷ JB 4 kap 7§

Förvärvstillstånd - JFL	
<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
Utpekade i färsk ÖP, ändrat ändamål ofta OK.	Inget utpekande i ÖP, JFT svårt att få.
Man kan få till ett förvärv tidigt i planprocessen.	Syftet med lagen står emot juridiska personers innehav av jord- och skogsbruksmark.
Slipper invänta DP.	Uteblivet förvärv skapar resurstapp.
	Praxis har stramat åt ändrat ändamål.
	Särskilda skäl väldigt smalt.
	Positivt planbesked saknar tyngd om inte utpekade i ÖP finns

Tabell 4, Sammanställning JFL

Lantmäteriförrättning - FBL	
<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
Kan ansöka i tidigt skede i planprocessen.	Risken finns att DP överklagas och upphävs.
LM kan vilandeförklara förrättningen som tidigast vid planbesked.	Köpet måste skrivas med förnuft. Del av fastighet. Hålla koll på villkoren.
Lämnar frågan om JFT till LM.	
Lämnar ansvaret om när åtgärden kan genomföras till LM - Kanske kan komma till stånd redan i planprocessen.	

Tabell 5, Sammanställning FBL

Skillnader för exploatören	
<i>Lantmäteriförrättning - FBL</i>	<i>Förvärvstillstånd - JFL</i>
Avgörande bedömningar lämnas till sakkunniga hos LM.	Sakkunnighet ska finnas hos exploatören.
KLM har lokalkännedom, nära arbete med planavdelning. Lite jobbigare för SLM	Krav ställs på kommunens översiktsplanering, aktualitet, tydlighet.
Sexmånadersregeln i JB 4:7 gäller	Tremånadersregeln i 10§ JFL gäller
Måste skriva köp på del av fastighet vid avst	Köp av hel fastighet

Tabell 6, Sammanställning skillnader

9 Resultat

Här presenteras frågeställningen med svar utifrån de resultat som arbetet kommit fram till.

9.1 Hur ser lämplighetsprövningen av en exploateringsfastighet ut? Hur tänker lantmäteriet vid till exempel avstyckning för exploateringsändamål?

Vid ansökan om bildandet av exploateringsfastighet ställs den önskade åtgärden mot bestämmelserna i 3 kapitlet fastighetsbildningslagen. Enligt den insamlade datan handlar det allt som oftast inte så mycket om lämplighetsvillkoret i 3:1 FBL utan mer om hur och när man kan applicera planvillkoret i 3:2 FBL. Om ansökan inkommer under pågående planprocess blir utmaningen att veta när i planprocessen man skulle kunna genomföra åtgärden. Enligt den insamlade datan tillhör det vanligheten att förrättningen vilandeförklaras för att sedan återupptas när det finns en lagakraftvunnen detaljplan att pröva 3:2 FBL mot.

Det framgår av intervjuerna att försök har gjorts med att bilda exploateringsfastighet när det endast funnits ett positivt planbesked, men att man fått påbackning med motiveringen att detta varit för tidigt i planprocessen. Det har också bildats exploateringsfastigheter med stöd i översiktsplanen med hjälp av 3:9 FBL som tar fasta på vissa avsteg från 3:1 och 3:5 FBL. I dessa fall har lantmäterimyndigheten samrått med både länsstyrelsen och byggnadsnämnden.

Utifrån den insamlade datan skulle det kanske vara möjligt att bilda en exploateringsfastighet som tidigast i samråds- eller granskningsskedet i en planprocess. Enligt datan så är detta inget som man har prövat än utan det får lämnas till framtida praxis. Det som har visats i praxis¹²⁸ är att man kan bilda exploateringsfastigheter med stöd i en fördjupad översiktsplan. Enligt insamlade data så använder kommunerna sig av denna möjlighet framförallt för huvudorten eller för lokalt viktiga områden. Dock är erfarenheten att det tar lång tid innan en FÖP uppdateras och den tappar därför lätt sin aktualitet.

I det stora hela så är ansökan om bildandet av exploateringsfastighet ovanligt förekommande enligt den insamlade datan.

9.2 Har hanteringen och bedömningen av jordförvärvstillstånd hos länsstyrelsen eller Jordbruksverket förändrats med tiden?

De intervjuade tillståndsmyndigheternas prövning av jordförvärvstillstånd för juridiska personer skiljer sig inte nämnvärt åt. Vikten för bevisbördan av skälet ändrat ändamål ligger framförallt i översiktsplanen och dess aktualitet i tiden. Ett positivt planbesked kan vara vägledande i kombination med utpekade i översiktsplanen men inte mer.

Denna bedömning av planbesked har inte ändrats nämnvärt enligt samtliga som intervjuats i frågan. Likväl har inte hanteringen och prövningen av jordförvärvstillstånd ändrats nämnvärt. Ingen av de intervjuade tillståndsmyndigheterna kan därför säga att man sett någon trend i prövningen över tid.

¹²⁸ Mål nr F 2233–14

Vad gäller särskilda skäl utgår man från praxis som tydligt visar på ett snävt tillämpningsområde.

9.3 Vilka skillnader och konsekvenser, beroende av tillvägagångssätt kring ett jord- och skogsbruksmarksförvärv, uppstår för en exploatör?

Oavsett vilket tillvägagångssätt som exploatören väljer att använda sig av kommer den att ådra sig risk. Det blir därför en fråga kring vilket tillvägagångssätt som bidrar mest till att minska risken. Vid undantaget ändrat ändamål i JFL krävs färskt och tydligt utpekade i ÖP. Det läggs ett visst krav på kommunen att hålla översiktsplanen tillräckligt aktuell och tydlig, något som exploatören inte kan rå på. Exploatörens kompetens kring reglerna i JFL ställs också på prov då man åläggs bevisbördan för skälet till undantag i 6§ JFL. Man måste som exploatör vara väldigt säker på sin sak när man ansöker om förvärvstillstånd med ett sådant skäl. Detta i kombination med en hårdnande praxis gör att det blir problematiskt att få till ett förvärvstillstånd med grunden i ändrat ändamål i ett tidigt skede.

Om man istället går genom fastighetsbildningslagen och lantmäteriet läggs en del av risken på förrättningslantmätaren då denne beslutar i vilket skede i planprocessen som man skulle kunna genomföra förrättningen. Det finns också risk att en beslutad detaljplan blir överklagad och upphävd. För att undvika detta avslutas ofta förrättningen när det redan finns en lagakraftvunnen detaljplan. För en exploatör kan detta innebära att man får invänta DP vilket kan vara tidsödande.

9.4 Vilket tillvägagångssätt är mest fördelaktigt för en exploatör?

Enligt sammanställningen i tabell 6 ovan fås intrycket att det är lättare och mer fördelaktigt att som exploatör använda sig av möjligheterna till tidigt förvärv som finns i FBL före möjligheten i JFL. Grunden till detta ligger framförallt i att praxis har hårdnat i kopplingen mellan JFL och PBL. Det syns inte minst i Queenswalls-fallet. Samtidigt har praxis mjukats upp i kopplingen mellan FBL och PBL. Detta syns bland annat i mål nr F 1855-15 2016 från MÖD. Den övervägande faktorn är framförallt möjligheten för lantmäterimyndigheten att vilandeförklara förrättningen och att bedömningen om JFL och FBL ska appliceras i det specifika ärendet ska lämnas åt lantmäterimyndigheten. Hos lantmäterimyndigheten finns också spetskompetens i dessa typer av frågor.

9.5 Arbetets möjliga utveckling

Det ska framföras att dessa frågor som arbetet lagt fokus kring går att belysa ytterligare. Arbetet har bland annat inte tagit upp jordförvärvsfrågan vid ansökning om lagfart, alltså när problematiken istället hamnar hos inskrivningsmyndigheten. Denna aspekt ger möjligheten till ett annat arbete i framtiden.

Arbetet har heller inte belyst förhandsbesked om bygglov och inte heller bygglovet i sig som en handling i de olika situationerna. Denna aspekt skulle också kunna bidra till ett framtida examensarbete.

Källförteckning

Databaser

Lexino (JUNO)

Offentligt tryck

Propositioner:

Prop. 1969:128	Förslag till fastighetsbildningslag
Prop. 1978/79:85	Ny jordförvärvslag m.m
Prop. 1990/91:155	Förslag till ändring i jordförvärvslagen
Prop. 2004/05:53	Ändringar i jordförvärvslagen
Prop. 2007/08:134	Det nya statliga lantmäteriet
Prop. 2009/10:82	Upphävande av förköpslagen
Prop. 2009/10:170	En enklare plan- och bygglag
Prop. 2020/21:131	Privat initiativrätt - planintressentens medverkan vid DP

Utredningar:

SOU 2001:38	Ägande och struktur inom jord och skog
-------------	--

Litteratur

Ekbäck, P, *Fastighetsbildning och fastighetsbestämning*, 3:dje uppl, KTH, 2016

Grauers, F, *Fastighetsköp*, 20:e uppl, Juristförlaget i Lund, 2012

Karlbros, T, Lindgren, E, *Markexploatering*, 5:e uppl, Nordstedts Juridik, 2015

PM och rapporter

Scripnic, Tatiana, *Exploateringsfastigheter – när bildas de*, (2015)

Jordbruksverket, 2011, *Handbok i tillämpningen av jordförvärvslagen (1979:230) och jordförvärvsförordningen (2005:522) mm*

Lantmäteriet, 2021, *Handbok FBL, fastighetsbildningslagen och lagen om införande av FBL (FBLP)*

Rättsfall

Mark- och miljööverdomstolen	Mål nr F 986-12
Mark- och miljööverdomstolen	Mål nr F 1053-16
Mark- och miljööverdomstolen	Mål nr F 2233-14
Mark- och miljööverdomstolen	Mål nr F 6107-15
Kammarrätten i Jönköping	Mål nr 2980-19

Internet

Boverket. *PBL Kunskapsbanken, en handbok om plan- och bygglagen*. granskad 2020-03-18, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/> Hämtad 2021-03-25

Boverket (2020). *Fördjupad översiktsplan och planprogram ur ett brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv*.

<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/samhallsbyggnadsprocessen/fordjupad-oversiktsplanplanprogram/> Hämtad 2021-05-27.

ÖP

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/>

Boverket (2020). *Översiktsplanens nytta och funktion*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/nytta/> Hämtad 2021-06-08.

Hägred, Boverket (2010). *Vad innebär det bostadspolitiska målet?*

<https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2005/vad-innebar-det-bostadspolitiska-malet/> Hämtad 2021-05-19.

Jonsson, Boverket (2020). *Bostadsbyggnadsbehov 2020–2029*.

<https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2020/bostadsbyggnadsbehov-20202029/> Hämtad 2021-05-24.

Jordbruksverket 2016. *Jordbruksföretag i Lantbruksregistret och Företagsregistret*

https://www.scb.se/contentassets/26d152f24d67428d8c36f083268bf8df/jo0106_2016a01_sm_jo34sm1801.pdf

Hämtad 2021-05-12

Jordbruksverket 2011. *Vem behöver jordförvärvstillstånd?*

http://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_ovrigt/ovr120.pdf

Hämtad 2021-03-05

Intervjuer

Brinktell, Johan, Projektutvecklare, Derome Hus AB

Ericsson, Anders, Handläggare jordförvärvsärenden, Länsstyrelsen i Skåne län

Hansson, Örjan, Handläggare Jordbruksstöd och jordförvärvsärenden, Länsstyrelsen i Jönköpings län

Håkansson, Kristin, Förrättningslantmätare, Kommunala lantmäteriet i Lund

Johansson, Ingvor, Landsbygdsutvecklare, Länsstyrelsen i Hallands län.

Johansson, Per - Erik, Fastighetsmäklare, Skillingskog AB

Jonsson, Clara, Förrättningslantmätare, Kommunala lantmäteriet i Umeå

Lunnari, Erik, Senior lantmätare, Statliga lantmäteriet i Bengtfors

Orestig, Anna, Samordnare markfrågor, Jordbruksverket

Oscarsson Ström, Angelica, Förrättningslantmätare, Kommunala lantmäteriet i Jönköping

Sollvén, Marcus, Förrättningslantmätare, Kommunala lantmäteriet i Lund

Svantesson, Per, Handläggare Fiske och Lantbruk, Länsstyrelsen i Blekinge län

Svenn, David, Advokat, Anno Advokater

Vela, Karin, Handläggare jordförvärvsärenden, Länsstyrelsen i Stockholms län.

Bilaga 1-Intervjufrågor

Frågor till representant från KLMer/SLM:

- Vid jämförelse med andra ändamål, hur vanligt är nybildningar av exploateringsfastigheter?
- Hur vanligt är det att ni vilandeförklarar förrättning med anknytning till bildande av exploateringsfastighet i väntan på DP?
- Hur ofta samråder ni med LST i samband med förrättning? Finns det någon tumregel för detta?
- Om LST har erinran mot åtgärden, hur ofta ställs förrättningen in med detta som grund?
- Vad erinrar de emot i en pågående fastighetsbildning med koppling till jordförvärvslagen?
- Hur ser lämplighetsprövningen av en exploateringsfastighet ut? Hur provas FBL 3:1?
- Har ni underställt frågan om förvärvstillstånd till LST vid nybildandet av exploateringsfastigheter?
- Hur brukar exploitören göra hos er? Lämnar de in ansökan och väntar på DP eller vilket tillvägagångssätt är vanligast hos exploitörerna?

Frågor till Jordbruksverket:

- Hur många på Jordbruksverket arbetar med dessa frågor?
- Hur många överklagade meddelande om förvärvstillstånd prövar ni varje år?
- Hur många förvärvstillstånd, överklagade och de ni själv meddelar, nekas respektive beviljas hos Jordbruksverket? Anas det en viss trend åt något håll?
-Iså fall, vad tros trenden bero på?
-Har synsättet på planläggning ändrats? om ja, varför?
- Hur vanligt är det att de meddelandet som överprövas har en direkt koppling till pågående fastighetsbildning?
- Vilken är den vanligaste grunden som LST nekar meddelande om förvärvstillstånd mot?
- Var ligger utmaningen i er omprövning av förvärvstillstånd?

Frågor till LST:

- Hur många på LST är ni som arbetar med dessa frågor?
- Hur många ärenden angående jordförvärvstillstånd med en tydlig koppling till pågående fastighetsbildning får ni in per år? Hur många ansökningar respektive underställande från lantmäterimyndigheterna får ni in per år?
-Hur många nekas/beviljas per år?
- Vilka förutsättningar är bra att ha klarlagda innan man ansöker om jordförvärvstillstånd?
- Hur många samrådsfrågor får ni av LM som rör jordförvärvstillstånd?
- Hur ser er prövning av jordförvärvstillstånd ut? Kan man ana en viss trend i prövningen som formats över tid?

-Isåfall, varför tror man att denna trend har uppstått?

- Var ligger utmaningen i er prövning av förvärvstillstånd?