



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Wendela Danielsson

Jordförvärvslagens praktiska tillämpning

En studie av Jordbruksverkets praktiska tillämpning av beviljandegrunden särskilda skäl när beslut om förvärvstillstånd fattas för juridiska personer.

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: David Dryselius

Termin: VT23

Innehåll

1	INLEDNING	6
1.1	BAKGRUND	6
1.2	SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	7
1.3	AVGRÄNSNINGAR	7
1.4	METOD OCH MATERIAL	8
1.5	DISPOSITION	10
2	FASTIGHETSFÖRVÄRV OCH FÖRVÄRVSLAGSTIFTNINGEN	11
2.1	BEGREPPSBESKRIVNING	11
2.2	DISTINKTIONEN MELLAN ALLMÄN OCH SPECIELL FASTIGHETS RÄTT	12
2.3	JORDFÖRVÄRVSLAGEN	13
2.3.1	<i>Historik</i>	13
2.3.2	<i>Lagens syfte</i>	14
2.3.3	<i>Tillämpningsområde</i>	14
2.3.4	<i>Ansökningsprocessen</i>	15
3	FÖRVÄRVSTILLSTÅND FÖR JURIDISKA PERSONER	16
3.1	OLIKA TYPER AV JURIDISKA PERSONER	16
3.2	JURIDISKA PERSONER OCH FÖRVÄRVSTILLSTÅND (6 § JFL)	16
3.3	SÄRSKILDA SKÄL	17
3.4	PRAXIS FRÅN HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN: HFD 2018 REF. 64	19
4	BESLUT FRÅN JORDBRUKSVERKET	22
4.1	INLEDNING	22
4.2	FÖRVÄRVSTILLSTÅND SOM BEVILJADES	22
4.2.1	<i>Kulturhistorisk värdefull bebyggelse samt kapitalkrävande drift</i>	22
4.2.2	<i>Livsmedelsförädlade företag</i>	23
4.2.3	<i>Allmänt intresse</i>	24
4.3	FÖRVÄRVSTILLSTÅND SOM AVSLOGS	24
4.3.1	<i>Skäl av allmänt hållen karaktär</i>	25
4.3.2	<i>För stor påverkan på ägarbalansen</i>	27
4.3.3	<i>Avsaknad av allmänt intresse</i>	27
4.3.4	<i>Avsaknad av kulturhistoriska värden eller kulturmiljöer</i>	28
4.3.5	<i>Livsmedelsförädlade och livsmedelsproducerande företag</i>	28
5	ANALYS	30
5.1	EN RESTRIKTIV TILLÄMPNING AV BEVILJANDEGRUNDEN	30
5.2	ÖVERENSSTÄMMELSE MED GÄLLANDE RÄTTSLÄGE	30
5.3	HFD:S INVERKAN PÅ JORDBRUKSVERKETS BEDÖMNING	32
5.4	SLUTSATS	32
	KÄLLFÖRTECKNING	34

Summary

Agriculture and forestry are important to Swedish society, not only in terms of employment and exports, but also from a historical perspective. Traditionally, agricultural and forestry land has usually been inherited between generations. Strict requirements have thus been set for when and under what circumstances legal persons may acquire such land. The Land Acquisition Act regulates the situation where a legal person wants to acquire land taxed as agricultural units from a natural person. For the property acquisition to be valid, the law imposes a requirement for land acquisition authorization (sw: *jordförvärvstillstånd*). One of the ways for granting permission is the “special reasons” ground, which is more difficult to grasp than the other grounds.

The purpose of this paper is to present the current legal situation regarding the special grounds, and to describe how the Swedish Board of Agriculture has applied the grounds over the past five years, when they, as the first instance, make decisions on acquisition permits for legal persons. Thus, the initial part of the paper consists of a description of the current legal situation, and then moves on to an account of the decisions. Furthermore, the purpose of the paper is to analyze whether the implementing body makes decisions in accordance with the current legal situation.

The paper presents that when assessing whether special reasons exist, a balance must be struck between preserving the balance of ownership between natural and legal persons and what is reasonable in the individual case. Public interests must also be considered in the assessment. The government bills for the Land Acquisition Act exemplify different situations when special reasons can be considered to exist but emphasize that the examples are not exhaustive. Acquisition authorization based on special reasons has been examined once by the highest court and in this case, the Supreme Administrative Court describes which situations cannot constitute special reasons.

After a compilation of the decisions from the Swedish Board of Agriculture, seven out of twenty-three cases were granted their applications for acquisition

permits. Of these seven cases, six applications were granted based on an explicit example from the bills, while one case was granted based on a public interest.

The analysis shows that the Swedish Board of Agriculture is restrictive when it comes to granting acquisition permits on special grounds. This interacts with the purpose of the law to preserve the balance of ownership between natural and legal persons. It is also in line with the wording of the granting provision – it gives implementing bodies the *possibility* and not the *obligation* to grant acquisition authorizations to legal persons. It can also be noted, based on the material that has been the subject of this review, that the Swedish Board of Agriculture is restrictive in granting permits if the circumstances cannot be qualified under the explicit exemplifications given in the bills. Thus, unless circumstances can be matched with the exemplifications, the greatest possibility for a grant is to justify the application based on a public interest.

Sammanfattning

Jord- och skogsbruk utgör en viktig faktor för det svenska samhället; inte bara vad gäller sysselsättningar och export, utan även ur en historisk aspekt. Traditionellt har jord- och skogsmark vanligtvis gått i arv mellan generationer och med detta i beaktning har det således ställts upp stränga krav för när och under vilka omständigheter som juridiska personer får förvärva sådan mark. Jordförvärvslagen (JFL) reglerar situationen då en juridisk person vill förvärva mark taxerad som lantbruksenhet av en fysisk person. För att fastighetsförvärvet ska bli giltigt uppställer lagen ett krav på *förvärvstillstånd*, där beviljandegrunden ”särskilda skäl” är svårare att greppa än de övriga beviljandegrunderna.

Denna uppsats ämnar dels att presentera gällande rättsläge vad gäller grunden särskilda skäl, dels att redogöra för hur Jordbruksverket har tillämpat grunden under de senaste fem åren, när de som första instans fattar beslut om förvärvstillstånd för juridiska personer. Således består uppsatsens inledande del av en beskrivning av gällande rättsläge, för att sedan övergå till en redogörelse av besluten. Vidare är uppsatsens syfte att i analysen besvara om det praktiskt tillämpande organet fattar beslut i enlighet med de avvägningar som gällande rättsläge uppställer.

I uppsatsen presenteras att vid en bedömning av om särskilda skäl föreligger, ska en avvägning göras mellan att bevara ägarbalansen mellan fysiska och juridiska personer och vad som är skäligt i det enskilda fallet. Även allmänna intressen ska beaktas i bedömningen. Propositionerna till JFL exemplifierar ett antal olika situationer när särskilda skäl kan anses föreligga, men betonar att exemplifieringen inte är uttömmande. Förvärvstillstånd med grunden särskilda skäl har prövats en gång av högsta instans och i målet klargör Högsta förvaltningsdomstolen vilka situationer som inte ensamt kan utgöra särskilda skäl.

Efter en sammanställning av besluten från Jordbruksverket går det att utläsa att sju av tjugotre fall fick bifall på sina ansökningar om förvärvstillstånd. Av

dessa sju fall beviljades sex ansökningar med stöd i en uttrycklig exemplifiering från propositionerna, medan ett fall beviljades med stöd av ett allmänt intresse.

Av analysen framgår att Jordbruksverket förhåller sig restriktivt vad gäller att bevilja förvärvstillstånd med grunden särskilda skäl. Detta samspelar med lagens bakomliggande syfte att bevara ägarbalansen mellan fysiska och juridiska personer, samt med beviljandebestämmelsens utformning som ger en möjlighet och inte en skyldighet till att bevilja tillstånd. Det går även att konstatera, utifrån det material som har varit föremål för uppsatsen, att Jordbruksverket är restriktivt med att bevilja tillstånd om omständigheterna inte kan kvalificeras under de uttryckliga exemplifieringar som ges i propositionerna. Om inte omständigheter kan matchas med exemplifieringarna, är således den största möjligheten för ett beviljande att motivera ansökan med grund i ett allmänt intresse.

Förkortningar

Förköpslagen	Förköpslagen (1967:868)
Ha	Hektar
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HysesfL	Lag (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m.
JB	Jordabalk (1970:994)
JFF	Jordförvärvsförordning (2005:522)
JFL	Jordförvärvslag (1979:230)
Jordbruksverket	Statens Jordbruksverk
SFS	Svensk Författningssamling

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Jord- och skogsbruk är sedan lång tid tillbaka en väsentlig faktor för basnäringar i Sverige; inte bara för det svenska näringslivet utan även för människors bosättning och annan nödvändig samhällsservice. Av Sveriges totala markyta består 68% av skogsmark och 7% av jordbruksmark.¹ Den svenska skogsnäringen, inte minst att döma utifrån den totala markytan, har stor betydelse och sysselsätter drygt 120 000 personer riket över.²

Eftersom jordbruks- och skogsmark är betydelsefull har det sedan början av 1900-talet för olika ägarkategorier, begränsats hur dessa kan förvärva viss typ av egendom.³ Framträdande på området är jordförvärvslagen (1979:230) som reglerar förvärv av lantbruksegendomar, taxerade som lantbruksenheter.

JFL:s främsta syfte är att gynna sysselsättningen och boendet i glesbygden, samt att bevara ägarbalansen vad gäller markinnehav mellan fysiska och juridiska personer.⁴ Därför ställer JFL upp stränga krav för när juridiska personer får förvärva lantbruksenheter av fysiska personer. Detta kallas för *förvärvstillstånd*. Beslut om förvärvstillstånd fattas i första hand av länsstyrelsen, men under vissa i lagen angivna förutsättningar fattas besluten av Statens Jordbruksverk som första instans. Lagen tar upp olika grunder för förvärvstillstånd, där grunden *särskilda skäl* inte är lika distinkt som de andra grunderna. Dessutom är doktrin, förarbeten samt praxis från högsta instans knapphändig vad gäller tillstånd med grunden särskilda skäl.

Bilden är dessutom att praktiserande jurister och advokater inte vet när och i så fall varför förvärvstillstånd beviljas eller avslås på denna grund. Det är därför intressant att utreda hur den praktiska tillämpningen faktiskt ser ut, när

¹ Statistikmyndigheten (SCB), Snabba fakta: Marken i Sverige, 2023.

² Skogsindustrierna, Ekonomisk betydelse och välfärd, 2022.

³ Prop. 2004/05:53, s. 13.

⁴ Jordbruksverket, Vem behöver jordförvärvstillstånd? 2011, s. 3.

Jordbruksverket fattar beslut om att antingen bevilja eller avslå tillstånd på denna grund.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att kartlägga hur beslutsfattandet av Jordbruksverket ser ut vad gäller särskilda skäl för förvärvstillstånd för juridiska personer. När beslutsfattandet väl har kartlagts är syftet vidare att analysera om besluten är konsekventa, samt om motiveringen till besluten stämmer överens med propositionens uttalanden och den praxis som är etablerad på området.

Uppsatsen syfte utmynnar således i följande frågeställningar:

- 1) Hur ser den praktiska tillämpningen ut av JFL:s beviljandegrund särskilda skäl, när Jordbruksverket som första instans fattar beslut om förvärvstillstånd för juridiska personer?
- 2) Stämmer Jordbruksverkets beslutsfattande överens med hur rådande rättsläge beskriver att beviljandegrunden särskilda skäl ska tillämpas?

1.3 Avgränsningar

Uppsatsen kommer inledningsvis att redogöra för allmänna frågor inom fastighetsrätten, där en avgränsning sker genom att fastighetsköpet som sådant lämnas utan närmare beaktning. Med fastighetsköpet syftar jag till avtalsrättsliga frågor gällande köpet som sådant, som till exempel frågor undersökningsplikt, kontraktsbrott med mera. I stället avgränsas uppsatsen till att inledningsvis förklara väsentliga fastighetsrättsliga begrepp samt frågor om inskrivning som har betydelse för uppsatsens fortsättning.

Uppsatsen avgränsas vidare genom att endast undersöka beslut från Jordbruksverket och inte från landets länsstyrelser. Anledningen till denna avgränsning är att uppsatsen kommer ta sikte på de beslut som tas i enlighet med 4 § jordförvärvsförordningen (2005:522). Bestämmelsen uttrycker att Jordbruksverket ska pröva ansökan som första instans om lantbruksenheten överstiger en viss summa samt om förvärvet sker mellan en juridisk person och

en fysisk person eller ett dödsbo. Här ska även klargöras att en lagändring skedde år 2021, där gränssumman för Jordbruksverkets prövning som första instans gick från 10 miljoner kronor till 20 miljoner kronor. Vissa av de beslut som redogörs för i uppsatsens praktiska del (besluten för åren 2018 till och med mars 2021) kommer således behandla fastighetsförvärv för en lägre summa pengar än resterande beslut.⁵

Av ovan framgår alltså att det är förvärvstillstånd för juridiska personer som undersöks, och inte förvärvstillstånd för fysiska personer. Besluten som analyseras är de som har tagits under de senaste 5 åren, det vill säga mellan åren 2018–2022. Urvalet om fem år har valts för att anpassa uppsatsens utrymme och omfång.

Vidare fokuserar jag på förvärv i enlighet med 2 § 1 pt. JFL, vilket är förvärv genom köp, byte eller gåva. Således kommer övriga förvärvsformer av associationsrättslig karaktär inte beröras.

JFL ställer upp fler beviljandegrunder för juridiska personer, men det är främst särskilda skäl som kommer undersökas i denna uppsats. Således kommer övriga grunder endast att beröras översiktligt, och inte analyseras djupare.

1.4 Metod och material

Uppsatsen kommer i sitt första, inledande skede redogöra för det gällande rättsläget, och den senare delen av avhandlingen kommer att bestå av en redogörelse av de faktiska beslut som har utfärdats av Jordbruksverket.

Uppsatsens inledande och deskriptiva del är författad genom en *rättsdogmatisk* metod, där utgångspunkten ligger i användandet av de allmänt accepterade rättskällorna. För att klargöra när och under vilka förutsättningar som förvärvstillstånd beviljas för juridiska personer med grunden särskilda skäl,

⁵ SFS 2021:85.

används alltså lagtext, förarbeten, praxis och doktrin.⁶ Under avsnitt tre redogörs för praxis från Högsta förvaltningsdomstolen och inte något från de lägre instanserna; detta eftersom endast HFD har prejudicerande effekt och direkt påverkan på gällande rättsläge.

Inom doktrinen har det inte skrivits särskilt mycket om det ämne som denna uppsatsen berör. Således är mängden material knapphändig vad gäller just beviljandegrunden särskilda skäl. Framställningens kärna grundar sig således i förarbeten och i HFD:s dom.

Material som är framträdande på området är två examensarbeten som har skrivits av studenter inom ramen för teknik och lantmäteri. Den första uppsatsen handlar om juridiska personers förutsättningar för förvärvstillstånd⁷, och den andra om länsstyrelsens prövning av förvärvstillstånd och huruvida prövningen stämmer överens med JFL:s syften.⁸ Uppsatsernas materiella delar har inte använts i särskilt stor utsträckning, men arbetena har dock använts för att finna inspiration och för att leta källor.

En framträdande författare för materialet under uppsatsens inledande del är Folke Grauer, genom sin bok ”Fastighetsköp”.⁹ Grauers bok har använts i denna del för att skildra allmänna frågor om fastighetsrätt samt frågor om JFL:s historik.

Vidare kommer uppsatsens andra del författas genom en *studie av beslut*. Som nämnts i avsnitt 1.3 har besluten avgränsats till att motsvara besluten som Jordbruksverket har fattat under de fem senaste åren. Det är endast beslut som har beviljats eller avslagits med grunden särskilda skäl som har studerats, och således inte samtliga beslut som tagits i sin helhet under den angivna tidsperioden. I brist av omfång, kommer inte alla omständigheter för varje beslut

⁶ Se Kleineman (2018) s. 21.

⁷ Henriksson, ”Jordförvärvslagen – Förutsättningar för förvärvstillstånd för juridiska personer vid förvärv av lantbruksegendom”.

⁸ Eskehed, ”Jordförvärvslagen – Uppfylls syftet vid Jordbruksverkets och länsstyrelsens prövning?”.

⁹ Se Grauer (2021).

att kunna redogöras för grundligt. Istället kommer beviljande- respektive avslagsbesluten att kategoriseras i olika undergrupper, där de viktigaste omständigheterna och Jordbruksverkets motivering kommer att redogöras för.

Vad gäller delen där Jordbruksverkets beslut presenteras kan alltså argumenteras att sektionen inte följer den klassiska rättsdogmatiska metoden, eftersom myndighetsbeslut per definition inte faller i under de allmänt accepterade rättskällorna. Myndighetsbesluten används heller inte för att fastställa gällande rätt, utan för att kontrollera om besluten överensstämmer med vad gällande rätt säger om hur beviljandegrunden ska tillämpas.

Uppsatsen är skriven ur ett rättsutvecklande perspektiv. Perspektivet innebär att uppsatsen ser till gällande rättsläge idag, och jämför detta med hur det praktiskt tillämpande organet motiverar sina beslut. Inte minst vad gäller tiden efter att HFD avgjorde frågan år 2018, eftersom avgörandet klargjorde under vilka situationer som särskilda skäl *inte* föreligger.

1.5 Disposition

Kapitel två inleds med en begreppsbeskrivning samt en distinktion mellan den allmänna och speciella fastighetsrätten för att underlätta den fortsatta läsningen. Kapitlet fortsätter sedan med att översiktligt redogöra för regleringen i JFL och när ett förvärvstillstånd krävs.

Kapitel 3 fokuserar på juridiska personer och redogör för när de kan beviljas ett förvärvstillstånd. Beviljandegrunden särskilda skäl redogörs för i synnerhet där rådande rättsläge förklaras med hjälp av förarbeten och praxis.

Kapitel 4 redogör för de beslut som Jordbruksverket har tagit under de senaste 5 åren, vad gäller beviljande och avslag av förvärvstillstånd för juridiska personer med grunden särskilda skäl.

Kapitel 5 består av en analys av vad som har avhandlats i kapitel 2-4, och syftar till att besvara uppsatsens frågeställningar som anges i avsnitt 1.2.

2 Fastighetsförvärv och förvärvslagstiftningen

2.1 Begreppsbeskrivning

För att läsaren ska få en förståelse för regleringen av förvärvstillstånd i JFL, är det väsentligt att ett antal olika begrepp förklaras och definieras.

1 kap. 1 § jordabalken (1970:994) fastslår vad som utgör en *fastighet*. Bestämmelsen konstaterar att fast egendom är jord, som i sin tur är indelad i fastigheter. Fastigheten kan vidare avgränsas antingen horisontellt eller både horisontellt och vertikalt. Till fastigheten hör fastighetstillbehör som framgår av 2 kap. 1 § JB.

Till skillnad från lösöre, kan det vara svårt att särskilja och individualisera mark. Således har det länge funnits bestämmelser om *fastighetsbildning*, som främst regleras av bestämmelser i fastighetsbildningslagen (1970:988). Fastighetsbildning innebär att särskilda rättsliga enheter skapas genom att man upprättar en indelning av lotter som går att särskilja från varandra vad gäller omfång, läge och gränser. Genom en lantmåteriförrättning åstadkoms den slutliga fastighetsbildningen, och varje enhet förs sedan in i fastighetsregistrets allmänna del och får ett specifikt namn.¹⁰

Av 1 § JFL följer en begreppskatalog där viktiga begrepp som är avgörande för JFL:s tillämpningsområden definieras. Med *lantbruksegendom* avses ”fast egendom som antingen är taxerad som lantbruksenhet, eller som har ombildats eller nybildats för ändamålet jordbruk eller skogsbruk men som ännu inte har varit föremål för fastighetstaxering”. Som kommer att behandlas vid ett senare skede i uppsatsen, blir JFL:s bestämmelser angående förvärvstillstånd endast relevanta vid förvärv av just lantbruksegendom (2 § JFL).

¹⁰ Se Grauer (2021) s. 16.

1 § JFL definierar även vad som avses med *glesbygd* samt *omarronderingsområde*. Båda dessa definitioner blir relevanta för förvärvstillstånd som måste sökas av en fysisk person, men eftersom en juridisk person alltid måste ansöka om förvärvstillstånd oavsett om den förvärvade fastigheten är belägen i glesbygd eller omarronderingsområde, kommer dessa begrepp inte att behandlas vidare (4 § JFL).

2.2 Distinktionen mellan allmän och speciell fastighetsrätt

Inom fastighetsrätten skiljer man mellan den *allmänna* och den *speciell* fastighetsrätten där den allmänna fastighetsrätten tar sikte på reglerna i JB och den speciella fastighetsrätten avser andra fastighetsrättsliga specialregleringar.¹¹ Uppsatsen handlar därför om den speciella fastighetsrätten, eftersom JFL är en specialrättslig lag som reglerar tillståndsprövning av myndighet. Det är ändå av väsentlig betydelse att beröra vissa allmänna frågor om fastighetsförvärv, eftersom det till viss del samspelar med tillståndsprocessen. Nedan följer en framställning om inskrivningsrättsliga frågor vid fastighetsförvärv, eftersom sådana frågor får betydelse för tillståndsprocessen när någon ansöker om förvärvstillstånd.

När det har skett ett fastighetsförvärv måste förvärvaren av fastigheten inom tre månader ansöka om *lagfart* för att bli lagfaren ägare och för att uppnå sakrättsligt skydd (20 kap. 1 § JB). Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom från fysiska personer är beroende av tillstånd för att bli giltigt, och en ansökan om lagfart ska då vilandeförklaras i avvaktan på att tillstånd har beviljats (20 kap. 7 § p. 12 JB). Utgångspunkten vad gäller lagfart är att det inte har någon materiell betydelse mellan parterna; lagfarten fungerar snarare som en formell registrering hos inskrivningsmyndigheten för ett gjort fastighetsförvärv.¹² Utgångspunkten är dock behäftad med ett antal undantag, där

¹¹ Se Grauer (2021) s. 13.

¹² Se bl.a. 19 kap. 40 § JB där det framgår att en beviljad lagfart inte hindrar en prövning av förvärvets giltighet mellan parterna.

en beviljad lagfart ensam kan få inte bara formell utan även materiell betydelse. Ett sådant undantag finns för förvärv som är villkorade av förvärvstillstånd i enlighet med JFL:s bestämmelser. 11 § JFL föreskriver att ett förvärv blir ogiltigt om ansökan om förvärvstillstånd inte görs på rätt sätt eller inom rätt tid. 11 § 2 st. JFL säger dock att föregående stycke inte gäller, om bland annat inskrivningsmyndigheten felaktigt skulle bevilja en lagfart. I praktiken innebär det alltså att förvärvet är giltigt, om inskrivningsmyndigheten av misstag beviljar en lagfart som *inte* har ett giltigt förvärvstillstånd. Således kan lagfarten även få materiell betydelse om förvärvet beror på myndigheters tillstånd, och lagfartsansökan har beviljats av inskrivningsmyndigheten på felaktiga grunder.¹³

2.3 Jordförvärvslagen

2.3.1 Historik

Tidigare har det talats om ett samlingsbegrepp i form av ”förvärvslagstiftning”, som främst bestod av tre olika lagar som på ett eller annat sätt begränsade ägarkategorierna och överlåtelse av fast egendom. Samlingsbeteckningen bestod av lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m., förköpslagen (1967:868) samt JFL. HyresfL reglerade och begränsade förvärv av hyresfastigheter medan förköpslagen behandlade kommuners möjlighet att kunna överta en köpars förvärv. Samtliga av dessa lagar är emellertid upphävda och kvar är endast JFL som reglerar situationer där vissa typer av fastighetsöverlåtelse kräver tillstånd.

Det finns tydliga tecken på att förvärvslagstiftningen är politiskt kontroversiell. Vad gäller JFL märks detta tydligast med beaktande av jordpolitiska mål, där skiften i den demokratiska lagstiftningsmakten tenderar att lysa igenom i form av att lagen ändras, eller att hela författningar upphävs.¹⁴ Den senaste lagändringen i JFL trädde i kraft så sent som den 15 april 2023, där de mest

¹³ Se Grauer (2021) s. 295.

¹⁴ Se Grauer (2021) s. 282.

framstående ändringarna var det begreppsliga omfånget av lantbruksenheter.¹⁵

Dagens jordförvärvslag skrevs år 1979 men har genomgått ett flertal olika revideringar sedan sin begynnelse.¹⁶ Vid sidan av JFL finns även JFF som fungerar som ett komplement till gällande jordförvärvslag. JFF är utfärdad av regeringen och reglerar bland annat under vilka omständigheter som tillståndsprövningen ska göras direkt av Jordbruksverket som första instans (4 § JFF).

2.3.2 Lagens syfte

Lagstiftaren belyser två huvudsakliga syften med JFL; dels att gynna sysselsättningen och bosättningen i glesbygden, dels att bevara ägarbalansen mellan juridiska och fysiska personer vad gäller markinnehav av lantbruksegendomar. Med beaktning av det sistnämnda syftet uppställs således strikta regler som begränsar juridiska personers möjligheter att beviljas tillstånd, eftersom lagstiftaren vill åstadkomma att fysiska personer inte ska konkurreras ut från marknaden där fastigheter används för jord- eller skogsbruk.¹⁷ I lagens förarbeten skrivs att ett större privatägande av jordbruksmark säkerställer en mångfald av brukningsmetoder, medan ett större bolagsägande medför en ökning av personer med annan yrkesverksamhet än jord- och skogsbruk.¹⁸

2.3.3 Tillämpningsområde

JFL blir tillämplig vid förvärv av lantbruksegendom som sker i enlighet med de uppräknade punkterna, där den viktigaste förvärvstypen är genom köp, byte eller gåva (2 § JFL). Övriga typer av förvärv där tillstånd krävs har associationsrättsliga kopplingar, men dessa typer av förvärv kommer att lämnas oberörda i denna avhandling. Genom en e contrario tolkning av 2 § JFL kan det även utläsas att tillstånd inte krävs vid familjerättsliga förvärv. Förvärv

¹⁵ Se SFS 2023:142, 1 §.

¹⁶ Se Grauer (2021) s. 283.

¹⁷ Jordbruksverket, Vem behöver jordförvärvstillstånd? 2011, s.3.

¹⁸ Prop 2004/05:53 s. 44.

som har föränletts av bodelning, arv eller testamente blir således inte föremål för en tillståndsprövning enligt JFL:s reglering.¹⁹

Lagen skiljer mellan situationer då förvärven sker mellan fysiska personer, juridiska personer eller när förvärvet sker mellan en fysisk och en juridisk person. 4 § JFL föreskriver när ett förvärvstillstånd krävs för att fastighetsköpet ska bli giltigt och lagfart kan sökas. Av ovanstående paragrafs tredje punkt framgår att juridiska personer alltid måste ansöka om förvärvstillstånd om förvärvet har skett av en fysisk person eller ett dödsbo.

2.3.4 Ansökningsprocessen

En ansökan om förvärvstillstånd ska i första hand skickas in till den länsstyrelse som egendomen helt eller delvis är belägen inom. Om ansökan om förvärvstillstånd avser egendom inom flera länsstyrelserns verksamhetsområden, ska den länsstyrelse som har fått in ansökan göra prövningen efter samråd med de andra länsstyrelserna (9 § JFL samt 3 § JFF).

Jordbruksverket ska som första instans pröva ansökan om egendomens värde uppenbarligen överstiger 20 miljoner kronor och förvärvaren är en juridisk person som förvärvar egendom från en fysisk person eller ett dödsbo. Om en sådan ansökan ska prövas av Jordbruksverket, ska länsstyrelsen först yttra sig om ärendet och sedan överlämna det till Jordbruksverket (4 § JFF).

¹⁹ Se Grauer (2021) s. 284.

3 Förvärvstillstånd för juridiska personer

3.1 Olika typer av juridiska personer

Att döma av propositionerna till JFL, görs ingen skillnad mellan olika typer av juridiska personer. Således ska en ansökan om förvärvstillstånd, som gjorts av en juridisk person, behandlas likartat oavsett om det rör sig om ett aktiebolag, en stiftelse, ett fideikommissbolag etcetera.²⁰ Den senare nämnda bolagsformen kommer dock förklaras översiktligt, då denna bolagsform är vanligt förekommande vid innehav av lantbruksegendom.

Ett fideikommiss innebär att en person (kallad ”fideikommissarien”) äger egendom med begränsad förfoganderätt, som har tilldelats personen genom föreskrifter i gåvobrev eller testamente. För att bevara egendom med kulturhistoriskt värde och omfattande jord- och skogsbruk, kan ett fideikommissaktiebolag bildas. Ett sådant aktiebolag kan bildas antingen av fideikommissarien själv, eller i samband med att fideikommisset avvecklas. Fideikommissbolagets bolagsordning måste upprättas av Regeringen och får inte ändras utan regeringens medgivande.²¹

3.2 Juridiska personer och förvärvstillstånd (6 § JFL)

Av 6 § JFL framgår det under vilka förutsättningar som en juridisk person kan beviljas förvärvstillstånd av lantbruksegendom som har förvärvats av en fysisk person eller ett dödsbo.

Av paragrafens första stycke framgår det vanligaste sättet som en juridisk person beviljas tillstånd, vilket brukar benämnas som *kompensationskravet*. Kompensationskravet innebär att en juridisk person beviljas tillstånd om den

²⁰ Prop. 1978/79:85 samt prop. 2004/05:53. Jfr. prop. 2004/05:53 s. 28 där det skrivs att ingen skillnad ska göras mellan inhemska och utländska juridiska personer.

²¹Kammarkollegiet, Fideikommissnämnden, 2022, s. 1 ff.

avstår, har avstått eller kan komma att avstå lantbruksegendom. Avståendet ska ske till en fysisk person, dödsbo eller till staten för naturvårdsändamål. Storleksmässigt ska avståendet i produktionsförmåga ungefär likställas med den egendom som avses med förvärvet.²² Själva avståendet av mark ska även ha skett under de senaste fem åren före den aktuella överlåtelsen, och kompensationsmarken får endast tillgodoräknas en gång.²³

Av paragrafens andra stycke framgår ytterligare fyra punkter som beskriver andra förutsättningar för att förvärvstillstånd ska beviljas. Stycket säger att en juridisk person *får* lämnas förvärvstillstånd, om:

1. egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk
2. förvärvet huvudsakligen avser skogsmark och förvärvaren på orten bedriver sådan industriell verksamhet i vilken egendomens virkesavkastning behövs
3. förvärvet sker från en annan juridisk person än dödsbo, eller
4. *det annars finns särskilda skäl*

Ovanstående möjligheter för beviljande av förvärvstillstånd kommer inte att beskrivas närmare, med undantag för beviljandegrunden särskilda skäl som är av utmärkande betydelse för uppsatsen.

3.3 Särskilda skäl

Det framgår inte i detalj av paragrafen vad som innefattas och när beviljandegrunden särskilda skäl bör användas. Vägledning för hur grunden ska tolkas måste därför sökas i lagens förarbeten och i rättspraxis.

Innebörden av särskilda skäl har beskrivits i förarbetena till JFL – dels översiktligt i propositionen från 1978, dels mer utförligt och klagörande i propositionen från 2004. I propositionen inför frambringandet av JFL skrevs det att

²² Se Beckman, Bäärnhelm mfl, Jordabalken – en kommentar till JB och anslutande författningar (2016, JUNO) 6 § under rubriken ”första stycket”.

²³ Hardvik Cederstierna, Jordförvärvslag (1979:230) 6 §, Karnov (JUNO).

särskilda skäl bör finnas som en sista beviljandegrund, men hur de rättstilllämpande organen ska resonera och vilka avvägningsgrunder som ska beaktas beskrevs inte. I stället gavs exempel på vad särskilda skäl kunde vara, där det som angavs var om egendomen var mycket stor och kapitalkrävande, om en befintlig gemensamhetsskog behöver utöka sitt skogsinnehav eller om förvärvet sker mellan juridiska personer.²⁴

I den senare propositionen ändrades bestämmelsen vad gäller de övriga beviljandegrunderna. För grunden särskilda skäl skedde ingen begreppsmässig ändring, men det klargjordes dock att de olika beviljandegrunderna är alternativa. Det skrevs även att det fanns ett behov av att förtydliga innebörden av begreppet. När det rättstillämpande organet ska avgöra huruvida det föreligger särskilda skäl eller inte, ska prövningen ta sikte på en avvägning mellan intresset av att bevara ägarbalansen, och vad som är skäligt i det enskilda fallet. Utöver denna avvägning ska även allmänna intressen beaktas.

Den senare propositionen utökade även antalet exempel på vad som kan räknas som särskilda skäl. Det beskrivs att som särskilda skäl kan räknas när ett flertal olika jordbrukare förvärvar egendom tillsammans i form av bolag för uppförande av gemensamhetsanläggning. Ett annat exempel är då livsmedelförädlare företag bedriver produktion på orten, och tillönskas förvärva mark som behövs för verksamheten. Ett tredje exempel för när särskilda skäl anses föreligga är då fysiska personer vill överföra äganderätten till aktiebolag, för fastigheter som har ett kulturhistoriskt värde.²⁵

Ovan beskrivna avvägning nämns även i Jordbruksverkets handledningsmanual – alltså att en juridisk person kan åberopa ett speciellt skäl för beviljande av förvärvstillstånd som inte motarbetar JFL:s syfte. Exempelen som ges i manualen motsvarar de i förarbetena. I manualen klargörs dock att en hög köpeskilling för en fastighet inte ensamt kan utgöra särskilda skäl.²⁶

²⁴ Se prop. 1978/79:85 s. 32.

²⁵ Se prop. 2004/05:53 s. 39.

²⁶ Jordbruksverket, Vem behöver jordförvärvstillstånd? 2011, s. 6.

I det äldre rättsfallet *RA 1991 not 466* har Regeringsrätten även uttalat att regleringen om särskilda skäl är utformad så att den medför ett betydande mått av handlingsfrihet. Här ska dock poängteras att målet är ett notisfall, med begränsat rättskällevärde.

3.4 Praxis från Högsta förvaltningsdomstolen: HFD 2018 ref. 64

Utöver de beskrivningar som har getts i avsnittet ovan, finns inte särskilt mycket doktrin om hur särskilda skäl ska tolkas. Således är det praxis, där underrättspraxisen dessvärre dominerar, som blir det vägledande instrumentet. Eftersom det endast är avgöranden från högsta instans som har prejudikatvärde redogörs endast för målet från HFD, och målen från lägre instanser lämnas oberörda.

Frågan om förvärvstillstånd för juridiska personer med grunden särskilda skäl har tagits upp av HFD vid ett tillfälle – nämligen i mål *HFD 2018 ref. 64*.

Omständigheterna i målet var enligt följande. Den fysiska personen A.K bedrev jordbruksverksamhet, bland annat på den aktuella förvärvsfastigheten som var av honom helägd. Jordbruksverksamheten bedrevs dels av A.K genom enskild firma, dels sekundärt i bolagsform. Ett av bolagen, som indirekt ägnade sig åt jordbruksverksamheten, var A & B-M:s Gårdsförvaltning AB (nedan kallat ”bolaget”), som ingick i en koncern med ett holdingbolag som moderbolag. Holdingbolaget ägdes till lika delar av A.K och hans hustru.

Bolaget och A.K upprättade en överenskommelse om fastighetsreglering, där bolaget förvärvade den aktuella fastigheten. Fastighetens köpeskilling var 53,3 miljoner kronor och omfattande en areal om 545 hektar uppdelat på åkermark, betesmark och skogsmark.

Som stöd för sin talan, uppgav bolaget följande. Bolaget arbetade med jordbruk och ekologisk djurhållning, där inriktningen på driften huvudsakligen utgjordes av köttproduktion och livdjur. Om fastigheten skulle överföras och

vara föremål för ett bolagsägande, skulle bolagets långsiktiga nödvändighet av tillgång till mark för foderproduktion säkras. Bolaget anförde även generationsskiftesskäl, i form av att A.K och hans maka önskade att fastighetsbeståndet skulle vara intakt efter deras bortgång. Om marken skulle överföras skulle även detta leda till att sysselsättningen för bolagets anställda tryggades, och det hade även öppnat upp möjligheter för eventuella rekryteringar. Slutligen anförde bolaget att fastigheten dessutom var kapitalkrävande och att en överföring av fastigheten skulle leda till rationella fördelar för bolaget.

I domskälen inledde HFD med att beskriva den rättsliga regleringen vad gäller förvärvstillstånd för juridiska personer. Därefter gick de specifikt in på frågan om särskilda skäl, där rätten konstaterade att regeln är avsedd att ta sikte på speciella förhållanden på den aktuella egendomen. Att döma av huvudregeln om kompensationskravet, i kombination med förarbetsuttalandena och exemplifieringen av situationer då särskilda skäl föreligger, menar rätten att särskilda skäl ska ha ett tämligen snävt tillämpningsområde.

Efter att ha konstaterat ovan, landade HFD i att särskilda skäl inte kan utgöras av skäl av mer allmänt hållen karaktär som normalt förekommer vid alla slags fastighetsförvärv. Som exempel på skäl av allmänt hållen karaktär nämndes köpeskillingens storlek, generationsskiftes- och rationaliseringsskäl samt driftmässiga eller ekonomiska fördelar. HFD ansåg heller inte att generella effektiviseringssträvanden eller sysselsättningsaspekter kunde utgöra särskilda skäl. Vad gäller generationsskiftesskäl skrev HFD dock att det i förarbetena visserligen betonas att JFL ska främja vidmakthållandet och uppbyggandet av familjeföretag. Däremot menade HFD att lagstiftaren genom uttalandet inte kan ha haft intentionen att underlätta för ägandeövergången mellan fysiska och juridiska personer. Om så var fallet skulle lagstiftningens grundläggande syfte motsägas, eftersom bolag i sin tur kan avyttra lantbruksenheter till andra juridiska personer utan något krav på förvärvstillstånd. Därav saknar det betydelse om förvärvet görs av ett helägt bolag, eller om förvärvet sker utan spekulationssyfte.

Vid bedömningen i detta fall konstaterade HFD att bolagets åberopade skäl för tillstånd var av allmänt hållen karaktär, och kunde därför inte utgöra särskilda skäl för ett beviljat förvärvstillstånd. Skiljt från denna bedömning berörde dock HFD det av bolaget angivna skälet att fastigheten skulle vara kapitalkrävande i drift. HFD gjorde bedömningen att enbart fastighetens köpskilling och storlek, inte per automatik innebar att fastigheten var kapitalkrävande i drift och att således särskilda skäl förelåg. Det är i stället en bedömning som ska göras i varje enskilt fall, där ekonomiska eller andra specifika skäl antingen tillsammans eller enskilt kan innebära att särskilda skäl föreligger.

Efter en sammantagen bedömning fann HFD att det inte förelåg särskilda skäl för förvärvstillstånd, och bolagets överklagande avslogs.

4 Beslut från Jordbruksverket

4.1 Inledning

Följande framställning tar sikte på den praktiska tillämpningen av beviljandegrunden särskilda skäl, där Jordbruksverket som första instans fattar beslut om att bevilja eller att avslå en ansökan.

Totalt har 23 stycken beslut granskats, vilket är samtliga beslut som har tagits med ifrågasvarande beviljandegrund mellan åren 2018–2022. Av dessa 23 beslut lämnade Jordbruksverket bifall i sju ärenden, respektive avslag sexton ärenden. Procentuellt innebär detta att 30,4% fick bifall, medan 69,6% fick avslag. I fem av ärendena utgjordes den juridiska personen av en stiftelse²⁷, medan den juridiska personen i övriga ärenden utgjordes av andra bolagsformer.

4.2 Förvärvstillstånd som beviljades

Som nämnts ovan beviljades 30,4% av ansökningarna förvärvstillstånd, och dessa sju ärenden kan delas in i tre underkategorier där motiveringen och omständigheterna till beviljandet var likartade:

1. Beviljande på grund av kulturhistorisk värdefull bebyggelse som medför en kapitalkrävande drift.
2. Beviljande på grund av att ett livsmedelsförädlande företag bedriver produktion på orten och behöver mark till sin förädlingsverksamhet.
3. Beviljande med grund i ett allmänt intresse.

4.2.1 Kulturhistorisk värdefull bebyggelse samt kapitalkrävande drift

²⁷ Dnr 3.11.17-18865/2022, Dnr 3.11.17-07342/2021, Dnr 3.11.17-01507/2021, Dnr 3.11.18-10041/2019 samt Dnr 3.11.18-13592/18.

Totalt kunde fem av de sju ärenden som beviljades förvärvstillstånd motiveras med att det på lantbruksenheten fanns kulturhistoriskt värdefulla bebyggelser som medförde en kapitalkrävande drift.²⁸ Fastigheterna i fråga bestod av 4500 ha²⁹, 16 ha³⁰, 2671 ha³¹, 7,47 ha³² samt 1328 ha³³ mark.

Vid bedömningen inleder Jordbruksverket i alla fem fall med att hänvisa till propositionens³⁴ uttalanden om att en fastighet med kulturhistoriskt värdefulla bebyggelser kan utgöra ett sådant särskilt skäl som avses med beviljandegrunden i 6 § 2 st. 4 p. JFL. Propositionen säger vidare att sådana fastigheter medför höga kostnader för underhåll, och att avsteg då kan göras från kompensationskravet om en juridisk person ansöker om förvärvstillstånd. I alla fem fall inkom bolagen med utförlig dokumentation om varför fastigheten ansågs omfatta värdefulla bebyggelser, samt att bolagen även redovisade kostnadsberäkningar för det beräknade underhållet av fastigheten. Tre av fastigheterna hade slott belägna på marken, och två av fastigheterna hade herrgårdsanläggningar. I ansökan där förvärvsfastigheten bestod av 4500 ha, hade egendomen fram till år 1975 utgjort ett fideikommiss.³⁵

I de fall förvärvet omfattade stora arealer skrev även Jordbruksverket att starka skäl krävs för ett beviljat tillstånd, eftersom omfattande arealer påverkar ägarbalansen i inte obetydlig storlek.

4.2.2 Livsmedelsförädlade företag

I ett av fallen fick den juridiska personen ett beviljande med grunden att företaget bedriver livsmedelsförädlade produktion på orten, och att mark behövs för att utöka förädlingsverksamheten. Specifikt i detta ärende hade bolaget förvärvat fastigheter om totalt 350 ha, och avsåg med förvärvet att utöka

²⁸ Dnr 3.11.17-15344/2021, Dnr 3.11.17-04876/2021, Dnr 3.11.17-03715/2021, Dnr 3.11.18-00623/2020 samt Dnr 3.11.18-14914/2019.

²⁹ Dnr 3.11.18-14914/2019.

³⁰ Dnr 3.11.18-00623/2020.

³¹ Dnr 3.11.17-03715/2021.

³² Dnr 3.11.17-04876/2021.

³³ Dnr 3.11.17-15344/2021.

³⁴ Prop. 2004/05:53.

³⁵ Dnr 3.11.18-14914/2019.

sin förädlingsverksamhet som bestod av bland annat mejeri, ysteri och gårdschark.

Jordbruksverket beviljade bolaget förvärvstillstånd med en kort motivering som hänvisar till propositionens³⁶ explicita exempel på vad som kan räknas som särskilda skäl.³⁷

4.2.3 Allmänt intresse

Det sjunde och sista beslutet som beviljades förvärvstillstånd, erhöll ett beviljande med grunden i ett *allmänt intresse*. I förevarande fall hade bolaget förvärvat en fastighet om 5,7 ha mark. Bolaget bedrev verksamhet dels inom byggbranschen, dels inom transporter och avfallshantering med båt inom skärgården. Avsikten med fastighetsförvärvet var att samla båtar och maskiner, samt att utöka bolagets fysiska etablering inom området.

Som nämnts i propositionen ska utöver en avvägning mellan vikten av att bevara ägarbalansen och vad som är skäligt i det enskilda fallet, även hänsyn tas till allmänna intressen.³⁸ Jordbruksverket konstaterade att bedrivande av avfallshantering med båt inom skärgården utgjorde ett allmänt intresse som gynnar samhället. Således beviljades bolaget förvärvstillstånd.³⁹

4.3 Förvärvstillstånd som avslogs

Som nämns ovan avslogs sexton av de tjugotre ärenden som prövades av Jordbruksverket som första instans, vilket procentuellt motsvarar 69,6% av besluten. Till skillnad från de beslut som beviljades, är det svårare att skarpt avgränsa de besluten som fick avslag. Att kategorisera dessa beslut är svårare just eftersom Jordbruksverkets motiveringar inte alltid håller sig inom ett spår, och således inkluderar besluten ett flertal olika faktorer i bedömningen. Men, fem övergripande kategorier har kunnat utläsas och lyder enligt följande:

³⁶ Prop. 2004/05:53.

³⁷ Dnr 3.11.17-11836/18.

³⁸ Prop. 2004/05:53 s. 39.

³⁹ Dnr 3.11.17-01467/2021.

1. Avslag med hänvisning till HFD:s dom gällande skäl av allmänt hållen karaktär
2. Avslag på grund av att ägarbalansen påverkas i för stor utsträckning
3. Avslag på grund av att det inte föreligger ett allmänt intresse
4. Avslag med hänvisning till avsaknad av livsmedelsförädlare och livsmedelsproducerande företag
5. Avslag med hänvisning till avsaknad av kulturhistoriska värden eller kulturmiljöer

4.3.1 Skäl av allmänt hållen karaktär

I samtliga fall under denna kategori hänvisar Jordbruksverket till mål *HFD 2018 ref. 64*. Som redogjorts för tidigare i uppsatsen, skriver HFD i domskälen att särskilda skäl inte kan utgöras av sådana skäl av allmän karaktär, som existerar vid alla typer av förvärv av fastigheter. Som exempel på sådana skäl nämns rationaliseringsskäl, driftmässiga eller andra ekonomiska fördelar. Även skäl som grundar sig i framtida generationsskiftet kan inte ensamt utgöra särskilda skäl.

Det är även viktigt att poängtera att Jordbruksverket i nästintill alla avslagsbeslut hänvisar till det uttalande som domstolen gjorde i HFD:s dom. De fall som redovisas för under denna sektion, har dock en tydlig koppling till domen och till skäl av allmän karaktär.

Ansökningarna som fick avslag på denna grund anförde i majoriteten av fallen skäl i form av ekonomiska och driftmässiga fördelar. I en ansökan anförde bolaget att fastigheten var kapitalkrävande eftersom det på fastigheten behövdes planteras, röjas och älgssäkras.⁴⁰ I en annan ansökan anförde bolaget att de ville utveckla sin befintliga växthusproduktion och att verksamheten därigenom skulle gynnas av att fastigheten var bolagsägd.⁴¹ I båda fallen motiverade

⁴⁰ Dnr 3.11.17-15317/18.

⁴¹ Dnr 3.11.17-16959/2020.

Jordbruksverket avslaget med att sådana ekonomiska och driftmässiga fördelar inte ensamt är att anse som särskilda skäl.

I en annan ansökan hävdade bolaget att fastigheten var kapitalkrävande, samt att de själva inte ansåg fastigheten som en jordbruksfastighet. Här konstaterade Jordbruksverket att det är fastighetstaxeringen som avgör JFL:s tillämpningsområde och inte det enskilda bolagets egen uppfattning, samt att de anförda skälen utgjorde skäl av allmän karaktär.⁴²

I två fall anförde båda bolagen skäl av företagsekonomisk karaktär; bolagen hade som avsikt att överföra fastigheten i bolagsform för att på ett bättre sätt kunna bedriva sin verksamhet. Även här hänvisar Jordbruksverket till HFD:s domskäl som skriver att företagsekonomiska skäl är sådana skäl av allmän karaktär som inte kan utgöra särskilda skäl. Jordbruksverket skriver även att själva företagsdriften kan organiseras i företagsform, samtidigt som den fysiska personen fortfarande kan inneha äganderätten om fastigheten.⁴³

Även generationsskiftes- samt rationaliseringsskäl har anförts av en ansökande part, vilket Jordbruksverket genom en hänvisning till HFD:s domslut avfärdade med grund i att det utgör sådana allmänna skäl.⁴⁴

I ett annat fall framgår det inte av Jordbruksverkets beslut vad bolaget anförde som särskilda skäl för att förvärvet skulle beviljas tillstånd. Det som går att utläsa är att förvärvet omfattade totalt 43 ha, varav cirka 20 ha utgjorde campingplats. Länsstyrelsen tillstyrkte bolaget tillstånd, men Jordbruksverket avslog ansökan med grunden att de av bolagen anförda skälen utgjorde sådana allmänna skäl som inte ensamt kan utgöra särskilda skäl.⁴⁵

Det sista fallet som avslogs med grund i att skälen var för allmänt hållna, gällde en stiftelse som hade förvärvat totalt 353,35 ha mark. Som stöd för sin

⁴² Dnr 3.11.18-15793/18.

⁴³ Dnr 3.11.18-12158/19 samt Beslut Dnr 3.11.17-14773/19.

⁴⁴ Dnr 3.11.18-6640-19.

⁴⁵ Dnr 3.11.18-12569/2020.

ansökan anförde bolaget att stiftelsen skulle beviljas tillstånd eftersom stiftelsen bedrev viktig forskningsverksamhet inom hjärt- och kärlsjukdomar. Jordbruksverket avslag stiftelsens ansökan med hänvisning till HFD:s domskäl och med motiveringen att stiftelsen inte anförde tillräckligt mycket bevis för att särskilda skäl skulle ha uppnåtts.⁴⁶

4.3.2 För stor påverkan på ägarbalansen

I ett fall avslag Jordbruksverket stiftelsens ansökan om förvärvstillstånd, med motiveringen att förvärvet hade medfört en för stor påverkan på ägarbalansen. Stiftelsen hade förvärvat ca 180 ha skogsmark och som motiv till förvärvet anförde stiftelsen att de skulle använda marken till forskning, försök samt utbildning. Jordbruksverket motiverade avslaget med att det rörde sig om förhållandevis stora arealer, vilket innebar att det krävdes starka skäl för ett bifall. Efter ovanstående konstaterande skrev Jordbruksverket att stiftelsens motiv inte var tillräckligt starkt, och att ett bevarande av ägarbalansen ansågs viktigare.⁴⁷

4.3.3 Avsaknad av allmänt intresse

I en ansökan hade en stiftelse förvärvat 271 ha mark som till största delen utgjordes av skog. Bolaget anförde ett antal olika avsikter med förvärvet, bland annat att de ville bevara den befintliga trädgårds- och parkmiljön, att de skulle tillföra medel till äldreomsorg samt att de ville skapa ett intresse för och värna om närliggande sjöområde.

Jordbruksverket avslag stiftelsens ansökan och hänvisade inledningsvis till HFD:s dom om skäl av allmän karaktär. De skrev vidare att några av de motiv som har uppgetts av stiftelsen, visserligen kunde utgöra allmänna intressen enligt lagens mening. Dock omfattade förvärvet så pass stora arealer att ett sådant allmänt intresse inte kunde väga upp för den påverkan på ägarbalansen som ett beviljande hade medfört.⁴⁸

⁴⁶ Dnr 3.11.17-18865/2022.

⁴⁷ Dnr 3.11.18-13592/18.

⁴⁸ Dnr 3.11.17-01507/2021.

4.3.4 Avsaknad av kulturhistoriska värden eller kulturmiljöer

I fyra fall hade samtliga juridiska personer anfört att fastigheterna bestod av byggnader av kulturhistoriskt värde eller att fastigheterna innefattade viktiga kulturmiljöer.⁴⁹ I dessa fall motiverade Jordbruksverket sina avslag med att det måste förekomma en väl utförd dokumentation av de kulturhistoriska värden som åberopas. Jordbruksverket skrev även att ju större markyta förvärvet avser, desto större måste även det kulturhistoriska värdet vara. I tre av fallen som fick avslag på denna grund kunde inte fastigheternas kulturhistoriska värden motiveras med den påverkan på ägarbalansen som ifrågavarande förvärv skulle innebära. I det fjärde fallet anförde bolaget att det fanns värdefulla kulturmiljöer på fastigheten, men Jordbruksverket konstaterade att egendomen inte var upptagen som riksintresse för kulturmiljöer på fastighetens översiktsplan. Bolaget hade heller inte redovisat någon dokumentation som skulle tyda på att det fanns bevarade byggnadsminnen eller dylikt.⁵⁰

4.3.5 Livsmedelsförädlande och livsmedelsproducerande företag

I två fall fick bolagen avslag på sin ansökan, med grund i att de inte nådde upp till exemplifieringen i propositionen som säger att juridiska personer kan beviljas förvärvstillstånd, om företaget bedriver livsmedelsförädlande produktion på orten och behöver mark för att utöka förädlingsverksamheten.

I den första ansökan hade bolaget, som arbetade med frukt- och växtodling, förvärvat 37,2 ha mark. Bolaget anförde att verksamheten innefattar en särskilt kapital- och arbetsintensiv produktion. Jordbruksverket motiverade avslaget dels genom att frukt- och växtodling inte kan anses vara livsmedelsförädlande eftersom ingen bearbetning av produkten görs, dels att produktionen heller inte når upp till det som i lagens mening räknas som kapitalkrävande.⁵¹

⁴⁹ Dnr 3.11.18-06255/2020, Dnr 3.11.17-07342/2021, Dnr 3.11.17-20120/2022 samt Dnr 3.11.17-13652/2022.

⁵⁰ Dnr 3.11.17-07342/2021.

⁵¹ Dnr 3.11.18-14 707/18.

I den andra ansökan hade stiftelsen förvärvat mark om totalt 99 ha. Fastigheten hade överlåtits med avsikten att ett annat sällskap skulle förvalta stiftelsens angelägenheter samt bedriva jordbruk samt forsknings- och fältförsöksverksamhet på egendomen. Jordbruksverket skrev att behov av mark för försöksverksamhet visserligen kan vara ett särskilt skäl för ett beviljande av förvärvstillstånd. Men, i detta fall var det inte stiftelsen själv som skulle bruka marken till förevarande ändamål, utan marken skulle upplåtas till sällskapet. Således fick stiftelsen avslag på sin ansökan om förvärvstillstånd.⁵²

⁵² Dnr 3.11.18-10041/2019.

5 Analys

5.1 En restriktiv tillämpning av beviljandegrunden

Efter att ha redogjort dels för gällande rättsläge, dels för Jordbruksverkets praktiska tillämpning av beviljandegrunden, är det nu läge att undersöka huruvida beslutsfattandet överensstämmer med hur gällande rättsläge beskriver att grunden ska tillämpas.

Inledningsvis kan konstateras att Jordbruksverket generellt är *restriktiv* vad gäller beviljande av förvärvstillstånd för juridiska personer med grunden särskilda skäl. Som nämnts i redovisningen ovan beviljades endast sju av de tjugotre fall som hade inkommit under tidsperioden. Jag är väl medveten om att uppsatsen endast har granskat beslut för de senaste fem åren, men jag anser ändå att granskningen ger en relativt klar bild av att det är mycket som krävs för att ett beviljande ska vara för handen. Jordbruksverkets restriktivitet att bevilja tillstånd överensstämmer även med JFL:s bakomliggande syften; nämligen att bevara ägarbalansen för markinnehav mellan fysiska och juridiska personer. Även det faktum att 6 § JFL är utformad på så vis att det ger en *möjlighet* för tillämpande organ att bevilja tillstånd och inte en *skyldighet*, tyder ytterligare på att en restriktivitet åsyftas.

5.2 Överensstämmelse med gällande rättsläge

Det har tydligt klarlagts i propositionerna att bedömningen av om särskilda skäl föreligger ska ta avstamp i en avvägning mellan vikten att bevara ägarbalansen samt vad som är skäligt i det enskilda fallet. Utöver denna avvägning ska även allmänna intressen tas in i bedömningen.

I samtliga beslut som har granskats har Jordbruksverket hänvisat till ovan förda beskrivning från propositionerna, innan sakfrågorna i varje specifikt fall vägs in i bedömningen. Det är således känt för det tillämpande organet att det

är denna avvägning som alltid ska göras, när beviljandegrunden särskilda skäl tillämpas i praktiken.

I sex av sju fall där Jordbruksverket utfärdade ett beviljande, överensstämde motiveringen med de exemplifieringar som skrivits i propositionerna. I det sjunde fallet beviljades bolaget inte tillstånd direkt genom en exemplifiering, utan genom att motivera särskilda skäl genom ett allmänt intresse. I majoriteten av fallen beviljades förvärvstillstånd med grunden att det fanns kulturhistoriskt värdefulla bebyggelser på fastigheterna, vilket medförde en kapitalkrävande drift. Detta är ett uttryckligt exempel från propositionen från 2004. Att döma från Jordbruksverkets motiveringar krävs det utförlig dokumentation av värdena för att ett beviljande ska utfärdas; det räcker alltså inte med att hävda att så är fallet, utan en omfattande bevisning från den ansökande parten är nödvändig. Även om man ser till de beslut som motsatsvis avslogs med motiveringen att de kulturhistoriska värdena inte var tillräckligt stora, går det att utläsa att dokumentation är av väsentlig betydelse.

I ett av fallen beviljade Jordbruksverket tillstånd, och motiverade detta med att avfallshantering med båt utgör ett sådant allmänt intresse som ska beaktas i bedömningen för att avgöra om särskilda skäl föreligger. Varken propositionerna eller målet från HFD har exemplifierat eller närmare skrivit vad ett allmänt intresse kan vara. Således har Jordbruksverket haft mindre vägledning att utgå ifrån vad gäller bedömningen om huruvida en särskild omständighet utgör ett allmänt intresse eller ej.

Inledningsvis fanns en föreställning hos mig om att fastigheternas omfång skulle ha en stor påverkan på utfallet. Framställningen har emellertid visat att så inte alltid är fallet. Jordbruksverket skriver visserligen vid bedömningen av kulturhistoriska värden att ju större fastighetsförvärvet är, desto större värde måste bebyggelserna innefatta. Stora kulturhistoriska värden kan dock ensamt motivera exceptionellt stora förvärv, vilket vi såg i ett av besluten där bolaget beviljades tillstånd för ett förvärv om 4500 ha.

5.3 HFD:s inverkan på Jordbruksverkets bedömning

Efter att HFD meddelade domslut i mål *HFD 2018 ref. 64* kan en tydlig trend utläsas ur Jordbruksverkets beslut. I nästan alla fall där Jordbruksverket avslag ansökningarna, hänvisar motiveringen i någon form till HFD:s dom. Propositionerna ger uttryckliga exempel på vad och under vilka omständigheter som särskilda skäl kan föreligga, men propositionerna säger ingenting om vad som *inte* kan utgöra särskilda skäl. Visserligen beskriver den senare propositionen vilka avvägningar som ska göra, och vilka intressen som ska ställas mot varandra, men ingen exemplifiering görs för situationer då det inte ensamt kan föreligga särskilda skäl. Det enda som egentligen går att utläsa för när det inte föreligger särskilda skäl, är det av Jordbruksverket uttalade fallet att en hög köpeskillning inte ensamt att kan föranleda ett beviljat tillstånd.

Genom domen har alltså högsta instans klargjort under vilka omständigheter ett tillstånd inte kan beviljas med grunden särskilda skäl, om inte andra sakförhållanden föranleder en annan bedömning. Således har HFD tydliggjort rättsläget och enligt min uppfattning använder Jordbruksverket domskälen i hög utsträckning. Oavsett om ansökningar avslags med grund i att det var för allmänt hållna skäl eller inte, hänvisar Jordbruksverket ändå i de flesta fall till domen med en beskrivande text om vad som har konstaterats i målet.

5.4 Slutsats

För att återkoppla till uppsatsens övergripande frågeställning: stämmer Jordbruksverkets beslutsfattande överens med hur rådande rättsläge beskriver att beviljandegrunden särskilda skäl ska tillämpas?

Jordbruksverket har i sin rättsutövning tillämpat lagen så som rättsläget visar att bestämmelsen om särskilda skäl ska tolkas. De fall som har beviljats har stöd i propositionerna, och de fall som har avslagits motiveras till största del av den vägledning som följer av HFD:s dom. Efter att ha författat vederbörande uppsats kan även slutsatsen dras att Jordbruksverket förhåller sig restriktivt till att bevilja förvärvstillstånd för juridiska personer med grunden

särskilda skäl. JFL:s bakomliggande syfte att inte påverka ägarbalansen mellan fysiska och juridiska personer vad gäller lantbruksenheter väger så pass tungt att det krävs starka skäl för att ett beviljande ska vara för handen. Om således en ansökan inkommer som faller inom en gråzon, är min uppfattning att Jordbruksverket hellre avslår än beviljar tillstånd. Det ska heller inte förglömmas att 6 § JFL inte är tvingande; bara för att omständigheter som i och för sig kan bevilja ett tillstånd föreligger är det rättstillämpande organet inte skyldig att meddela förvärvstillstånd.

I de fall som beviljades förelåg omständigheter som kunde matcha de exemplifieringar som gjordes i propositionerna (förutom det fall som kunde motiveras av ett allmänt intresse). En fråga värd att diskutera är således om rättstillämpande organ är benägna att bevilja ett tillstånd, om inte omständigheterna kan kvalificeras in i de uttryckliga exempel som ges i propositionerna?

Att döma av de beslut som uppsatsen har granskat, talar mycket för att Jordbruksverket förhåller sig restriktivt till sådana beviljanden. Uttalandet i HFD 2018 ref. 64 om att grunden ska ha ett relativt snävt tillämpningsområde, i kombination med de av domen angivna omständigheterna som inte betraktas utgöra särskilda skäl, stödjer denna tes. Kan en juridisk person inte motivera särskilda skäl utifrån en exemplifiering i propositionerna, eller genom att försöka åberopa ett allmänt intresse, talar mycket för att ansökan kommer avslås. Men, exemplifieringen i propositionerna är som tidigare konstaterat inte uttömmande. I teorin finns det alltså en möjlighet att ändå kunna beviljas tillstånd, även om denna möjlighet enligt min uppfattning är tämligen liten.

Källförteckning

Offentligt tryck

Förarbeten

Prop. 1978/79:85 *Med förslag till jordförvärvslag, m.m.*

Prop. 2004/05:53 *Ändringar i jordförvärvslagen (1979:230)*

Författningstext

Fastighetsbildningslag (1970:988)

Förköpslag (1967:868)

Jordabalk (1970:994)

Jordförvärvsförordning (2005:522)

Jordförvärvslag (1979:230)

Lag om förvärv av hyresfastighet (1975:1132)

SFS 2021:85. *Förordning om ändring i jordförvärvsförordningen (2005:522)*. Näringsdepartementet.

SFS 2023:142. *Lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230)*. Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Lagkommentarer

Beckman, Lars, Bäärnhelm, Mauritz, Cederlöf, Joakim, Gerleman, Erik, Hermansson, Magnus, Larsson, Nils, Lindberg, Magnus, Millqvist, Göran och Synnergren, Stieg, *Jordabalken – en kommentar till JB och anslutande författningar* (2016, JUNO) 6 §

Hardvik Cederstierna, Lotta, *Jordförvärvslag (1979:230) 6 §*, Karnov (JUNO)

Litteratur

Grauer, Folke, *Fastighetsköp*, 22 uppl., Juristförlaget i Lund, Lund 2021.

Kleinman, Jan, "Rättsdogmatiskt metod", i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (Red.) *Juridisk Metodlära*, 2 uppl., Studentlitteratur, Lund 2019.

Rättsfall

Högsta förvaltningsdomstolen dom 2018-11-02 i mål nr 4275-17 (HFD 2018 ref. 64)

Beslut

2018

Jordbruksverket dnr. 3.11.17-11836/18, 2018-08-24

Jordbruksverket dnr. 3.11.18-13592/18, 2018-10-23

Jordbruksverket dnr. 3.11.18-14707/18, 2018-11-08

Jordbruksverket dnr. 3.11.17-15317/18, 2018-11 -14

Jordbruksverket dnr. 3.11.18-15793/18, 2018-12-11

2019

Jordbruksverket dnr. 3.11.18-6640/19, 2019-05-17

Jordbruksverket dnr. 3.11.18-10041/2019, 2019-08-06

Jordbruksverket dnr. 3.11.18-12158/19, 2019-08-26

Jordbruksverket dnr. 3.11.17-14773/19, 2019-10-24

2020

Jordbruksverket dnr. 3.11.18-14914/2019, 2020-01-20

Jordbruksverket dnr. 3.11.18-00623/2020, 2020-02-06

Jordbruksverket dnr. 3.11.18-06255/2020, 2020-06-08

Jordbruksverket dnr. 3.11.18-12569/2020, 2020-09-30

Jordbruksverket dnr. 3.11.17-16959/2020, 2020-12-04

2021

Jordbruksverket dnr. 3.11.17-01467/2021, 2021-02-03

Jordbruksverket dnr. 3.11.17-01507/2021, 2021-03-05

Jordbruksverket dnr. 3.11.17-03715/2021, 2021-03-25

Jordbruksverket dnr. 3.11.17-04876/2021, 2021-04-13

Jordbruksverket dnr. 3.11.17-07342/2021, 2021-05-19

Jordbruksverket dnr. 3.11.17-15344/2021, 2021-10-04

2022

Jordbruksverket dnr. 3.11.17-20120/2022, 2022-08-10

Jordbruksverket dnr. 3.11.17-13652/2022, 2022-09-02

Jordbruksverket dnr. 3.11.17-18865/2022, 2022-11-10

Övrigt

Eskehed, Frida (2018). *Jordförvärvslagen – Uppfylls syftet vid Jordbruksverkets och länsstyrelsens prövning?* Högskolan i Gävle, Gävle

Henriksson, Beata (2022). *Jordförvärvslagen – Förutsättningar för förvärvstillstånd till juridiska personer vid förvärv av lantbruksegendom*. Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm.

Jordbruksverket, Vem behöver jordförvärvstillstånd?, 2011: http://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_ovrigt/ovr120.pdf (hämtad 2023-03-30)

Kammarkollegiet, Fideikommissnämnden, 2022: <https://www.kammarkollegiet.se/download/18.27f1fe4c168c1d8175138549/155177703764#:~:text=Vad%20%C3%A4r%20ett%20fideikommiss%3F,och%20uppb%C3%A4ra%20avkastningen%20av%20egendomen> (hämtad 2023-04-20)

Skogsindustrierna, Ekonomisk betydelse och välfärd, 2022: <https://www.skogsindustrierna.se/om-skogsindustrin/branschstatistik/ekonomisk-betydelse-och-valfard/> (hämtad 2023-04-02)

Statistikmyndigheten (SCB), Snabba fakta: Marken i Sverige, 2023: <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/miljo/marken-i-sverige/> (hämtad 2023-04-02)