

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4275-17

meddelad i Stockholm den 2 november 2018

KLAGANDE

1. Arne & B-M:s Gårdsförvaltning AB, 556079-0635
2. AA

Ombud för båda: Advokat Stefan Lindh och
biträdande jurist Matilda Claussén-Karlsson
Advokatfirman Delphi
Box 465
581 05 Linköping

MOTPART

Jordbruksverket
551 82 Jönköping

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings dom den 28 juni 2017 i mål nr 2005-16

SAKEN

Förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 190430

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

BAKGRUND**Allmänt om jordförvärvslagstiftningen**

På grund av jordbruks- och skogsmarkens betydelse för samhället har sedan början av 1900-talet möjligheterna till förvärv varit begränsade för vissa ägarkategorier. Man har velat förhindra att andra än aktiva jordbrukare innehar jordbruks- och skogsmark. Marknaden för juridiska personers förvärv av sådana fastigheter har därför varit reglerad.

År 1906 antogs den första s.k. bolagsförbudslagen. Enligt denna lag var det i princip förbjudet för bolag och andra juridiska personer att förvärva mark om inte förvärvet motsvarades av en lika stor försäljning av mark. Avsikten med lagen var främst att förhindra att den norrländska skogen köptes upp av skogsbolag till förfång för enskilda brukare.

Genom 1945 års jordförvärvslag reglerades även fysiska personers möjligheter att förvärva lantbruksegendom. I den lagen uppställdes vissa allmänna begränsningar för förvärv i syfte att bevara jordbruks- och skogsmark i lantbrukarnas ägo.

De jordförvärvslagar som antogs 1955 och 1965 samt nuvarande lag, som antogs 1979, byggde till stor del på den s.k. rationaliseringsaspekten. Lagstiftningen avsåg att främja ett aktivt och funktionellt brukande av jordbruks- och skogsmark genom storleksrationalisering och arronderingsförbättringar. Rationella familjeföretag som kunde ge heltidssysselsättning åt ägaren och dennes familj skulle byggas upp. Jordbruksenheter skulle t.ex. ha lämplig storlek och lämplig sammansättning av olika slags mark. Även köpeskillingen ingick i förvärvskontrollen. Detta för att motverka markspekulation. Lagstiftningen innebar även att juridiska personers förvärvsrätt var begränsad.

Genom lagändringar 1991 genomfördes en omfattande avreglering. Regler med sikte på rationalisering av jord- och skogsbruk avskaffades liksom priskontrollen. Lagen försågs i stället med bestämmelser som syftade till att lagstiftningen skulle

fungera som ett regionalpolitiskt instrument, genom vilket bosättning och sysselsättning i glesbygd skulle underlättas. De särskilda förvärvshindren för juridiska personer berördes emellertid inte av de ändringar som gjordes 1991. Däremot infördes vissa förenklingar när det gäller juridiska personers möjligheter att förvärva lantbruksegendom genom lagändringar 2005.

Den nu gällande jordförvärvslagstiftningen innebär dels att förvärv av lantbruksegendom som är belägen inom vissa geografiska områden – kommuner eller delar av kommuner som definierats som glesbygd eller omarronderingsområde – är tillståndspliktiga oavsett vem som är förvärvare, dels att juridiska personers förvärv av lantbruksegendom från en fysisk person eller ett dödsbo är tillståndspliktiga oavsett var egendomen är belägen, såvida inte förvärvet sker genom inrop på exekutiv auktion.

Tillstånd till förvärv i glesbygd får vägras om egendomen behövs för att främja sysselsättningen eller bosättningen på orten. I omarronderingsområden får tillstånd vägras om förvärvet skulle försvåra en rationalisering av ägarstrukturen.

En fysisk persons förvärv av lantbruksegendom som inte är belägen i glesbygd eller i omarronderingsområde är alltså inte tillståndspliktigt. Detsamma gäller om en juridisk person förvärvar sådan egendom från en annan juridisk person än ett dödsbo.

För att förvärvstillstånd ska beviljas en juridisk person krävs att förvärvaren avstår, kan antas komma att avstå eller under de fem närmast föregående åren har avstått mark som kompenserar förvärvet. Kompensationsmarken ska i fråga om produktionsförmåga ungefär motsvara den egendom som avses med förvärvet. Kompensationskravet behöver alltså inte uppfyllas i omedelbar anslutning till förvärvet utan kan ha uppfyllts tidigare eller uppfyllas senare. Däremot krävs för att kravet på kompensationsmark ska vara uppfyllt att avståendet sker till en fysisk person eller till staten för naturvårdsändamål. Vidare gäller att samma kompensationsmark får tillgodoräknas endast vid ett förvärvstillfälle.

Kompensationskravet kan sägas ge uttryck för ett övergripande syfte med förvärvsregleringen beträffande juridiska personer, nämligen att den totala andelen bolagsägd jordbruks- och skogsmark inte ska öka i förhållande till den totala andelen privatägd sådan mark samtidigt som en rationell fastighetsindelning kan främjas genom markbyte.

Förvärvstillstånd kan emellertid i vissa angivna fall beviljas för juridiska personer även om kompensationsmark inte lämnas. Så kan ske om egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk, exempelvis exploatering eller industriell verksamhet, om förvärvet huvudsakligen avser skogsmark och förvärvaren på orten bedriver sådan industriell verksamhet i vilken egendomens virkesavkastning behövs eller om det finns särskilda skäl.

En ansökan om förvärvstillstånd prövas av länsstyrelsen, eller av Jordbruksverket när egendomens värde överstiger 10 miljoner kr. Ett förvärv är ogiltigt om ansökan inte görs inom föreskriven tid och på föreskrivet sätt eller om förvärvstillstånd vägras. Även överföring av mark från en fastighet till en annan genom fastighetsreglering omfattas av tillståndsplikt.

Ansökan om förvärvstillstånd i nu aktuellt fall

AA bedriver jordbruksverksamhet på bl.a. den av honom ägda jordbruksfastigheten Linköping Örtomta-Sörby 2:1. Fastigheten har en areal om 545 hektar fördelad på åkermark, betesmark och skogsmark. Den är bebyggd med ett bostadshus och mindre ekonomibyggnader. Den ursprungliga bebyggelsen är sedan tidigare avstyckad.

AAs jordbruksverksamhet bedrivs dels direkt i form av enskild firma, dels indirekt genom bolag, bl.a. genom Arne & B-M:s Gårdsförvaltning AB. Bolaget ingår i en koncern med Arne och B-M Karlsson Holding AB som moderbolag. Aktierna i moderbolaget ägs av AA och hans hustru gemensamt med hälften var.

Mål nr
4275-17

Genom en överenskommelse om fastighetsreglering mellan Arne & B-M:s Gårdsförvaltning AB och AA förvärvade bolaget marken tillhörande fastigheten Linköping Örtomta-Sörby 2:1 från AA för 53,5 miljoner kr. Bolaget ansökte om fastighetsbildning och anförde som skäl för förvärvstillstånd i huvudsak följande. Genom överföringen tryggas bolagets långsiktiga behov av ekologiskt foder för ekologisk livsmedelsproduktion och sysselsättningen för de anställda säkerställs. Ett ägande genom bolaget innebär också ekonomiska fördelar och underlättar ett generationsskifte. Till detta kommer att fastigheten är kapitalkrävande.

Efter underställning av lantmäterimyndigheten avslag Jordbruksverket ansökan. Jordbruksverket konstaterade att bolaget tidigare äger lantbruksfastigheter men inte hade redovisat att någon mark som motsvarade den förvärvade marken hade avstått eller skulle komma att avstås och att särskilda skäl därför krävdes för tillstånd. Jordbruksverket fann att vad bolaget anfört huvudsakligen utgjorde ekonomiska skäl och att sådana skäl inte utgör särskilda skäl för att lämna tillstånd.

Förvaltningsrätten biföll bolagets och AAs överklagande. Domstolen fäste avseende vid att avsikten uppgetts vara att sammanföra egendomar i bolagsform för att få kontinuitet över kommande generationer och möjliggöra en fortsatt drift av jord- och skogsbruket. Risken för markköp i spekulationssyfte var enligt domstolen liten eftersom bolaget redan äger och brukar mark i området, släkten har varit jordbrukare i flera generationer och ägarna var inställda på att låta sina barn ta över driften. Förvaltningsrätten fann därför att särskilda skäl för att bevilja förvärvstillstånd förelåg.

Kammarrätten biföll Jordbruksverkets överklagande och upphävde förvaltningsrättens dom samt fastställde avslagsbeslutet. Enligt kammarrätten kunde de fördelar som ett förvärvstillstånd skulle medföra för bolaget och för AA inte anses uppväga det allmänna intresset av att bevara balansen mellan olika ägarkategorier. Det fanns därmed inte särskilda skäl för att bevilja tillstånd till förvärvet.

YRKANDEN M.M.

Mål nr
4275-17

Arne & B-M:s Gårdsförvaltning AB och *AA* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens avgörande och fastställa förvaltningsrättens dom samt anföra bl.a. följande.

Vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger ska samtliga omständigheter av betydelse vägas in. Förvärvet är betingat av hänsyn till behovet av att rationalisera familjeföretaget och därmed säkerställa jordbrukets fortlevnad och sysselsättningen på orten. Förvärvet är vidare nödvändigt för att trygga framtida generationsskiften. Det höga värdet kan annars medföra att ingen av arvingarna har möjlighet att ta över hela fastigheten. Ett förvärv tryggar vidare bolagets tillgång till ekologiskt foder för ekologisk djurhållning och köttproduktion, något som inte kan garanteras om fastigheten måste styckas vid ett framtida generationsskifte. Särskilda skäl föreligger också med hänsyn till att fastigheten är mycket kapitalkrävande i drift, vilket köpeskillingen indikerar. Frågan om särskilda skäl föreligger måste prövas mot bakgrund av lagstiftningens syfte. Ett sådant övergripande syfte är att främja uppbyggandet och vidmakthållandet av rationella och effektiva familjeföretag.

Jordbruksverket anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

Frågan i målet är om det föreligger sådana särskilda skäl som innebär att en juridisk person kan lämnas tillstånd till att förvärva lantbruksegendom från en fysisk person utan att lämna kompensationsmark.

Rättslig reglering m.m.

Av 1 § första stycket jordförvärvslagen (1979:230) framgår att lantbruksegendom är fast egendom som är taxerad som lantbruksenhet.

Enligt 4 § första stycket 3 krävs tillstånd för förvärv av lantbruksegendom om förvärvaren är en juridisk person som förvärvar egendomen från en fysisk person eller ett dödsbo.

Bestämmelser om i vilka situationer juridiska personer får lämnas förvärvstillstånd finns i 6 §. Av första stycket framgår att tillstånd får lämnas om förvärvaren avstår, kan antas komma att avstå eller under de fem närmast föregående åren har avstått lantbruksegendom, som i fråga om produktionsförmåga ungefär motsvarar den egendom som avses med förvärvet, och avståendet sker, kan antas komma att ske eller har skett till en fysisk person eller staten för naturvårdsändamål.

Enligt 6 § andra stycket får utöver vad som sägs i första stycket förvärvstillstånd lämnas – såvitt är av intresse nu – om egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk, förvärvet huvudsakligen avser skogsmark och förvärvaren på orten bedriver sådan industriell verksamhet i vilken egendomens virkesavkastning behövs eller det annars finns särskilda skäl.

Tidigare gällde även att undantag kunde medges om egendom som redan tillhörde förvärvaren blev mer ändamålsenlig. Vad som avsågs var situationer där förvärvaren inte hade någon lantbruksegendom att avstå men förvärvet ändå var lämpligt med hänsyn till att det avsåg enklaver eller mindre arronderingsförvärv (prop. 1978/79:85 s. 33). Denna grund för undantag upphävdes emellertid i samband med 2005 års ändringar av jordförvärvslagen.

Av 5 kap. 20 § fastighetsbildningslagen (1970:988) följer att inskränkningarna i rätten att förvärva lantbruksegendom enligt jordförvärvslagen i vissa fall är tillämpliga när mark överförs från en fastighet till en annan genom fastighetsreglering.

Mål nr
4275-17

Av förarbetsuttalanden till den nu gällande regleringen framgår att den främsta anledningen till att juridiska personers möjligheter till förvärv har begränsats är att det har ansetts viktigt att bibehålla balansen mellan olika ägarkategorier. Ett omfattande privat ägande har ansetts säkerställa en mångfald av olika bruksmetoder i jord- och skogsbruket, medan ett ökat bolagsägande har ansetts leda till att allt mer mark ägs av personer med annan yrkesverksamhet än jordbruk och skogsbruk. Ett ökat bolagsägande har vidare ansetts innebära att mark undandras från fastighetsmarknaden på ett otillfredsställande sätt och till risk för sådana prisökningar att jord- och skogsbrukare normalt inte har möjlighet att förvärva den lantbruksegendom de behöver för sin sysselsättning (prop. 2004/05:53 s. 26).

Beträffande vad som kan utgöra sådana särskilda skäl som gör att kompensationsmark inte behöver lämnas sägs bl.a. följande i förarbetena. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl ska en prövning göras utifrån en avvägning mellan intresset av att bevara balansen mellan olika ägarkategorier och vad som är skäligt i det enskilda fallet. Även allmänna intressen kan beaktas. Ett särskilt skäl kan t.ex. vara att flera jordbrukare förvärvar egendom gemensamt i bolagsform för uppförande av en gemensamhetsanläggning eller då företaget som bedriver livsmedelsförädlingsproduktion på orten önskar förvärva mark som behövs för förädlingsverksamheten. Särskilda skäl kan även åberopas då fysiska personer vill föra över äganderätten till fastigheter med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse till aktiebolag (a. prop. s. 39). I äldre motivuttalanden har även nämnts som exempel den situationen att en gemensamhetsskog önskar utöka sitt innehav av skogsmark samt förvärv av mycket stora och kapitalkrävande företag (prop. 1978/79:85 s. 46).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Frågan om särskilda skäl

Kravet att en juridisk person ska kompensera genom att avstå lantbruksegendom för att få förvärva lantbruksegendom från en fysisk person eller ett dödsbo syftar till att vidmakthålla markfördelningen mellan olika ägarkategorier. Det har dock

ansetts befogat att göra undantag från detta krav i vissa särskilt angivna situationer. Undantag kan också göras om det föreligger särskilda skäl. I målet är klarlagt att tillstånd till det aktuella förvärvet förutsätter att sådana särskilda skäl föreligger.

De situationer där lagstiftningen medger undantag från kompensationskravet avser ändrad användning av marken och en för skogsbruk specifik situation. Undantag kan således medges om egendomen ska användas för annat än jordbruk eller skogsbruk eller avser skogsmark och virkesavkastningen behövs för skogsindustriell verksamhet som bedrivs på orten.

Den exemplifiering som ges i förarbetena på vad som kan utgöra särskilda skäl tar också i allt väsentligt sikte på användningen av eller förhållandena på eller kring den egendom som avses förvärfvas, t.ex. att äganderätten till fastigheter med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse ska överföras till aktiebolag. Detta tyder på att också regeln om särskilda skäl är avsedd att ta sikte på särskilda förhållanden på den aktuella egendomen.

Syftet med regleringen liksom de lagreglerade undantagen från kravet på kompensation och exemplifieringen i förarbetena talar vidare för att regeln om särskilda skäl som grund för förvärvstillstånd är avsedd att ha ett förhållandevis snävt tillämpningsområde.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan särskilda skäl därmed inte utgöras av sådana skäl av allmän karaktär som vanligen förekommer vid alla slags förvärv av fastigheter, såsom driftmässiga eller andra ekonomiska fördelar samt rationaliseringsskäl. Inte heller torde allmänna effektiviseringssträvanden eller sysselsättningsaspekter kunna utgöra särskilda skäl.

Detsamma får som regel anses gälla även sådana förvärv som är betingade av generationsskiftet och som görs i syfte att undvika ägosplittring. I förarbetena anges visserligen att uppbyggandet och vidmakthållandet av rationella och

effektiva familjeföretag ska främjas (prop. 1978/79:85 s. 12 och 22 f., jfr prop. 2004/05:53 s. 13 och 26). Tanken kan emellertid inte ha varit att underlätta en övergång från enskilt ägande av mark till ägande genom en juridisk person. En sådan ordning skulle motverka det grundläggande syftet med lagstiftningen eftersom ett bolag, med undantag för egendom i glesbygd och omarronderingsområden, kan sälja egendomen vidare till ett annat bolag utan krav på förvärvstillstånd. Huruvida det tillståndspliktiga förvärvet görs av ett hel- eller delägt bolag eller att det saknas spekulationssyfte eller att detta kan förmodas vara lågt saknar därför betydelse i sammanhanget.

Bedömningen i detta fall

De skäl som bolaget och AA åberopat och som tar sikte på rationalisering av verksamheten och de fördelar inför ett generationsskifte som bolagets förvärv av marken skulle innebära, liksom fördelarna i andra hänseenden med att undvika en framtida ägosplittring, är sådana skäl av allmän karaktär som syftar till driftmässiga eller andra ekonomiska fördelar och som därför inte utgör särskilda skäl för att förvärvstillstånd ska kunna lämnas.

I målet har det emellertid även gjorts gällande att förvärvet avser egendom som är mycket kapitalkrävande i drift och att detta utgör särskilda skäl. I äldre förarbeten till bestämmelsen anges som framgått förvärv av ”mycket stora och kapitalkrävande företag” som exempel på när särskilda skäl kan föreligga. Vad som närmare avsetts med det uttrycket framgår dock inte av förarbetena.

Bolaget och AA anser att det förhållandet att fastigheten är mycket kapitalkrävande i drift indikeras av köpeskillningens storlek. Jordbruksverket har framhållit att ett förvärv kan vara av det slag som avses i förarbetena när egendomen av någon anledning är särskilt kapitalkrävande att äga och driva. Så kan t.ex. vara fallet om det på fastigheten finns värden som av det allmänna har

Mål nr
4275-17

utpekats som särskilt värdefulla och vars underhåll medför mycket höga kostnader som jord- och skogsbruket på fastigheten inte kan bära.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening låter det sig svårligen förenas med syftet att vidmakthålla markfördelningen mellan olika ägarkategorier att enbart lägga en fastighets areal eller köpeskillings storlek till grund för bedömningen av om det föreligger särskilda skäl. Däremot står det klart att det inte kan uteslutas att det kan finnas fall där särskilda ekonomiska eller andra aspekter beträffande en viss egendom är sådana att de var för sig eller tillsammans kan utgöra särskilda skäl. Såvitt avser den nu aktuella egendomen har några sådana omständigheter emellertid inte kommit fram.

Sammantaget finner Högsta förvaltningsdomstolen att omständigheterna, utifrån en avvägning mellan intresset av att bevara balansen mellan olika ägarkategorier och vad som är skäligt i det enskilda fallet, inte är sådana att det föreligger särskilda skäl att meddela förvärvstillstånd. Överklagandet ska således avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Eskil Nord, Mahmut Baran, Mari Andersson och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreterarna Anna Vilgeus Huldt och Emilia Franke.

Förvaltningsrätten i Jönköpings dom den 9 juni 2016 i mål nr 4910-15
Jordbruksverkets beslut den 18 september 2015, dnr 3.11.18–7243/15