

Regeringens proposition

1998/99:126

Utländska förvärv av fritidsfastigheter i Sverige

Prop.
1998/99:126

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 maj 1999

Lena Hjelm-Wallén

Laila Freivalds
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen konstateras att Sveriges medlemskap i EU medför att Sverige efter utgången av år 1999 inte får tillämpa lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom gentemot medborgare i EU-stater eller andra stater inom EES. Enligt propositionen bör bestämmelserna inte heller tillämpas gentemot medborgare i länder utanför EU. Det föreslås därför att lagen upphävs med verkan från utgången av år 1999. Det övervägs om det i samband med upphävandet av lagen bör införas några andra regler. Övervägandena leder fram till slutsatsen att det inte bör införas några sådana lagregler.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om upphävande av lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom.....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i förköpslagen (1967:868).....	5
2.3	Förslag till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230)	7
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden	9
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Bakgrund.....	10
4.1	Äldre rätt.....	10
4.2	Gällande rätt	11
4.2.1	Bakgrunden till 1992 års lag.....	11
4.2.2	Utformningen av 1992 års lag.....	12
4.3	Justitiedepartementets enkät.....	14
4.4	De svenska reglerna och EG-rätten	15
4.5	Rättsläget i vissa andra länder	16
5	Konsekvenser av Sveriges internationella åtaganden.....	17
6	Behövs det några nya regler när 1992 års lag upphävs?.....	19
7	Ikraftträdande och kostnader	24
8	Författningskommentar	25
8.1	Förslaget till lag om upphävande av lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom	25
8.2	Övriga lagförslag.....	26
Bilaga 1	Promemorians lagförslag	27
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	32
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 maj 1999.....	33

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1998/99:126

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om upphävande av lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom,
2. lag om ändring i förköpslagen (1967:868),
3. lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230),
4. lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om upphävande av lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom

Härigenom föreskrivs att lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom skall upphöra att gälla vid utgången av år 1999.

Ett förvärv som omfattas av lagen om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom och som vid utgången av år 1999 inte blivit slutligt prövat skall, om det är tillståndspliktigt enligt jordförvärvslagen (1979:230) i dess lydelse från och med den 1 januari 2000, prövas enligt den lagen. Görs inte ansökan om förvärvstillstånd inom föreskriven tid, gäller 13 § jordförvärvslagen.

Härigenom föreskrivs att 7 och 12 §§ förköpslagen (1967:868) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*7 §¹

Förköpsrätten utövas genom att kommun inom tid som anges i andra stycket underrättar säljare och köpare om beslut att utöva förköpsrätt samt anmäler detta beslut till inskrivningsmyndigheten med företeende av bevis om underrättelserna. Avser beslutet fastighet inom annan kommuns område, gäller vad som sagts om underrättelse till säljare och köpare också den andra kommunen. Beslutet skall antecknas i fastighetsboken för varje fastighet som ingår i försäljningen.

Förköpsrätten skall utövas *sist* på den inskrivningsdag som infaller närmast efter tre månader från det lagfart söktes på köparens förvärv eller, om förvärvstillstånd *fordras* enligt jordförvärvslagen (1979:230) *eller lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom*, från det tillstånd söktes. Om säljaren eller köparen, *med överlämnande av styrkt avskrift av köpehandlingen, innan lagfart eller tillstånd sökts*, anmäler försäljningen till den eller de kommuner där den fasta egendomen är belägen, räknas tiden i stället från det kommunen *mottog* sådan anmälan. Skall försäljningen anmälas till kommunen enligt 3 § första stycket lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m., räknas tiden alltid från det kommunen *mottog* anmälan om försäljningen. *Var avskrift av köpehandlingen ej bifogad ansökan eller anmälan*, räknas tiden först från det kommunen *mottog* sådan handling.

Förköpsrätten skall utövas *senast* på den inskrivningsdag som infaller närmast efter tre månader från det lagfart söktes på köparens förvärv eller, om *det krävs* förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen (1979:230), från det tillstånd söktes. Om säljaren eller köparen *innan lagfart eller tillstånd har sökts* anmäler försäljningen till den eller de kommuner där den fasta egendomen är belägen *och då överlämnar en bestyrkt kopia av köpehandlingen*, räknas tiden i stället från det *att* kommunen *tog emot en* sådan anmälan. Skall försäljningen anmälas till kommunen enligt 3 § första stycket lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m., räknas tiden alltid från det *att* kommunen *tog emot* anmälan om försäljningen. *Om någon kopia av köpehandlingen inte var bifogad ansökan eller anmälan*, räknas tiden först från det *att* kommunen *tog emot en* sådan handling.

Utövas förköpsrätten ej inom föreskriven tid, är förköpsrätten förlorad.

¹ Snaste lydelse 1992:1369.

12 §

Köp av fast egendom är för sin giltighet beroende av att förköp ej sker.

Har lagfart för köparen beviljats i strid med 20 kap. 7 § 12 jordabalken, är förköpsrätten förlorad. Har förköp skett, är det utan verkan. Motsvarande gäller när förvärvstillstånd har meddelats i strid med 12 § tredje stycket jordförvärvslagen (1979:230) eller i strid med 6 § lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom eller i strid med 16 b § fjärde stycket lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder.

Har lagfart för köparen beviljats i strid med 20 kap. 7 § 12 jordabalken, är förköpsrätten förlorad. Har förköp skett, är det utan verkan. Motsvarande gäller när förvärvstillstånd har meddelats i strid med 12 § tredje stycket jordförvärvslagen (1979:230) eller i strid med 16 b § fjärde stycket lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder.

När förköpet fullbordats, skall köparen till kommunen överlämna de handlingar angående fastigheten som köparen innehar och som är av betydelse för kommunen såsom ägare av fastigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

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

Prop. 1998/99:126

Härigenom föreskrivs att 3 och 17 §§ jordförvärvslagen (1979:230)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²

Lagen gäller inte

1. om egendomen förvärvas från staten genom överlåtelse av regeringen, länsstyrelsen eller Statens jordbruksverk,

2. om egendomen förvärvats av staten genom annan myndighet än statens affärsdrivande verk,

3. om kommun förvärvar egendomen från staten eller utövar förköpsrätt enligt förköpslagen (1967:868),

4. om egendomen förvärvas av kreditinrättning som enligt lag eller enligt reglemente eller bolagsordning, som regeringen har fastställt, är skyldig att åter avyttra egendomen,

5. om förvärvaren är gift med överlåtaren och inte heller om förvärvaren eller, när makar förvärvar gemensamt, någon av dem är överlåtarens avkomling, allt under förutsättning att överlåtaren inte är skyldig att avyttra egendomen enligt 16 §,

6. om förvärvet skall prövas enligt lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom,

7. om egendomen enligt detaljplan eller områdesbestämmelser är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk,

8. om förvärvet omfattar område som är avsett för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk eller sådan fastighet som har nybildats för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk och som där efter inte har undergått taxering,

9. om andel i fastighet förvärvas av någon som redan äger till samma taxeringsenhet hörande andel i fastigheten och som inte är skyldig att avyttra sistnämnda andel enligt 16 §.

6. om egendomen enligt detaljplan eller områdesbestämmelser är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk,

7. om förvärvet omfattar område som är avsett för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk eller sådan fastighet som har nybildats för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk och som där efter inte har undergått taxering,

8. om andel i fastighet förvärvas av någon som redan äger till samma taxeringsenhet hörande andel i fastigheten och som inte är skyldig att avyttra sistnämnda andel enligt 16 §.

¹ Lagen omtryckt 1991:670.

² Senaste lydelse 1992:1371.

Har länsstyrelsen beslutat om auktion enligt 16 § och har inroparen dessförinnan eller senare avyttrat egendomen, skall beslutet trots detta gå i verkställighet, om inte länsstyrelsen bestämmer något annat.

I övrigt skall så anses och med ärendet i tillämpliga delar så förfaras som om egendomen hade blivit utmätt för fordran med bästa förmånsrätt efter sådana rättigheter som besvärade egendomen redan vid den exekutiva auktionen och som har företrädare framför alla befintliga fordringar. Även om det i enlighet härmed bestämda skyddsbeloppet täcks, får försäljning inte ske, om inte den bjudna köpeskillingen täcker även det värde som i ärendet har åsatts egendomen enligt 12 kap. utsökningsbalken eller, om ägaren eller innehavare av fordran som är förenad med panträtt i egendomen i god tid före auktionen har påkallat särskild värdering, det värde vartill egendomen kan uppskattas av värderingsmän som länsstyrelsen utser. Egendomen får säljas endast till den som har fått förvärvstillstånd eller enligt 3 § 1, 2, 4 eller 9 får förvärva egendomen utan sådant tillstånd. Avges vid auktionen bud som sålunda får antas, skall försäljning ske, även om innehavare av fordran bestrider det.

Kommer försäljning inte till stånd vid auktionen, får länsstyrelsen inom två år efter det att auktionen har vunnit laga kraft besluta om ny auktion. Meddelas inte något sådant beslut inom föreskriven tid eller avges inte heller vid den senare auktionen bud som får antas, är frågan om försäljning av egendomen förfallen.

Kostnad i samband med auktion som inte har lett till försäljning betalas av statsmedel.

I övrigt skall så anses och med ärendet i tillämpliga delar så förfaras som om egendomen hade blivit utmätt för fordran med bästa förmånsrätt efter sådana rättigheter som besvärade egendomen redan vid den exekutiva auktionen och som har företrädare framför alla befintliga fordringar. Även om det i enlighet härmed bestämda skyddsbeloppet täcks, får försäljning inte ske, om inte den bjudna köpeskillingen täcker även det värde som i ärendet har åsatts egendomen enligt 12 kap. utsökningsbalken eller, om ägaren eller innehavare av fordran som är förenad med panträtt i egendomen i god tid före auktionen har påkallat särskild värdering, det värde vartill egendomen kan uppskattas av värderingsmän som länsstyrelsen utser. Egendomen får säljas endast till den som har fått förvärvstillstånd eller enligt 3 § 1, 2, 4 eller 8 får förvärva egendomen utan sådant tillstånd. Avges vid auktionen bud som sålunda får antas, skall försäljning ske, även om innehavare av fordran bestrider det.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

¹ Senaste lydelse 1990:1492.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden

Prop. 1998/99:126

Härigenom föreskrivs att 1 och 7 §§ lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag gäller när ett bulvanförhållande används för att kringgå ett sådant hinder mot att förvärva eller behålla viss egendom eller rättighet som uppställs i

1. lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m.,

2. jordförvärvslagen (1979:230), *eller*

3. *lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom.*

1. lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m., *eller*

2. jordförvärvslagen (1979:230).

Med ett bulvanförhållande avses i lagen att någon (bulvanen) utåt framstår som ägare av viss egendom eller innehavare av viss rättighet men i verkligheten innehar egendomen eller rättigheten huvudsakligen för annans (huvudmannens) räkning.

Vad som sägs i det följande om egendom som ett bulvanförhållande avser har tillämpning också på rättigheter.

7 §²

De myndigheter som prövar frågor om tillstånd enligt de lagar som anges i 1 § första stycket 2–4 och 7 skall underrätta åklagarmyndigheten, om det skäligen kan antas att det föreligger ett bulvanförhållande inom myndighetens ansvarsområde.

De myndigheter som prövar frågor om tillstånd enligt de lagar som anges i 1 § första stycket skall underrätta åklagarmyndigheten, om det skäligen kan antas att det föreligger ett bulvanförhållande inom myndighetens ansvarsområde.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

¹ Senaste lydelse 1998:1506.

² Senaste lydelse 1991:1893.

Propositionen bygger på förslag i departementspromemorian (Ds 1999:11) Utländska förvärv av fritidsfastigheter i Sverige. Promemorian, vars lagförslag återfinns i *bilaga 1*, har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna har tagits in i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr Ju98/2313).

Lagrådet

Lagförslagen är av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Något yttrande från Lagrådet har därför inte inhämtats.

4 Bakgrund

4.1 Äldre rätt

Utländska förvärv av fast egendom och naturtillgångar i Sverige har varit föremål för statlig begränsning och kontroll under lång tid.

Lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m.m. syftade till att bevara Sveriges naturtillgångar i inhemsk ägo och att trygga vår självbestämmanderätt på det ekonomiska området (se prop. 1916:137 s. 126). Lagen föreskrev att s.k. kontrollsubjekt, däribland utländska medborgare och andra utländska rättssubjekt, inte utan tillstånd av Kungl. Maj:t fick förvärva fast egendom eller gruvrätter i Sverige.

År 1975 skärptes reglerna, såvitt gällde förvärv av fritidsbostäder. Bakgrunden till detta var en ökad utländsk efterfrågan på fritidsfastigheter i vissa delar av landet. Denna ökade efterfrågan ansågs kunna leda till stigande fastighetspriser och därmed försämra möjligheterna för här i landet bosatta att förvärva fritidshus. Med de nya bestämmelserna ville man åstadkomma bl.a. att utländska medborgare utan särskild anknytning till landet i stor utsträckning blev hänvisade till att köpa fritidsfastigheter i områden där det inte rådde stort efterfrågetryck (se prop. 1975:65 s. 9, bet. 1975:LU27).

1916 års lag avlöstes av lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom. Den nya lagen innebar i sakligt hänseende endast smärre ändringar.

En betydelsefull lagändring trädde i kraft den 1 januari 1992. Den innebar att förvärv av fast egendom som är taxerad som hyreshusenhet eller industrienhet och förvärv av vissa gruvrättigheter undantogs från kravet på förvärvstillstånd (se prop. 1991/92:71, bet. 1992/93:LU15). Ändringen hade samband med att den närstående lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. samtidigt upphävdes, utan att någon motsvarande ny lag sattes i dess ställe.

Den 31 december 1992 upphörde lagen om utländska förvärv av fast egendom m.m. helt att gälla och ersattes av den alltjämt gällande lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom.

4.2 Gällande rätt

4.2.1 Bakgrunden till 1992 års lag

Lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom kom till som en följd av Sveriges närmande till EG. Genom EES-avtalet åtog sig Sverige att införa EG:s regelverk inom vissa områden i den nationella lagstiftningen. Detta innebar bl.a. att svensk rätt måste anpassas till de grundläggande friheterna i EG-rätten. Anpassning måste därvid ske till bl.a. EG:s krav på fria kapitalrörelser enligt det s.k. fjärde kapitalliberaliseringsdirektivet (88/361/EEG). Direktivet innebar, i förhållande till vad som tidigare hade gällt, en långtgående utvidgning av rätten för personer i en EG-stat att placera kapital och förvärva egendom i en annan EG-stat. När det gäller fritidsbostäder medgav dock direktivet att medlemsstaterna under en inte närmare fastställd övergångstid inte behövde liberalisera sin befintliga lagstiftning. Det är mot denna bakgrund man skall se det förhållandet att ikraftträdandet av 1992 års lag bestämdes till den 31 december 1992. EES-avtalet var nämligen ursprungligen avsett att träda i kraft den 1 januari 1993. Kapitalliberaliseringsdirektivet är numera upphävt inom EU. Dess bestämmelser har i stället genom EU-fördraget i väsentliga delar inarbetats i EG-fördraget (se vidare avsnitt 4.4).

I förarbetena till 1992 års lag (se prop. 1992/93:71, bet. 1992/93:LU15) bedömdes 1982 års lag inte vara förenlig med Sveriges åtaganden enligt EES-avtalet. På grund av det ovan berörda undantaget för fritidsbostäder i kapitalliberaliseringsdirektivet skulle det emellertid, framhölls det, vara möjligt att även efter ett EES-avtal och ett medlemskap i EG behålla regler som begränsar utländska förvärv av fritidsfastigheter. Det betonades dock att det kunde ske förändringar i EG:s regelverk, som skulle kunna komma att påverka Sveriges möjligheter att ha kvar sådana begränsningar (se prop. 1992/93:71 s. 16, 18 och 20).

När det gällde behovet av att ha kvar begränsningar i rätten att förvärva fritidsfastigheter konstaterades det att de skäl som bar upp den dåvarande lagstiftningen fortfarande hade giltighet. Vid sidan av detta fanns det även anledning att, åtminstone tills vidare, behålla vissa restriktioner för att undvika obalans och brist på enhetlighet i de nordiska ländernas regelsystem (se prop. s. 20 f.).

Inledning

1992 års lag har delvis utformats med dansk rätt som förebild. I förhållande till såväl danska regler som till 1982 års lag om utländska förvärv av fast egendom innehåller emellertid 1992 års lag mer generösa regler för utländska förvärvare. Lagens syfte är främst att motverka prisstegring på fritidsfastigheter inom attraktiva områden.

Tillämpningsområde

Enligt 1992 års lag skall tillstånd (förvärvstillstånd) sökas för förvärv av fast egendom som är taxerad som småhusenhet eller lantbruksenhet (se 1 §). Med förvärv av fast egendom likställs förvärv av tomträtter som är taxerade som småhusenhet respektive upplåtelse och förvärv av bostadsarrende, utom när jordägaren är staten eller en kommun (se 3 §). Begreppen småhusenhet och lantbruksenhet inrymmer såväl bebyggd som obebyggd mark.

Tillståndsplikten gäller, som huvudregel, förvärvare som är bosatt utomlands eller är utländsk juridisk person. Det finns dock flera undantag från det generella kravet på förvärvstillstånd. Undantagen kan sägas vara anknutna till förvärvarens person eller förvärvets art.

Den som är fast bosatt i Sverige eller tidigare har haft hemvist här under minst fem år behöver inte tillstånd. I detta sammanhang saknar medborgarskapet i princip betydelse. Inte heller behöver den som på visst sätt är närstående till en sådan förvärvare eller till överlåtaren söka tillstånd. Beträffande juridiska personer gäller inte kravet på tillstånd om den juridiska personen är svensk, dvs. är bildad enligt svensk lag. Genom dessa begränsningar omfattar lagen således förvärv som har gjorts av flertalet i utlandet bosatta personer samt av utländska juridiska personer.

Vad beträffar begränsningar hänförliga till förvärvets art omfattar lagen inte familjerättsliga förvärv eller förvärv genom inrop på exekutiv auktion. De förvärvstyper som praktiskt sett kommer i fråga för en prövning enligt lagen är därmed vanliga köp samt byte och gåva.

Tillståndsprövningen görs av länsstyrelserna.

Förutsättningar för förvärvstillstånd

I 3 § regleras förutsättningarna för förvärvstillstånd. Regeln uttrycker på så sätt de intressen som lagen är avsedd att tillgodose.

Enligt första stycket skall förvärvstillstånd meddelas om egendomen förvärvas för annat än fritidsändamål. Detta innebär att det för förvärv som sker i kommersiellt syfte eller i syfte att förvärvaren skall bosätta sig permanent på fastigheten inte finns något utrymme för avslag. Regleringen får i detta avseende ses mot bakgrund av EG-rättens bestämmelser om fri rörlighet för personer, tjänster och kapital.

I andra stycket anges att om egendomen förvärvas för fritidsändamål skall förvärvstillstånd meddelas, om förvärvet inte strider mot något väsentligt allmänt intresse.

Motiven till 1992 års lag innehåller inte någon närmare vägledning för tolkningen av uttrycket ”väsentligt allmänt intresse”. Som jämförelse kan nämnas att det i 1 kap. 10 § första stycket i 1982 års lag föreskrevs att ”förvärvstillstånd skall meddelas, om det inte möter hinder med hänsyn till landets försvar eller säkerhet, egendomens lämplighet för avsett ändamål eller andra allmänna intressen...”. Det första villkoret avsåg enligt förarbetena (se prop. 1981/82:135 s. 72 f.) i första hand att tillgodose försvars- och säkerhetsintressen. Det andra villkoret tog sikte på en prövning av platsens läge och lämplighet för planerad bebyggelse. Syftet med uttrycket ”andra allmänna intressen” var i första hand att skydda våra värdefullaste naturtillgångar mot utländsk exploatering. Med orden ville man också markera att ett förvärv inte kan tillåtas om det har ett syfte som inte är godtagbart ur allmän synpunkt. I första hand avsågs här förvärv som kunde antas ske i spekulationssyfte.

Motsvarande intressen torde dock ha mycket liten betydelse vid tillämpningen av 1992 års lag. Försvars- och säkerhetsaspekterna bedömdes nämligen i 1992 års lagstiftningsärende inte utgöra något skäl för att behålla dittillsvarande bestämmelser om förvärvstillstånd (se prop. 1992/93:71 s. 16 f.). Därför måste utrymmet för att beakta sådana hänsyn vid tillståndsprövningen vara i det närmaste obefintligt. Också det tidigare intresset av att förhindra utlänningar från att förvärva exempelvis fritidsfastigheter i syfte att exploatera eller spekulera får numera anses överspelat. Genom att 1992 års lag har formulerats så att det skall vara fråga om ett väsentligt allmänt intresse verkar tillämpningsområdet under alla förhållanden vara snävare jämfört med äldre rätt. I förarbetena (se prop. s. 37) sägs också att det endast sällan kan komma i fråga att vägra förvärvstillstånd med hänvisning till den aktuella bestämmelsen. Bestämmelsen fick, framhölls det, i praktiken betydelse närmast som en form av säkerhetsventil om ett utländskt förvärv i ett annat område av landet någon gång skulle te sig inte önskvärt från allmän synpunkt. Också svaren på Justitiedepartementets enkät om lagens tillämpning (se avsnitt 4.3) tyder på att avslag med stöd av denna bestämmelse – om det över huvud taget förekommer – är något mycket ovanligt.

Den egentliga prövningen av en ansökan sker i stället enligt tredje och fjärde styckena i 3 §.

Bestämmelsen i tredje stycket innebär att förvärvstillstånd i princip inte får ges inom områden där efterfrågan på fritidsfastigheter är så stor att det finns en risk för en stegring av fastighetsvärdena. Det är länsstyrelsen som i samarbete med berörda kommuner avgör i vilka områden som ett stort efterfrågetryck skall anses föreligga. I händelse av överklagande kan en högre instans givetvis komma till en annan slutsats än länsstyrelsen i denna fråga. Det finns således inte, såsom i anslutning till förköpslagen (1967:868), någon författning som i detalj anger vilka områden som omfattas.

Fjärde stycket anger att den restriktiva regeln i tredje stycket inte gäller om förvärvaren har särskild anknytning till Sverige. I förarbetena (se prop. s. 30) framfördes att den nya lagen borde utformas så att den generösa tillståndsgivning som tillämpades enligt 1982 års lag kunde bestå.

Enligt uppgift från Länsstyrelsen i Västra Götalands län har man i praxis ansett att det finns en särskild anknytning till Sverige bl.a. när förvärvaren har nära nu levande släktingar bosatta i Sverige, när förvärvaren har varit i Sverige ca en månad under sin semester varje år under de senaste 6–7 åren och när förvärvaren tidigare har vistats lång tid (flera år) i Sverige.

Samordning med andra lagar

Ansökan om tillstånd enligt 1992 års lag får i regel inte prövas eller avskrivs innan det har blivit slutligt avgjort om förköp enligt förköpslagen äger rum (se 6 §). Om förvärvet avser en lantbruksenhet, skall man göra en prövning enligt både 1992 års lag och jordförvärvslagen (1979:230). Syftet med bestämmelsen (se 8 §) är att säkerställa att grunderna för jordförvärvslagen beaktas vid en tillståndsprövning enligt 1992 års lag.

4.3 Justitiedepartementets enkät

För att få en uppfattning om tillämpningen av 1992 års lag skickade Justitiedepartementet i juni 1998 en skrivelse till sex länsstyrelser med följande frågor.

1. Hur många ärenden enligt 1992 års lag har förekommit?
2. Hur många ansökningar om förvärvstillstånd har lämnats utan bifall?
3. I de fall då förvärvstillstånd har vägrats, vilka slag av skäl har funnits för besluten?

De länsstyrelser som ombads att lämna dessa uppgifter var länsstyrelserna i Stockholms, Skåne, Kronobergs, Kalmar, Jönköpings och Västra Götalands län.

Av länsstyrelsernas svar framgick att antalet ärenden som har prövats enligt lagen har varit sammanlagt 8 261. Antalet beslut om avslag har varit litet, sammanlagt 65. Detta motsvarar ca 0,8 procent av det totala antalet ärenden. I två län – Stockholms och Jönköpings – har det över huvud taget inte förekommit något avslag. I Kalmar län har avslag förekommit i ett fall av sammanlagt 1 580 och i Västra Götalands län i fem fall av 2 352. Länsstyrelsen i Kronobergs län har fattat avslagsbeslut i något fler fall, 16 av totalt 1 668 ärenden. Skåne län skiljer sig från de övriga län där beslut om avslag förekommit genom att man har haft dubbelt så många avslagsbeslut, 43 fall av 1 450, som de andra tre länen tillsammans.

Beträffande skälen för avslag har länsstyrelserna i flertalet fall funnit att fastigheten är belägen inom ett område där det finns risk för stegring av fastighetsvärdena och att förvärvaren inte har tillräcklig anknytning

till Sverige. Däremot har det inte i något fall förekommit att ett avslag motiverats med att förvärvet står i strid med något väsentligt allmänt intresse. Andra skäl för avslag har varit anknutna till de särskilda tillståndsgrunderna enligt jordförvärvslagen. Det har således i dessa fall inte varit fråga om avslag grundade på de materiella bestämmelserna i 1992 års lag.

4.4 De svenska reglerna och EG-rätten

EG-rätten

En grundläggande målsättning med EG-fördraget är att uppnå en gemensam marknad. Denna skall kännetecknas av att hindren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital avskaffas mellan medlemsstaterna.

När det gäller fria kapitalrörelser har genom EU-fördraget de regler som tidigare fanns i kapitalliberaliseringsdirektivet (88/361/EEG) delvis ersatts av regler i EG-fördraget. Artikel 56.1 (f.d. artikel 73 b.1) i EG-fördraget föreskriver numera följande: ”Inom ramen för bestämmelserna i detta kapitel skall alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje land vara förbjudna”. I artikel 56.2 (f.d. artikel 73 b.2) finns en motsvarande regel om restriktioner avseende betalningar. I princip gäller detta förbud mot restriktioner för kapitalrörelser och betalningar också i förhållande till tredje land. Det finns dock åtskilliga undantag beträffande tredje land, bl.a. i artikel 57 (f.d. artikel 73 c) om tillåtna restriktioner mot tredje land gällande direktinvesteringar (se vidare avsnitt 5.1 nedan).

EG-fördraget innehåller inte någon definition av begreppet kapitalrörelser. I en bilaga till det inom EU upphävda kapitalliberaliseringsdirektivet fanns det emellertid en nomenklatur för de kapitalrörelser som omfattades av direktivet. Där nämndes utlänningars investeringar i fast egendom i landet. Vidare innehöll direktivet särskilda bestämmelser om möjligheten att upprätthålla inhemsk lagstiftning avseende förvärv av fritidsbostäder. Mot bakgrund av att artikel 56 (f.d. artikel 73 b) i EG-fördraget bygger på det nämnda direktivet får det anses stå klart att utländska förvärv av fast egendom täcks av fördragets bestämmelser om kapitalrörelser.

Principen om icke-diskriminering är central i EG-rätten och kommer till uttryck på flera ställen i EG-fördraget. Den grundläggande regeln om icke-diskriminering återfinns i artikel 12 (f.d. artikel 6), som ställer upp ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet inom fördragets tillämpningsområde. Diskrimineringsförbudet innebär att en medlemsstat inte får behandla fysiska och juridiska personer från en annan medlemsstat strängare än den egna statens medborgare och företag. Förbudet täcker inte bara öppen diskriminering grundad på nationalitet. Även dold diskriminering omfattas, t.ex. ooberättigade krav på bosättning eller språkkunskaper. Principen om icke-diskriminering kan sägas vara ett utflöde av en allmän grundsats om likabehandling av övergripande natur (se vidare Pålsson, Publica EU, häfte 5, s. 5:26 f.).

I samband med Sveriges förhandlingar om medlemskap i EU bedömdes att 1992 års lag inte står i överensstämmelse med EG-rättens regler om fri rörlighet för kapital. Resultatet av förhandlingarna blev, i den nu aktuella frågan, en särskild övergångsbestämmelse i anslutningsakten (artikel 114). Den föreskriver att, trots skyldigheterna enligt de fördrag som ligger till grund för EU, får Sverige under fem år från dagen för anslutningen behålla sin befintliga lagstiftning om fritidsbostäder. De fördragsslutande parterna gjorde också en gemensam förklaring till slutakten till anslutningsakten. I förklaringen uttalades att ingenting i gemenskapsrätten hindrar enskilda medlemsstater från att vidta nationella, regionala eller lokala åtgärder beträffande fritidsbostäder i fall då åtgärderna är nödvändiga för markanvändning, planläggning och miljöskydd och tillämpas i överensstämmelse med gemenskapsrätten utan någon direkt eller indirekt diskriminering av medborgare i medlemsstater.

I propositionen Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (se prop. 1994/95:19 del 1 s. 157) sades i frågan om fritidsbostäder följande. Förhandlingsresultatet kan sägas innebära att Sverige får ett tillräckligt rådrum för att överväga vilka åtgärder som efter femårstidens utgång kan visa sig nödvändiga. De åtgärder som då kan bli aktuella berör framför allt de fritidshusområden som riskerar att utsättas för överexploatering och områden där i första hand den bofasta befolkningens intressen bör tillgodoses. Enligt den nyss nämnda gemensamma förklaringen kommer behövliga åtgärder att få vidtas på såväl nationell som regional och lokal nivå. Genom överenskommelsen som helhet har klargjorts att Sverige också i framtiden får begagna sig av erforderliga medel för att komma till rätta med de problem som en stor efterfrågan på fritidsfastigheter kan föra med sig i bl.a. de kustnära områdena.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen gjordes inga särskilda uttalanden i denna fråga (jfr bet. 1994/95:UU5).

4.5 Rättsläget i vissa andra länder

Såsom framgått av avsnitt 4.2.1 återopades i 1992 års lagstiftningsärende bl.a. intresset av nordisk rättslikhet till stöd för den då valda lösningen att ha kvar begränsningarna i rätten att förvärva fritidsfastigheter. Mot denna bakgrund lämnades i promemorian (se s. 25–29) en kortfattad redogörelse för lagstiftningen om utländska fastighetsförvärv i Danmark, Norge och Finland. Även österrikisk lagstiftning beskrevs. Av redogörelsen framgår sammanfattningsvis följande.

Danmark lyckades vid förhandlingarna om EU-fördraget erhålla ett permanent undantag avseende förvärv av fritidsbostäder. Den danska lagstiftningen undantar i princip medborgare i EES-stater från det krav på tillstånd till förvärv av fast egendom som annars gäller för utlänningar. Undantaget gäller dock bara beträffande fast egendom som skall användas för nödvändig helårsbostad åt förvärvaren eller om förvärvet är en förutsättning för att utöva viss näringsverksamhet.

Utländska förvärv av fritidsfastigheter för privat bruk är alltså fortfarande tillståndspliktiga.

Finland har enligt akten om bl.a. Finlands anslutning till EU samma övergångsbestämmelser som Sverige när det gäller utlänningars förvärv av fritidsbostäder. Den finska lagstiftningen innehåller också begränsningar i rätten för den som är bosatt utomlands att förvärva eller för längre tid nyttja en fastighet som uppenbarligen är avsedd att användas för fritidsboende eller rekreation. Särskilda regler gäller för Åland.

I förhållande till *Norge*, som inte är medlem i EU, gäller inte de ändringar på området för kapitalrörelser som infördes genom EU-fördraget. Norge kan därför även fortsättningsvis åberopa den särskilda undantagsregeln i kapitalliberaliseringsdirektivet. Den norska konsejnsloven innehåller ett generellt krav på tillstånd vid förvärv av fast egendom. Från detta krav undantas olika slag av förvärv, dock inte utlandsboendes förvärv av äganderätt eller bruksrätt till en fritidsfastighet.

Österrike erhöll vid anslutningen till EU samma temporära undantag som Sverige och Finland. Lagstiftningen om utlänningars förvärv av fritidsbostäder finns på delstatsnivå. I promemorian har redogjorts för de regler som finns i Tyrolen. Dessa regler innebär att en utlänning i princip är förhindrad att förvärva en fritidsbostad i Tyrolen.

5 Konsekvenser av Sveriges internationella åtaganden

Regeringens förslag: Lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom upphävs.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot promemorians förslag. Endast två remissinstanser har angett en avvikande uppfattning. *Försvarsmakten* har förordat att det införs en reglering som begränsar möjligheten för medborgare utanför EU att förvärva fast egendom inom vissa från försvarssynpunkt känsliga områden. *Tanums kommun* har hävdade att Sverige bör verka för ett fortsatt svenskt undantag från EG-rätten.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelserna om fri rörlighet för kapital är grundläggande i EG-rätten och innebär bl.a. att en medlemsstat inte får ställa upp regler som förhindrar att egendom i medlemsstaten förvärvas av medborgare i andra medlemsstater. Till följd av den i avsnitt 4.4 nämnda bestämmelsen i anslutningsakten har Sverige tillförsäkrats ett tidsbegränsat undantag från denna princip, när det gäller förvärv av fritidsfastigheter. Undantaget gäller till utgången av år 1999.

En remissinstans har förordat att Sverige verkar för ett fortsatt svenskt undantag av det slag som medgavs Sverige i anslutningsakten.

Regeringen delar inte den uppfattningen. Det framstår inte som ändamålsenligt att försöka få till stånd en sådan förlängning. Erfarenheten visar att man inom EU ser mycket restriktivt på försök från enskilda medlemsstater att få ensidiga undantag från centrala gemenskapsrättsliga bestämmelser. Härtill kommer att en eventuell förlängning av det svenska undantaget skulle förutsätta ändringar i EU:s grundfördrag som efter en genomförd regeringskonferens skulle fordra ratifikation av samtliga EU:s medlemsstater. Det säger sig självt att en så omfattande procedur skulle stöta på betydande motstånd från de andra medlemsstaternas sida. Enligt vad som framkommit har man inte i vare sig Finland eller Österrike några planer på att begära en förlängning av undantaget. Ett viktigt skäl av helt annat slag till att något förlängt undantag inte bör begäras är att förvärvsbegränsningar av det slag som 1992 års lag innehåller i praktiken sannolikt har haft tämligen begränsad betydelse (se vidare avsnitt 5.2).

När tiden för undantaget löper ut – vid utgången av år 1999 – måste således bestämmelserna om fri rörlighet för kapital tillämpas fullt ut. Eftersom 1992 års lag uppställer restriktioner för utlänningars förvärv av fast egendom i Sverige, står den i strid med dessa bestämmelser. Det står därför helt klart att Sverige i förhållande till medborgare i EU:s medlemsstater inte kan ha kvar lagen efter utgången av år 1999. Naturligtvis kan man inte heller anta en ny lag som i sak motsvarar innehållet i 1992 års lag.

Men är det möjligt att behålla 1992 års lag gentemot medborgare i tredje land? Och finns det något behov av detta?

Vad beträffar den första frågan gäller enligt artikel 56 (f.d. artikel 73 b) i EG-fördraget att tredje land numera likställs med medlemsstater i fråga om kapitalrörelser. Det finns dock vissa undantag som berör förhållandet till tredje land, dvs. land utanför EES (jfr Nipstad, Publica EU, häfte 16, s. 16:9). En sådan undantagsregel finns i artikel 57.1 (f.d. artikel 73 c.1) i EG-fördraget. Denna bestämmelse föreskriver att artikel 56 (f.d. artikel 73 b) inte skall påverka tillämpningen gentemot tredje land av restriktioner som är i kraft den 31 december 1993 enligt nationell lagstiftning eller gemenskapsrätt för sådana kapitalrörelser till eller från tredje land som gäller direktinvesteringar, inbegripet bl.a. investeringar i fast egendom. Ordalydelsen av artikel 57.1 (f.d. artikel 73 c.1) talar emellertid för att undantaget inte omfattar den situation som 1992 års lag egentligen tar sikte på, dvs. förvärv av fast egendom för personligt bruk (jfr även Nipstad, s. 16:11). Det bör påpekas att undantaget i artikel 57.1 (f.d. artikel 73 c.1) under alla förhållanden inte kan åberopas i förhållande till stater inom EES som inte är medlemmar i EU, t.ex. Norge.

Utöver de nu berörda bestämmelserna i EG-fördraget är Sverige enligt OECD:s kapitalliberaliseringsstadga förpliktat att vidta liberaliserande åtgärder i princip likformigt gentemot alla OECD-länder. Stadgan ger visserligen en möjlighet att vidta sådana åtgärder enbart i förhållande till andra EU-stater (se artikel 10 i kapitalliberaliseringsstadgan och Introduction to the OECD Codes of Liberalisation of Capital Movements and Current Invisible Operations [utg. av OECD], 1995, s. 15). Det kan dock

befaras att sådan diskriminering kommer att kritiseras av CMIT, OECD:s kommitté för kapitalrörelser och ”osynliga” (dvs. tjänste-) transaktioner.

Det är alltså osäkert om Sverige kan upprätthålla diskriminerande regler gentemot medborgare i tredje land. Enligt regeringens mening framstår under alla förhållanden behovet av att upprätthålla reglerna i 1992 års lag i förhållande till tredje lands medborgare som litet. Det kan antas att flertalet utlänningar som i dag förvärvar fritidsbostäder i Sverige kommer från andra stater inom EU eller EES. Mot bakgrund av processen om EU:s utvidgning kan det vidare antas att allt fler stater i vårt närområde på sikt kommer att bli medlemmar i EU.

Regeringen kan inte heller finna att det – såsom *Försvarsmakten* har gjort gällande – av försvars- eller sekretesskäl finns ett behov av att upprätthålla regler som begränsar utländska medborgares rätt att förvärva fast egendom. Regeringen erinrar därvid om den bedömning som gjordes redan i 1992 års lagstiftningsärende att försvars- och säkerhetsaspekterna inte utgjorde något skäl för att behålla dittillsvarande bestämmelser om förvärvstillstånd (se avsnitt 4.2.2 och prop. 1992/93:71 s. 17). Såsom också uttalades i det lagstiftningsärendet hindrar inte EG-rätten att man av försvars- och säkerhetsmässiga motiv begränsar utländska och för övrigt också svenska medborgares möjligheter att uppehålla sig inom militärt känsliga områden m.m. En lag med denna innebörd finns redan i dag (se lagen [1990:217] om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.).

Regeringen föreslår alltså att 1992 års lag skall upphöra att gälla vid utgången av år 1999. Som en konsekvens av detta måste hänvisningar i andra lagar till 1992 års lag tas bort. I författningskommentaren behandlas vissa rättsliga frågor som uppkommer vid lagens upphävande.

6 Behövs det några nya regler när 1992 års lag upphävs?

Regeringens bedömning: Det bör inte införas några nya regler för att kompensera upphävandet av 1992 års lag.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser har antingen tillstyrkt eller inte haft några invändningar mot promemorians bedömning. *Tanums kommun* har förordat att nya regler införs som motverkar att fastigheter för permanentboende omvandlas till fastigheter för fritidsboende.

Skälen för regeringens bedömning

Frågan om ett upphävande av 1992 års lag behöver kompenseras genom införandet av nya bestämmelser beror på vilka effekter upphävandet kan

få och i vilken utsträckning det redan finns andra regler som kan antas täcka den ”lucka” som eventuellt uppstår efter lagen.

Effekterna av att lagen upphävs

Regeringen kan konstatera att lagen har ett snävt tillämpningsområde. Möjligheterna att förhindra utländska fastighetsförvärv är betydligt mindre i dag än för bara ett tiotal år sedan. Det beror framför allt på att de allra flesta förvärv faller utanför det kontrollerbara området; lagen omfattar nämligen i praktiken endast förvärv för fritidsändamål. Vid sidan av lagen faller också flertalet nyttjanderätter till fast egendom, utom tomträtt och – som regel – bostadsarrende. Lagen kan alltså inte förhindra att utlänningars efterfrågan på fritidsboende i Sverige tillgodoses på annat sätt än genom fastighetsförvärv, t.ex. genom att fritidshus hyrs ut eller upplåts med bostadsrätt till utlänningar.

Även inom ramen för det kontrollerbara området är de faktiska möjligheterna att vägra förvärvstillstånd begränsade.

Den ena avslagsgrunden – att förvärvet strider mot ett väsentligt allmänt intresse – kan tillämpas bara i undantagsfall. Att räckvidden av denna bestämmelse är praktiskt taget obefintlig har också belysts i svaren på Justitiedepartementets enkät om lagens tillämpning (se avsnitt 4.3).

Den andra avslagsgrunden – att förvärvet avser en fritidsfastighet i ett priskänsligt område – uttrycker lagens egentliga syfte: att dämpa befarade prisstegringar. Bestämmelsen omfattar i praktiken endast fastigheter inom geografiskt begränsade områden. Svaren på Justitiedepartementets enkät tyder på att inte heller denna avslagsgrund har någon stor betydelse. Endast ett fåtal ansökningar har avslagits på denna grund. Man måste visserligen räkna med att lagen sannolikt har betydelse även i en del fall som inte avspeglas i antalet avslagsbeslut. Kunskapen om lagens existens kan ju ha avhållit utlänningar från att över huvud taget köpa fritidsfastigheter i priskänsliga områden. Från mäklarhåll har det också uppgetts att försäljningar till utlänningar i ett mindre antal fall inte har kommit till stånd därför att man har bedömt att tillstånd inte skulle komma att ges. I vilken utsträckning så har varit fallet låter sig inte närmare bedömas. Det har dock inte framkommit något som tyder på att mörkertalet har varit av någon större omfattning.

Till bilden hör också att lagen, trots att dess huvudsakliga syfte är att dämpa prisutvecklingen på marknaden för vissa fritidshus, inte kan hindra alla utländska förvärv som typiskt sett verkar i prishöjande riktning. Detta gäller t.ex. vissa förvärv som görs av utländska företag i exploateringssyfte. Utlänningars efterfrågan på fritidsboende har kunnat tillgodoses genom sådana företag.

Sammanfattningsvis finns det inte anledning att anta annat än att 1992 års lag har haft en ganska begränsad prisdämpande effekt.

Ett upphävande av lagen leder sannolikt – som flera remissinstanser har påpekat – trots detta till en något högre utländsk efterfrågan på fritidsbostäder i begränsade områden som redan i dag är populära för fritidsboende. I synnerhet torde detta gälla delar av Skåne och Bohuslän

samt vissa områden som särskilt har iordningställts för fritidsaktiviteter, t.ex. områden med vintersportanläggningar.

Både negativa och positiva effekter av ett ökat utländskt fritidsboende i Sverige

Ett större utländskt intresse för fritidsboende i Sverige kan leda till viss prisstegring på fritidsfastigheter och därmed ökade svårigheter för i regionen bosatta att få ett fritidsboende på nära avstånd. Visserligen har 1992 års lag inte haft till syfte att motverka att fastigheter som dittills använts för permanentboende omvandlas till fritidsfastigheter. Trots det är det möjligt att problemet kan komma att förstärkas i och med att lagen upphävs. Detta skulle i sin tur kunna försvåra för permanentboende att bo kvar i bygden. Farhågor av detta slag har uttalats av bl.a. *Tanums* och *Borgholms kommuner*. En annan negativ effekt skulle kunna vara en ökad exploatering av och förslitning på naturen.

De möjliga negativa effekterna kommer dock att balanseras av vissa positiva effekter. Bland de positiva konsekvenserna av ett ökat utländskt fritidsboende i Sverige kan först och främst nämnas att – som *Turist-delegationen* har understrukit – vissa näringar, t.ex. turistbranschen och dagligvaruhandeln, torde kunna räkna med ett ökat kundunderlag, vilket i sin tur främjar tillväxt och sysselsättning. Vidare kan en utländsk medborgare som köper ett fritidshus i Sverige finna att det finns förutsättningar att etablera företag på orten.

Vilka möjligheter ger annan lagstiftning?

Givetvis är det under alla förhållanden angeläget att negativa konsekvenser av de slag som har nämnts tidigare kan avväjas. Det aktualiserar frågan i vilken utsträckning de kan minskas genom befintlig lagstiftning.

Eventuella effekter i form av prisstegring på fritidsfastigheter torde man inte i någon större utsträckning kunna komma tillrätta med genom annan befintlig lagstiftning.

En tillämpning av förköpslagen ger vissa möjligheter att komma tillrätta med problemen med att permanentbostäder omvandlas till fritidsbostäder. Särskilda regler om förköpsrätt (s.k. utvidgad förköpsrätt) gäller nämligen i fråga om fastigheter som är bebyggda med hus som behöver användas för permanent bruk och som är belägna inom ett område där det råder en avsevärd efterfrågan på fritidsbostäder. Denna möjlighet infördes just för att motverka att permanentbostäder omvandlades till fritidsbostäder och för att säkerställa tillgången på bostäder åt den bofasta befolkningen (se prop. 1983/84:141 s. 17 f., bet. 1983/84:BoU27). De priskänsliga områden som avses har närmare specificerats i bilagor till förköpslagen respektive förköpskungörelsen (1967:873). För närvarande, när kommunerna har ansträngd ekonomi, kan det dock antas att lagen inte alltid kan tillämpas i den utsträckning som kommunerna önskar.

Befarade effekter i form av ökad exploatering och förslitning kan mötas inom ramen för redan tillgängliga lagregler. Införandet av miljöbalken med tillhörande lagar innebär att naturen på ett bättre sätt än

tidigare kan skyddas mot t.ex. förslitning vid ett alltför intensivt utnyttjande av allemansrätten. Sålunda ger miljöbalkens regler om samråd möjlighet att föreskriva att ett arrangemang som kan skada naturen alltid skall anmälas för samråd. Samrådet kan leda till att miljömyndigheten (länsstyrelsen eller kommunen) beslutar att ett antal förebyggande åtgärder måste vidtas eller att arrangemanget måste inskränkas i vissa avseenden för att t.ex. skydda vissa arter eller biotoper. Om arrangemanget är tänkt att genomföras på ett känsligt område, får miljömyndigheten förbjuda det. Reglerna om strandskydd tillvaratar intresset av att allmänheten har tillträde till sjöar och andra vattendrag. Vidare kan man genom balkens bestämmelser om bl.a. natur- och kulturresevat åstadkomma ett skydd av på olika sätt värdefulla miljöer.

Plan- och bygglagen (1987:10) ger kommunerna medel att planera och kontrollera markanvändningen på regional och lokal nivå. Därigenom kan man genom olika planer bestämma hur marken skall användas. Lagen gör det också möjligt att kontrollera och begränsa olika åtgärder i redan befintlig bebyggelse, t.ex. vid om- och tillbyggnad. Fastighetsbildningslagen (1970:988) förhindrar att fastigheter bildas i strid mot kommunala planer och andra allmänna ändamål. Med stöd av denna lag är det således möjligt att förhindra att av allmänna skäl olämpliga fastighetsbildningar för fritidsboende kommer till stånd. Vidare ger fastighetsbildningslagen och jordförvärvslagen (1979:230) också i fortsättningen utrymme för att tillgodose lantbrukets och landsbygdens särskilda behov. Här kan särskilt pekas på att dessa lagar ger möjlighet att beakta regionalpolitiska aspekter så att glesbygden främjas.

Sammantaget kan man konstatera att eventuella negativa effekter av ett ökat utländskt ägande av fritidshus i de flesta avseenden kan mötas inom ramen för redan beslutad lagstiftning. Negativa effekter i form av prisstegring på fritidsfastigheter torde man dock – efter ett upphävande av 1992 års lag – inte kunna komma tillrätta med genom några andra befintliga regler.

Vilka ytterligare regler är tänkbara?

Med hänsyn till innehållet i den gemensamma förklaringen till slutakten till anslutningsakten (se avsnitt 4.4) är det klart att eventuella nya lagregler efter utgången av år 1999 måste ha en helt annan karaktär än 1992 års lag. Reglerna får sålunda inte behandla medborgare i andra länder inom EES sämre än svenska medborgare utan måste vara generella.

En modell för att motverka en eventuell prisstegring på fastigheter skulle kunna vara något slag av tillståndsprovning i samband med förvärvet. En sådan modell skulle kunna utformas som ett krav på att förvärv av fritidshus inom vissa i lag och författning avgränsade områden görs till föremål för något slag av priskontroll. En generell priskontroll av detta slag måste emellertid enligt regeringens mening av flera skäl bedömas som olämplig. Ett skäl är att den skulle medföra ökad byråkrati för den enskilde och ökade kostnader för det allmänna. En lag om

generell priskontroll inger också betänkligheter av mer principiell natur. Det skulle sannolikt också vara svårt att finna lämpliga kriterier för vilket pris som i det enskilda fallet bör godtas. En modell av detta slag skulle också aktualisera frågan om ekonomisk kompensation från det allmännas sida till den fritidshusägare som vill sälja sin fastighet men som fräntas möjligheten att ta ut marknadspris.

En annan modell för att motverka en eventuell prisstegring är en förvärvslag där kriteriet för tillstånd utgör den enskilde förvärvarens behov av fastigheten eller det allmänna intresset av att viss bosättning sker på fastigheten. Även en sådan lag skulle kunna begränsas till förvärv inom vissa i förväg angivna områden. Behovet skulle kunna knytas till särskilda förhållanden, t.ex. fastighetens nuvarande användning jämförd med hur förvärvaren avser att använda den. Modellen har den fördelen att den sannolikt också skulle motverka att permanentbostäder omvandlas till fritidsbostäder; reglerna skulle t.ex. kunna utformas så att förvärvstillstånd skulle nekas i fråga om fastigheter som används för permanentboende om det fanns anledning att anta att förvärvaren skulle använda den enbart för fritidsboende (jfr jordförvärvslagen samt Ds 1989:78). Däremot torde den bli mera vanskelig att tillämpa på sådan bebyggelse som redan används för fritidsboende. I sådana fall skulle det sannolikt vara svårt att utforma bestämmelserna på ett sådant sätt att de allmänt uppfattades som rättvisa. Vilka kriterier skall tillämpas vid prövningen av om tillstånd skall ges eller vägras? Att knyta reglerna till förvärvarens medborgarskap eller till vilket land han eller hon är bosatt i kan, som tidigare har konstaterats, inte komma i fråga. Också en bestämmelse som – utan att kräva bosättning i Sverige – krävde att förvärvaren har sin permanenta bosättning inom visst avstånd från platsen för fritidshuset skulle sannolikt stå i strid med EG-rätten. Den skulle också ställa tillämpande myndigheter inför svåra avgränsningsproblem. Även denna modell kan dessutom kritiseras som byråkratisk och kostnadskrävande.

Gemensamt för ett system med priskontroll och ett system med krav på bosättning är att det skulle bli mycket svårt att vinna förståelse för en sådan ordning hos den svenska allmänheten, som numera torde betrakta det som en självklar rättighet att få förvärva en på marknaden utbjuden fritidsfastighet utan att bli prövad på detta sätt av myndigheterna.

Regeringen anser sig mot denna bakgrund att det inte är lämpligt att införa några kompletterande regler i syfte att motverka prisstegring på fritidsfastigheter.

Vad särskilt gäller problemet med att permanentbostäder omvandlas till fritidsbostäder kan detta, som redan nämnts, i vissa kommuner motverkas genom förköpslagens bestämmelser om utvidgad förköpsrätt. Denna möjlighet står bl.a. öppen inom vissa delar av Bohuslän och Öland. Det har i annat sammanhang diskuterats om plan- och bygglagen skulle kunna ändras så att kommunen i planer kunde förbjuda att bostäder används för fritidsändamål (se redogörelsen i Ds 1989:78 s. 24 f.). *Tanums kommun* har förordat en lösning av detta slag. En sådan ordning har dock tidigare av flera skäl bedömts som mindre lämplig, bl.a. därför att fastställandet av nya planer skulle vara omständligt och

kostnadskrävande (se vidare Ds 1989:78 s. 24 f.). Regeringen är därför för närvarande inte beredd att föreslå regler av detta slag.

Tidigare har det även diskuterats om problemet att permanentbostäder omvandlas till fritidsbostäder kan motverkas genom en allmänt utökad kommunal förköpsrätt (jfr Ds 1989:78 s. 25). Detta skulle dock knappast vara någon framkomlig väg för att kompensera bortfallet av 1992 års lag, särskilt med hänsyn till att de kommuner som i första hand berörs vanligen har mycket begränsade ekonomiska möjligheter att över huvud taget ta på sig de kostnader som en utvidgad tillämpning av förköpslagen för med sig. Enligt regeringens mening bör inte heller denna väg väljas.

Slutsatser

Ett upphävande av 1992 års lag kan inte antas få några större effekter för den svenska fritidshusmarknaden. Det kan visserligen inte uteslutas att lagens upphävande kan förstärka vissa negativa effekter av fritidsboende. Dessa effekter kan emellertid i allt väsentligt avhjälpas inom ramen för annan befintlig lagstiftning och balanseras dessutom av de positiva effekter som utlänningars fritidsboende kan få för Sverige. En annan effekt av lagens upphävande som inte kan uteslutas är en viss prisstegring på fritidsfastigheter i, framför allt, södra Sverige. En lagstiftning som förhindrar detta skulle emellertid bli kostnadskrävande och byråkratisk och bör därför inte införas.

7 Ikraftträdande och kostnader

1992 års lag bör upphöra att gälla vid utgången av år 1999.

Förslagen innebär att den tillståndsprovning som enligt 1992 års lag sker av länsstyrelserna och, efter överklagande, av allmänna förvaltningsdomstolar upphör efter utgången av år 1999. Detta innebär minskade kostnader, framför allt hos länsstyrelserna. Förslagen leder också till besparingar och minskad byråkrati för enskilda.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom

Härigenom föreskrivs att lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom skall upphöra att gälla vid utgången av år 1999.

Ett förvärv som omfattas av lagen om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom och som vid utgången av år 1999 inte blivit slutligt prövat skall, om det är tillståndspliktigt enligt jordförvärvslagen (1979:230) i dess lydelse från och med den 1 januari 2000, prövas enligt den lagen. Görs inte ansökan om förvärvstillstånd inom föreskriven tid, gäller 13 § jordförvärvslagen.

Det föreslås att lagen om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom skall upphöra att gälla vid utgången av år 1999. Skälen till det har behandlats i avsnitt 5.

Verkan av att lagen upphävs för annan fast egendom än lantbruk

Enligt de nuvarande bestämmelserna skall förvärvstillstånd sökas inom tre månader från förvärvet. Görs inte det, är förvärvet ogiltigt. Detta betyder att tillstånd alltid måste sökas för förvärv som sker mer än tre månader innan lagen upphör att gälla för att undvika ogiltighet. När det gäller förvärv som sker mindre än tre månader innan lagen upphör får det däremot inte någon konsekvens om tillstånd inte söks, vid den tidpunkt då ogiltighet annars skulle ha inträtt har lagen ju upphört att gälla.

Om en ansökan om förvärvstillstånd har ingetts före utgången av år 1999, kommer en prövning därefter inte att tjäna något syfte (jfr RÅ 1988 ref. 132). I ett sådant fall bör sökanden i stället underrättas om att något förvärvstillstånd inte behövs.

Verkan av att lagen upphävs för lantbruk

Vid förvärv av en fastighet som är taxerad som lantbruksenhet skall man i tillståndsärendet, enligt hänvisningar i 1992 års lag (se 8 § och avsnitt 3.2) till jordförvärvslagen (1979:230), göra en prövning enligt såväl 1992 års lag som jordförvärvslagen (se avsnitt 3.2). Det bör säkerställas att en prövning enligt sistnämnda lag inte rubbas av att 1992 års lag upphävs. Om ett förvärv av en sådan fastighet sker efter upphävandet, uppstår det inte några problem; jordförvärvslagen blir naturligtvis direkt tillämplig. Om ett enligt 1992 års lag tillståndspliktigt förvärv däremot har skett före upphävandet torde, såsom jordförvärvslagen hittills har varit utformad, en prövning enligt jordförvärvslagen inte kunna ske därefter, eftersom förvärvet vid förvärvstidpunkten inte var tillståndspliktigt enligt den lagen (se 3 § 6 jordförvärvslagen). Förslaget har därför utformats så att en prövning enligt jordförvärvslagen kommer till stånd även om förvärvet har skett före utgången av år 1999. Detta innebär att rättsläget när det gäller dessa fastigheter är oförändrat efter upphävandet av 1992 års lag. Således måste förvärvstillstånd alltid sökas för att undvika ogiltighet.

Om förvärvstillstånd har sökts enligt 1992 års lag, bör ansökningen efter lagens upphävande i stället anses som en ansökan om tillstånd enligt jordförvärvslagen. Förslaget har utformats i enlighet härmed. Av detta följer att länsstyrelsen skall överlämna aktuella ansökningar enligt 1992 års lag till Jordbruksverket med eget yttrande om förvärvaren är en annan juridisk person än sambruksförening och egendomens värde uppenbarligen överstiger 5 000 000 kr (se 7 § jordförvärvsförordningen [1991:736]).

8.2 Övriga lagförslag

De föreslagna ändringarna innebär att hänvisningar i andra lagar till 1992 års lag upphör att gälla. Ändringarna utgör konsekvensändringar med anledning av att 1992 års lag upphävs. Vidare har 7 § förköpslagen (1967:868) moderniserats språkligt. Slutligen har 7 § bulvanlagen (1985:277) anpassats till den föreslagna nya lydelsen av 1 § i samma lag.

Promemorians lagförslag

Prop. 1998/99:126
Bilaga 1

Förslag till lag om upphävande av lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom

Härigenom föreskrivs att lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom skall upphöra att gälla vid utgången av år 1999.

Ett förvärv som omfattas av lagen om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom och som vid utgången av år 1999 inte blivit slutligt prövat skall, om det är tillståndspliktigt enligt jordförvärvslagen (1979:230) i dess lydelse från och med den 1 januari 2000, prövas enligt den lagen. Görs inte ansökan om förvärvstillstånd inom föreskriven tid, gäller 13 § jordförvärvslagen.

Härigenom föreskrivs att 7 och 12 §§ förköpslagen (1967:868) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*7 §¹

Förköpsrätten utövas genom att kommun inom tid som anges i andra stycket underrättar säljare och köpare om beslut att utöva förköpsrätt samt anmäler detta beslut till inskrivningsmyndigheten med företeende av bevis om underrättelserna. Avser beslutet fastighet inom annan kommuns område, gäller vad som sagts om underrättelse till säljare och köpare också den andra kommunen. Beslutet skall antecknas i fastighetsboken för varje fastighet som ingår i försäljningen.

Förköpsrätten skall utövas *sist* på den inskrivningsdag som infaller närmast efter tre månader från det lagfart söktes på köparens förvärv eller, om förvärvstillstånd *fordras* enligt jordförvärvslagen (1979:230) *eller lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom*, från det tillstånd söktes. *Om säljaren eller köparen, med överlämnande av styrkt avskrift av köpehandlingen, innan lagfart eller tillstånd sökts, anmäler försäljningen till den eller de kommuner där den fasta egendomen är belägen, räknas tiden i stället från det kommunen mottog sådan anmälan. Skall försäljningen anmälas till kommunen enligt 3 § första stycket lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m., räknas tiden alltid från det kommunen mottog anmälan om försäljningen. Var avskrift av köpehandlingen ej bifogad ansökan eller anmälan, räknas tiden först från det kommunen mottog sådan handling.*

Förköpsrätten skall utövas *senast* på den inskrivningsdag som infaller närmast efter tre månader från det lagfart söktes på köparens förvärv eller, om *det krävs* förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen (1979:230), från det tillstånd söktes. *Om säljaren eller köparen, innan lagfart eller tillstånd har sökts, anmäler försäljningen till den eller de kommuner där den fasta egendomen är belägen och därvid överlämnar en bestyrkt kopia av köpehandlingen, räknas tiden i stället från det kommunen mottog en sådan anmälan. Skall försäljningen anmälas till kommunen enligt 3 § första stycket lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m., räknas tiden alltid från det kommunen mottog anmälan om försäljningen. Om någon kopia av köpehandlingen inte var bifogad ansökan eller anmälan, räknas tiden först från det kommunen mottog en sådan handling.*

Utövas förköpsrätten ej inom föreskriven tid, är förköpsrätten förlorad.

¹ Senaste lydelse 1992:1369.

12 §²

Köp av fast egendom är för sin giltighet beroende av att förköp ej sker.

Har lagfart för köparen beviljats i strid med 20 kap. 7 § 12 jordabalken, är förköpsrätten förlorad. Har förköp skett, är det utan verkan. Motsvarande gäller när förvärvstillstånd har meddelats i strid med 12 § tredje stycket jordförvärvslagen (1979:230) eller i strid med 6 § lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom eller i strid med 16 b § fjärde stycket lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder.

Har lagfart för köparen beviljats i strid med 20 kap. 7 § 12 jordabalken, är förköpsrätten förlorad. Har förköp skett, är det utan verkan. Motsvarande gäller när förvärvstillstånd har meddelats i strid med 12 § tredje stycket jordförvärvslagen (1979:230) eller i strid med 16 b § fjärde stycket lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder.

När förköpet fullbordats, skall köparen till kommunen överlämna de handlingar angående fastigheten som köparen innehar och som är av betydelse för kommunen såsom ägare av fastigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

² Senaste lydelse 1992:1369.

Härigenom föreskrivs att 3 § jordförvärvslagen (1979:230)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²

Lagen gäller inte

1. om egendomen förvärvas från staten genom överlåtelse av regeringen, länsstyrelsen eller statens jordbruksverk

2. om egendomen förvärvats av staten genom annan myndighet än statens affärsdrivande verk

3. om kommun förvärvar egendomen från staten eller utövar förköpsrätt enligt förköpslagen (1967:868)

4. om egendomen förvärvas av kreditinrättning som enligt lag eller enligt reglemente eller bolagsordning, som regeringen har fastställt, är skyldig att åter avyttra egendomen

5. om förvärvaren är gift med överlåtaren och inte heller om förvärvaren eller, när makar förvärvar gemensamt, någon av dem är överlåtarens avkomling, allt under förutsättning att överlåtaren inte är skyldig att avyttra egendomen enligt 16 §,

6. om förvärvet skall prövas enligt lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom,

7. om egendomen enligt detaljplan eller områdesbestämmelser är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk,

8. om förvärvet omfattar område som är avsett för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk eller sådan fastighet som har nybildats för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk och som där efter inte har undergått taxering,

9. om andel i fastighet förvärvas av någon som redan äger till samma taxeringsenhet hörande andel i fastigheten och som inte är skyldig att avyttra sistnämnda andel enligt 16 §.

6. om egendomen enligt detaljplan eller områdesbestämmelser är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk,

7. om förvärvet omfattar område som är avsett för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk eller sådan fastighet som har nybildats för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk och som där efter inte har undergått taxering,

8. om andel i fastighet förvärvas av någon som redan äger till samma taxeringsenhet hörande andel i fastigheten och som inte är skyldig att avyttra sistnämnda andel enligt 16 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

¹ Omtryck 1991:670.

² Senaste lydelse 1992:1371.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag gäller när ett bulvanförhållande används för att kringgå ett sådant hinder mot att förvärva eller behålla viss egendom eller rättighet som uppställs i

1. lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m.,

2. jordförvärvslagen (1979:230), eller

3. *lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom.*

1. lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m., eller

2. jordförvärvslagen (1979:230).

Med ett bulvanförhållande avses i lagen att någon (bulvanen) utåt framstår som ägare av viss egendom eller innehavare av viss rättighet men i verkligheten innehar egendomen eller rättigheten huvudsakligen för annans (huvudmannens) räkning.

Vad som sägs i det följande om egendom som ett bulvanförhållande avser har tillämpning också på rättigheter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

¹ Senaste lydelse 1998:1506.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 1998/99:126
Bilaga 2

Remissyttranden över departementspromemorian (Ds 1999:11) Utländska förvärv av fritidsfastigheter i Sverige har avgetts av Hovrätten för Övre Norrland, Kammarrätten i Göteborg, Domstolsverket, Försvarsmakten, Riksskatteverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Jordbruksverket, Glesbygdsverket, Turistdelegationen, Boverket, Lantmäteriverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Borgholms kommun, Gotlands kommun, Höganäs kommun, Göteborgs kommun, Tanums kommun, Lantbrukarnas Riksförbund, Fastighetsmäklarförbundet, Svenska Förbundet för Koloniträdgårdar och Fritidsbyar, Sveriges Fastighetsmäklarsamfund och Villaägarnas Riksförbund. Länsstyrelsen i Jönköpings län har till sitt remissyttrande bifogat ett yttrande från Lantmäterimyndigheten i Jönköpings län.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 maj 1999

Närvarande: statsrådet Hjelm-Wallén ordförande, samt statsråden Freivalds, Schori, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: statsrådet Freivalds

Regeringen beslutar proposition 1998/99:126 Utländska förvärv av fritidsfastigheter i Sverige