

Promemoria

Förslag på regeländringar för att underlätta markavståenden för totalförsvarsändamål

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås ändringar i jordförvärvslagen (1979:230) som gör markavståenden till staten för totalförsvarsändamål kompensationsgrundande. Syftet är att underlätta totalförsvarets utbyggnad. Det avser bl.a. mark för Försvarsmaktens behov av övnings- och skjutfält. Genom att avståenden till staten för totalförsvarsändamål läggs till i 6 § jordförvärvslagen kan juridiska personer kompenseras genom tillstånd att förvärva motsvarande lantbruksegendom från fysiska personer eller dödsbon.

Vid utformningen av förslaget har vi även beaktat Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens ändringsförslag¹ och anpassat våra förslag till dessa i den mån det har bedömts lämpligt. Förslaget innehåller därför även ändringarna att endast avståenden där äganderätten övergår ska vara kompensationsgrundande och att framtida avståenden inte längre ska vara kompensationsgrundande.

Utredningen lämnar även ett alternativt förslag som begränsas till författningsändringen som innebär att markavståenden till staten för totalförsvarsändamål blir kompensationsgrundande.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

Louise Hulander

Sara Sundelius

¹ Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag (LI2026/00492).

Innehåll

Sammanfattning.....	5
1 Författningsförslag.....	7
1.1 Förslag till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230).....	7
1.1.1 Huvudförslag.....	7
1.1.2 Alternativt förslag.....	8
2 Förord	9
3 Uppdrag och genomförande.....	9
3.1 Utredningens uppdrag	9
3.2 Utredningsarbetet	10
3.3 Innehåll och disposition.....	10
4 Överväganden och förslag	12
4.1 Hinder för markförvärv för totalförsvarsändamål	12
4.2 Huvudförslag.....	14
4.2.1 Totalförsvarsändamål ska bli kompensationsgrundande	14
4.2.2 Äganderätten ska övergå	17
4.2.3 Framtida avståenden ska inte längre vara kompensationsgrundande	20
4.2.4 Ikraftträdandebestämmelser	22
4.2.5 Övergångsbestämmelser.....	22
4.3 Alternativt förslag	26
4.3.1 Ikraftträdandebestämmelser	27
4.3.2 Övergångsbestämmelser.....	27
4.4 Konsekvenser för markägarbalansen.....	28
4.5 Förslagen är förenliga med EU-rätten och de grundläggande fri- och rättigheterna	29
4.6 Övriga lösningar som ligger utanför uppdraget eller som vi valt att inte lämna författningsförslag för	31
4.6.1 Sveaskogsprogram för totalförsvarsändamål	31
4.6.2 Naturvårdsändamål ersätts av totalförsvarsändamål som kompensationsgrundande avstående till staten.....	33
5 Hinder för en snabb utbyggnad av totalförsvaret.....	33
5.1 Fortifikationsverkets roll	34

5.1.1	Hur förvärv av jordbruks- och skogsbruksmark sker idag	34
6	Allmänt om totalförsvaret	36
6.1	Innebörden av totalförvarsändamål och försvarsändamål.....	36
6.2	Vilket behov är det som ska tillgodoses?.....	37
7	Förvärv av lantbruksegendom för totalförsvarets behov.....	38
7.1.1	Markägarbalansen.....	39
7.2	Övergripande beskrivning av gällande jordförvärvslag	40
7.2.1	Begränsningar i lagens tillämpningsområde	40
7.2.2	Förvärvstillstånd krävs vid juridiska personers förvärv av lantbruksegendom från fysisk person eller dödsbo	40
7.2.3	Juridiska personers möjligheter till förvärvstillstånd – närmare om kompensationsprincipen	41
7.2.4	Prövningen av förvärvstillstånd.....	42
7.2.5	Handläggningen av ärenden om markavståenden för naturvårdsändamål	43
7.3	Annan lagstiftning som möjliggör anskaffning av mark för totalförvarsändamål.....	44
7.3.1	Expropriation.....	44
7.3.2	Tvångsvis fastighetsreglering	45
8	Nyligen redovisade uppdrag	46
8.1	2023 års jordförvärvsutredning	46
8.2	Uppdrag gällande markavståenden för naturvårdsändamål.....	47
8.2.1	Skogsstyrelsens delredovisning	47
8.2.2	Jordbruksverket och Skogsstyrelsens förslag	48
8.3	Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv	50
8.4	En ny förköpslag	50
8.5	Nyligen beslutade förändringar i jordförvärvslagen.....	51
9	EU-rätten och de grundläggande fri- och rättigheterna.....	52
9.1	Förenligheten med EU-rätten och de grundläggande fri- och rättigheterna	52
10	Konsekvenser	55
10.1	Problemet som förslaget syftar till att lösa	55
10.2	Konsekvenser om förslaget inte genomförs	56
10.3	Alternativa lösningar och skälen till den valda lösningen	56
10.3.1	Det alternativa förslaget.....	57
10.3.2	Sveaskogsprogram för totalförvarsändamål.....	57
10.3.3	Skälen för den valda lösningen.....	58
10.3.4	Konsekvenser för företag och enskilda.....	58

10.4	Konsekvenser för statliga myndigheter	59
10.4.1	Konsekvenser för Fortifikationsverket	59
10.4.2	Konsekvenser för länsstyrelserna	60
10.4.3	Konsekvenser för Jordbruksverket	61
10.4.4	Konsekvenser för Lantmäteriet	62
10.4.5	Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna	62
10.5	Konsekvenser för övriga	62
10.5.1	Konsekvenser för staten	62
10.5.2	Konsekvenser för regering och riksdag	63
10.6	Proportionalitet.....	63
10.7	Informationsinsatser	64
10.8	Uppföljning och utvärdering	64
11	Författningskommentar.....	65
11.1	Förslaget till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230)	65
	Referenser	68
Bilaga 1	Uppdrag att lämna förslag till regeländringar för att underlätta markavståenden för totalförsvarsändamål	71

Sammanfattning

Fortifikationsverkets förvärv av mark för totalförsvarsändamål försvåras i dag när förvärv sker från juridiska personer. Säljaren ställer ofta krav på ersättningsmark eftersom juridiska personer har begränsade möjligheter att förvärva lantbruksegendom från bl.a. fysiska personer enligt jordförvärvslagen (1979:230). Detta innebär att Fortifikationsverket i många fall behöver genomföra fastighetsaffärer i flera led, vilket medför ökade kostnader och längre handläggningstider.

I promemorian lämnas förslag på hur reglerna om juridiska personers förvärv av lantbruksegendom i jordförvärvslagen kan ändras för att göra markavstående till staten för totalförsvarsändamål kompensationsgrundande. Syftet med förslagen är att underlätta markavståenden och markförvärv för totalförsvarsändamål och därigenom bidra till en snabbare och mer effektiv utbyggnad av totalförsvaret. Det avser bl.a. mark för Försvarsmaktens behov av övnings- och skjutfält. Förslaget innebär att det införs en möjlighet för en juridisk person att bli kompenserad för sitt markavstående till staten för totalförsvarsändamål genom att få tillstånd att förvärva motsvarande lantbruksegendom från fysiska personer eller dödsbon. Redan i dag finns sådana möjligheter för avstående till fysisk person och till staten för naturvårdsändamål enligt 6 § jordförvärvslagen. Vårt förslag är därför att till denna bestämmelse lägga till avstående till staten för totalförsvarsändamål. Förslaget innebär att juridiska personer själva kan förvärva ersättningsmark och ansöka om förvärvstillstånd med stöd av det markavstående som gjorts till staten.

I fråga om ändamålet föreslås att begreppet totalförsvarsändamål används. Efter en avvägning mellan jordförvärvslagens syfte att upprätthålla balansen mellan fysiska och juridiska personers markäggande och statens behov av en effektiv utbyggnad av totalförsvaret har utredningen bedömt att regleringen bör omfatta såväl det militära som det civila försvaret.

Vid utformningen av förslaget har vi även, i den mån det bedömts lämpligt för vårt uppdrag, beaktat Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens ändringsförslag i rapporten *Förslag till ändrade regler om markavståenden enligt jordförvärvslagen*.¹ I enlighet med dessa förslag innehåller vårt huvudförslag därför även två kompletterande författningsändringar. För det första ska endast avstående där äganderätten övergår vara kompensationsgrundande. För det andra ska framtida avstående inte längre vara kompensationsgrundande.

För totalförsvarsändamål är det främst förvärv av fastigheter med äganderätt som är aktuella. En begränsning till avstående där äganderätten övergår bedöms därför inte försvåra Fortifikationsverkets eller andra berörda myndigheters förvärv för totalförsvarsändamål.

När det gäller framtida avstående har utredningen inte kunnat identifiera något behov av att sådana ska vara kompensationsgrundande för att tillgodose totalförsvarets behov av mark. Det innebär att endast lantbruksegendom som avstås i samband med förvärvet eller som har avståtts under de fem närmast föregående åren ska vara kompensationsgrundande enligt förslaget. Inte heller denna inskränkning bedöms försvåra

¹ Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag (LI2026/00492).

Fortifikationsverkets eller andra berörda myndigheters förvärv för totalförsvarsändamål. Genom förslaget säkerställs att kompensationsförvärv endast ska ske när ett markavstående faktiskt har genomförts. Förslaget bidrar därmed till ökad förutsebarhet, enklare handläggning och en mer enhetlig tillämpning.

Utredningen har även lämnat ett alternativt förslag som enbart innehåller författningsändringen om tillägget att markavståenden till staten för totalförsvarsändamål blir kompensationsgrundande.

Utredningen bedömer sammantaget att förslagen underlättar markavståenden till staten för totalförsvarsändamål och bidrar till en snabbare utbyggnad av totalförsvaret. Förslagen bedöms samtidigt vara förenliga med jordförvärvslagens syfte att värna balansen mellan fysiska och juridiska personers markägarande. Möjligheten till kompensationsförvärv påverkar i viss mån markägarbalansen, men den effekten uppkommer redan i dag genom Fortifikationsverkets anskaffning och överlåtelse av ersättningsmark. Förslaget innebär därför främst en kodifiering av ett redan förekommande förfarande. Samtidigt blir kompensationsförvärven föremål för jordförvärvslagens ordinarie tillståndsprövning, vilket bidrar till ökad transparens, kontroll och förutsebarhet. Samtliga förslag bedöms vidare vara förenliga med EU-rätten och grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen.

För de kompletterande författningsändringarna enligt huvudförslaget föreslås en övergångsbestämmelse som anger att äldre föreskrifter fortfarande gäller för förvärv som har skett före ikraftträdandet. Eftersom dessa ändringar innebär en inskränkning av möjligheten att tillämpa kompensationsgrundande avståenden finns det skäl att låta äldre föreskrifter gälla för redan genomförda förvärv. I övrigt saknas behov av övergångsbestämmelser.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230)

1.1.1 Huvudförslag

Härigenom föreskrivs i fråga om jordförvärvslagen (1979:230) att 6 § ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2026:287

Föreslagen lydelse

6 §¹

En juridisk person får lämnas förvärvstillstånd, om

1. 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

a) en fysisk person, *eller*

b) staten för naturvårdsändamål.

1. förvärvaren avstår eller under de fem närmast föregående åren har avstått *ägenderätten till* lantbruksegendom, som i fråga om produktionsförmåga ungefär motsvarar den egendom som avses med förvärvet, och avståendet sker eller har skett till

a) en fysisk person

b) staten för naturvårdsändamål,
eller

c) staten för totalförsvarsändamål.

2. egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk,

3. förvärvet huvudsakligen avser skogsmark och förvärvaren på orten bedriver sådan industriell verksamhet i vilken egendomens virkesavkastning behövs,

4. förvärvet sker från en annan juridisk person än ett dödsbo eller Allmänna arvsfonden, eller

5. det annars finns särskilda skäl.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för förvärv som har skett före ikraftträdandet. Detta gäller dock inte vid tillämpningen av bestämmelsen om avstående till staten för totalförsvarsändamål.

¹ Senaste lydelse 2026:287.

1.1.2 Alternativt förslag

Härigenom föreskrivs i fråga om jordförvärvslagen (1979:230) att 6 § ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2026:287

Föreslagen lydelse

6 §¹

En juridisk person får lämnas förvärvstillstånd, om

1. 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

- | | |
|-----------------------------------|--|
| a) en fysisk person, <i>eller</i> | a) en fysisk person, |
| b) staten för naturvårdsändamål. | b) staten för naturvårdsändamål,
<i>eller</i> |
| | c) staten för totalförsvarsändamål. |

2. egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk,

3. förvärvet huvudsakligen avser skogsmark och förvärvaren på orten bedriver sådan industriell verksamhet i vilken egendomens virkesavkastning behövs,

4. förvärvet sker från en annan juridisk person än ett dödsbo eller Allmänna arvsfonden, eller

5. det annars finns särskilda skäl.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

2 Förord

Regeringskansliet beslutade den 25 mars 2026 att ge en bokstavsutredare i uppdrag att biträda Landsbygds- och infrastrukturdepartementet med att analysera och lämna förslag på hur reglerna om juridiska personers förvärv av lantbruksegendom i jordförvärvslagen (1979:230) kan ändras för att göra markavståenden till staten för totalförsvarsändamål kompensationsgrundande.

Hovrättsrådet Louise Hulander förordnades att från och med den 7 april 2026 att vara utredare.

Verksjuristen Sara Sundelius anställdes som ämnessakkunnig, med uppgift att vara sekreterare i utredningen.

Uppdraget redovisades den 7 juli 2026.

3 Uppdrag och genomförande

3.1 Utredningens uppdrag

Uppdraget är att analysera och lämna författningsförslag på hur reglerna i jordförvärvslagen (1979:230) kan ändras för att göra markavståenden till staten för totalförsvarsändamål kompensationsgrundande. Reglerna om juridiska personers möjligheter till förvärv av lantbruksegendom enligt jordförvärvslagen är begränsade. Det krävs förvärvstillstånd när en juridisk person förvärvar lantbruksegendom från en fysisk person eller ett dödsbo. Ett sådant tillstånd får meddelas bland annat om den juridiska personen avstår, kan antas komma att avstå, eller har avstått lantbruksegendom till en fysisk person eller till staten för naturvårdsändamål. Det finns därmed en möjlighet för en juridisk person att i sådana situationer bli kompenserad för sitt markavstående genom att få tillstånd till förvärv av mark från fysiska personer eller dödsbon. Syftet med reglerna i jordförvärvslagen är att bevara balansen i markägandet mellan fysiska och juridiska personer. Det har ansetts viktigt att begränsa juridiska personers ägande i syfte att främja sysselsättning och boende på landsbygden och för att motverka att mark undandras från fastighetsmarknaden på ett otillfredsställande sätt.¹

Förvärv av fast egendom för Försvarsmaktens behov genomförs främst av Fortifikationsverket. Statliga myndigheters förvärv av lantbruksegendom är undantagna från jordförvärvslagens tillämpningsområde och det krävs därför inte något förvärvstillstånd när Fortifikationsverket förvärvar mark.² När myndigheten förvärvar lantbruksegendom från juridiska

¹ Prop. 2004/05:53 s. 26.

² 3 § första stycket 2 jordförvärvslagen.

personer ställer dock överlåtaren ofta krav på att få motsvarande mark från Fortifikationsverket i byte eller genom överlåtelse. Anledningen till detta är att den juridiska personen annars får svårt att ersätta den sålda egendomen eftersom det krävs förvärvstillstånd vid förvärv från fysiska personer. För att kunna genomföra nödvändiga förvärv har Fortifikationsverket därför förvärvat mark i syfte att kompensera juridiska personer när de överlåter mark till staten. Förfarandet är ineffektivt och kostsamt. I syfte att förenkla totalförsvarets utbyggnad har därför möjligheten att göra markavståenden till staten för totalförvarsändamål kompensationsgrundande enligt jordförvärvslagen identifierats som en möjlig lösning.

I uppdraget ingår att

- lämna nödvändiga författningsförslag,
- belysa och beakta tillämplig EU-rätt vid utformningen av förslagen,
- vid behov inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter, organisationer och andra aktörer,
- beakta för uppdraget relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

3.2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete inleddes i april 2026 och har bedrivits av en bokstavsutredare och en ämnessakkunnig som har arbetat som utredningssekreterare.

Under genomförandet av uppdraget har löpande dialoger förts med Fortifikationsverket som även har bidragit med underlag till utredningen. Dialoger har även förts löpande med Jordbruksverket som bland annat har bidragit med ärendestatistik från länsstyrelserna och den egna myndigheten. Vidare har upplysningar inhämtats från Statens fastighetsverk, med anledning av deras uppdrag som fastighetsförvaltare för staten, samt ansvariga för frågor om statliga fastighetsförvaltande myndigheter på Finansdepartementet.

Utredningen har även beaktat Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens rapport och redovisning om förslag till ändrade regler om markavståenden enligt jordförvärvslagen.³

De författningsförslag som utredningen lämnar föreslås träda i kraft den 1 juli 2027 varför författningsförslagen utgår från de beslutade ändringarna i jordförvärvslagen genom SFS 2026:287 som träder i kraft den 1 januari 2027.

3.3 Innehåll och disposition

Promemorian är indelad i elva kapitel. I kapitel 1 redovisas utredningens författningsförslag. Kapitel 2 innehåller promemorians förord.

Uppdraget, dess genomförande och promemorians innehåll och disposition beskrivs i kapitel 3.

³ Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag (LI2026/00492).

Kapitel 4 är promemorians viktigaste kapitel som innehåller utredningens överväganden och förslag i uppdragets alla delar samt ett alternativt förslag och andra lösningar eller komplement till förslagen.

Kapitel 5 till 9 utgör bakgrundskapitel som ger en djupare kunskap inom de relevanta områdena.

I kapitel 5 beskrivs Fortifikationsverkets förvärv av mark som det sker i dag med de problem och utmaningar som förfarandet innebär.

I kapitel 6 beskriver vi totalförsvarets olika delar och behov.

Kapitel 7 innehåller en beskrivning av jordförvärvslagen, dess syfte och markägarbalansen samt annan lagstiftning som kan möjliggöra tillgången till fastigheter för totalförvarsändamål.

I kapitel 8 redogör vi för tidigare utredningar av intresse för vårt uppdrag.

I kapitel 9 beskriver vi de grundläggande fri- och rättigheterna enligt regeringsformen och Europakonventionen samt EU-rätten och förutsättningarna för att författningsändringarna ska vara förenliga med dessa.

I kapitel 10 analyseras konsekvenserna av utredningens förslag och kapitel 11 innehåller författningskommentar.

4 Överväganden och förslag

I detta kapitel presenteras utredningens överväganden och förslag i uppdragets samtliga delar.

Inledningsvis beskrivs det aktuella problemet som förslaget ska lösa. Därefter behandlas utredningens förslag om att jordförvärvslagen (1979:230) ska ändras så att markavståenden till staten för totalförsvarsändamål ska bli kompensationsgrundande.

När möjligheten att tillgodoräkna markavståenden för naturvårdsändamål som kompensationsgrund infördes utgick lagstiftaren från att den skulle få begränsad betydelse för markägarbalansen. Erfarenheterna visar dock att sådana avståenden har kommit att användas i större utsträckning än vad som då förutsågs.⁴ Mot den bakgrunden har Jordbruksverket och Skogsstyrelsen föreslagit att begränsa de kompensationsgrundande avståendena till sådana som medför att äganderätten övergår och att framtida avståenden inte längre ska vara kompensationsgrundande. Utredningen anser att förslagen är väl underbyggda. Vidare kan de genomföras utan att det inverkar negativt på markförvärven för totalförsvarsändamål. Mot den bakgrunden innehåller även vårt huvudförslag ändringarna att endast avståenden där äganderätten övergår ska vara kompensationsgrundande och att framtida avståenden inte längre ska vara kompensationsgrundande. Detta påverkar hela 6 § första punktens tillämpning och får följder inte bara för avståenden till staten för totalförsvarsändamål utan även för avståenden till fysisk person och till staten för naturvårdsändamål varför övervägandena hanterar även dessa aspekter.

Vidare lämnas överväganden om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser för samtliga författningsändringar i förslaget samt vilka konsekvenser förslagen får för markägarbalansen. Därefter behandlas förslagets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter samt EU-rätten.

Avslutningsvis lämnas överväganden och förslag kring det alternativa förslaget samt den andra lösning eller komplement till de föreslagna författningsändringarna som utredningen uppmärksammat men som ligger utanför uppdraget.

4.1 Hinder för markförvärv för totalförsvarsändamål

Totalförsvaret omfattar både det militära och det civila försvaret, vilket beskrivs närmare i avsnitt 6.1. Med totalförsvarsändamål avses i detta sammanhang förvärv av mark och fastigheter som behövs för verksamhet inom det militära eller civila försvaret. Mot bakgrund av det försämrade omvärldsläget och de beslutade förstärkningarna av totalförsvaret har behovet av sådana markförvärv ökat.⁵

Som redogörs för i avsnitt 5.1 är det främst Fortifikationsverket som tillgodoser försvarets behov av fastigheter, vilket sker utifrån

⁴ Regeringsbeslut 2025-04-16, LI2024/01395, LI2025/00839.

⁵ Försvarsbeslutet 2025–2030, prop. 2024/25:3.

Försvarsmaktens behovsbedömning och gällande försvarsbeslut. Det behov som Fortifikationsverket tillgodoser avser framför allt mark för militär infrastruktur, såsom övnings- och skjutfält, varför lantbruksegendom⁶ ofta kommer i fråga. När Fortifikationsverket förvärvar lantbruksegendom från juridiska personer ställer säljaren ofta som villkor att få ersättningsmark genom byte eller överlåtelse. Skälet är att säljaren annars kan ha svårt att ersätta den avyttrade egendomen, eftersom förvärv från fysiska personer eller dödsbon kräver förvärvstillstånd. Som framgår av avsnitt 5.1.1 genomför Fortifikationsverket därför regelmässigt fastighetsaffärer i flera led för att tillgodose säljarens krav på ersättningsmark. Förfarandet är både tidskrävande och kostsamt.

När Fortifikationsverket förvärvar lantbruksegendom krävs inte något förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen vilket däremot krävs om en juridisk person förvärvar sådan egendom från bl.a. en fysisk person.⁷ Mot bakgrund av behovet av att stärka det militära och civila försvaret har myndigheten i stort sett upphört att avyttra egna fastigheter. Konsekvensen är att Fortifikationsverket i många fall inte kan erbjuda ersättningsmark vid förvärv från juridiska personer. Detta medför att anskaffningen av den mark som behövs blir mer omfattande. Situationen uppstår både vid förvärv av ny mark och vid köp av mark som myndigheten tidigare har arrenderat. Vid myndighetens förvärv av ersättningsmark har dessutom mark förvärvats i sådan omfattning att den, med hänsyn till både areal och produktionsförmåga, kan kompensera säljaren. Detta går längre än kravet enligt 6 § första punkten jordförvärvslagen, som endast innebär att den mark som avstås ungefär ska motsvara den egendom som avses med förvärvet i fråga om produktionsförmåga.

Förfarandet förlängs ytterligare av att överlåtelser av ersättningsmarken ofta kräver regeringens eller riksdagens godkännande. Regeringen har genom förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. och förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket delegerat viss beslutanderätt till Fortifikationsverket om överlåtelser av fast egendom. För överlåtelser av fastigheter med ett värde över 20 miljoner kronor krävs dock regeringens godkännande. Om fastighetens värde överstiger 75 miljoner kronor krävs i stället riksdagens godkännande.⁸

Ett annat sätt att hantera kravet på kompensation är att ersättning som överstiger marknadsvärdet lämnas vid förvärvet i syfte att kompensera för minskningen av mark i fastighetsbeståndet hos den juridiska personen. Förfarandet förutsätter att myndigheten beslutar om avsteg från kravet på affärsmässighet i enlighet med gällande bestämmelser i budgetlagen (2011:203). Som beskrivs närmare under avsnitt 5.1.1. får sådana beslut under vissa omständigheter fattas enligt Fortifikationsverkets regleringsbrev. Såvitt vi har kunnat utreda används möjligheten enbart i begränsad utsträckning. Det beror dels på att undantag från affärsmässighet endast får göras i särskilt motiverade fall, dels på att undantagen omfattas av

⁶ Lantbruksegendom innefattar enligt 1 § jordförvärvslagen fast egendom som är taxerad som lantbruksenhet, eller har ombildats eller nybildats för ändamålet jordbruk eller skogsbruk men som ännu inte varit föremål för fastighetstaxering.

⁷ Se 3 § första stycket 2 och 4 § första stycket 3 jordförvärvslagen.

⁸ Se 8 kap. 2 § budgetlagen.

beloppsgränser. För vissa markägare är markinnehavet dessutom så viktigt att ekonomisk ersättning inte är ett tillräckligt alternativ.

4.2 Huvudförslag

4.2.1 Totalförsvarsändamål ska bli kompensationsgrundande

Förslag

Jordförvärvslagen (1979:230) ska ändras så att markavståenden till staten för totalförsvarsändamål ska bli kompensationsgrundande.

Utredningens förslag är att jordförvärvslagen (1979:230) ändras så att markavståenden till staten för totalförsvarsändamål blir kompensationsgrundande. Förslaget innebär således att den juridiska personen själv kan anskaffa ersättningsmark och ansöka om förvärvstillstånd med stöd av sitt markavstående till staten.

Möjligheten att medge förvärvstillstånd finns redan i dag vid markavståenden till fysiska personer och vid avståenden till staten för naturvårdsändamål enligt 6 § jordförvärvslagen. Det är lämpligt att ändringen avseende markavståenden till staten för totalförsvarsändamål görs genom ett tillägg till den bestämmelsen. Rent lagtekniskt införs en ny punkt i uppräknningen i bestämmelsen, 6 § 1 c jordförvärvslagen, där det anges till staten för totalförsvarsändamål.

För Fortifikationsverket innebär förslaget att myndigheten inte längre behöver anskaffa ersättningsmark från en fysisk person för att därefter överlåta den till en juridisk person som kompensation för ett markavstående. Förslaget innebär i stället att den juridiska personen själv genomför kompensationsförvärvet och ansöker om förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen. De markförvärv som ligger till grund för kompensationen sker redan i dag genom Fortifikationsverkets anskaffning och överlåtelse av ersättningsmark. Förslaget reglerar därför i huvudsak ett redan förekommande förfarande och förändrar främst hur kompensationen genomförs, inte omfattningen av de markförvärv som redan sker. Den påverkan på markägarbalansen som kan följa av sådana förvärv uppkommer därmed redan inom ramen för dagens ordning. Genom att överlåtelser av ersättningsmark inte längre behöver genomföras minskar behovet av regeringens eller riksdagens godkännande enligt reglerna om överlåtelse av statlig egendom. Förslaget bedöms därför minska Fortifikationsverkets administrativa kostnader och förkorta handläggningstiderna, vilket kan bidra till en mer effektiv utbyggnad av totalförsvaret. Eftersom någon överlåtelse av ersättningsmark inte längre kommer ske behöver Fortifikationsverket inte begära regeringens eller riksdagens godkännande för sådana överlåtelser. Ändringen kommer därför att bespara myndigheten tid gällande handläggning och kostnader. Myndigheten kommer därmed kunna genomföra fler förvärv på kortare tid än innan vilket underlättar utbyggnaden av totalförsvaret. Förslaget bidrar på så vis till en enkel, snabb och kostnadseffektiv

handläggning utan att rättssäkerheten eftersätts, vilket är en utgångspunkt för handläggningen enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900).

I dag sker Fortifikationsverkets överlåtelse med stöd av 4 § 3 jordförvärvslagen. Det innebär att juridiska personer endast behöver ansöka om förvärvstillstånd och betala en ansökningsavgift när fastigheterna är belägna i glesbygd eller omarronderingsområden. Överlåtelse av ersättningsmark vid Fortifikationsverket förvärv har därmed i stor utsträckning skett utan krav på förvärvstillstånd i dag. Förslaget innebär att samtliga sådana förvärv i stället ska omfattas av krav på förvärvstillstånd. Det innebär att det därmed tillkommer en ansökningsavgift när juridiska personer förvärvar mark från fysisk person när avstående görs till staten för totalförsvarsändamål. Detta ligger i linje med lagstiftarens intention att juridiska personers förvärv från fysiska personer ska omfattas av en tillståndsprövning. Konsekvenserna av detta beskrivs närmare under avsnitt 10.3.4. Ändringen innebär därmed att dessa fastighetsöverlåtelse ska hanteras på samma sätt som andra kompensationsgrundande avstående.

Begreppet totalförsvarsändamål ska användas

När det gäller ändamålet har begreppet totalförsvarsändamål valts. I den delen har en avvägning gjorts mellan att begränsa tillämpningsområdet till försvarsändamål, vilket främst tar sikte på militära behov, och att låta bestämmelsen omfatta totalförsvarsändamål som även innefattar civila behov inom totalförsvaret. Som redogörs för i avsnitt 6.1. har begreppet totalförsvarsändamål en bred innebörd och omfattar all verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvarets behov förändras dessutom över tid och måste bedömas utifrån rådande förutsättningar. Behovet av markförvärv förväntas även minska i takt med att utbyggnaden av totalförsvaret genomförs och de aktuella behoven tillgodoses. Vilken egendom som kan komma i fråga för totalförsvarsändamål får därför ytterst avgöras genom en bedömning i det enskilda fallet.

Fortifikationsverkets uppdrag består i huvudsak av att förvärva fastigheter för militära behov, varför försvarsändamål skulle vara tillräckligt. I dagsläget är det främst svårigheterna vad gäller markförvärv för det militära försvarets behov som har uppmärksamats. Det kan dock inte uteslutas att även andra myndigheter kan behöva förvärva lantbruksegendom för civila verksamheter för att tillgodose totalförsvarets behov av infrastruktur. Som det redogörs för i avsnitt 6.2 har såväl Fortifikationsverket som Statens fastighetsverk till utredningen uppgett att det inte kan uteslutas att ett behov av att förvärva fastigheter även för det civila försvarets behov kan uppkomma. Mot denna bakgrund bedöms en begränsning till försvarsändamål vara alltför snäv, eftersom det riskerar att utesluta markförvärv som är nödvändiga för andra delar av totalförsvaret. Detta måste dock vägas mot jordförvärvslagens huvudsakliga syften som är att bevara markägarbalansen mellan fysiska och juridiska personer. Som beskrivs i avsnitt 7.1.1 innebär kärnan i markägarbalansen att andelen bolagsägd jordbruks- och skogsbruksmark inte ska öka i förhållande till andelen privatägd mark. Utredningens bedömning är dock att förslaget inte medför någon påtaglig ytterligare påverkan på markägarbalansen. De markförvärv som förslaget tar sikte på sker redan idag genom Fortifikationsverkets förvärv och överlåtelse av ersättningsmark. Förslaget innebär därför främst

att ett redan existerande förfarande regleras uttryckligen i jordförvärvslagen.

Det kan i sammanhanget konstateras att skyddet för totalförsvarsintresset i dag ofta aktualiseras först då intresset redan är representerat på en plats, exempelvis i närheten av regementen och anläggningar inom det militära beståndet. Vid etablering och exploatering av och på nya platser saknas motsvarande skydd eller förtursregler för försvarsintresset. Att försvars- eller totalförsvarsändamål införs som ett incitament för juridiska personer att avstå mark till staten i jordförvärvslagen stärker därmed försvarsintresset. Ett mål i regeringens säkerhetsstrategi är att stärkandet av den nationella säkerheten ska tillmätas stor betydelse när avvägningar och prioriteringar mellan olika samhällsintressen görs. Av särskild betydelse är den pågående uppbyggnaden av totalförsvaret. För att möta de behov som föreligger måste uppbyggnaden särskilt genomföras skyndsamt och pragmatiskt vilket bland annat innebär att regelverk och processer som hindrar uppbyggnaden ska identifieras och effektiviseras.⁹ Sammantaget bedöms därför att begreppet totalförsvarsändamål på ett ändamålsenligt sätt tillgodoser statens behov av en effektiv utbyggnad av totalförsvaret utan att det går emot jordförvärvslagens syfte att värna markägarbalansen.

Handläggningen

Överväganden har också gjorts av om särskilda myndigheter ska anges eller om ändamålet ska styra vilka statliga myndigheter överlåtelser kan ske till. Fast egendom får inte förvärfvas och förvaltas av andra än fastighetsförvaltande myndigheter. Regeringen beslutar om vilka myndigheter som ska förvalta fastigheter vilket framgår av 3 och 4 §§ förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. En myndighet kan därför inte förvärva fastigheter för statens räkning till försvars- eller totalförsvarsändamål utan beslut från regeringen. Det föreligger därför inget behov av att närmare peka ut någon särskild myndighet som avstående av mark får ske till enligt jordförvärvslagen utan det får anses följa av den förvärvande myndighetens uppdrag och instruktioner. Det kan i sammanhanget noteras att bestämmelsen om kompensationsgrundande avståenden till staten för naturvårdsändamål är utformad på samma sätt.

Av samma skäl som redovisats ovan bedömer utredningen att det inte finns något behov av att uppställa särskilda kvalifikationskrav för förvärv som sker för totalförsvarsändamål. Frågan om när ett fastighetsförvärv är motiverat för att tillgodose sådana behov bör i stället avgöras av de fastighetsförvaltande myndigheterna inom ramen för deras uppdrag, ansvar och verksamhetsplanering.

Slutligen görs överväganden beträffande prövningen av tillståndsärendena. Dessa överväganden leder samtidigt till bedömningen att någon närmare definition eller avgränsning av begreppet totalförsvarsändamål inte behövs. Vid prövningen enligt 6 § 1 jordförvärvslagen ska särskilt beaktas om den juridiska personen har avstått lantbruksegendom som i fråga om produktionsförmåga ungefär motsvarar den egendom som avses med förvärvet. Förslaget innebär att ett sådant avstående kan tillgodoräknas om

det sker vid förvärvstidpunkten eller har skett under de fem år som föregått förvärvet. Femårsregeln innebär således att tidigare avstående inom denna tidsperiod får beaktas vid tillståndsprövningen. Överlåtelseavtal för avstående och för kompensationsförvärvet bör ligga till grund för förvärvsprövningen. Av överlåtelseavtalet för avstående framgår till vilken statlig myndighet äganderätten har överlåtits och när avstående skedde. Av 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap framgår att totalförsvar är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Det omfattar i fred alla åtgärder som behövs för att förbereda samhället för krig. Vidare styrs myndigheternas uppdrag främst av deras instruktioner. Av instruktionerna framgår således om en myndighet har i uppdrag att förvalta och förvärva fastigheter och i så fall för vilket ändamål. Mot denna bakgrund bör totalförsvarsändamål inte närmare definieras i jordförvärvslagen. En närmare definition riskerar dessutom att inskränka begreppets tillämpningsområde och minska möjligheten att över tid anpassa det till nya eller förändrade behov inom totalförsvaret. Det bör i stället ankomma på den eller de förvärvande myndigheterna att avgöra om förvärvet sker för sådana ändamål. Någon närmare bedömning av om rekvisitet totalförsvarsändamål är uppfyllt ska därför inte göras av prövningsmyndigheten. Genom den delen av prövningen ska myndigheten endast fastställa att ett kompensationsgrundande avstående har skett. Bedömningen bör exempelvis kunna grundas på vilken myndighet som har förvärvat marken och den myndighetens uppdrag. Det bör därmed normalt inte uppstå några svårigheter för prövningsmyndigheten att fastställa att kravet är uppfyllt. Om det i enskilda fall inte går att fastställa att ett kompensationsgrundande avstående har skett bör prövningsmyndigheten inhämta kompletterande uppgifter från den förvärvande myndigheten. Denna kontroll bedöms inte medföra någon administrativt betungande del i handläggningen.

Prövningsmyndigheterna bör tillsammans ta fram gemensamma rutiner som stärker förutsättningarna för en enhetlig och ändamålsenlig handläggning av ärenden om markavstående till staten för totalförsvarsändamål. Redan i dag genomförs samordnade möten mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna som syftar till att skapa enhetliga rutiner och likriktad tillämpning.

4.2.2 Äganderätten ska övergå

Förslag

Endast markavstående som innebär att äganderätten till fastigheten övergår till förvärvaren ska vara kompensationsgrundande.

Inledningsvis ska nämnas att denna författningsändring påverkar tillämpningen av hela 6 § 1 jordförvärvslagen. Den påverkar därför inte bara överlåtelser till staten för totalförsvarsändamål utan även avstående till fysisk person och till staten för naturvårdsändamål. Följderna för avstående till fysisk person och till staten för naturvårdsändamål hanteras under eget avsnitt nedan.

Enligt 6 § 1 jordförvärvslagen får en juridisk person tillgodoräkna sig mark som denne avstår. Genom praxis har bestämmelsen tolkats så att även juridiska personer som upplåter mark för naturvårdsändamål för all framtid kan få tillgodoräkna sig upplåtelsen som ett kompensationsgrundande avstående enligt jordförvärvslagen. Samtidigt kvarstår äganderätten till den upplåtna marken och markägaren får även intrångsersättning.¹⁰ Avståndet sker i de fallen genom t.ex. ett beslut om nyttjanderättsupplåtelse vid bildande av ett naturreservat. Beslutet skyddar området för all framtid. Sådana upplåtelser kan därmed utgöra kompensationsgrundande avståenden trots att något formellt avstående av äganderätten inte sker. Den som upplåter marken kan därmed, utöver ersättning, tillgodogöra sig ytterligare fördelar genom att kvarstå som ägare och dessutom göra kompensationsförvärv av mark från fysiska personer eller dödsbon.

Avtal om jordbruksarrende, som huvudsakligen avser jordbruksmark men i vissa fall även kan omfatta skogsmark, ska enligt 9 kap. jordabalken (1970:994) ingås för bestämd tid. Sådana upplåtelser har därför av prövningsmyndigheterna inte ansetts utgöra kompensationsgrundande avståenden men frågan har inte prövats av domstol. Av 7 kap. 5 § jordabalken framgår de maximala upplåtelsetiderna för olika nyttjanderätter. I regel har även nyttjanderätter som upplåts för någons livstid en maximitid eftersom det bör finnas skillnader mellan upplåtelse av mark och överlåtelse.¹¹ Enligt den praxis som beskrivs ovan följer dock att upplåtelser som faktiskt innebär att bolaget permanent förlorar rådigheten över marken bör kunna beaktas. Det kan därför inte uteslutas att även andra nyttjanderätter än sådana som sker för naturvårdsändamål i framtida prövningar kan komma att godtas som kompensationsgrundande avståenden.¹² En sådan utveckling riskerar att göra regelverkets tillämpningsområde mindre tydligt och därmed minska förutsebarheten. Den får även betydelse för markägarbalansen. Det har varit mycket fördelaktigt för juridiska personer att behålla äganderätten och i stället upplåta marken, eftersom de har fått både intrångsersättning samt ett schablonpåslag om 25 procent och samtidigt tillåtits kompensationsförvärva. Att det varit så förmånligt har bidragit till att markägarbalansen påverkats negativt. Sammantaget talar detta för att tydligare avgränsa vilka avståenden som ska vara kompensationsgrundande. Endast avståenden som innebär att äganderätten övergår bör därför läggas till grund för kompensationsförvärv. En sådan ordning bedöms ge tillräcklig kompensation samtidigt som den främjar en mer rättssäker, enhetlig och förutsebar tillämpning.

Enligt de uppgifter som lämnats till utredningen förvärvar Fortifikationsverket normalt fastigheter för totalförsvarsändamål med äganderätt. En begränsning av kompensationsförvärv till fall där äganderätten övergår bedöms därför inte utgöra något hinder för sådana förvärv. Utredningen föreslår därför att endast markavståenden som innebär en övergång av äganderätten ska vara kompensationsgrundande. Därmed ska en juridisk person få förvärva lantbruksegendom från en fysisk person eller ett dödsbo om den till en fysisk person eller till staten för naturvårds- eller

¹⁰ Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 februari 2015 i målnummer 2251–14.

¹¹ Se Jensen, Jordabalken 7 kap. 5 §, Karnov (JUNO) (besökt 2026-06-04).

¹² Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag (LI2026/00492) s. 23.

totalförsvarsändamål avstår eller har avstått äganderätten till lantbruksegendom. Förslaget ligger i linje med de förslag som tidigare presenterats av Jordbruksverket och Skogsstyrelsen.

Konsekvenser för kompensationsgrundande avståenden till staten för naturvårdsändamål och till fysisk person

Som framgår av avsnitt 8.2. har Jordbruksverket och Skogsstyrelsen nyligen utrett kompensationsgrundande avståenden till staten för naturvårdsändamål och bl.a. föreslagit att endast markavståenden som innebär en övergång av äganderätten ska vara kompensationsgrundande. Av redovisningen framgår att endast cirka 15 procent av de kompensationsgrundande avståenden till staten som genomförts under den senaste tioårsperioden skett genom överlåtelse av mark, det vill säga genom att äganderätten har övergått. Merparten av avståendena har i stället skett genom upplåtelser. Gällande regelverk och tillämpning får därför till följd att markägare ofta väljer att behålla äganderätten till lantbruksegendomen och i stället upplåter den till staten för naturvårdsändamål. Förfarandet ger idag både rätt till inträngsersättning samt möjlighet till kompensationsförvärv. En sådan ordning riskerar på sikt att öka antalet markavståenden till staten och kan därmed antas leda till en påverkan i markägarbalansen på ett sätt som strider mot lagens syfte. Myndigheterna konstaterar att det ur markägarbalansens perspektiv saknar betydelse om marken upplåts till staten eller om äganderätten avstås. Däremot har de identifierat att den föreslagna ändringen kan ha en dämpande effekt för påverkan av markägarbalansen.

Även om den föreslagna ändringen medför att upplåtelser inte längre kan tillgodoräknas som kompensationsgrundande avståenden enligt jordförvärvslagen, påverkas inte markägarens möjlighet att behålla äganderätten till marken och även i fortsättningen upplåta marken. Rätten till inträngsersättning, inklusive ett schablonpåslag om 25 procent, kvarstår liksom möjligheten att då behålla andra rättigheter som är knutna till marken, exempelvis jakt- och fiskerättigheter.¹³

En begränsning till avståenden som innebär att äganderätten övergår medför ingen förändring i ärenden som avser kompensationsgrundande avståenden till fysiska personer. Sådana upplåtelser utgör jordbruksarrenden, dvs. nyttjanderätter där arrendatorn får använda marken för jordbruksändamål utan att äganderätten till marken övergår. Som redogjorts för ovan är arrenden som omfattas av jordabalkens regler tidsbegränsade och godtas inte av prövningsmyndigheterna som kompensationsförvärv.

¹³ Inträngsersättningen utgår från expropriationslagens bestämmelser vilket innebär ersättning för den marknadsvärdeminskning som fastigheten drabbas av. Vid inträngsersättning med bibehållen äganderätt utgår därför en ersättning för den marknadsvärdeminskning som egendomen drabbas av samt ett extra schablonpåslag om 25 procent.

4.2.3 Framtida avståenden ska inte längre vara kompensationsgrundande

Förslag

Framtida markavståenden ska inte längre vara kompensationsgrundande.

Även denna författningsändring påverkar tillämpningen av hela 6 § 1 jordförvärvslagen och får därför följder inte bara för avståenden till staten för totalförsvarsändamål utan även för avståenden till fysisk person och till staten för naturvårdsändamål. Följderna för avståenden till fysisk person och till staten för naturvårdsändamål hanteras under eget avsnitt nedan.

Enligt gällande jordförvärvslagstiftning behöver kompensationsmarken inte ha avståtts när förvärvet sker. Avgörande är i stället att förvärvaren vid den tidpunkten kan antas komma att avstå mark. Förutsättningen är att det planerade avståendet kan anses vara överblickbart vid tidpunkten för förvärvet.¹⁴ Om det införs ett krav på att äganderätten ska övergå, framstår det samtidigt som nödvändigt att ta bort möjligheten till kompensationsförvärv vid avståenden som ännu inte har genomförts. Jordförvärvslagen möjliggör i dag att förvärvstillstånd grundas på antaganden om framtida avståenden. Samtidigt saknas bestämmelser om att tillstånden kan villkoras eller återkallas. Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer utgör förvärvstillstånd ett gynnande beslut som inte kan ändras till nackdel för den enskilde utan särskilt stöd i lag. Detta innebär att tillståndet inte kan återkallas om det planerade markavståendet inte genomförs. Prövningsmyndigheterna kan inte heller förena tillståndet med villkor att avståendet ska genomföras genom överlåtelse eller fastighetsreglering. Möjligheterna att säkerställa att sådana åtaganden fullgörs är därmed begränsade, vilket kan försvåra en enhetlig tillämpning av regelverket.

Ändringen innebär alltså att endast lantbruksegendom som avstås i samband med förvärvet eller som har avståtts under de fem närmast föregående åren ska vara kompensationsgrundande. För att kunna ligga till grund för ett förvärvstillstånd enligt 6 § 1 jordförvärvslagen ska överlåtelseavtalet ha ingåtts eller fastighetsregleringen ha vunnit laga kraft senast när kompensationsförvärvet sker. Förslaget bidrar till ökad förutsebarhet, enklare handläggning och en mer enhetlig tillämpning vilket stärker rättssäkerheten.

Försvarsmaktens övnings- och skjutfält miljöprövas i enlighet med miljöbalkens bestämmelser. I ärenden där ett skjutfält ska utökas till en större fastighet krävs därför en förnyad tillståndsprövning enligt 9 kap. miljöbalken, vilket kan medföra att processen för det kompensationsgrundande avståendet förlängs. Det är framför allt i sådana situationer som framtida avståenden kan bli aktuellt gällande totalförsvarsändamål. Såvitt vi har kunnat utreda har den beskrivna situationen i dagsläget inte försvårat Fortifikationsverkets möjligheter att genomföra förvärv. Den föreslagna inskränkningen bedöms därför inte påverka Fortifikationsverket eller andra statliga myndigheters tillgång till mark.

I dagsläget samordnas Fortifikationsverkets förvärv av mark för kompensationsändamål tidsmässigt med myndighetens förvärv av mark för totalförsvarsändamål. Vid köp övergår äganderätten till en fastighet vid undertecknandet av köpekontraktet. Vid prövningen enligt 6 § jordförvärvslagen ska tidsfristerna beräknas med utgångspunkt i denna tidpunkt. För att ett markavstående ska beaktas bör överlåtelseavtalet därför ha ingåtts. Om marköverföringen i stället sker genom fastighetsreglering övergår äganderätten först när förrättningen vunnit laga kraft. En överenskomst om fastighetsreglering innebär inte att avståendet har genomförts, utan är endast ett steg i den process som leder fram till lantmäteriförrättningen. För att avståendet ska vara kompensationsgrundande bör därför lantmäteriförrättningen ha vunnit laga kraft.

Jordbruksverket och Skogsstyrelsen har föreslagit att bestämmelsen avgränsas till kompensationsförvärv som grundas på markavståenden som faktiskt har genomförts. Skälen för förslaget redovisas närmare nedan. Utredningen konstaterar att en sådan begränsning inte inverkar negativt på förslaget om att avståenden till staten för totalförsvarsändamål blir kompensationsgrundande och instämmer därför i myndigheternas bedömning.

Konsekvenser för kompensationsgrundande avståenden till staten för naturvårdsändamål och till fysisk person

Som framhållits av Jordbruksverket och Skogsstyrelsen kan den nuvarande ordningen leda till en oenhetlig tillämpning av regelverket. Detta kan innebära att sökande i likartade situationer får olika utfall i tillståndsprövningen, med konsekvenser för rättssäkerheten, likabehandlingen och förutsebarheten.¹⁵

Beträffande framtida avståenden till staten för naturvårdsändamål har myndigheterna också pekat på att det ofta råder osäkerhet kring kommande markavståenden. Bildandet av naturreservat är en flerårig process som omfattar flera steg och därför kan vara svår att överblicka vid tidpunkten för förvärvet. Eftersom prövningsmyndigheterna saknar möjlighet att förena ett förvärvstillstånd med återkallelseförbehåll kan tillstånd som grundas på framtida avståenden vara svåra att följa upp. Om överlåtelsen med äganderättsövergång därefter inte genomförs finns det begränsade möjligheter att ändra beslutet.

Myndigheterna konstaterar vidare att prövningsmyndigheterna är restriktiva med att lämna förvärvstillstånd när förutsättningen är att en framtida avyttring av lantbruksegendom ska ske till en fysisk person. Anledningen är att det inte finns några möjligheter att vidta åtgärder om försäljningen inte genomförs efter att tillståndet har lämnats.¹⁶

Den föreslagna ändringen innebär att juridiska personer inte längre kan åberopa ett planerat markavstående som grund för förvärvstillstånd innan avståendet har genomförts. Detta betyder dock inte att fastighetsägaren står utan ersättning under den tid en områdesskyddsprocess pågår. I dessa

¹⁵ Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag (LI2026/00492) s. 21.

¹⁶ Ibid.

fall tecknas ofta ett så kallat väntansavtal.¹⁷ Genom ett sådant avtal får fastighetsägaren en schablonersättning för den tid då skogen inom avtalsområdet inte får brukas i avvaktan på att en överenskommelse ingås för det slutliga områdesskyddet.

4.2.4 Ikraftträdandebestämmelser

Förslag

Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2027.

Författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt för att underlätta förvärv av mark för försvarets behov och bidra till en snabbare uppbyggnad av totalförsvaret. I sammanhanget kan nämnas att utredningens förslag kan behöva samordnas med beredningen av de nyligen framlagda förslagen från Jordbruksverket och Skogsstyrelsen om ändringar i 6 § jordförvärvslagen.

Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör de författningsändringar vi föreslår tidigast kunna träda i kraft den 1 juli 2027. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

4.2.5 Övergångsbestämmelser

Förslag

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för förvärv som har skett före ikraftträdandet. Detta gäller dock inte vid tillämpningen av bestämmelsen om avstående till staten för totalförsvarsändamål.

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att rättstillämparen ska tillämpa de regler som gäller vid tidpunkten för prövningen om inget annat föreskrivs. Det innebär att författningsändringarna, utan övergångsbestämmelser, ska tillämpas för prövningar av förvärvstillstånd som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft.

De författningsändringar som föreslås enligt huvudförslaget är att

1. markavståenden till staten för totalförsvarsändamål ska bli kompensationsgrundande,
2. det ska krävas att äganderätten till fastigheten övergår till fysisk person eller staten för de angivna ändamålen, och
3. framtida markavståenden ska inte längre vara kompensationsgrundande.

¹⁷ Väntansavtal är ett naturvårdsavtal som kan användas i väntan på en slutlig skyddsform. Avtalstiden är normalt två år och kan tecknas tidigast sex månader efter att Naturvårdsverket har beslutat att prioritera området/fastigheten för formellt områdesskydd. Se Naturvårdsverkets riktlinjer för tillämpning av väntansavtal s. 3.

Vårt förslag är att det ska införas en övergångsbestämmelse för de inskränkande författningsändringarna om äganderättens övergång och framtida markavståenden. Bestämmelsen innebär att de äldre bestämmelserna som gällde när kompensationsförvärvet genomfördes ska tillämpas vid den efterföljande prövningen om förvärvstillstånd. Den nya bestämmelsen om att markavståenden till staten för totalförsvarsändamål ska bli kompensationsgrundande bör däremot tillämpas från och med ikraftträdandet även vid prövningen av tidigare genomförda förvärv. Övergångsbestämmelsen begränsas alltså till ändringarna avseende äganderättsövergång och framtida avståenden. Nedan redogör vi för skälen för vårt förslag uppdelat på de tre författningsändringarna.

Markavståenden till staten för totalförsvarsändamål ska bli kompensationsgrundande

Vid prövningen enligt 6 § jordförvärvslagen ska särskilt beaktas om den juridiska personen har avstått lantbruksegendom som i fråga om produktionsförmåga ungefär motsvarar den egendom som avses med förvärvet. Någon uttrycklig reglering av hur mark som en juridisk person erhåller från staten eller någon annan juridisk person som kompensation ska beaktas finns däremot inte.

Den nu föreslagna ändringen innebär att markavståenden till staten för totalförsvarsändamål blir en ny kompensationsgrund vid prövningen av förvärvstillstånd. Till skillnad från de övriga föreslagna ändringarna påverkar den inte giltigheten av tidigare förvärv eller redan genomförda markavståenden. Förslaget innebär endast att ytterligare en kategori av markavståenden kan beaktas vid tillståndsprövningen. Behovet av övergångsbestämmelser är därför mindre framträdande än för de övriga förslagen.

Den nya regleringen är inte inskränkande utan utvidgar möjligheterna att få förvärvstillstånd. Om den skulle omfattas av samma övergångsregler som de övriga ändringarna skulle dess genomslag fördröjas eftersom markavståenden som skett före ikraftträdandet då inte skulle kunna beaktas. Något skyddsintresse som motiverar en sådan begränsning bedöms inte finnas och någon särskild övergångsbestämmelse bör därför inte införas.

Enligt gällande rätt får markavståenden beaktas under de fem närmast föregående åren från förvärvstidpunkten. Om någon övergångsbestämmelse inte införs innebär det att även markavståenden till staten för totalförsvarsändamål som har skett före ikraftträdandet kan läggas till grund för en senare tillståndsprövning, under förutsättning att avståendet ligger inom femårsfristen och att det inte redan har kompenserats.

Frågan om betydelsen av statlig kompensationsmark har behandlats i praxis.¹⁸ I målet prövades om en juridisk person som avstått mark till staten för naturvårdsändamål inom ramen för det s.k. ESAB-projektet¹⁹, och därmed redan kompenserats för avståendet med ersättningsmark, samtidigt kunde beviljas förvärvstillstånd med stöd av 6 § jordförvärvslagen för ytterligare förvärv av mark. Domstolen konstaterade att jordförvärvslagen saknar uttryckliga bestämmelser om hur kompensationsmark från staten ska beaktas vid bedömningen av en juridisk persons markbalans. Mot

¹⁸ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 2 februari 2023 i mål nr 3619–20.

¹⁹ Prop. 2009/10:169, Förändrat uppdrag för Sveaskog AB (publ).

bakgrund av lagstiftningens syfte fann domstolen dock att sådan mark ska vägas in vid prövningen. En juridisk person som redan har kompenserats fullt ut för ett markavstående kan därför inte tillgodoräkna sig samma avstående på nytt som grund för ytterligare förvärv. De nu föreslagna bestämmelserna är inte avsedda att ändra vad som redan gäller i detta avseende. Prövningsmyndigheten kan därför i vissa fall behöva bedöma om förvärvaren tidigare har erhållit kompensation för det aktuella markavståendet. Detta bör normalt framgå av handlingarna i ärendet. Om underlaget är ofullständigt eller om omständigheterna i övrigt är oklara kan kompletterande uppgifter inhämtas från den myndighet till vilken marken har avståtts. En motsvarande ordning tillämpas redan i fråga om markavståenden för naturvårdsändamål. Den föreslagna regleringen bedöms därför inte medföra några nämnvärda administrativa konsekvenser.

När markavståenden till staten för naturvårdsändamål blev kompensationsgrundande år 2005 infördes inte heller några övergångsbestämmelser. Detta talar för samma ordning i det nu aktuella fallet. Sammantaget bedöms den föreslagna ändringen inte medföra något behov av särskilda övergångsbestämmelser. Tvärt om är det angeläget att bestämmelsen kan tillämpas så snart som möjligt för att bidra till en snabbare uppbyggnad av totalförsvaret.

Äganderätten till fastigheten ska övergå

I rättstillämpningen har den nuvarande bestämmelsen tolkats så att även upplåtelser för all framtid kan utgöra kompensationsgrundande avståenden.²⁰ Tolkningen har motiverats med att den juridiska personen genom en sådan upplåtelse för all framtid förlorar rådigheten över marken och att en sådan överenskommelse inte motverkar lagens syfte i någon väsentlig mån jämfört med en överlåtelse. Någon faktisk äganderättsövergång har därför inte ansetts nödvändig för att ett avstående ska vara kompensationsgrundande.

När det gäller ändringen som innebär att ett kompensationsgrundande avstående förutsätter att äganderätten till marken övergår innebär förslaget en skärpning i förhållande till gällande rätt.

Utan en övergångsbestämmelse kommer de nya bestämmelserna att tillämpas vid prövningen av ansökningar om förvärvstillstånd som sker efter ikraftträdandet. En juridisk person som före ikraftträdandet har gjort ett kompensationsgrundande avstående genom en upplåtelse för all framtid kommer då inte längre att kunna tillgodoräkna sig detta avstående vid ett senare kompensationsförvärv där ansökan prövas efter att de nya bestämmelserna trätt i kraft. Om förvärvstillstånd vägras blir förvärvet enligt 11 § jordförvärvslagen ogiltigt och köpet får gå åter.

För att undvika sådana konsekvenser bör äldre bestämmelser gälla för förvärv som har skett före ikraftträdandet. Därigenom säkerställs att förvärvstillståndet prövas enligt de regler som gällde när förvärvet genomfördes. En sådan ordning är förutsebar och minskar risken för att handläggningstiden i det enskilda ärendet får betydelse för vilka regler som ska tillämpas.

Fortifikationsverket förvärvar normalt mark i syfte att överta äganderätten. När det gäller kompensationsgrundande avståenden som sker för totalförsvarsändamål framstår därför situationer där endast en upplåtelse har skett som mindre sannolika. När det gäller avståenden till staten för naturvårdsändamål förekommer däremot att juridiska personer träffar överenskommelser som innebär upplåtelser av mark utan att äganderätten övergår.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det införs en övergångsbestämmelse som innebär att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för förvärv som har skett före ikraftträdandet. Förslaget överensstämmer med de bedömningar som har gjorts i Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens rapport.²¹

Framtida markavståenden ska inte längre vara kompensationsgrundande

Även när det gäller ändringen som innebär att framtida markavståenden inte längre ska vara kompensationsgrundande finns det behov av en övergångsbestämmelse. Enligt nuvarande regelverk får en juridisk person tillgodoräkna sig lantbruksegendom som denne kan antas komma att avstå. Kompensationskravet behöver således inte vara uppfyllt vid tidpunkten för förvärvet utan kan uppfyllas senare.

Av tidigare förarbeten framgår att endast sådana framtida avståenden som är överblickbara vid tiden för förvärvet bör få tillgodoräknas. Avståndet ska alltså vara nära förestående, men det krävs inte att det redan har skett när förvärvet genomförs.²² En ansökan om förvärvstillstånd ska lämnas in inom tre månader från förvärvet. Utan en övergångsbestämmelse kan ett kompensationsförvärv ha genomförts under den äldre regleringen med utgångspunkt i att ett framtida avstående kommer att ske. Prövas ärendet om förvärvstillstånd först efter att de nya bestämmelserna har trätt i kraft kommer det framtida avståndet inte längre att vara kompensationsgrundande. Förvärvstillstånd kan då inte medges. Enligt 11 § jordförvärvslagen blir förvärvet ogiltigt om förvärvstillstånd vägras, vilket innebär att köpet får gå åter. För att undvika sådana konsekvenser bör äldre bestämmelser gälla för förvärv som har skett före ikraftträdandet. Det är också den lösning som förordas när det gäller lagändringen avseende kravet på att äganderätten ska övergå. Att knyta övergångsbestämmelsen till tidpunkten för kompensationsförvärvet framstår som naturligt eftersom det är förvärvet som utlöser skyldigheten att söka förvärvstillstånd och som riskerar att bli ogiltigt om tillstånd inte medges. En sådan ordning främjar även förutsebarheten och skyddar berättigade förväntningar hos den som genomfört ett förvärv i enlighet med den lagstiftning som gällde vid förvärvstidpunkten.

När det gäller kompensationsgrundande avståenden för totalförsvarsändamål är det mindre sannolikt att sådana ärenden kommer att ges in till prövningsmyndigheten före ikraftträdandet, mot bakgrund av att kompensationsgrunden är ny. Fortifikationsverket tillgodoser i dag de krav som ställs från juridiska personer om ersättningsmark när förvärven genomförs.

²¹ Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag (LI2026/00492) s. 21

²² Prop. 2004/05:53 s. 32.

Situationen bedöms endast uppkomma i de fall en juridisk person som tidigare har avstått mark till Fortifikationsverket, och därmed känner till processen, avser att göra ytterligare avståenden till myndigheten. Ett annat fall är när en tillståndsprocess enligt t.ex. miljöbalken drar ut på tiden och en juridisk person under processens gång förvärvar mark med avsikt att avstå mark därefter. För det fall de beskrivna situationerna uppstår ska även dessa förvärv prövas enligt äldre bestämmelser. Eftersom vi bedömt att avståenden som gjorts för totalförsvarsändamål till staten innan ikraftträdandet ska vara kompensationsgrundande ska förvärvet kunna tillgodoräknas som kompensationsgrundande även om avståendet förväntas ske i framtiden om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

Kompensationsgrundande avståenden till staten för naturvårdsändamål är däremot sedan länge etablerat. Det kan därför förutses att det vid ikraftträdandet kommer att finnas pågående ärenden där sökanden grundar sin rätt till kompensationsförvärv på framtida avståenden. Behovet av en övergångsbestämmelse gör sig därför främst gällande i dessa fall.

4.3 Alternativt förslag

Förslag

Jordförvärvslagen ska ändras så att markavståenden till staten för totalförsvarsändamål ska bli kompensationsgrundande.

Det alternativa förslaget innebär att avståenden som görs till staten för totalförsvarsändamål blir kompensationsgrundande utan att lagen i övrigt ändras. Rent lagtekniskt införs en ny punkt i uppräknningen i bestämmelsen, 6 § 1 c jordförvärvslagen, där det anges till staten för totalförsvarsändamål. Skälen för detta är samma som redogörs i avsnitt 4.2.1.

Genom att avståenden av lantbruksegendom till staten för totalförsvarsändamål läggs till i 6 § jordförvärvslagen utökas möjligheterna till kompensationsförvärv för juridiska personer. Lagändringen förenklar för Fortifikationsverket genom att den juridiska personen själv kan förvärva ersättningsmark och ansöka om förvärvstillstånd med stöd av markavståendet till staten.

Utredningen bedömer att även det alternativa förslaget är förenligt med jordförvärvslagens syfte att värna balansen mellan fysiska och juridiska personers markäggande. När juridiska personer i dag avstår mark till staten för totalförsvarsändamål sker kompensation ofta genom att Fortifikationsverket anskaffar och därefter överlåter ersättningsmark. Den påverkan på markägarbalansen som kan följa av sådana förvärv uppkommer därför redan inom ramen för dagens tillämpning. Det alternativa förslaget innebär främst att redan förekommande förfaranden regleras uttryckligen i jordförvärvslagen och blir föremål för dess ordinarie tillståndsprövning.

När reglerna om kompensationsgrundande avståenden för naturvårdsändamål infördes motiverades det med att den mark som var aktuell för ändamålet var försumbar.²³ Sedan dess har sådana avståenden ökat i

omfattning och Jordbruksverket och Skogsstyrelsen har därför föreslagit vissa begränsningar av reglerna om kompensationsgrundande avståenden.²⁴ Utredningen bedömer att dessa förslag är väl underbyggda och att de inte motverkar syftet att underlätta markförvärv för totalförsvarsändamål. Huvudförslaget har därför utformats i linje med dessa förslag och bedöms sammantaget utgöra den mest ändamålsenliga regleringen. Även det alternativa förslaget bedöms dock vara en möjlig lösning på det problem som uppdraget avser att hantera.

4.3.1 Ikraftträdandebestämmelser

Förslag

Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2027.

Författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt med hänsyn till att det är angeläget att underlätta förvärv av mark för totalförsvarsändamål och bidra till en snabbare uppbyggnad av totalförsvaret.

Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör de författningsändringar vi föreslår tidigast kunna träda i kraft den 1 juli 2027. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

4.3.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning

Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Den nu föreslagna ändringen innebär att markavståenden till staten för totalförsvarsändamål blir en ny kompensationsgrund vid prövningen av förvärvstillstånd. Förslaget innebär endast att ytterligare en kategori av markavståenden kan beaktas vid prövningen av förvärvstillstånd. Behovet av en övergångsbestämmelse är därför mindre framträdande. Denna ändring utvidgar möjligheterna att få förvärvstillstånd genom att fler markavståenden kan beaktas vid prövningen.

Enligt gällande rätt får en juridisk person tillgodoräkna sig markavståenden som har skett under de fem närmast föregående åren. Om någon övergångsbestämmelse inte införs innebär det att även markavståenden till staten för totalförsvarsändamål som har skett före ikraftträdandet kan beaktas vid en senare prövning av förvärvstillstånd, under förutsättning att avståndet ligger inom femårsfristen och att det inte redan har kompenserats på annat sätt.

Vid prövningen enligt 6 § jordförvärvslagen ska särskilt beaktas om den juridiska personen har avstått lantbruksegendom som i fråga om

²⁴ Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag (LI2026/00492) s. 22 ff.

produktionsförmåga ungefär motsvarar den egendom som avses med förvärvet. Någon uttrycklig reglering om hur erhållen kompensationsmark ska beaktas finns däremot inte. Betydelsen av sådan kompensationsmark har behandlats i praxis.²⁵ I målet prövades om en juridisk person som avstått mark till staten för naturvårdsändamål inom ramen för det s.k. ESAB-projektet, och därmed redan kompenserats för avståendet med ersättningsmark, samtidigt kunde beviljas förvärvstillstånd med stöd av 6 § jordförvärvslagen. Domstolen konstaterade att lagstiftningen saknar bestämmelser om att kompensationsmark som en juridisk person erhåller från staten ska avräknas vid bedömningen av den juridiska personens markbalans. Mot bakgrund av lagstiftningens syfte att reglera överlåtelse av lantbruks-egendom mellan fysiska och juridiska personer fann domstolen att sådan kompensationsmark ändå ska beaktas vid markbalansbedömningen. Sökanden ansågs ha blivit kompenserad fullt ut för den mark som den överlätit till staten och fick därmed inte tillgodoräkna sig markavståendet för att förvärva lantbruksegendom från fysiska personer med stöd av 6 § jordförvärvslagen. De förslag som lämnas nu är inte avsedda att innebära någon ändring i förhållande till vad som i dag gäller i fråga om kompensationsmark som en juridisk person erhåller från staten. När markavståenden till staten för naturvårdsändamål blev kompensationsgrundande 2005 infördes ändringen utan övergångsbestämmelser. Detta talar också för att några övergångsbestämmelser inte behövs i detta fall.

Avsaknaden av en övergångsbestämmelse innebär att prövningsmyndigheterna i vissa fall behöver bedöma om förvärvaren tidigare har erhållit kompensation från staten för det aktuella markavståendet. Detta kan normalt utläsas av handlingarna i ärendet. Om underlaget är ofullständigt eller om omständigheterna i övrigt är oklara kan kompletterande uppgifter inhämtas från Fortifikationsverket. Motsvarande ordning tillämpas redan i fråga om markavståenden för naturvårdsändamål, där uppgifter vid behov inhämtas från Naturvårdsverket. Den föreslagna ordningen bedöms inte medföra några nämnvärda administrativa konsekvenser. Det rör sig om ett begränsat antal ärenden och uppgifter som redan finns tillgängliga hos berörda myndigheter.

4.4 Konsekvenser för markägarbalansen

Bedömning

Författningsändringarna bedöms endast ha en begränsad påverkan på markägarbalansen mellan fysiska och juridiska personer och är därmed förenliga med jordförvärvslagens syften.

Vid bedömningen av förslagens konsekvenser för markägarbalansen är det viktigt att skilja mellan effekterna av de föreslagna författningsändringarna och effekterna av det förfarande som redan i dag tillämpas av Fortifikationsverket. När juridiska personer avstår mark till staten för totalförsvarsändamål kompenseras de redan i dag i många fall genom att

Fortifikationsverket anskaffar och överlåter ersättningsmark. Den påverkan på markägarbalansen som detta förfarande kan medföra uppkommer alltså redan enligt nuvarande ordning.

Förslagen innebär främst en kodifiering av ett redan förekommande förfarande. Den huvudsakliga förändringen är att kompensationsförvärv genomförs inom ramen för jordförvärvslagens ordinarie system i stället för genom att Fortifikationsverket anskaffar ersättningsmark. Skillnaden består därför främst i vem som genomför förvärvet, inte i att ytterligare mark överförs från fysiska till juridiska personer. Förvärven kommer samtidigt att omfattas av jordförvärvslagens tillståndsprövning, vilket ökar transparensen, förutsebarheten och möjligheten till kontroll.

Den militära infrastrukturen behöver byggas ut skyndsamt och tillgången till ändamålsenliga övnings- och skjutfält är av central betydelse för Forsvarsmaktens verksamhet.²⁶ Behovet av mark ska i stor utsträckning tillgodoses av Fortifikationsverket. Eftersom motsvarande markförvärv redan sker i dag bedöms förslaget endast i begränsad omfattning påverka den faktiska ägarbalansen mellan fysiska och juridiska personer. Behovet av markförvärv är dessutom i huvudsak kopplat till den pågående utbyggnaden av totalförsvaret och förväntas minska successivt i takt med att behoven tillgodoses.

Som framgår av avsnitt 8.2.2 har Jordbruksverket och Skogsstyrelsen även föreslagit förändringar i reglerna om kompensationsgrundande avståenden till staten för naturvårdsändamål som innebär att äganderätten ska övergå vid förvärv och att framtida avståenden inte längre ska vara kompensationsgrundande. Om dessa förslag genomförs kan antalet kompensationsgrundande förvärv minska, vilket bidrar till att upprätthålla den markägarbalans som jordförvärvslagen syftar till att värna.

Sammantaget bedömer utredningen att både huvudförslaget och det alternativa förslaget som framgår av avsnitt 4.3 är förenliga med jordförvärvslagens syfte att värna markägarbalansen. Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens förslag som innebär att äganderätten ska övergå och att framtida avståenden inte längre ska vara kompensationsgrundande framstår samtidigt som väl underbyggda och bedöms inte motverka syftet att underlätta markförvärv för totalförvarsändamål. Huvudförslaget har därför utformats i linje med dessa förslag. Kraven på att äganderätten ska övergå och att markavståendet faktiskt ska ha genomförts bidrar dessutom till ökad förutsebarhet, enklare handläggning och en mer enhetlig tillämpning.

4.5 Förslagen är förenliga med EU-rätten och de grundläggande fri- och rättigheterna

Bedömning

Förslagen är förenliga med EU-rätten och de grundläggande fri- och rättigheterna.

²⁶ Prop. 2024/25:34 s. 169.

Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med EU-rätten och de grundläggande fri- och rättigheterna enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Som framgår närmare av avsnitt 9.1 omfattas rätten att förvärva, använda eller förfoga över jordbruks- och skogsmark av principerna om fri rörlighet för kapital i artikel 63 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Som regel är alla restriktioner av kapitalrörelsen förbjudna. Till skillnad från vissa andra grundläggande friheter omfattar artikel 63 inte bara EU-medborgare utan även tredjelandsmedborgare. EU-domstolen har gjort tolkningen att begreppet restriktion avser alla åtgärder som begränsar investeringarna eller som kan hindra, avskräcka eller göra dem mindre attraktiva.

Samtidigt kan inskränkningar i möjligheten att fritt förvärva och överlåta egendom strida mot enskildas rättigheter. Genom 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen ges enskilda ett grundläggande skydd för sin egendom. Där slås fast att vars och ens egendom är tryggt genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Bestämmelsen har utformats mot bakgrund av Europakonventionens egendomsskydd.

Jordförvärvslagen syftar till att upprätthålla en ägarstruktur som främjar en långsiktig och hållbar användning av jordbruks- och skogsfastigheter. Detta utgör ett allmänintresse som tidigare har ansetts motivera de begränsningar av de grundläggande friheterna som lagen innebär. Det har också konstaterats att målsättningen inte kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder. Bestämmelserna om kompensationsförvärv har därför tidigare bedömts vara nödvändiga, proportionerliga och förenliga med EU-rätten.

Frågan för oss är om de nu föreslagna författningsändringarna innebär att lagens syfte utarmas på ett sätt som gör att regelverket som helhet inte uppfyller sitt syfte i förhållande till allmänintresset i och med att ett kompensationsgrundande ändamål läggs till och om ändringarna är proportionerliga till sitt syfte.

Förvärv för totalförsvarsändamål genomförs redan i dag. Förslaget reglerar därför främst ett redan förekommande förfarande och bedöms inte påverka markägarbalansen mellan fysiska och juridiska personer på ett sådant sätt att jordförvärvslagens syften motverkas. Även om behovet av markförvärv för totalförsvarsändamål för närvarande är stort förväntas detta behov successivt minska i takt med att det tillgodoses. Förslaget bedöms därför inte påverka markägarbalansen mellan fysiska och juridiska personer på ett sådant sätt att jordförvärvslagens syften motverkas. Regleringen är därmed fortsatt ägnad att uppnå lagens syften och går inte längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose det allmänintresse som lagstiftningen syftar till att skydda. Den är inte heller diskriminerande eftersom den gäller på samma sätt för svenska och utländska medborgare.

De kompletterande ändringar som föreslås i huvudförslaget, som innebär att äganderätten ska övergå och att framtida avstående inte längre ska vara kompensationsgrundande, ändrar inte den bedömningen. Genom kravet på faktisk äganderättsövergång säkerställs ett tydligare samband

mellan det allmänintresse som motiverar bestämmelsen och det kompensationsförvärv som därefter genomförs. Ändringen som innebär att markavståendet faktiskt ska ha ägt rum påverkar inte möjligheten att förvärva mark eller att genomföra markavståenden som sådana. Det reglerar endast vid vilken tidpunkt ett sådant avstående kan åberopas som grund för förvärvstillstånd. Genom ändringen blir regeln dessutom klarare, tydligare och tillämpningen mer förutsebar.

Kravet på förvärvstillstånd innebär en begränsning för ägare av lantbruksegendom att fritt förfoga över sin egendom och utgör därmed ett ingrepp i egendomsskyddet, såsom det kommer till uttryck i Europakonventionen. Förslaget innebär en ny möjlighet för juridiska personer att tillgodoräkna sig markavståenden till staten som grund för kompensationsförvärv. Utredningen bedömer att förändringen inte är av sådan betydelse att tidigare bedömningar av jordförvärvslagens förenlighet med egendomsskyddet behöver omprövas.

Sammantaget bedöms både huvudförslaget i avsnitt 4.2 och det alternativa förslaget i avsnitt 4.3 vara motiverade av angelägna allmänna intressen, proportionerliga och därmed förenliga med EU-rätten samt de grundläggande fri- och rättigheterna.

4.6 Övriga lösningar som ligger utanför uppdraget eller som vi valt att inte lämna författningsförslag för

Utredningens uppdrag har varit att analysera och lämna förslag på hur jordförvärvslagen kan ändras för att göra markavståenden till staten för totalförsvarsändamål kompensationsgrundande. Under arbetet har vi även uppmärksammat en alternativ eller kompletterande lösning och ett scenario som har nära anknytning till uppdraget men som ligger utanför dess avgränsning. Dessa behandlas därför endast översiktligt och utan några författningsförslag. Det gäller dels ett möjligt Sveaskogsprogram för totalförsvarsändamål, dels det scenario som följer av Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens förslag om att avståenden till staten för naturvårdsändamål inte längre ska vara kompensationsgrundande.

4.6.1 Sveaskogsprogram för totalförsvarsändamål

Sveaskog äger drygt 14 procent av Sveriges skogsmark. Markinnehavet är till stor del koncentrerat till norra Sverige även om de äger mark i hela landet. En stor del av Fortifikationsverkets förvärv av bl.a. mark till övnings- och skjutfält sker redan i dag från Sveaskog. Ett beslut om avsättning av mark för totalförsvarsändamål kan vara ett effektivt och förutsebart sätt att uppnå önskad effekt för totalförsvaret utan att det samtidigt bidrar till förskjutningar i markägarbalansen. Överlåtelse av mark från Sveaskog till andra juridiska personer påverkar inte markägarbalansen i den mening som avses i jordförvärvslagstiftningen, eftersom marken även efter överlåtelsen ägs av en juridisk person. Någon överföring av mark från fysiska till juridiska personer sker därmed inte.

När det statliga skogsbolaget Sveaskog bildades 1999 följde ett åtagande från bolagiseringen av Domänverket att medverka i markbytesaffärer och tillhandahålla ersättningsmark för samhällsnyttiga ändamål, exempelvis infrastrukturprojekt och skydd av värdefull natur.²⁷

Ett alternativ eller ett komplement till ändringar i jordförvärvslagen är därför att regeringen beslutar om ett särskilt skogsprogram för Sveaskog för totalförvarsändamål. Det finns flera tidigare exempel på sådana lösningar. Inom ESAB-paketet (Ersättningsmark i Sverige AB)²⁸ överförde Sveaskog stora arealer produktiv skogsmark till staten för att användas som ersättningsmark vid markbyten i syfte att öka arealen formellt skyddad skog.

En liknande modell användes inom ramen för genomförandet av propositionen *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund*.²⁹ Naturvårdsverket fick därefter i juli 2022 ett regeringsuppdrag som bestod av två delar; Sveaskogsprogrammet och Utökat markförsäljningsprogram.³⁰ Under 2022 och 2023 överförde Sveaskog cirka 21 500 hektar produktiv skogsmark till staten inom ramen för Sveaskogsprogrammet. Markförsäljningsprogrammet pågår däremot alltjämt och omfattar 60 000 hektar mark som säljs direkt från Sveaskog till den enskilde och samordnas tidsmässigt med att Naturvårdsverket köper motsvarande skyddsvärd mark från den enskilde. Förvärven i markförsäljningsprogrammet villkoras med att skyddsvärd mark ska säljas till Naturvårdsverket. Marken används av Naturvårdsverket som ersättningsmark eller inom markförsäljningsprogrammet för att möjliggöra skydd av värdefulla skogar genom frivilliga överenskommelser med markägare. Erfarenheterna visar att Sveaskogs markinnehav kan användas som ett strategiskt verktyg för att tillgodose statliga markbehov. Genom ett motsvarande program för totalförvarsändamål skulle mark kunna avsättas för Fortifikationsverket samtidigt som behovet av förvärv från fysiska personer minskar. Modellen kan därmed bidra till att tillgodose totalförsvarets växande markbehov utan att i samma utsträckning påverka markägarbalansen mellan fysiska och juridiska personer. Totalförsvarets behov av utvidgning förväntas mättas av allteftersom målen med upprustningen nås. En överföring från Sveaskog till staten förväntas därmed avse en begränsad areal.

Ett sådant program skulle även kunna fungera som ett komplement till föreslagna lagändringar genom att ge juridiska personer som vill omarrondera sina innehav ett alternativ till förvärv från enskilda markägare eller i de fall lämplig ersättningsmark inte kan tillhandahållas genom Sveaskog.

Mot bakgrund av att efterfrågan på mark för naturvårdsändamål samtidigt kan förväntas öka under de kommande åren, bland annat till följd av nationella miljömål, EU:s naturrestaureringsförordning³¹ samt kommande

²⁷ Prop. 2009/10:169 s. 6.

²⁸ Den 23 juni 2010 beslutade riksdagen att Sveaskog skulle överföra 100 000 hektar produktiv skogsmark från Sveaskog AB till staten för att därefter användas som ersättningsmark vid inbyte av andra fastigheter (prop. 2009/10:169, bet. 2009/10:NU22, rsk. 2009/10:384).

²⁹ Prop. 2021/22:58, SOU 2020:73.

³⁰ Regeringsbeslut M2022/01523

³¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869.

förslag från skogspolitiska utredningar, finns det skäl att överväga hur Sveaskogs markinnehav kan användas för att tillgodose flera samhällsintressen utan att markägarbalansen rubbas.

Sveaskogs markinnehav används redan i dag för flera samhällsändamål, bland annat som ersättningsmark vid skydd av värdefull natur. Genom ESAB-paketet samt de ersättningsmarks- och markförsäljningsprogram som beslutades 2022 och 2023 har betydande arealer överförts eller avsatts för naturvårdsändamål. Samtidigt finns det nationella och internationella mål som kan medföra ett ökat behov av mark för naturvård under de kommande åren, bland annat till följd av EU:s naturrestaureringsförordning och kommande förslag från 2024 års skogspolitiska utredning och Miljömålsberedningen.

Detta innebär att Sveaskogs mark redan i dag är föremål för konkurrerande anspråk från olika samhällsintressen. Om bolagets markinnehav även ska användas för att tillgodose totalförsvarets ökade behov av mark bör detta beaktas vid utformningen av ett eventuellt skogsprogram. Samtidigt visar de tidigare programmen att Sveaskogs mark kan användas som ett effektivt verktyg för att tillgodose statliga markbehov utan att i samma utsträckning påverka markägarbalansen mellan fysiska och juridiska personer.

4.6.2 Naturvårdsändamål ersätts av totalförvarsändamål som kompensationsgrundande avstående till staten

Jordbruksverket och Skogsstyrelsen föreslår i sin gemensamma redovisning att kompensationsgrundande avståenden till staten för naturvårdsändamål ska upphävas, se avsnitt 8.2.2. Om det förslaget genomförs kommer totalförvarsändamål, av lagtekniska skäl, att regleras i 6 § 1 b jordförvärvslagen i stället för i den föreslagna nya 6 § 1 c.

Skogsstyrelsen har redovisat att möjligheten till kompensationsförvärv normalt har betydelse för juridiska personers vilja att avstå mark till staten för naturvårdsändamål. Jordbruksverket och Skogsstyrelsen bedömer därför att intresset för sådana avståenden kan minska om den nuvarande möjligheten tas bort.

Eftersom frågan nyligen analyserats av Jordbruksverket och Skogsstyrelsen och ligger utanför uppdraget behandlas den inte närmare här.

5 Hinder för en snabb utbyggnad av totalförsvaret

Tillgång till fastigheter för totalförvarsändamål är ett angeläget intresse som för närvarande är i en kraftigt expansiv fas. Den upprustning som just nu genomförs görs mot bakgrund av gällande försvarsbeslut och rådande världsläge. Den militära infrastrukturen är i behov av en skyndsam

utbyggnad och det behovet ska till stor del tillgodoses av den statliga myndigheten Fortifikationsverket.³²

I det här kapitlet beskrivs hur ändamålet tillgodoses i dag och de hinder i jordförvärvslagen som gör att Fortifikationsverkets fastighetsförvärv försvåras. Jordförvärvslagen beskrivs därefter mer ingående i efterföljande kapitel.

5.1 Fortifikationsverkets roll

Försvarsmakten är den myndighet som har till sin huvudsakliga uppgift att lösa det militära försvaret. För att Försvarsmakten ska kunna uppfylla målet för det militära försvaret och hantera de uppgifter som faller inom myndighetens ansvarsområde finns bland annat behov av fastigheter så som skjutfält och övningsområden. Till sin hjälp har Försvarsmakten ett antal stödmyndigheter men i regel förvärvas och förvaltas försvarsfastigheter av Fortifikationsverket.³³ Av myndighetens instruktion framgår att dess huvuduppgift är att förvalta viss del av statens egendom, så som fastigheter avsedda för försvarsändamål samt att på uppdrag av regeringen förvärva fast egendom för statens räkning. Försvarsmakten är därmed en av myndighetens största uppdragsgivare men de förvärvar även fast egendom för andra, så väl försvarsviktiga som totalförsvarsviktiga, myndigheter.

Fortifikationsverket förvaltar idag skogs- och jordbruksmark om cirka 370 000 hektar. Av det samlade markinnehavet upplåts 12 000 hektar till jordbruksverksamhet i form av arrenden till lantbrukare. Därutöver arrenderar myndigheten själva skogs- och jordbruksmark för att ytterligare tillgodose behovet att mark till sina uppdragsgivare. Det behov av förvärv som idag är känt för försvarets utvidgning av övnings- och skjutfält uppgår enligt Fortifikationsverket till cirka 20 000 hektar. Till detta tillkommer köp av befintliga arrenden omfattande cirka 100 fastigheter. Fastigheter efterfrågas för Försvarsmaktens räkning i hela landet men många av de större projekten är just nu koncentrerade till Stockholmsområdet, Kristinehamn, Falun, Östersund och Sollefteå.

5.1.1 Hur förvärv av jordbruks- och skogsbruksmark sker idag

När Fortifikationsverket förvärvar lantbruksegendom krävs inte något förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen. När förvärv sker från juridiska personer ställer dock säljaren ofta krav på att få motsvarande mark från Fortifikationsverket i byte eller genom överlåtelse. Anledningen till detta är att de får svårt att ersätta den sålda egendomen eftersom det krävs förvärvstillstånd vid förvärv från fysiska personer enligt jordförvärvslagen. I och med det försämrade omvärldsläget när det militära och civila försvaret ska stärkas har Fortifikationsverket i princip upphört med att avyttra fastigheter. Då myndigheten därför inte kan erbjuda ersättningsmark vid

³² Det framgår bland annat av det så kallade försvarsbeslutet 2025–2030, prop. 2024/25:34 s. 169.

³³ 2–3 §§ förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

förvärv av mark från juridiska personer innebär det en ökad administrativ börda vid anskaffandet av mark för bl.a. övnings- och skjutfält.

Myndigheten uppskattar att den ökade komplexiteten som det sammantaget innebär för dem att förvärva ersättningsmark och hemställa om beslut om överlåtelseerna utgör en fördubbling i tidsåtgång för varje enskilt ärende.³⁴ Under åren 2021–2023 förvärvade Fortifikationsverket mellan 36–68 fastigheter per år. Därefter skedde en markant ökning då fastighetsförvärven ökade till 90 respektive 145 i antal för åren 2024 och 2025. Uppgifterna avser samtliga fastighetsförvärv som myndigheten genomfört. Av dessa bedöms cirka 75 procent avse jord- och skogsfastigheter. Nedan beskrivs problemen och den ökade administrativa bördan för myndigheten mer ingående.

Anskaffning av mark

Fortifikationsverkets fastighetsförvärv utgår främst från Försvarmaktens behovsbedömningar avseende arealer och lokalisering och sker på uppdrag av Försvarmakten. För närvarande möjliggörs förvärv av nödvändig mark främst genom att myndigheten först förvärvar lantbruksegendom från fysiska personer för att därefter överlåta denna till en juridisk person som ersättning för avståendet av mark. Detta sätt är det som tillämpas i störst utsträckning.

Ett annat sätt att hantera situationen är att ersättning som överstiger marknadsvärdet lämnas vid förvärvet i syfte att kompensera för minskningen av mark i fastighetsbeståndet för den juridiska personen.³⁵ Ett sådant förfarande förutsätter att myndigheten beslutar om avsteg från kravet på affärsrätt i enlighet med gällande bestämmelser i budgetlagen (2011:203).

Fastighetsöverlåtelser sker alltså redan idag för att tillgodose försvarets behov men genom ett mer omfattande administrativt förfarande vilket bidrar till en ökad sårbarhet då utbyggnaden av försvarets tillträde till mark fördröjs.

Överlåtelser av ersättningsmarken

I nuläget förvärvar alltså Fortifikationsverket själva ersättningsmark som till yta och produktionsförmåga ska kunna kompensera säljaren. Något förvärvstillstånd krävs inte i dessa fall eftersom jordförvärvslagen inte är tillämplig när statliga myndigheter förvärvar lantbruksegendom.

Myndigheten överlåter sedan egendomen till den juridiska personen som kompensation för marken som den juridiska personen säljer till Fortifikationsverket. En sådan kompensation ses som en överlåtelse. Fortifikationsverket har i dessa fall bedömt att överlåtelserna sker mellan två juridiska personer. Det innebär att jordförvärvslagen är tillämplig på förvärvet men att förvärvstillstånd som huvudregel inte krävs.³⁶ Fortifikationsverkets försäljningar över vissa värden kräver dock regeringens eller riksdagens

³⁴ Se s. 7 i Fortifikationsverkets delredovisning av uppdrag nummer 3.1 i regleringsbrev för budgetår 2026, Fi2025/02364.

³⁵ Ett sådant beslut får enligt Fortifikationsverkets regleringsbrev fattas under förutsättning att den beräknade investeringskostnaden inte överstiger 40 miljoner kronor samt att skälen för avsteget dokumenteras. Se Fi2025/02364 (delvis).

³⁶ Se 4 § jordförvärvslagen.

godkännande, vilket bidrar till ytterligare handläggningsåtgärder och fördröjningar. Genom förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. och förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket har regeringen delegerat viss befogenhet att överlåta fast egendom till Fortifikationsverket. Enligt förstnämnda förordning får myndigheten besluta om försäljning av fast egendom till ett värde om högst 20 miljoner kronor. Om värdet på fastigheten vid försäljningen överstiger 20 miljoner kronor krävs regeringens godkännande enligt 5 § samma förordning innan överlåtelsen kan ske. På motsvarande sätt krävs i stället riksdagens godkännande av försäljningen om fastighetens värde vid försäljningen överstiger 75 miljoner kronor.³⁷

Köp av arrenderad mark

Fortifikationsverket har under lång tid arrenderat mark i betydande utsträckning för att tillgodose Försvarets behov. Myndigheten förvaltar därför ett stort antal fastighetsarrenden av olika slag. Arrendeavtalen är upplåtna med varierande löptider varav de längsta är livstidsupplåtna arrenden som i praktiken uppgår till femtio år.³⁸ Vid omförhandling av arrendeavtal aktualiseras i många fall förvärv av fastigheten. Ett skäl är att det hos Fortifikationsverkets uppdragsgivare uppkommit ett behov av att köpa marken i stället för att arrendera den. Även vid dessa förvärv ställer säljaren ofta krav på ersättningsmark av Fortifikationsverket.

För närvarande omfattar cirka 100 fastigheter sådana upplåtelser som av olika skäl kan bli föremål för omförhandling till förvärv.

6 Allmänt om totalförsvaret

I detta kapitel redogörs för vad som avses med totalförsvaret samt de behov och intressen som totalförsvaret ska tillgodose, särskilt när det gäller mark och infrastruktur.

6.1 Innebörden av totalförsvarsändamål och försvarsändamål

Det svenska totalförsvaret består av ett militärt och ett civilt försvar. Det övergripande målet för totalförsvaret är att upprätthålla förmågan att försvara Sverige och dess befolkning mot väpnat angrepp, hävda landets självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt bidra till försvaret av allierade.

Det militära försvaret utgörs i huvudsak av Försvarsmaktens verksamhet. Därutöver bland annat Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket, Totalförsvarets forskningsinstitut och

³⁷ 8 kap. 2 § budgetlagen.

³⁸ Med arrendatorns livstid avses en maximitid på 50 år för alla nyttjanderätter utom jordbruksarrenden där maximitiden är 25 år, se 7 kap. 5 § jordabalken.

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk viktiga uppgifter inom det militära försvaret. Verksamheten stöds även av andra statliga myndigheter, näringslivet, frivilliga försvarsorganisationer och allierade samarbetspartners.

Det civila försvaret omfattar hela samhället och består av de förberedelser och åtgärder som beredskapsmyndigheter och andra statliga myndigheter, kommuner, regioner, företag, privatpersoner och civilsamhället vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid handlar detta främst om planering och förmågehöjande åtgärder. Totalförsvaret ska kunna verka så väl nationellt som tillsammans med andra stater inom ramen för Sveriges internationella åtaganden, däribland medlemskapet i Nato.³⁹

Det militära försvaret ska även bidra till att främja Sveriges säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig. Sveriges medlemskap i Nato innebär dessutom att svenskt territorium kan behöva användas för basering, transporter och andra militära operationer till stöd för allierade styrkor.⁴⁰

Mot denna bakgrund får begreppet totalförvarsändamål anses ha en bred innebörd. Det omfattar verksamhet och åtgärder som behövs för att förbereda Sverige för krig inom såväl det militära som det civila försvaret. Att begreppet ska ges en vid tolkning stöds också av regleringen i exempelvis expropriationslagen (1972:719) och förfogandelagen (1978:262), där det hänvisas till ändamål av särskild betydelse för totalförsvaret.⁴¹ Där konstateras att totalförsvarets uppgifter är vidsträckta och att mark kan behövas för många situationer.⁴²

6.2 Vilket behov är det som ska tillgodoses?

Inriktningen för det militära försvaret förändras över tid utifrån omvärldsläget och de försvarspolitiska prioriteringarna. Tillgången till ändamålsenliga övnings- och skjutfält är dock en grundläggande förutsättning för Försvarsmaktens verksamhet. För att kunna utbilda och öva krigsförband behöver Försvarsmakten tillgång till mark med olika naturtyper och terrängförhållanden.⁴³

Det militära försvaret ska kunna försvara Sverige, värna den territoriella integriteten och bidra till nationell och internationell säkerhet. Fortifikationsverket bidrar till detta genom att förvärva och förvalta fastigheter för militära ändamål. Behovet avser i första hand mark för övnings- och skjutfält. Verksamheten är därmed huvudsakligen inriktad på försvarsändamål, vilket är ett snävare begrepp än totalförvarsändamål.⁴⁴ Fortifikationsverket förvärvar och förvaltar emellertid även fastigheter för andra aktörer inom totalförsvaret. Det kan därför inte uteslutas att behov av att förvärva

³⁹ Prop. 2024/25:34, s. 57 ff.

⁴⁰ Prop. 2024/25:34, s. 57 s. 60 och Ett tydligare totalförsvaret Förslag för utvecklad styrning, planering och uppföljning 2025–2030, s. 4.

⁴¹ Se bland annat 2 kap. 6 § expropriationslagen (1972:719).

⁴² Se kommentar till 2 kap. 6 § expropriationslagen Dahlsjö, Hermansson, Sjödin, Norstedts Juridik (JUNO) (besökt 2026-04-16).

⁴³ Prop. 2014/15:109, s. 70.

⁴⁴ Prop. 2020/21:30, s. 87.

lantbruksegendom för andra ändamål än rent militära uppkommer i framtiden, även om några sådana konkreta behov inte har identifierats i dag.

Även andra statliga myndigheter, såsom Statens fastighetsverk, Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät, förvaltar fastigheter som kan vara av betydelse för totalförsvaret. Utredningen har inte identifierat något nuvarande behov av att dessa myndigheter förvärvar lantbruksegendom. Statens fastighetsverk har dock uppgett att de har fått förfrågningar från andra myndigheter som ser ett behov av att ha en statlig myndighet som hyresvärd ur totalförvarssynpunkt. Myndigheten utesluter därför inte att de kommer att ställas inför frågan i framtiden och att det därför kan finnas ett behov av att lagändringen omfattar totalförvarsändamål.⁴⁵

7 Förvärv av lantbruksegendom för totalförsvarets behov

I det här kapitlet beskriver vi bakgrunden och syftet med den lagstiftning som aktualiseras vid förvärv av fast egendom för totalförvarsändamål.

En fastighet kan förvärfvas på olika sätt, exempelvis genom köp, byte eller gåva enligt jordabalken, genom indirekta fastighetsförvärv (genom överlåtelse av aktier bland annat) eller genom fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988). Kännetecknande är då att förvärvet är frivilligt. Ett förvärv av en lantbruksegendom genom köp, byte eller gåva kräver i vissa fall förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen innan lagfart kan beviljas enligt 4 kap. jordabalken. Myndigheter kan även, under vissa förutsättningar, få tillgång till fastigheter genom tvångslagstiftning. Exempelvis genom expropriation eller andra former av tvångsvis markåtkomst för allmänna ändamål, vilket vi redogör för närmare nedan.

Fastighetsmarknaden för juridiska personer har varit reglerad sedan början av 1900-talet. Den nuvarande jordförvärvslagen (1979:230) har sin grund i en lång tradition av reglering av förvärv av jord- och skogsbruksfastigheter. Syftet var att begränsa juridiska personers möjligheter att förvärva mark. Detta skulle förhindra att de konkurrerar ut fysiska personer på fastighetsmarknaden och bidra till att bevara en levande landsbygd. Gällande jordförvärvslag kan därför sägas ha tre huvudsakliga syften:

- Främja sysselsättning och bosättning i glesbygd,
- underlätta strukturförbättringar i omarronderingsområden,⁴⁶ samt
- bevara balansen i markägandet mellan fysiska och juridiska personer.

Lagstiftningen innebär att juridiska personers förvärv av lantbruksegendom från en fysisk person är tillståndspliktiga.⁴⁷ Lagen omfattar förvärv

⁴⁵ Se utredningens kommunikering med Statens fastighetsverk den 19 maj 2026, dnr LJ2026/00809-8.

⁴⁶ De områden som utgör glesbygd och omarronderingsområden framgår av bilaga till jordförvärvsförordningen (2005:522).

⁴⁷ 4 § jordförvärvslagen.

av lantbruksegendom som sker genom köp, byte eller gåva, tillskott till bolag eller förening och utdelning eller skifte från bolag eller förening.⁴⁸ Förvärv genom fusion enligt aktiebolagslagen är inte längre möjligt sedan en ändring 2005. Lantbruksegendom definieras i 1 § jordförvärvslagen som fast egendom som är taxerad som lantbruksenhet, eller har ombildats eller nybildats för ändamålet jordbruk eller skogsbruk men som ännu inte varit föremål för fastighetstaxering.

Jordförvärvslagen är mycket restriktivt utformad när det kommer till juridiska personers möjligheter till förvärv från fysiska personer och dödsbon. Anledningen till att det har ansetts viktigt att begränsa juridiska personers möjligheter till markförvärv går att utläsa av förarbetena till gällande lagstiftning. Där framgår bland annat att ett omfattande privat ägande har ansetts säkerställa en mångfald av olika brukningsmetoder i jord- och skogsbruket, medan ett ökat bolagsägande har ansetts leda till att alltmer mark ägs av personer med annan yrkesverksamhet än jordbruk och skogsbruk.

7.1.1 Markägarbalansen

Ett av jordförvärvslagens grundläggande syften är att upprätthålla balansen mellan fysiska och juridiska personers markäggande. Att detta syfte har betydelse framgår av prop. 2022/23:32 där begreppet lantbruksegendom utvidgades för att säkerställa att regleringen inte kan kringgås och att markägarbalansen bevaras. Markägarbalansen syftar till att förhindra att juridiska personers andel av jord- och skogsbruksmark ökar i förhållande till fysiska personers andel. Lagstiftningens grundläggande ändamål är därmed att bevara ett betydande enskilt ägande av sådan mark. Av förarbetena framgår att regleringen har sin grund i de omfattande markförvärv som skogsbolag genomförde under början av 1900-talet. Dessa förvärv ansågs minska de enskilda brukarnas möjligheter att förvärva och bruka mark.⁴⁹

Markägarbalansen syftar till att bevara ett betydande privat ägande av jord- och skogsmark. I förarbetena anges att ett ökat ägande av juridiska personer kan minska utbudet av mark, driva upp priserna och försvåra för jord- och skogsbrukare att förvärva mark. Regleringen har även motiverats av behovet att motverka kapitalplacersköp.⁵⁰ Principen om att upprätthålla balansen mellan olika ägarkategorier har därefter bekräftats vid flera tillfällen av riksdagen, senast i samband med 1991 års ändringar i jordförvärvslagen. Betydelsen av att upprätthålla markägarbalansen har även uppmärksammats i 2023 års jordförvärvsutredning.⁵¹ I delbetänkandet redovisades att det finns ett ökat intresse för att testamentera lantbruksegendom till juridisk person och att detta riskerar att leda till att markägarbalansen påverkas negativt. Utredningen konstaterade att utvecklingen mot större och högre värderade jord- och skogsfastigheter kan förstärka incitamenten att överföra mark till juridiska personer. I olika framtidsscenarioer bedömdes överföringen av mark från fysiska till juridiska personer kunna

⁴⁸ 2 § första stycket jordförvärvslagen.

⁴⁹ Prop. 2025/26:53 s. 13.

⁵⁰ Prop. 2004/05:53 s. 26.

⁵¹ SOU 2024:73.

uppgå till mellan 25 000 och 110 000 hektar per år, samtidigt som någon motsvarande överföring i motsatt riktning inte förutsattes. Mot denna bakgrund föreslogs att förvärv genom testamente ska omfattas av jordförvärvslagens tillämpningsområde. Den fortsatta beredningen av förslagen redovisas i avsnitt 8.1.

7.2 Övergripande beskrivning av gällande jordförvärvslag

7.2.1 Begränsningar i lagens tillämpningsområde

I 3 § jordförvärvslagen anges vilka förvärv som undantas från lagens tillämpningsområde. För detta uppdrag är framför allt de undantag som avser förvärv där staten eller statliga myndigheter är involverade relevanta. Jordförvärvslagen gäller exempelvis inte när fast egendom förvärvas från staten genom en överlåtelse som beslutas av regeringen, länsstyrelsen eller Statens jordbruksverk.⁵² I sådana fall krävs inget förvärvstillstånd.

Lagen är inte heller tillämplig när en statlig myndighet, med undantag för statens affärsdrivande verk, förvärvar en fastighet.⁵³

Vidare är jordförvärvslagen bl.a. inte tillämplig om förvärvet avser ett område som enligt 3 § första stycket 6 och 7 är avsett för annat ändamål än jord- eller skogsbruk. Bedömningen av områdets ändamål ska göras utifrån en samlad prövning av de handlingar som ligger till grund för avstyckningsansökan. För att undantaget ska kunna tillämpas måste det tydligt framgå att området är avsett för ett annat ändamål än jord- och skogsbruk.⁵⁴ Vid osäkerhet om områdets användning krävs därför förvärvstillstånd.

7.2.2 Förvärvstillstånd krävs vid juridiska personers förvärv av lantbruksegendom från fysisk person eller dödsbo

Huvudregeln är att juridiska personer måste ha förvärvstillstånd för att förvärva lantbruksegendom från en fysisk person eller ett dödsbo.⁵⁵ Mellan juridiska personer kan lantbruksegendom därför förvärvas utan förvärvstillstånd om egendomen inte ligger i glesbygd eller inom ett omarronderingsområde.⁵⁶

Förutsättningarna för att en juridisk person ska beviljas förvärvstillstånd regleras i 6 § jordförvärvslagen. Prövningen sker i första hand enligt den bestämmelsen. Om förvärvet avser egendom som ligger i glesbygd eller

⁵² 3 § 1 jordförvärvslagen.

⁵³ 3 § 2 jordförvärvslagen. Statens affärsverk är Affärsverket Svenska kraftnät (Svenska kraftnät), Luftfartsverket och Sjöfartsverket.

⁵⁴ Se prop. 1945:336 s. 60 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 5 februari 2025 i målnummer 3457–22.

⁵⁵ 4 § första stycket 3 jordförvärvslagen.

⁵⁶ 4 § första stycket 2–3 jordförvärvslagen.

omarronderingsområde görs därefter en prövning enligt 7 § jordförvärvslagen. Den bestämmelsen gäller både för fysiska och juridiska personer.

7.2.3 Juridiska personers möjligheter till förvärvstillstånd – närmare om kompensationsprincipen

Jordbruksföretag drivs ofta som enskild näringsverksamhet. En bidragande förklaring är jordförvärvslagens regler, som i flera avseenden gör det svårare för juridiska personer än för fysiska personer att förvärva lantbruksegendom. En enskild firma är inte en juridisk person utan en verksamhet som bedrivs av en fysisk person (enskild näringsidkare). Verksamheten har därför inte något eget organisationsnummer utan använder näringsidkarens personnummer. Aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag och ekonomiska föreningar är däremot juridiska personer.

När juridiska personer förvärvar egendom från fysiska personer eller dödsbon uppställer jordförvärvslagen långtgående villkor för förvärvstillstånd. Enligt 6 § 1 a och b jordförvärvslagen får förvärvstillstånd för en juridisk person lämnas om förvärvet kompenseras genom att mark avstås till en fysisk person eller till staten för naturvårdsändamål. Detta brukar benämnas kompensationsprincipen. Principen innebär att den juridiska personen som huvudregel ska avstå annan lantbruksegendom som kompensation för den mark som förvärvas. För att kompensationskravet ska anses uppfyllt krävs att förvärvaren avstår mark i samband med förvärvet, kan antas komma att göra det eller har avstått sådan mark under de fem närmast föregående åren. Syftet med tidsbegränsningen är att endast avståenden som har ett nära tidsmässigt samband med förvärvet ska få beaktas.⁵⁷ Kompensationen behöver dock inte genomföras samtidigt som förvärvet. Kravet kan vara uppfyllt genom ett tidigare avstående eller genom ett avstående som sker efter förvärvet.

Den mark som avstås ska i fråga om produktionsförmåga ungefär motsvara den egendom som förvärvas.⁵⁸ Samma kompensationsmark får dock endast tillgodoräknas vid ett förvärvstillfälle.⁵⁹ Det finns inte heller något krav på att den avstådda marken ska vara belägen i samma del av landet som den förvärvade egendomen, det enda kravet är att marken ligger inom Sveriges gränser.⁶⁰ Vid bedömningen saknar det betydelse om det är jordbruksmark eller skogsmark som avstås. Ett förvärv av skogsmark kan således kompenseras genom avstående av jordbruksmark och vice versa. För att möjliggöra sådana jämförelser använder prövningsmyndigheterna en gemensam modell för att beräkna olika markers produktionsförmåga samt särskilda omvandlingstal när både jordbruks- och skogsmark ingår i beräkningen av den så kallade markbalansen. Modellen syftar inte till att fastställa produktionsförmågan med exakt precision. Detta ligger också i linje med lagstiftningens utformning, där det anges att den avstådda egendomen endast ska ungefär motsvara produktionsförmågan hos den egendom som förvärvas. I lag definieras skogsmark som produktiv om den

⁵⁷ Se prop. 2004/05:53 s. 38.

⁵⁸ 6 § 1 jordförvärvslagen.

⁵⁹ Se Cederstierna, Jordförvärvslagen (1979:230) 6 §, Karnov (JUNO) (besökt 2026-04-14).

⁶⁰ Prop. 2004/05:53 s. 38.

enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år.⁶¹ Någon motsvarande definition finns inte för jordbruksmark. Jordbruksmarken värderas i stället utifrån om den är att betrakta som brukningsvärd.⁶² Med uttrycket brukningsvärd avses att marken med hänsyn till läge, egenskaper och övriga förutsättningar är lämplig för jordbruksproduktion.⁶³

Kravet på förvärvstillstånd gäller dock inte när en juridisk person förvärvar fastigheten från en annan juridisk person och fastigheten är belägen utanför glesbygd eller omarronderingsområde. Kompensationskravet ger uttryck för ett övergripande syfte med förvärvsregleringen gällande 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.⁶⁴

När bestämmelsen i 6 § 1 b jordförvärvslagen utformades ansågs den mark som var aktuell för skapandet av naturreservat och nationalparker utgöra en försumbar del av den totala jordbruks- och skogsmarken. Syftet var att förenkla och stimulera bildandet av naturreservat och nationalparker på skogsmark som ägs av skogsbolag.⁶⁵ De senaste åren har markavståenden för naturvård ökat och det finns därmed en risk för att markägarbalansen kan komma att förskjutas på ett sätt som inte är förenligt med lagstiftarens intentioner. Regeringen gav därför Jordbruksverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att analysera hur avsättningar för naturvård påverkar omsättningen av skogsmark på den öppna marknaden med avseende på olika ägarkategorier och regioner.⁶⁶ Slutsatserna från rapporten utvecklas närmare i avsnitt 8.2. Redan här kan dock framhållas att rapporten visar att erfarenheterna tyder på att möjligheten att tillgodoräkna sig markavståenden till staten spelar en viktig roll för juridiska personers vilja att avstå mark.

För juridiska personer krävs alltså som huvudregel att kompensationsmark lämnas för att förvärvstillstånd ska kunna beviljas. I vissa undantagsfall kan förvärvstillstånd dock ges utan att någon kompensationsmark lämnas, s.k. kompensationsfria förvärv. Det gäller om egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk, om förvärvet huvudsakligen avser skogsmark och förvärvaren på orten bedriver sådan industriell verksamhet i vilken egendomens virkesavkastning behövs eller om det annars finns särskilda skäl. Undantagen regleras i 6 § 2–5 jordförvärvslagen.

7.2.4 Prövningen av förvärvstillstånd

När förvärvsprövning krävs ska den juridiska person som förvärvat lantbruksegendom från en fysisk person eller ett dödsbo ge in en ansökan om förvärvstillstånd till länsstyrelsen inom tre månader från

⁶¹ 2 § skogsvårdslagen (1979:429).

⁶² Se 3 kap. 4 § miljöbalken.

⁶³ Prop. 1985/86:3 s. 158.

⁶⁴ HFD 2018 ref 64.

⁶⁵ Prop. 2004/05:53 s. 31.

⁶⁶ Uppdrag till Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk att se över reglerna om markavståenden för naturvårdsändamål i jordförvärvslagen, dnr. LI2024/01395 och LI2025/00839.

förvärvstidpunkten. Ansökan görs hos den länsstyrelse inom vars verksamhetsområde egendomen är helt eller delvis belägen. Ett förvärv blir ogiltigt om ansökan om förvärvstillstånd inte ges in i rätt tid eller på föreskrivet sätt, eller om tillstånd vägras.⁶⁷

Som huvudregel gäller att det är länsstyrelsen som ska pröva ärenden om förvärvstillstånd. Förvärvstillstånd söks hos länsstyrelsen oavsett egendomens värde, men större förvärv där en juridisk person förvärvar egendom från en fysisk person eller ett dödsbo prövas dock av Jordbruksverket. Med större förvärv avses att egendomens värde uppenbarligen överstiger 20 miljoner kronor.⁶⁸

Om länsstyrelsen avslår en ansökan om förvärvstillstånd kan beslutet överklagas till Jordbruksverket. Jordbruksverkets beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, både när myndigheten har prövat ett överklagat beslut och när det har fattat beslut som första instans.⁶⁹

7.2.5 Handläggningen av ärenden om markavståenden för naturvårdsändamål

Det finns inga särskilda formkrav i jordförvärvslagen eller jordförvärvsförordningen (2005:522) för vilka uppgifter som ska lämnas i en ansökan om förvärvstillstånd. Det är förvärvaren som ska visa att förutsättningarna för förvärvstillstånd är uppfyllda. För att underlätta ansökningsförfarandet tillhandahåller Jordbruksverket dock ansöknings- och redovisningsblanketter.

Vid ansökningar som ska prövas enligt 6 § 1 jordförvärvslagen kräver prövningsmyndigheten att förvärvaren redovisar de avståenden av lantbruksegendom som åberopas som grund för förvärvstillstånd. Förvärvaren behöver även redovisa tidigare förvärv av lantbruksegendom från fysiska personer eller dödsbon.

Som nämnts tidigare kan kompensationsgrundande avståenden till staten för naturvårdsändamål ske genom överlåtelse av äganderätten till egendom. Enligt praxis får även markupplåtelser för all framtid beaktas.⁷⁰ Endast områdesskydd som innebär varaktiga naturvårdsavsättningar till staten, så som bildande av nationalpark, naturreservat eller formella biotopskydd bör dock godtas.

Vissa juridiska personer, allmänningsskogar, häradsallmänningar och besparingsskogar, kan dessutom erbjudas kompensationsmark direkt av staten genom de statliga programmen *Sveaskogsprogrammet* och *Utökad markförsäljningsprogram*.⁷¹ Prövningsmyndigheten kan därför behöva kontrollera den sökandes uppgifter mot Naturvårdsverkets fastighetsenhet för att säkerställa att samma markavståenden inte ligger till grund för både kompensation enligt jordförvärvslagen och statlig ersättningsmark.

⁶⁷ 10–11 §§ jordförvärvslagen.

⁶⁸ 9 § jordförvärvslagen och 2–4 §§ jordförvärvsförordningen.

⁶⁹ 7 § jordförvärvslagen.

⁷⁰ Kammarätten i Göteborgs dom den 10 februari 2015 i målnummer 2251–14.

⁷¹ Prop. 2021/22:58, SOU 2020:73 och regeringsbeslut M2022/01523.

7.3 Annan lagstiftning som möjliggör anskaffning av mark för totalförsvarsändamål

Staten eftersträvar markåtkomst genom fastighetsförvärv på frivillig väg. Om ett förvärv av en fastighet som staten behöver inte kan genomföras frivilligt, kan behovet av markåtkomst i vissa fall tillgodoses genom särskild fastighetsrättslig lagstiftning som, under vissa förutsättningar, möjliggör tvångsförvärv.

Staten har relativt långtgående möjligheter att tvångsvis ta i anspråk fast egendom. Som med all tvångslagstiftning bör sådana ingripande åtgärder användas mycket restriktivt.

I följande avsnitt beskrivs de alternativa möjligheter till anskaffning av fastigheter som kan komma i fråga först efter att frivilliga åtgärder har uttömts.

7.3.1 Expropriation

I undantagsfall kan anskaffning av mark ske genom expropriation. Expropriationslagen (1972:719) är inte tillämplig om ett ändamål kan tillgodoses genom markåtkomst med stöd av annan lagstiftning. Förfarandet är även tids- och kostnadskrävande och används därför mycket sällan för markåtkomst.⁷² Eftersom expropriation innebär ett intrång i äganderätten får expropriering endast ske för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Tillstånd lämnas av regeringen och får endast ges om det är nödvändigt att fastigheten tas i anspråk för något av de ändamål som räknas upp i 2 kap. expropriationslagen. Uppräkningen i kapitlet är uttömmande. När det gäller militära ändamål anges att expropriation får ske för det militära försvaret eller för annat ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret. Expropriation är alltså inte bara möjligt att tillämpa för att tillgodose det militära försvarets markbehov, utan även för att tillgodose totalförsvarets behov av mark. Det innebär att även civilförsvarets behov kan tillgodoses genom expropriation. För andra ändamål än det militära försvaret krävs dock att ändamålet är av särskild betydelse.⁷³

Expropriationslagstiftningen ger staten relativt långtgående möjligheter att tvångsvis ta i anspråk fast egendom som är betydelsefull utifrån ett totalförsvarsperspektiv, i de fall förutsättningarna är uppfyllda. Genom 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen ges enskilda ett grundläggande skydd för sin egendom. Där slås fast att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Bestämmelsen har utformats mot bakgrund av Europakonventionens egendomsskydd, vilket behandlas närmare nedan. Expropriation utgör därför en tvångsåtgärd som endast ska användas i mycket angelägna fall när alla andra möjligheter har uttömts.

⁷² Jfr 2 kap. 12 § expropriationslagen.

⁷³ 2 kap. 6 § expropriationslagen. Se även prop. 1972:109 s. 274.

7.3.2 Tvångsvis fastighetsreglering

Ett annat förfarande som innebär att en fastighetsägare kan tvingas avstå mark är genom tvångsvis markåtkomst. Förfarandet förutsätter kvalificerade intresseavvägningar och är liksom vid expropriation mycket tidskrävande. Genom fastighetsregleringen kan befintliga fastigheter ombildas genom överföring av mark mellan fastigheter. Åtgärderna och villkoren för tvångsvis markåtkomst regleras i 5 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988). Lagen bygger på en princip om att fastighetsbildning är en enskild angelägenhet, men med möjlighet till starkt allmänt inflytande.⁷⁴ Fastighetsregleringen kan därför under vissa förutsättningar ske utan berörda fastighetsägares samtycke.

Enligt 5 kap. 4 § fastighetsbildningslagen (det så kallade båtnadsvillkoret) får marköverföring endast ske om den medför en värdeökning och fördelarna överväger de ekonomiska olägenheterna för sakägarna. Fastigheter får inte försämrats eller minska väsentligt.

Till skillnad från expropriation uppställs inte något krav på generell allmän intresseavvägning. Tvångsvis markåtkomst berör dock egendoms-skyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen, som kräver att ingrepp grundas på angelägna allmänna intressen och är proportionerliga. Proportionalitetsprincipen tillämpas genom en fristående avvägning mellan allmänna och enskilda intressen, vilket även följer av praxis.⁷⁵ Principen om proportionalitet stadgas sedan 2018 även i 5 § förvaltningslagen (2017:900). I förarbetena har detta motiverats med att en kodifiering av den i praxis erkända proportionalitetsprincipen innebär att det blir tydligare för förvaltningsmyndigheterna att inga åtgärder i det allmännas intresse får vidtas utan att motstående enskilda intressen samtidigt beaktas.⁷⁶

⁷⁴ Prop. 1969:128 s. B 56.

⁷⁵ Prop. 1993/94:117 s. 48, samt NJA 2018 s. 753. Se även Andersson, fastighetsbildningslagen 5 kap. 4 §, Karnov (JUNO) (besökt 2026-04-23).

⁷⁶ Prop. 2016/17:180 s. 289.

8 Nyligen redovisade uppdrag

I det här kapitlet redogör vi för slutsatserna i nyligen redovisade utredningar och propositioner som är av betydelse för vår utrednings arbete och förslag.

8.1 2023 års jordförvärvsutredning

2023 års Jordförvärvsutredning lämnade ett delbetänkande och ett slutbetänkande. I delbetänkandet, *Juridiska personers förvärv av lantbruksegen- dom genom testamente*, (SOU 2024:73) föreslogs att juridiska personers förvärv av lantbruksegen- dom genom testamente skulle omfattas av för- värvsprövning. Förslaget har behandlats genom prop. 2025/26:38 och kommer att börja gälla 1 januari 2027.⁷⁷

I slutbetänkandet *Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av gles- bygdsbestämmelserna* (SOU 2025:82) gjordes en översyn av jordförvärv- slagen (1979:230) i syfte att bedöma behovet av ändringar för att under- lätta investeringar, ägarskiften och företagsutveckling inom jordbruket. Målet var att förbättra förutsättningarna för ett aktivt brukande av jord- bruksmarken samt stärka sysselsättning och bosättning på landsbygden.

När det gällde juridiska personers förvärv av jordbruksmark prövade ut- redningen om aktiebolag, särskilt investeringsintensiva jordbruksföretag, borde ges större möjligheter att förvärva mark. Utredningen bedömde dock att de nuvarande reglerna borde behållas. Den ansåg att utökade möjlig- heter för bolag riskerade att rubba balansen mellan privat och bolagsägt markäga- nde, driva upp markpriser och missgynna mindre jordbruksföre- tag. Det fanns även en risk att utvecklingen skulle leda till färre och större aktörer inom jordbruket. I stället lyfte utredningen fram andra möjliga åt- gårdar, såsom statliga kreditgarantier.

Avseende bestämmelserna om förvärvstillstånd i glesbygd fann utred- ningen att reglerna inte tillämpades enhetligt och ändamålsenligt samt att effekterna därför var begränsade. Utredningen föreslog därför flera för- ändringar. Bland annat föreslogs att tillämpningen skulle förbättras genom utbildningsinsatser och gemensamma rutiner, att avgränsningen av gles- bygdsområden skulle ses över samt att statens skyldighet att lösa in fastig- heter vid vägrat tillstånd skulle tas bort. Vidare föreslogs att det så kallade släktskapsundantaget skulle utvidgas till att omfatta fler närstående.

Sammanfattningsvis bedömde utredningen att några större förändringar av reglerna om juridiska personers förvärv av jordbruksmark inte borde genomföras. Däremot ansågs reglerna om förvärvstillstånd i glesbygd be- höva ändras för att bli mer effektiva. Delar av utredningens förslag har därefter behandlats i prop. 2025/26:131. De förslagna lagändringarna av- seende släktskapsundantaget träder i kraft den 1 juli 2026.⁷⁸

⁷⁷ SFS 2026:287.

⁷⁸ SFS 2026:596.

8.2 Uppdrag gällande markavståenden för naturvårdsändamål

Regeringen har gett Jordbruksverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att se över reglerna om markavståenden för naturvårdsändamål. Av bakgrunden till uppdraget framgår att bestämmelsen om kompensationsgrundande avståenden till staten för sådana ändamålinfördes 2005, då den mark som var aktuell för skapandet av naturreservat och nationalparker utgjorde en försumbar del av den totala jord- och skogsmarken. Sedan bestämmelsen infördes har markavståenden för naturvårdsändamål ökat. Den aktuella marken kan inte längre anses vara en försumbar del av den totala jord- och skogsmarken med mycket liten påverkan på balansen i markägandet.⁷⁹

Myndigheterna lämnade i februari 2026 en slutredovisning av uppdraget med förslag på ändringar av reglerna om markavstående för naturvårdsändamål.⁸⁰ Skogsstyrelsen lämnade dessförinnan, i oktober 2025, en delredovisning av uppdraget.

8.2.1 Skogsstyrelsens delredovisning

I delredovisningen analyserar Skogsstyrelsen hur avsättningar av skogsmark till staten för naturvårdsändamål påverkar omsättningen av skogsmark på den öppna marknaden och vilken betydelse dessa avsättningar har för juridiska personer.

Analysen visar att den skyddade landarealen inom nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden och skogliga biotopskyddsområden ökade med cirka 0,9 miljoner hektar mellan 2005 och 2024. Det motsvarar i genomsnitt knappt 45 500 hektar per år. Den största delen av den tillkommande skyddade arealen utgörs av skogsmark och låg fjällskog. Under perioden 2015–2024 avstod markägare cirka 296 000 hektar produktiv skogsmark till staten för naturvårdsändamål. Det motsvarar 1,3 procent av Sveriges totala areal produktiv skogsmark. Av denna areal stod övriga juridiska personer (juridiska personer, exkl. staten) för cirka 215 000 hektar, vilket motsvarar 0,9 procent av landets produktiva skogsmark. Dessa avstod därmed i genomsnitt omkring 21 500 hektar per år. Nästan all denna mark, 99,7 procent, avsattes till naturreservat.

Skogsstyrelsen konstaterar också att ägandet av skogsmark skiljer sig mellan olika delar av landet. Staten och skogsbolagen har en stark ställning i Norrland och delar av Svealand, medan fysiska personer äger merparten av skogsmarken i södra Sverige. Sedan 2005 har statens ägande ökat i samtliga landsdelar. I Norrland har ökningen främst skett på bekostnad av både fysiska personer och andra juridiska personer⁸¹, medan den i Svealand och Götaland huvudsakligen har skett på bekostnad av fysiska personers ägande.

Kompensationsgrundande avståenden till naturreservat kan genomföras antingen genom överlåtelse, där äganderätten övergår till staten, eller

⁷⁹ Regeringsbeslut 2025-04-16, LI2024/01395, LI2025/00839.

⁸⁰ Analys av markavståenden för naturvårdsändamål enligt jordförvärvslagen, Rapport 2025/14.

⁸¹ Här avses andra juridiska personer än det statliga skogsbolaget Sveaskog.

genom upplåtelse, där markägaren behåller äganderätten men upplåter vissa rättigheter till staten. Under perioden 2015–2024 genomfördes i genomsnitt 15 procent av de avståenden som gjordes av övriga juridiska personer (juridiska personer, exkl. staten) som överlåtelser, medan 85 procent genomfördes som upplåtelser. Andelen upplåtelser har ökat över tid, vilket enligt Skogsstyrelsen kan förklaras av förändrade regler om intrångsersättning som gjort denna form mer ekonomiskt fördelaktig.

Omfattningen av dessa avståenden är betydande i förhållande till marknaden. De kompensationsgrundande avståenden som juridiska personer gjorde till staten under perioden motsvarade cirka 40 procent av den areal skogsdominerade fastigheter som omsattes på den öppna marknaden. Om även fastighetsöverlåtelser utanför den öppna marknaden räknas med motsvarade avståendena cirka 24 procent av den produktiva skogsmark som omsattes under samma period.

Skogsstyrelsens samlade bedömning är att möjligheten till kompensationsförvärv utgör ett starkt incitament för juridiska personer att avstå produktiv skogsmark för naturvårdsändamål. Systemet används i stor omfattning och bedöms även fortsättningsvis få stor betydelse. Skogsstyrelsen bedömer vidare att effekterna på marknaden är påtagliga. Avsättningarnas omfattning har påverkat ägarstrukturen på den svenska skogsmarken, och sedan bestämmelsen infördes har fysiska personers andel av den produktiva skogsmarken minskat med omkring två procentenheter samtidigt som juridiska personers andel har ökat med ungefär en procentenhet.

8.2.2 Jordbruksverket och Skogsstyrelsens förslag

Jordbruksverket och Skogsstyrelsen redovisar två alternativa förslag till förändringar av bestämmelsen om kompensationsförvärv, enligt följande:

1. att bestämmelsen i 6 § jordförvärvslagen begränsas till avståenden av äganderätten som sker eller har skett till en fysisk person eller till staten för naturvårdsändamål.
2. att bestämmelsen i 6 § jordförvärvslagen begränsas till avståenden av äganderätten som sker eller har skett till en fysisk person.

Enligt det första alternativet ska juridiska personer även fortsättningsvis kunna beviljas förvärvstillstånd enligt bestämmelsen om markavståenden till staten för naturvårdsändamål. Möjligheten, för samtliga kompensationsförvärv, begränsas dock till situationer där marken överläts och äganderätten därmed övergår. Markavståenden som sker genom upplåtelse, där den avstående parten behåller äganderätten, ska inte längre kunna ligga till grund för kompensationsförvärv. Myndigheterna föreslår därutöver att möjligheten att tillgodoräkna sig framtida markavståenden avskaffas. Endast redan genomförda markavståenden ska få beaktas vid prövningen av en ansökan om förvärvstillstånd. Förslaget syftar till att skapa en mer rätts-säker, transparent och förutsebar tillämpning samt att förenkla tillämpningen genom att endast faktiskt genomförda markavståenden med äganderättsövergång ska kunna ligga till grund för prövningen.

Det andra alternativet innebär, utöver de ändringar som framgår av första alternativet, att möjligheten till kompensationsförvärv för naturvårdsändamål avskaffas helt. Markavståenden för naturvårdsändamål ska då inte längre kunna läggas till grund för förvärvstillstånd för att en juridisk person ska få förvärva lantbruksegendom från en fysisk person. Förslaget innebär att bestämmelsen i 6 § jordförvärvslagen begränsas till avståenden av äganderätten som sker eller har skett till en fysisk person.

Förslagen grundas på myndigheternas analys av hur den nuvarande bestämmelsen tillämpas och vilka effekter den har på såväl naturvårdsarbetet som markägarstrukturen. Analysen visar att bestämmelsen om kompensationsförvärv används i betydande omfattning och utgör ett starkt incitament för juridiska personer att frivilligt avstå mark till staten för naturvårdsändamål. Ett sådant avstående kan möjliggöra för juridiska personer att byta mindre produktiv skogsmark mot mer produktiv skogsmark eller att förbättra arronderingen genom förvärv av mark som ligger närmare den egna verksamheten. Myndigheterna bedömer att juridiska personer i hög grad värdesätter möjligheten att återanskaffa brukbar skogsmark när mark avsätts för naturvårdsändamål.

Samtidigt visar analysen att systemet påverkar ägarstrukturen på skogsmarknaden. De kompensationsgrundande markavståendena motsvarar en betydande andel av den skogsmark som omsätts på marknaden, och bestämmelsen bidrar till att juridiska personers markinnehav ökar över tid. Detta aktualiserar jordförvärvslagens syfte att upprätthålla en balans mellan fysiska och juridiska personers ägande av lantbruksegendom.

Bakgrunden till förslagen är att den mark som avsätts för naturvårdsändamål i dag inte behöver överlåtas för att berättiga till kompensationsförvärv. Under den senaste tioårsperioden har endast omkring 15 procent av de kompensationsgrundande markavståendena till staten genomförts genom överlåtelse, medan resterande avståenden har skett genom upplåtelse. I dessa fall behåller markägaren äganderätten och erhåller i stället inträngsersättning enligt expropriationslagens regler, inklusive det lagstadgade ersättningspåslaget om 25 procent.

Syftet med det första alternativet är att i huvudsak bevara incitamenten för naturvårdsavsättningar samtidigt som påverkan på markägarbalansen begränsas. Förslaget kan därmed ses som en avvägning mellan naturvårdens behov av fortsatt markavsättning och jordförvärvslagens syfte att upprätthålla en balans mellan fysiska och juridiska personers markägande.

Motiveringen bakom det andra alternativet är främst att bestämmelsen riskerar att rubba markägarbalansen mellan fysiska och juridiska personer. Myndigheterna bedömer samtidigt att dess betydelse för bildandet av formella områdesskydd är begränsad, eftersom naturvårdsarbetet kan bedrivas med hjälp av andra tillgängliga verktyg och ersättningsformer.

När det gäller förslaget att avskaffa möjligheten att tillgodoräkna sig framtida markavståenden framhåller myndigheterna att sådana avståenden är förenade med betydande osäkerhet. Prövningsmyndigheterna saknar möjlighet att säkerställa att utlovade avståenden faktiskt genomförs efter att ett förvärvstillstånd har beviljats. Den nuvarande ordningen bedöms därför medföra brister i fråga om rättssäkerhet, likabehandling och förutsebarhet.

Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

8.3 Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv

Under 2024 lämnades betänkande av Utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret. I betänkandet *Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv* (SOU 2024:84) konstateras att fastigheter kan vara viktiga för totalförsvaret med hänsyn till den verksamhet som bedrivs där och att det därför har betydelse vem som äger och kan disponera över en fast egendom från ett totalförsvarsperspektiv. Det konstaterades vidare att staten i dag har begränsade möjligheter att ingripa mot överlåtelser och upplåtelser av fast egendom som kan skada totalförsvaret. Det rättsliga skyddet för totalförsvaret i angivna situationer består huvudsakligen av lagstiftning som begränsar rätten att överlåta och förvärva svenska företag som bedriver säkerhetskänslig och annan skyddsvärd verksamhet där fast egendom ingår. Mot den bakgrunden lämnades ett antal förslag för att stärka statens möjligheter att förhindra direkta försäljningar och andra överlåtelser av fastigheter som riskerar att skada svenska totalförsvarsintressen.

Utredningen bedömde att det inte vore ändamålsenligt om tillstånd enligt jordförvärvslagen beviljades i fall där förvärvet riskerar att skada väsentliga totalförsvarsintressen. Därför föreslogs införandet av en ny avslagsgrund i 10 a § i jordförvärvslagen. Den föreslagna bestämmelsen innebär att förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen ska vägras om det för sökandens rätt att förvärva fastigheten krävs tillstånd enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom och i lag föreskriven tid för sökande av sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avvisats eller avslagits.

Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

8.4 En ny förköpslag

Utredningen om En ny förköpslag överlämnade i maj 2024 sitt betänkande *Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner* (SOU 2024:38). Ett av utredningens huvudsakliga förslag är en ny statlig förköpslag som innebär att staten ska kunna göra anspråk på företrädesrätt till fastigheter för att förvärva egendom för det militära eller civila försvaret som kan vara av betydelse för totalförsvaret. Förslaget utgör ett alternativ till expropriation.

Därtill föreslogs bland annat ändringar i 3 och 10 §§ jordförvärvslagen. Förslaget om ändringar innebär att förvärvstillstånd inte krävs om staten eller kommunen utövar förköpsrätt enligt statlig eller kommunal förköpslag och att förvärvstillstånd inte får prövas innan det avgjorts om förköp enligt statlig eller kommunal förköpslag ska utövas, om det inte är uppenbart att förköpsrätt inte kommer utövas.

Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

8.5 Nyligen beslutade förändringar i jordförvärvslagen

Enligt riksdagens beslut⁸² träder den 1 juli 2026 ändringar i 3 § jordförvärvslagen i kraft. Ändringarna innebär att släktskapsundantaget i 3 § första stycket 5 utvidgas så att även förvärv av lantbruksegendom mellan syskon och från barn till föräldrar blir tillståndsfria.

Jordförvärvslagen har hittills inte varit tillämplig på förvärv genom testamente. Genom lagändringar som föreslagits av 2023 års jordförvärvsutredning kommer sådana förvärv från och med den 1 januari 2027 omfattas av lagen genom 2 § 2 jordförvärvslagen.⁸³

Den 1 januari 2027 träder även vissa ändringar i 6 § jordförvärvslagen i kraft. I 6 § 4 läggs Allmänna arvsfonden till. Bestämmelsen innebär att juridiska personer kan få ett sådant förvärvstillstånd som krävs enligt 4 § om förvärvet sker från en annan juridisk person än ett dödsbo eller Allmänna arvsfonden. Om förvärvet sker från ett dödsbo eller från Allmänna arvsfonden kan alltså förvärvstillstånd inte lämnas med stöd av punkten. Därutöver görs vissa redaktionella ändringar som innebär att förutsättningarna för att bevilja förvärvstillstånd samlas i en gemensam punktupställning med fem punkter.⁸⁴

⁸² Prop. 2025/26:131, bet. 2025/26:CU23, rskr. 2025/26:211.

⁸³ Prop. 2025/26:38, SFS 2026:287. Följdändringar görs därmed även i 4, 6 och 10 §§.

⁸⁴ Ibid s. 36–37.

9 EU-rätten och de grundläggande fri- och rättigheterna

I detta kapitel behandlas de grundläggande fri- och rättigheterna enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU-rätten samt förutsättningarna för att de föreslagna författningsändringarna ska vara förenliga med dessa.

9.1 Förenligheten med EU-rätten och de grundläggande fri- och rättigheterna

Reglerna i jordförvärvslagen om förvärvstillstånd aktualiserar de EU-rättsliga bestämmelserna om etableringsfrihet och fria kapitalrörelser.

Rätten att förvärva, använda och förfoga över fast egendom, däribland jordbruks- och skogsmark, omfattas av principen om fri rörlighet för kapital i artikel 63 i EUF-fördraget. Principen innebär att restriktioner för kapitalrörelser och betalningar mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland som huvudregel är förbjudna. EU-domstolen har tolkat begreppet restriktion som åtgärder som begränsar investeringar eller som kan hindra, avskräcka från eller göra sådana investeringar mindre attraktiva.⁸⁵

Förvärv av jordbruks- och skogsmark kan även omfattas av etableringsfriheten enligt artikel 49 i EUF-fördraget, om investeringen syftar till att bedriva eller främja näringsverksamhet, exempelvis jord- eller skogsbruk. Etableringsfriheten innebär att unionsmedborgare och juridiska personer med säte inom EU har rätt att etablera sig och varaktigt bedriva verksamhet i en annan medlemsstat på samma villkor som landets egna medborgare och juridiska personer. Nationella regler som hindrar eller gör det mindre attraktivt att investera eller etablera sig i en medlemsstat får endast godtas om de är icke-diskriminerande, motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset och proportionerliga. Rättigheterna gäller även inom EES.

I ett tolkningsmeddelande från 2017 om förvärv av jordbruksmark i förhållande till EU-rätten redogör kommissionen för tillämplig EU-rätt och EU-domstolens praxis på området.⁸⁶ Meddelandet innehåller även allmänna slutsatser utifrån rättspraxis om hur berättigade samhällsintressen kan tillgodoses i enlighet med EU-lagstiftningen. Meddelandet syftar till att främja spridandet av bästa praxis inom området och utgöra riktlinjer för hur marknaderna för jordbruksmark ska regleras i enlighet med EU-lagstiftningen. Kommissionen betonar att medlemsstaternas nationella fastighetslagar har olika mål, från att upprätthålla användningen av jordbruksmarken till att begränsa koncentrationen av markäggande. I jordförvärvslagen omfattas så väl jordbruks- som skogsbruksmark.

⁸⁵ EU-domstolens rättspraxis framgår att den nomenklatur som utgör bilaga 1 till rådets direktiv 88/361/EEG är vägledande för tolkningen av begreppet kapitalrörelse i artikel 63, se till exempel mål C-322/11, K, EU:C:2013:716, punkt 20. I nomenklaturen nämns bland annat investeringar i fast egendom.

⁸⁶ Kommissionens tolkningsmeddelande om förvärv av jordbruksmark och EU-lagstiftningen (2017/C 350/05), EUT C 350, 18.10.2017, s. 5–20.

Det saknas sekundär EU-lagstiftning som specifikt reglerar förvärv av lantbruksegendom. Av primärrätten följer dock, genom artikel 345 i EUF-fördraget, att frågor om egendomsordning omfattas av medlemsstaternas kompetens. Nationella bestämmelser om förvärv eller användning av lantbruksegendom rör visserligen egendomsrätten, men detta utesluter inte att fördragets grundläggande friheter och andra allmänna principer är tillämpliga.⁸⁷ Medlemsstaterna kan alltså själva avgöra hur de vill reglera sina marknader. När de gör detta måste de dock respektera de grundläggande principerna i fördraget. Först och främst de grundläggande friheterna och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet.

En väsentlig beståndsdel av alla grundläggande rättigheter är principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet. Genom denna princip förbjuds både direkt och indirekt diskriminering. Det senare avser nationella bestämmelser som rör utövandet av de grundläggande friheterna och som inte uttryckligen är diskriminerande på grund av nationalitet, men som i praktiken kan leda till motsvarande resultat.

Nationella åtgärder som kan hindra utövandet av de grundläggande friheterna är endast tillåtna om följande villkor är uppfyllda:

- Åtgärderna får inte vara diskriminerande,
- de måste vara motiverade av ett tvingande allmänintresse,
- de ska vara anpassade så att de uppfyller det önskade målet,
- de får inte gå längre än vad som behövs för att uppfylla målet, och de får inte kunna ersättas av mindre restriktiva alternativa metoder (proportionalitetsprincipen).

Vid en bedömning av proportionaliteten bör alla verkliga och rättsliga omständigheter beaktas, både med hänsyn till säljarnas och de potentiella köparnas utövande av de grundläggande friheterna och utifrån det allmänintresse som eftersträvas. Proportionalitetsprincipen kräver att de begränsande bestämmelserna är lämpliga för att uppnå det avsedda målet och att de tjänar det berättigade allmänintresset på ett konsekvent och systematiskt sätt.⁸⁸ De får inte heller gå längre än vad som är nödvändigt för att uppfylla det allmänna intresset. Slutligen är en begränsande åtgärd inte proportionerlig om det finns en möjlig alternativ åtgärd som skulle kunna uppfylla allmänhetens intresse på ett sätt som är mindre restriktivt för den fria kapitalrörelsen eller etableringsfriheten.⁸⁹

Dessutom måste de nationella åtgärderna uppfylla andra av EU-rättens principer, däribland principen om rättssäkerhet.

Principerna om rättssäkerhet och berättigade förväntningar kräver i synnerhet att bestämmelser som innebär negativa konsekvenser för enskilda ska vara tydliga och exakta samt att tillämpningen ska vara förutsägbar för de berörda parterna.⁹⁰ Rätten att förlita sig på principen om skydd av berättigade förväntningar gäller alla personer som befinner sig i en situation

⁸⁷ EU-domstolens mål C-302/97, Konle, n 38.

⁸⁸ Se EU-domstolens mål C-243/01, Gambelli, n 67, mål C-169/07, Hartlauer, n 55 och den rättspraxis som nämns i domslutet.

⁸⁹ När det gäller proportionalitetsprincipen hänvisas i första hand till EU-domstolens mål C-543/08, kommissionen mot Portugal, n 83.

⁹⁰ EU-domstolens mål C-17/03, VEMW, n 80.

där en offentlig myndighet har skapat förväntningar som är motiverade.⁹¹ Slutligen måste de grundläggande rättigheterna respekteras.

Förslag som påverkar möjligheten att förvärva eller överlåta lantbruks-egendom aktualiserar även skyddet för egendom enligt regeringsformen och Europakonventionen. Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Bestämmelsen har utformats mot bakgrund av artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Av artikeln följer att varje fysisk eller juridisk person har rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och folkrättens allmänna principer. Artikeln hindrar dock inte stater från att genomföra sådan lagstiftning som de anser nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

Krav på förvärvstillstånd och andra regler som begränsar möjligheterna att fritt förvärva eller överlåta lantbruksegendom kan aktualisera egendomsskyddet enligt såväl regeringsformen som Europakonventionen. Sådana regler måste därför, liksom enligt EU-rätten, vara tydliga, förutsebara och motiverade av legitima allmänna intressen samt proportionerliga.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns ett antal så väl jordbrukspolitiska som försvarspolitiska mål som utgör sådana allmänna intressen som kan motivera begränsningar av de grundläggande friheterna. De viktigaste villkoren är att målen och reglerna är tydliga och att de valda instrumenten står i proportion till dessa mål i den mening att de inte går längre än vad som är nödvändigt samt att de inte är diskriminerande. Så länge dessa villkor uppfylls för de författningsändringar som föreslås bör dessa vara förenliga med EU-rätten och de grundläggande fri- och rättigheterna enligt regeringsformen och Europakonventionen.

10 Konsekvenser

I detta kapitel redovisas konsekvenserna av utredningens förslag i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar samt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Redovisningen omfattar det problem som förslagen avser att lösa, alternativa lösningar och deras konsekvenser samt det valda förslaget och skälen för detta. Vidare behandlas ekonomiska och andra relevanta konsekvenser, inklusive effekter för företag, enskilda, myndigheter och andra berörda aktörer samt samhällsekonomiska konsekvenser.

Kapitlet innehåller även en proportionalitetsbedömning och en bedömning av förslagets förenlighet med EU-rätten samt överväganden om ikraftträdande, informationsinsatser och uppföljning.

10.1 Problemet som förslaget syftar till att lösa

Under senare år har totalförsvarets intressen av att förvärva mark ökat alltmer och behovet av försvarets utbyggnad behöver tillgodoses skyndsamt. Den nuvarande regleringen i jordförvärvslagen försvårar statens förvärv av lantbruksegendom för totalförvarsändamål och har lett till långa handläggningstider och stora administrativa kostnader.

För juridiska personer kan förvärvstillstånd i dag beviljas om de avstår, kan antas komma att avstå eller under de fem närmast föregående åren har avstått, lantbruksegendom till en fysisk person eller till staten för naturvårdsändamål. Någon motsvarande möjlighet finns inte när mark avstås till staten för totalförvarsändamål. Detta innebär att juridiska personer som avstår mark till staten ofta efterfrågar ersättningsmark, vilket föranleder ytterligare fastighetsöverlåtelser innan staten kan förvärva den mark som behövs.

Den förändring som eftersträvas är att införa en ändamålsenlig och proportionerlig reglering som möjliggör att sådana markavståenden blir kompensationsgrundande, samtidigt som jordförvärvslagens syften upprätthålls.

Vi föreslår därför att jordförvärvslagen ska ändras så att markavståenden till staten för totalförvarsändamål blir kompensationsgrundande. Dessutom föreslår vi att endast avståenden där äganderätten övergår ska vara kompensationsgrundande och att framtida avståenden inte längre ska vara kompensationsgrundande. Dessa inskränkningar påverkar hela 6 § 1 jordförvärvslagens tillämpning och får följder även för avståenden till fysisk person och till staten för naturvårdsändamål.

Det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas framgår även av vårt uppdrag som har beskrivits i avsnitt 3.1 och i direktivet (se bilaga 1).

10.2 Konsekvenser om förslaget inte genomförs

Om förslaget inte genomförs innebär det att fastighetsköp för totalförsvarets ändamål även i fortsättningen kommer vara tidskrävande och kostnadsdrivande. Det riskerar även att försvåra att målen i försvarsbeslutet 2025–2030 om snabbare processer för Försvarsmaktens infrastruktur nås.⁹²

Den nuvarande ordningen innebär att Fortifikationsverket behöver förvärva lantbruksegendom från fysiska personer för att därefter överlåta marken till en juridisk person som kompensation för mark som staten behöver förvärva för totalförvarsändamål. Därigenom genomför myndigheten fastighetsförvärv som den saknar ett eget behov av. Detta leder till fler fastighetstransaktioner, längre handläggningstider och ökade administrativa kostnader.

Ordningen är också mindre ändamålsenlig i förhållande till jordförvärvslagens syfte. Lagen bygger på att juridiska personers förvärv av lantbruksegendom från fysiska personer som huvudregel ska prövas enligt jordförvärvslagen. Genom dagens ordning sker de mellanliggande förvärven i stället genom staten, trots att det i praktiken är den juridiska personen som har behov av marken. Detta innebär att förvärv som annars skulle ha varit föremål för prövning enligt jordförvärvslagen inte hanteras inom lagens ordinarie system.

Om förslaget inte genomförs kvarstår således en ordning som medför onödiga kostnader och administrativa belastningar för staten samt försvårar ett snabbt och effektivt genomförande av markförvärv för totalförsvarets behov.

Förfarandet är både tids- och resurskrävande för myndigheten. Det finns dessutom en risk att det på sikt påverkar prisbildningen på marknaden på ett sätt som missgynnar fysiska personer. Även om statliga myndigheter ska agera affärsmässigt vid köp och försäljning av fastigheter är priserna inte konstanta, utan varierar både över tid och mellan olika delar av landet. Som framgår av avsnitt 5.1.1 har Fortifikationsverket möjlighet att i vissa fall betala mer än marknadspriset. Om juridiska personer i ökad utsträckning efterfrågar mark av en viss typ eller i vissa geografiska lägen i ersättning, kan det leda till stigande priser på sådan mark. Effekten kan vara särskilt påtaglig när överlåtelsen är en förutsättning för ett samtidigt markförvärv från den juridiska personen till staten.

10.3 Alternativa lösningar och skälen till den valda lösningen

Utredningens uppdrag har varit att analysera och lämna förslag på hur jordförvärvslagen kan ändras. Vi har även lämnat ett alternativt förslag som enbart innehåller ändringen om att markavståenden till staten för totalförvarsändamål blir kompensationsgrundande. Under vårt arbete har vi dock även uppmärksammat ytterligare ett alternativ eller

kompletterande lösning som inte omfattas av vårt uppdrag men som ändå kan kommenteras kort som avser ett Sveaskogsprogram för totalförsvarsändamål.

Vidare har utredningen kort redogjort för expropriation och tvångsvis fastighetsreglering genom fastighetsbildningslagen (1970:988). Dessa tvångsåtgärder ska endast användas i mycket angelägna fall där möjligheterna till frivilliga förvärv är uttömda. Varken expropriation eller tvångsvis fastighetsreglering har därför bedömts möjliga eller lämpliga för att generellt tillgodose totalförsvarets behov av mark.

10.3.1 Det alternativa förslaget

Även det alternativa förslaget innebär att markavståenden till staten för totalförsvarsändamål görs kompensationsgrundande enligt jordförvärvslagen. Syftet att undanröja ett hinder för statens förvärv av mark för totalförsvarets behov och därigenom möjliggöra en snabbare, enklare och mer kostnadseffektiv markanskaffning uppfylls därmed.

Förslaget innehåller dock inte de kompletterande ändringar om krav på äganderättsövergång och begränsningar av möjligheten att grunda förvärvstillstånd på framtida avståenden som Jordbruksverket och Skogsstyrelsen har föreslagit.⁹³ Dessa ändringar har bedömts lämpliga att genomföra samtidigt eftersom de bidrar till ökad förutsebarhet, enklare handläggning och en mer enhetlig tillämpning.

10.3.2 Sveaskogsprogram för totalförsvarsändamål

En betydande del av Fortifikationsverkets markförvärv för bl.a. övnings- och skjutfält sker redan i dag av Sveaskog. Som alternativ eller komplement till ändringar i jordförvärvslagen skulle regeringen kunna besluta om ett särskilt skogsprogram för Sveaskog, motsvarande tidigare uppdrag om ersättningsmark, se avsnitt 4.6.1. Genom att använda Sveaskogs markinnehav som kompensationsmark kan mark avsättas för totalförsvarets behov utan att ägarbalansen påverkas i samma utsträckning. Ett sådant program skulle också ge juridiska personer möjlighet att omarrondera mark utan att behöva förvärva mark från fysiska personer. Eftersom Sveaskog äger mark i hela landet kan överföringar från bolaget i många fall tillgodose behovet innan förvärv från enskilda markägare blir aktuella. Detta kan vara ett effektivt och förutsebart sätt att stärka totalförsvaret samtidigt som markägarbalansen upprätthålls.

Ett särskilt skogsprogram för Sveaskog skulle kunna införas genom regerings- och riksdagsbeslut inom ramen för statens ägarstyrning av bolaget. Tidigare ersättningsmarksprogram visar att sådana åtgärder kan genomföras relativt snabbt och utgöra ett flexibelt verktyg för att tillgodose statliga markbehov.

⁹³ Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag (LI2026/00492).

10.3.3 Skälen för den valda lösningen

Den valda lösningen innebär att markavståenden till staten för totalförvarsändamål görs kompensationsgrundande enligt jordförvärvslagen. Förslaget underlättar statens förvärv av mark för totalförvarsändamål genom att undanröja behovet av tidskrävande fastighetsaffärer i flera led och därigenom möjliggöra en snabbare, enklare och mer kostnadseffektiv markanskaffning.

Förslaget har utformats i linje med de förändringar som nyligen föreslagits av Jordbruksverket och Skogsstyrelsen.⁹⁴ Det innebär att endast avståenden där äganderätten faktiskt övergår ska vara kompensationsgrundande och att endast genomförda markavståenden ska kunna läggas till grund för förvärvstillstånd. Förslaget bidrar därigenom till ökad förutsebarhet, en mer enhetlig tillämpning och en enklare handläggning. Utredningen bedömer samtidigt att dessa kompletterande begränsningar inte försvårar markförvärv för totalförvarsändamål. Det är även en fördel att de förslag som lämnas av Jordbruksverket och Skogsstyrelsen kan genomföras samtidigt som den nu föreslagna regleringen för totalförvarsändamål. Därigenom främjas en enhetlig och systematisk utveckling av reglerna om kompensationsgrundande markavståenden.

De markavståenden och kompensationsförvärv som regleringen tar sikte på förekommer redan i dag genom Fortifikationsverkets anskaffning och överlåtelse av ersättningsmark. Förslaget innebär därför främst att ett redan förekommande förfarande regleras uttryckligen i jordförvärvslagen och blir föremål för dess ordinarie tillståndsprövning. Samtidigt bedöms jordförvärvslagens grundläggande syfte att värna balansen mellan fysiska och juridiska personers markägande kunna upprätthållas.

10.3.4 Konsekvenser för företag och enskilda

Förslaget innebär en viss ökad administrativ börda för företag jämfört med hur det har gått till när de erhållit en ersättningsfastighet av Fortifikationsverket. Den juridiska personen behöver ansöka om förvärvstillstånd för kompensationsförvärvet i enlighet med jordförvärvslagen. För att ansökan om förvärvstillstånd ska prövas av länsstyrelsen eller i förekommande fall av Jordbruksverket ska förvärvaren betala en ansökningsavgift. Av 6 § jordförvärvsförordningen framgår att ansökningsavgifterna för prövningen av förvärvstillstånd tas ut enligt bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191) samt de avgiftsklasser som gäller för de olika ärendeslagen enligt jordförvärvsförordningen. För 2026 gäller följande avgifter:

- Avgiften är 8 100 kronor om förvärvaren är en juridisk person som förvärvar egendom från en fysisk person eller ett dödsbo och om egendomens värde uppgår till högst 20 miljoner kronor (det vill säga ska prövas av länsstyrelsen).
- Avgiften är 18 100 kronor om förvärvaren är en juridisk person som förvärvar egendom från en fysisk person eller ett dödsbo och om

egendomens värde överstiger 20 miljoner kronor (det vill säga ska prövas av Jordbruksverket).

Hittills har juridiska personer, så som Fortifikationsverket tillämpat det, endast behövt ansöka om förvärvstillstånd när förvärvet avsett egendom belägen i glesbygd eller omarronderingsområde. För sådana ansökningar tas en avgift om 5 200 kronor ut när förvärvet sker mellan juridiska personer i glesbygd. Om förvärvet avser egendom i omarronderingsområde utgår ingen avgift. Detta gäller under förutsättning att egendomen inte även ligger i glesbygd, då gäller avgiften för glesbygd.

10.4 Konsekvenser för statliga myndigheter

De myndigheter som berörs av förslagen är Fortifikationsverket, länsstyrelserna, Jordbruksverket, Lantmäteriet och förvaltningsdomstolarna.

10.4.1 Konsekvenser för Fortifikationsverket

Fortifikationsverket förvärvar lantbruksegendom för försvarsändamål och agerar på uppdrag av andra statliga myndigheter. Fortifikationsverkets fastighetsförvärv har ökat kraftigt under senare år. Under åren 2021–2023 förvärvade myndigheten mellan 36–68 fastigheter per år. Därefter skedde en markant ökning då fastighetsförvärven ökade till 90 respektive 145 i antal för åren 2024 och 2025. Uppgifterna avser myndighetens samtliga fastighetsförvärv. Av dessa bedöms cirka 75 procent avse jord- och skogsfastigheter. De främsta uppdragsgivarna är Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt (FRA) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Författningsändringen innebär kostnadsbesparingar för Fortifikationsverket, eftersom ansvaret för kompensationsförvärven framöver kommer att ligga på den juridiska person som överlåter mark till staten. Fortifikationsverket behöver därmed inte längre genomföra sådana förvärv. Besparingarna uppstår främst i enskilda ärenden, där regeländringen beräknas minska myndighetens handläggningstid med cirka 60–70 procent. Det får till följd att fler projekt kan påbörjas och genomföras i snabbare takt. När fastigheter förvärvas för övnings- och skjutfält rör det sig ofta om stora förvärv som innebär långa processer. Varje projekt är individuellt och projektiden varierar därför. Ett standardprojekt genomförs normalt inom 12–18 månader, medan större projekt ofta har en genomförandetid som överstiger fyra år. En väsentlig del av denna tidsåtgång hänför sig till behovet av att förvärva ersättningsmark som kan användas för kompensation i samband med markavståenden. Tidsutdräkten påverkas också av att överlåtelseerna i många fall avser värden som överstiger Fortifikationsverkets bemyndigande att överlåta fast egendom. I sådana fall krävs, beroende på värdet, godkännande från regeringen eller riksdagen innan överlåtelsen kan genomföras. Förslaget bedöms kunna förkorta genomförandetiden för dessa större projekt med minst två år och samtidigt minska de kapitalkostnader som uppstår under tiden projekten inväntar nödvändiga beslut. Tidsvinsten uppkommer främst genom att något förvärv av kompensationsmark inte längre behöver genomföras. När behovet av ersättningsmark

faller bort upphör även behovet av efterföljande överlåtelse som kräver regeringens eller riksdagens medgivande. Fortifikationsverkets förvärv av ersättningsmark syftar inte till ett långsiktigt innehav utan enbart till att marken ska användas som kompensation vid markavståenden. Förfarandet är således av tillfällig karaktär och utgör inte en del av myndighetens ordinarie och långsiktiga fastighetsförvaltning. Verksamheten utgör därmed inte en del av myndighetens kärnuppdrag att äga, utveckla och förvalta fastigheter för försvarsändamål.

Sammantaget bedöms förslaget bidra till en mer effektiv användning av myndighetens resurser genom att administrativa insatser och kapitalbindning i tillfälliga markinnehav kan minska, samtidigt som fokus kan läggas på myndighetens ordinarie verksamhet.

10.4.2 Konsekvenser för länsstyrelserna

Länsstyrelsen prövar juridiska personers förvärv av lantbruksegendom när värdet på egendomen uppgår till högst 20 miljoner kronor. Förslaget att införa markavståenden till staten för totalförsvarsändamål som ett nytt kompensationsgrundande ändamål innebär att länsstyrelserna får ett visst utökat ansvar. Antalet tillkommande ärenden uppskattas till cirka 20 ärenden per år. Eftersom ärendena fördelas mellan länsstyrelserna bedöms ökningen per myndighet bli begränsad. Någon nämnvärd påverkan på handläggningstiderna förutses därför inte. Fortifikationsverkets förvärv sker i hela landet men förväntas under en tid framöver främst vara koncentrerade till norra Sverige, särskilt Östersund, Sollefteå och Arvidsjaur samt till Stockholmsområdet, Kristinehamn och Falun. Den största ökningen av ärenden kan därför förväntas hos länsstyrelserna i Stockholms län, Värmlands län, Dalarnas län, Jämtlands län, Norrbottens län samt Västernorrlands län. Även länsstyrelserna i Skåne län, Blekinge län och Västra Götalands län kan påverkas eftersom det finns en omfattande militär närvaro i dessa områden.

Under 2024 prövade länsstyrelserna 374 ärenden⁹⁵ om juridiska personers förvärv av lantbruksegendom. År 2025 uppgick antalet till 409 ärenden⁹⁶. Det saknas statistik över hur många av dessa ärenden som avsåg markavståenden för naturvårdsändamål.

Länsstyrelserna uppskattar att handläggningen av en ansökan om förvärvstillstånd i genomsnitt tar åtta timmar när det gäller juridiska personers förvärv. Utredningen bedömer att det nya kompensationsgrundande ändamålet inte kommer att kräva mer omfattande handläggning och prövning än dagens ärenden. Handläggningstiden per ärende förväntas därför vara oförändrad. Statens kostnader för prövningen av juridiska personers förvärv uppgick 2024 till cirka 1,1 miljoner kronor.⁹⁷

En ökning med cirka 20 ärenden per år motsvarar i genomsnitt knappt två ytterligare ärenden per månad på nationell nivå.

⁹⁵ Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens redovisning (LI2026/00492) s. 41.

⁹⁶ Enligt statistik från Jordbruksverket, se utredningens kommunikering den 29 april 2026, dnr LI2026/00809-8.

⁹⁷ SOU 2025:82 s. 336. Siffrorna är hämtade från 2023 års jordförvärvsutredning och bedöms fortfarande vara aktuella, varför några nya uppgifter inte behöver inhämtas.

Förslagen om att äganderätten ska ha övergått och att möjligheten att tillgodoräkna sig framtida markavståenden som kompensationsgrundande tas bort påverkar tillämpningen av hela 6 § 1 jordförvärvslagen. Förändringarna bedöms minska antalet ärenden om markavståenden för naturvårdsändamål som grundas på bestämmelsen, vilket delvis kan motverka ökningen av ärenden till följd av det nya ändamålet. Jordbruksverket och Skogsstyrelsen bedömer att antalet kompensationsgrundande avståenden kommer att minska, men omfattningen har inte kunnat uppskattas närmare.⁹⁸ Antalet överprövningsärenden bedöms understiga tio ärenden per år. Erfarenheter från nuvarande ordning visar att omkring 30 procent av avslagsbesluten överklagas.⁹⁹ Om samma andel gäller för de tillkommande avslagsbesluten kan cirka sex ytterligare överklaganden per år förväntas. För länsstyrelserna innebär det ett begränsat antal ytterligare ärenden som ska rättidsprövas och överlämnas till Jordbruksverket.

Förslaget bedöms inledningsvis medföra ett visst administrativt merarbete för länsstyrelserna. Utöver det ökade antalet ärenden kommer länsstyrelserna behöva anpassa sina handläggningsrutiner, utbilda berörda handläggare och delta i arbetet med att ta fram myndighetsgemensamma rutiner. Mot bakgrund av den begränsade ärendemängden och det begränsade anpassningsbehovet bedöms den ökade administrativa bördan som förslaget medför kunna rymmas inom befintligt förvaltningsanslag.

10.4.3 Konsekvenser för Jordbruksverket

Förslaget att införa ett nytt kompensationsgrundande ändamål för markavståenden till staten innebär ett visst utökat ansvar för Jordbruksverket. Jordbruksverket prövar förvärvstillstånd för juridiska personers förvärv av lantbruksegendom från en fysisk person eller ett dödsbo som första instans när egendomens värde överstiger 20 miljoner kronor. Under 2024 och 2025 prövade myndigheten sammanlagt 28 ärenden om förvärvstillstånd i första instans. Endast ett fåtal av dessa ärenden avsåg en förvärvsprövning enligt nuvarande 6 § första stycket jordförvärvslagen.¹⁰⁰¹⁰¹

Jordbruksverket är även överprövande myndighet av länsstyrelsernas beslut om förvärvstillstånd och prövade under samma period sammanlagt 34 överklagade ärenden.

Förslaget bedöms medföra en ökning med endast fem till tio ärenden per år i första instans, och en ökning av antalet överprövningsärenden med cirka sex ärenden. Det motsvarar en kostnad om sammanlagt cirka 100 000 kronor per år.¹⁰²

Därutöver kommer Jordbruksverket att behöva uppdatera ansökningsblanketter och tillsammans med länsstyrelserna uppdatera rutiner och viss vägledning.

⁹⁸ Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens redovisning (LI2026/00492) s. 41.

⁹⁹ SOU 2025:82 s. 367.

¹⁰⁰ Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens redovisning (LI2026/00492) s. 42.

¹⁰¹ Enligt lydelsen SFS 2005:423.

¹⁰² Beräkningen utgår från ett antagande om maximalt tio ärenden i första instans, med en arbetstid om åtta timmar per ärende och ett antagande om antalet överklaganden om sex ärenden med en handläggningstid om tolv timmar samt en lönekostnad inklusive OH-kostnader med 650 kronor per timme.

Sammantaget bedöms de administrativa anpassningarna vara begränsade. Så väl uppdateringen av blanketter och rutiner som den förväntade ökningen av antalet ärenden är av begränsad omfattning och bör kunna hanteras inom befintligt förvaltningsanslag.

10.4.4 Konsekvenser för Lantmäteriet

Lantmäteriet är den myndighet som kontrollerar att förvärvstillstånd finns innan lagfart beviljas eller en fastighetsbildningsåtgärd kan genomföras. Lantmäteriets arbete med att utföra fastighetsförrättningar är avgiftsfinansierad.¹⁰³ Avgiften varierar och baseras på den tid som Lantmäteriet lägger ner på handläggningen av ärendet enligt timtaxa, vilket till stor del styrs av ärendets komplexitet och omfattning.

Eftersom fastighetsöverlåtelseerna redan genomförs i dag bedöms den föreslagna ändringen i jordförvärvslagen inte ha någon påverkan på antalet ärenden hos Lantmäteriet. Verksamheten med fastighetsbildning är dessutom avgiftsfinansierad varför kostnadstäckning finns.

10.4.5 Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Jordbruksverkets beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.¹⁰⁴ Av Jordbruksverkets statistik från 2024 och 2025 framgår att endast tio respektive sju ärenden överklagats till förvaltningsdomstol. Vi bedömer att de föreslagna författningsändringarna kan leda till en försumbar ökning.

Det bör även uppmärksammas att de förslag som lämnats av Jordbruksverket och Skogsstyrelsen samt av 2023 års jordförvärvsutredning sammantaget kan medföra vissa konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Även med beaktande av den samlade effekten bedöms dock antalet ärenden vara så begränsat att det kan hanteras inom förvaltningsdomstolarnas befintliga anslag.

10.5 Konsekvenser för övriga

10.5.1 Konsekvenser för staten

Staten får in ansökningsavgifter av sökandena av förvärvstillstånd. Ansökningsavgifterna stannar inte hos prövningsmyndigheterna utan tillfaller statskassan samtidigt som kostnaderna belastar det allmänna förvaltningsanslaget för länsstyrelserna och Jordbruksverket. Inkomsterna från ansökningsavgifterna avseende juridisk person är cirka 3,5 miljoner kronor per år i dag.¹⁰⁵ De föreslagna lagändringarna innebär att statens intäkter från

¹⁰³ Lantmäteriets föreskrifter om ändring i Lantmäteriets föreskrifter (LMFS 2022:5) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

¹⁰⁴ Se 17 § jordförvärvslagen.

¹⁰⁵ Beräknat på det totala antalet ärenden om förvärvstillstånd avseende juridiska personer för 2025. Beräkningen är differentierad utifrån de olika ansökningsavgifterna.

ansökningsavgifter för förvärvstillstånd förväntas öka något. Intäkterna beräknas uppgå till som lägst 162 000 kronor och kan maximalt uppgå till 362 000 kronor per år.¹⁰⁶

10.5.2 Konsekvenser för regering och riksdag

En ytterligare konsekvens genom förslaget är att ansvaret för överlåtelsen överförs till den juridiska person som förvärvar ersättningsmarken. Något godkännande från regeringen eller riksdagen kommer därmed inte längre behöva inhämtas av Fortifikationsverket. Överlåtelser av större värden kräver i dag regeringens eller, i vissa fall, riksdagens godkännande. Särskilt kravet på riksdagens medgivande kan leda till avsevärt längre handläggningstider eftersom ärendet måste beredas och behandlas inom budgetprocessen. Under 2025 godkände riksdagen två överlåtelser av ersättningsmark genom vårändringsbudgeten.¹⁰⁷ Det saknas närmare statistik över hur många ärenden av detta slag som regeringen beslutar om, men antalet bedöms vara färre än tio per år. Även om antalet överlåtelser som kräver regeringens eller riksdagens godkännande framstår som begränsat medför det dock en avsevärt längre handläggningstid och ökad administration. Sammantaget bedöms förslaget bidra till kortare ledtider, minskad administrativ belastning och en mer kostnadseffektiv hantering av Fortifikationsverkets fastighetsaffärer.

10.6 Proportionalitet

Förslagets påverkan på markägarbalansen och berörda aktörer bedöms som godtagbar och proportionerlig i förhållande till syftet.

De markavståenden och kompensationsförvärv som förslagen tar sikte på förekommer redan i dag genom Fortifikationsverkets anskaffning och överlåtelse av ersättningsmark. Förslagen innebär därför främst att ett redan förekommande förfarande regleras uttryckligen i jordförvärvslagen och att kompensationsförvärv blir föremål för dess ordinarie tillståndsprövning. Samtidigt bedöms förslagen bidra till en mer effektiv utbyggnad av totalförsvaret. Behovet av markförvärv är för närvarande betydande men förväntas successivt minska i takt med att det tillgodoses. Mot denna bakgrund bedöms förslagen endast i begränsad omfattning påverka balansen mellan fysiska och juridiska markägare varför jordförvärvslagens grundläggande syfte upprätthålls.

Huvudförslaget har därutöver utformats i linje med de förändringar som nyligen föreslagits av Jordbruksverket och Skogsstyrelsen.¹⁰⁸ Kravet på att äganderätten ska övergå vid kompensationsgrundande avståenden samt begränsningen av möjligheten att grunda förvärvstillstånd på framtida avståenden bidrar till ökad förutsebarhet, en mer enhetlig tillämpning och enklare handläggning. Utredningen bedömer samtidigt att dessa

¹⁰⁶ Beräknat på den uppskattade ökningen om 20 ärenden per år och den lägsta och den högsta ansökningsavgiften om 8 100 respektive 18 100 kronor.

¹⁰⁷ Prop. 2024/25:99 s. 15–16.

¹⁰⁸ Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag (LI2026/00492).

kompletterande begränsningar inte försvårar markförvärv för totalförsvarsändamål.

10.7 Informationsinsatser

Några särskilda informationsinsatser bedöms inte vara nödvändiga. Vi bedömer att det är tillräckligt att berörda myndigheter informerar om ändringen på sina respektive webbplatser.

10.8 Uppföljning och utvärdering

Förslagets konsekvenser bör följas upp inom ramen för den ordinarie uppföljningen. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt om ändringen tillämpas på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt och om det uppstår några oavsiktliga effekter.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230)

6 §

En juridisk person får lämnas förvärvstillstånd, om

1. förvärvaren avstår eller under de fem närmast föregående åren har avstått *äganderätten till* lantbruksegendom, som i fråga om produktionsförmåga ungefär motsvarar den egendom som avses med förvärvet, och avståendet sker till

- a) en fysisk person,
- b) staten för naturvårdsändamål, *eller*
- c) *staten för totalförsvarsändamål.*

2. egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk,

3. förvärvet huvudsakligen avser skogsmark och förvärvaren på orten bedriver sådan industriell verksamhet i vilken egendomens virkesavkastning behövs,

4. förvärvet sker från en annan juridisk person än ett dödsbo eller Allmänna arvsfonden, eller

5. det annars finns särskilda skäl.

Paragrafen anger under vilka förutsättningar en juridisk person får lämnas förvärvstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

I *första punkten*, ändras bestämmelsen så att det är ett krav att äganderätten till lantbruksegendomen ska övergå för att överlåtelsen ska vara kompensationsgrundande. Det innebär att upplåtelser för all framtid, där äganderätten kvarstår hos den juridiska personen, inte längre är kompensationsgrundande. I *samma punkt* tas uttrycket kan antas komma att avstå bort. Ändringen innebär att framtida avståenden inte längre ska vara kompensationsgrundande. För att ett avstående ska vara kompensationsgrundande krävs alltså att överlåtelsen har genomförts inom de fem år som föregår kompensationsförvärvet eller senast i samband med detta.

I *första punkten c)*, som är en ny punkt, införs en ny möjlighet för juridiska personer till kompensationsförvärv för avståenden som sker eller har skett till staten för totalförsvarsändamål. Bestämmelsen ska tillämpas på samma sätt som avståenden som sker eller har skett till staten för naturvårdsändamål. Det innebär att prövningen i första hand ska grundas på köpehandlingarna för förvärven. Av handlingarna framgår det till vilken myndighet marken har överlåtits. Om det inte går att fastställa av underlaget att ett kompensationsgrundande avstående har skett får prövningsmyndigheten inhämta uppgifter från den förvärvande myndigheten.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.*
2. *Äldre föreskrifter gäller fortfarande för förvärv som har skett före ikraftträdandet. Detta gäller dock inte vid tillämpningen av bestämmelsen om avstående till staten för totalförsvarsändamål.*

Överväganden om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser finns i avsnitten 4.2.4 och 4.2.5.

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 2027. Förvärv av lantbruksegendom för totalförsvarsändamål sker redan i dag och utgör ett trängande behov. Det är därför angeläget att bestämmelsen införs så snart som möjligt eftersom flera projekt planeras.

I den *andra punkten* första meningen framgår att äldre föreskrifter fortfarande gäller för förvärv som har skett före ikraftträdandet. Det innebär att de äldre föreskrifterna, dvs. de som gällde vid tidpunkten för kompensationsförvärvet, ska tillämpas.

Av andra meningen framgår att övergångsbestämmelsen i första meningen inte omfattar den nya möjligheten att tillgodoräkna sig markavståenden till staten för totalförsvarsändamål som kompensationsgrundande. Den bestämmelsen ska alltså kunna tillämpas omedelbart på förvärvsprövningar som sker från och med ikraftträdandet, även om kompensationsförvärvet skett innan författningsändringarna trätt i kraft. Det innebär att markavståenden till staten för totalförsvarsändamål som skett under de fem närmast föregående åren och innan ikraftträdandet av de nya bestämmelserna också får tillgodoräknas om kompensation inte redan har lämnats för avståendet.

Alternativt förslag

6 §

En juridisk person får lämnas förvärvstillstånd, om

1. 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 till
 - a) en fysisk person,
 - b) staten för naturvårdsändamål, *eller*
 - c) *staten för totalförsvarsändamål.*
2. egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk,
3. förvärvet huvudsakligen avser skogsmark och förvärvaren på orten bedriver sådan industriell verksamhet i vilken egendomens virkesavkastning behövs,
4. förvärvet sker från en annan juridisk person än ett dödsbo eller Allmänna arvsfonden, eller
5. det annars finns särskilda skäl.

I första punkten c), som är en ny punkt, införs en ny möjlighet för juridiska personer till kompensationsförvärv för avståenden till staten för totalförsvarsändamål. Bestämmelsen ska tillämpas på samma sätt som avståenden

till staten för naturvårdsändamål. Det innebär att prövningen i första hand ska grundas på köpehandlingarna för förvärven. Av handlingarna framgår det till vilken myndighet marken har överlåtits. Om det inte går att fastställa av underlaget att ett kompensationsgrundande avstående har skett får prövningsmyndigheten inhämta uppgifter från den förvärvande myndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

Överväganden om ikraftträdandebestämmelser finns i avsnitt 4.3.1.

Det framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 2027. Förvärv av lantbruksegendom för totalförsvarsändamål sker redan i dag och utgör ett trängande behov. Det är därför angeläget att bestämmelsen införs så snart som möjligt eftersom flera projekt planeras.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1945:336. *Kungl. Maj:ts proposition nr 336 till riksdagen med förslag till lag om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet.*

Prop. 1969:128. *Kungl. Maj:ts proposition nr 128 till riksdagen med förslag till fastighetsbildningslag.*

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

Prop. 1985/86:3. *Med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*

Prop. 1990/91:155. *Om lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230) m.m.*

Prop. 1993/94:117. *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*

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

Prop. 2009/10:169. *Förändrat uppdrag för Sveaskog AB (publ).*

Prop. 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*

Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025.*

Prop. 2021/22:58. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet för naturvården i skogen som grund.*

Prop. 2024/25:34. *Totalförsvaret 2025–2030.*

Prop. 2025/26:38. *Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente.*

Prop. 2024/25:99. *Vårändringsbudget för 2025.*

Prop. 2025/26:131. *Sysselsättning och boende på landsbygden.*

Statens offentliga utredningar

SOU 2019:34. *Förbättrat skydd för totalförsvaret.* Slutbetänkande av Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvaret.

SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen.* Betänkande av Skogsutredningen 2019.

SOU 2024:38. *Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner.* Betänkande av Utredningen om En ny förköpslag.

SOU 2024:73. *Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente.* Delbetänkande av 2023 års jordförvärvsutredning.

SOU 2024:84. *Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv.* Betänkande av Utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret.

SOU 2025:82. *Sysselsättning och boende på landsbygden.* Slutbetänkande av 2023 års jordförvärvsutredning.

Övrigt offentligt

Nationell säkerhetsstrategi. Skr. 2023/24:163.

Rättspraxis

Rättsfall

NJA 2018 s. 753.

HFD 2018 ref 64.

Rättsfall från Kammarrätterna

Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 februari 2015 i målnummer 2251–14.

Kammarrätten i Jönköpings dom den 5 februari 2025 i målnummer 3457–22.

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 2 februari 2023 i målnummer 3619–20.

Rättsfall från EU-domstolen

Mål C-302/97, Konle, ECLI:EU:C:1999:271.

Mål C-243/01, Gambelli, ECLI:EU:C:2003:597.

Mål C-452/01, Ospelt, ECLI:EU:C:2003:493.

Mål C-315/02, Lenz, ECLI:EU:C:2004:446.

Mål C-17/03, VEMW, ECLI:EU:C:2005:362.

Förenade mål C-182/03 och C-217/03, Forum 187, ECLI:EU:C:2006:416.

Mål C-112/05, Volkswagen, ECLI:EU:C:2007:623.

Mål C-169/07, Hartlauer, ECLI:EU:C:2009:141.

Mål C-543/08, Kommissionen mot Portugal, ECLI:EU:C:2010:669.

Förenade Mål C-197/11 och 203/11, Libert, ECLI:EU:C:2013:288.

Mål C-322/11, K, EU:C:2013:716.

Rapporter med mera

Rapporter

Fortifikationsverkets delredovisning av uppdrag nummer 3.1 i regleringsbrev för budgetår 2026, Fi2025/02364.

Skogsstyrelsens rapport 2025/14: *Analys av markavståenden för naturvårdsändamål enligt jordförvärvslagen, LI2026/00492.*

Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag 2025/1218: *Förslag till ändrade regler om markavståenden enligt jordförvärvslagen, LI2026/00492.*

Myndigheten för totalförsvarsanalys. Rapport *Ett tydligare totalförsvaret. Förslag för utvecklad styrning, planering och uppföljning 2025–2030.*

Övrig litteratur

Andersson, Sten, fastighetsbildningslagen (1970:988), Karnov (JUNO) (hämtat 2026-04-23).

Cederstierna, Lotta Hardvik, Jordförvärvslagen (1979:230), Karnov (JUNO) (hämtat: 2026-04-14).

Jensen, Ulf, Jordabalken, Karnov (JUNO) (hämtat 2026-06-04).

Regeringsuppdrag, beslut och skrivelser

Europeiska kommissionen, Tolkningsmeddelande om förvärv av jordbruksmark och EU-lagstiftningen (2017/C 350/05), EUT C 350, 2017-10-18.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Uppdrag till Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk att se över reglerna om markavståenden för naturvårdsändamål i jordförvärvslagen, (LI2024/01395 och LI2025/00839).

Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag. Skrivelse NV-06535-22. Utformning av riktlinjer för väntansavtal.

Regeringsbeslut M2022/01523. Uppdrag att skydda värdefulla skogar genom att använda ersättningsmarker.

Regeringsbeslut Fi2025/02364 (delvis). Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Fortifikationsverket.

Webbpublikationer

Regeringens beslut om *inriktning för militärt försvar 2025–2030* (försvarsbeslutet). Fö2024/02054 (delvis).

Kontakter

Fortifikationsverket, e-post med underlag.

Jordbruksverket, e-post med underlag om ärendestatistik, 2026-04-28.

Uppdrag att lämna förslag till regeländringar för att underlätta markavståenden för totalförsvarsändamål

Sammanfattning av uppdraget

En bokstavsutredare ges i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur reglerna om juridiska personers förvärv av lantbruksegendom i jordförvärvslagen (1979:230) kan ändras för att göra markavståenden till staten för totalförsvarsändamål kompensationsgrundande.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 juli 2026.

Bakgrund

Juridiska personers möjligheter till förvärv av lantbruksegendom enligt jordförvärvslagen är begränsade. Det krävs förvärvstillstånd när en juridisk person förvärvar lantbruksegendom från en fysisk person eller ett dödsbo. Ett sådant tillstånd får meddelas bland annat om den juridiska personen avstår, kan antas komma att avstå, eller har avstått lantbruksegendom till en fysisk person eller till staten för naturvårdsändamål. Det finns därmed en möjlighet för en juridisk person att i sådana situationer bli kompenserad för sitt markavstående genom att få tillstånd till förvärv av mark från fysiska personer eller dödsbon. Den lantbruksegendom som en juridisk person avstår ska i fråga om produktionsförmåga ungefär motsvara den egendom som avses med förvärvet. Syftet med jordförvärvslagen är att bevara balansen i markägandet mellan fysiska och juridiska personer.

Staten, genom Fortifikationsverket, har och kommer även i fortsättningen att ha behov av att förvärva lantbruksegendom för totalförsvarsändamål. Fortifikationsverket har enligt 1 § förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket ansvar för att förvalta en viss del av statens fasta egendom, såsom fastigheter avsedda för försvarsändamål. Det avser bl.a. mark för Försvarsmaktens behov av övnings- och skjutfält. Fortifikationsverkets förvärv av lantbruksegendom är undantagna från jordförvärvslagens tillämpningsområde. Något förvärvstillstånd krävs därför inte när myndigheten förvärvar mark från fysiska personer. När förvärv sker från juridiska personer ställer dock säljare ofta krav på att erhålla motsvarande mark från Fortifikationsverket, eftersom säljaren inte kan erhålla tillstånd till förvärv av mark som kan ersätta den sålda egendomen. Det innebär att myndigheten först behöver anskaffa mark från fysiska personer för att sedan överlåta den till den juridiska personen i syfte att från denne kunna förvärva mark som behövs för totalförsvarsändamål. Enligt en uppskattning från Fortifikationsverket ger en sådan ordning upphov till cirka 20 fastighetsöverlåtelser per år med en handläggningstid

om 6–12 månader för respektive överlåtelse. Handläggningstiden skulle kunna undvikas om förvärv av mark inte behövde ske genom denna typ av bytestransaktioner. Om lantbruksegendomen har ett värde som överstiger 20 eller 75 miljoner kronor krävs dessutom enligt 5 § förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. och 8 kap. 2 § budgetlagen (2011:203) att regeringen respektive riksdagen beslutar om försäljningen, vilket förlänger handläggningstiden ytterligare. Nuvarande regler i jordförvärvslagen försvårar därmed Fortifikationsverkets förvärv av mark och utgör ett hinder för en snabb utbyggnad av totalförsvaret.

I enlighet med vad som anges ovan finns det i jordförvärvslagen möjlighet för juridiska personer att göra kompensationsgrundande avståenden av lantbruksegendom till staten för naturvårdsändamål. Det innebär att när staten förvärvar mark för t.ex. en reservatsbildning kan säljaren köpa ny motsvarande mark även från fysiska personer eller dödsbon och räkna med att få förvärvstillstånd. En motsvarande regel om markavståenden för totalförvarsändamål som ger juridiska personer möjlighet att få tillstånd till förvärv av lantbruksegendom kan underlätta förvärv av mark för försvarets behov och bidra till en snabbare uppbyggnad av totalförsvaret. Det behöver därför utredas hur reglerna om juridiska personers förvärv av lantbruksegendom i jordförvärvslagen bör ändras för att göra markavståenden till staten för totalförvarsändamål kompensationsgrundande.

Uppdraget

En bokstavsutredare ska analysera och lämna förslag på hur reglerna i jordförvärvslagen om juridiska personers förvärv av lantbruksegendom kan ändras för att göra markavståenden till staten för totalförvarsändamål kompensationsgrundande.

Bokstavsutredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag, belysa och beakta tillämplig EU-rätt vid utformningen av förslagen, vid behov inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter, organisationer och andra aktörer, beakta för uppdraget relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Utredaren ska göra kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar i enlighet med vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska vidare beskriva konsekvenserna av förslag som lämnas i enlighet med vad som anges i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 juli 2026.