

# En effektivare förvaltning av statens fastigheter

*Betänkande av Utredningen om en översyn av  
förordningarna om statens fastighetsförvaltning*

*Stockholm 2010*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2010:92

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23492-1  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Stefan Attefall

Regeringen beslutade den 13 maj 2009 (dir. 2009:46) att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera och analysera de förordningar som styr statens fastighetsförvaltning samt lämna förslag till en samlad, förenklad förordningsreglering. Regeringen beslutade den 6 maj 2010 om tilläggsdirektiv (dir. 2010:51). Uppdraget utökades då till att även omfatta en kartläggning och analys av möjligheterna att införa en rätt för den som genom expropriation eller på annat sätt fråntagits en fastighet att mot ersättning återfå fastigheten om ändamålet med tvångsåtgärden inte längre är aktuellt.

Som särskild utredare förordnades den 14 maj 2009 generaldirektören Sören Häggroth.

Som experter har medverkat fr.o.m. 11 juni 2009 ämnesrådet Nebil Aho, chefsjuristen Björn Anderson, fastighetsrådet Monica Haapaniemi, departementssekreteraren Joakim Jägare, förbundsjuristen Agneta Lefwerth och markdirektören Stefan Magnusson. Den 11 augusti 2010 förordnades ämnessakkunnige Magnus Hermansson som expert.

Sekreterare åt utredningen har fr.o.m. den 14 maj 2009 varit numera rådmannen Fredrik Forssman.

Utredningen – som antagit namnet Utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning – får härmed överlämna betänkande En effektivare förvaltning av statens fastigheter (SOU 2010:92). Särskilt yttrande har lämnats av Agneta Lefwerth.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i december 2010

Sören Häggroth

/Fredrik Forssman

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>19</b>
Förslag till förordning (2010:xxx) om statens fasta egendom .....	19
<b>1 Inledning</b> .....	<b>27</b>
Direktiven.....	27
Utredningsarbetet .....	27
<b>2 Styrningen av den statliga fastighetsförvaltningen</b> .....	<b>29</b>
2.1 Det statliga fastighetsägandet .....	29
2.1.1 Utredningens kartläggning av fastighetsägandet samt försäljnings- och investeringsverksamheten .....	31
2.2 Regelverket rörande statens fastighetsförvaltning.....	46
2.2.1 Den övergripande grundlagsregleringen .....	46
2.2.2 Budgetlagens regler om hur statens tillgångar får disponeras.....	47
2.2.3 Förordningsregleringen.....	59
2.3 Övriga former för styrning av förvaltningen av det statliga fastighetsägandet .....	62
2.3.1 Kartläggning utförd av KPMG .....	63
2.3.2 Andra synpunkter på styrningen av statens verksamhet .....	66
2.4 Styrningen av fastighetsförvaltningen inom den privata och kommunala sektorn .....	67

2.5	Behovet av förändringar i förordningarna för statens fastighetsförvaltning .....	70
2.5.1	Styrningen .....	70
2.5.2	En samlad förordningsreglering.....	72
<b>3</b>	<b>Förvärv och investeringar .....</b>	<b>79</b>
3.1	Nuvarande reglering.....	79
3.2	För- och nackdelar med nuvarande ordning för att styra de fastighetsförvaltande myndigheternas förvärv och investeringar. ....	80
3.3	Regeringens styrning av investeringar inom infrastrukturområdet .....	84
3.4	Förslag till ändrad process och reglering av beslutanderätten vid större förvärv och investeringar i mark och fastigheter.....	87
3.4.1	Allmänna synpunkter .....	87
3.4.2	Beslut om förvärv av och investeringar i fastigheter .....	89
3.4.3	Investeringsplaner .....	90
3.4.4	Förutsättningarna för ett investeringsbeslut.....	91
<b>4</b>	<b>Förvaltningen .....</b>	<b>93</b>
4.1	Inledning.....	93
4.2	Vissa grundläggande krav på förvaltningen av statens fastigheter .....	94
4.2.1	Fastighetsförteckning .....	94
4.2.2	En plan för drift och underhåll.....	95
4.2.3	Upplåtelse av mark, byggnader och anläggningar.....	97
<b>5</b>	<b>Överlåtelse av statens fastigheter .....</b>	<b>99</b>
5.1	Inledning.....	99
5.2	Försäljningsprocessen .....	99
5.2.1	Processen idag .....	99

5.2.2	Överväganden i andra sammanhang om ansvaret för försäljningsprocessen och beloppsgränsen mellan riksdagen och regeringen .....	103
5.3	En ny försäljningsprocess – överväganden kring förutsättningarna för försäljning.....	105
5.3.1	Vilka fastigheter omfattas av reglerna om försäljning? .....	105
5.3.2	När ska en försäljning ske? .....	108
5.3.3	Vem ska ansvara för försäljningen? .....	110
5.3.4	Överföring av förvaltningsansvaret .....	113
5.3.5	Behovet av en förtursordning .....	114
5.3.6	En snabbare försäljningsprocess .....	118
5.3.7	Förhandlingarnas slutförande – tvistlösning .....	121
5.3.8	Affärsmässighet .....	124
5.3.9	Tilläggsbetalning vid värdestegring eller kortsiktig vinst? .....	129
5.3.10	Sammanfattning av en ny försäljningsordning .....	130
<b>6</b>	<b>Återköp av tidigare exproprierade fastigheter .....</b>	<b>133</b>
6.1	Inledning.....	133
6.2	Reglerna i 1917 års expropriationslag .....	134
6.3	Överväganden i samband med införandet av 1972 års expropriationslag.....	135
6.4	Andra tvångsförfoganden än expropriation .....	138
6.5	Frågans senare behandling.....	141
6.6	Förutsättningarna för en återköpsreglering .....	143
6.6.1	Behovet av en möjlighet till återköp.....	143
6.6.2	Aspekter på en återköpsreglering .....	145
6.6.3	Utredningens tankar.....	161
<b>7</b>	<b>Konsekvenser av förslagen.....</b>	<b>171</b>
<b>8</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>175</b>
8.1	Förslaget till förordning (2010:xxx) om statens fasta egendom .....	175

<b>Särskilt yttrande.....</b>	<b>191</b>
-------------------------------	------------

**Bilagor**

<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2009:46.....	193
<i>Bilaga 2</i> Kommittédirektiv 2010:51.....	197

# Sammanfattning

## Det statliga fastighetsägandet

Staten äger sammanlagt ca 23 procent av Sveriges markareal; de största områdena finns i landets norra delar. En kartläggning har visat att värdet på det statliga fastighetsinnehavet år 2008 var ca 130 miljarder kr.

Av de myndigheter som förvaltar fastigheter är det Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket som ansvarar för den till ytan största andelen av beståndet. De bokförda värdena (anskaffningsvärdena) i de två verken var 2009 drygt 14 miljarder kr i Statens fastighetsverk och drygt 10 miljarder kr i Fortifikationsverket. Naturvårdsverket förvaltar stora arealer mark och inom Trafikverkets ansvarsområde finns ett stort antal fastigheter för framförallt järnvägsnätets behov. Totalt 16 myndigheter har i uppdrag av regeringen att förvalta statliga fastigheter.

Under senare år har särskilt försvarets fastighetsbestånd genomgått stora förändringar. Sedan mitten av 1990-talet har ungefär hälften av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd avvecklats som en konsekvens av försvarets omställning. Försäljning av fast egendom har varit en viktig arbetsuppgift för Fortifikationsverket. Fortfarande finns fast egendom som tidigare har använts av försvaret uppskattad till ett värde av 800 miljoner kr som ska säljas.

En betydande del av det statliga fastighetsägandet är organiserat i bolagsform. De största fastighetsinnehaven förvaltas av Akademiska hus AB, Specialfastigheter AB och Vasallen AB. Den del av fastighetsförvaltningen som sker i bolagsform ingår dock inte i utredningens uppdrag och berörs därför inte av förslagen.



## Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att göra en kartläggning och analys av de förordningar som styr den förvaltning av statens fasta egendom som handhas av de fastighetsförvaltande myndigheter som regeringen har utsett. Denna ska sedan ligga till grund för ett förslag om en samlad, förenklad förordningsreglering. I utredningens direktiv anges vissa frågor som särskilt ska övervägas. Det gäller bl.a. försäljningsprocessens utformning, kommunernas ställning i denna samt förutsättningarna för förvärv och investeringar i fastigheter.

Under arbetets gång har utredningen samrått med Utredningen om översyn av lagen om statsbudgeten (Fi 2009:02). I betänkandet En reformerad budgetlag (SOU 2010:18) finns förslag rörande regleringen i budgetlagen beträffande statens fasta egendom.

Förutom frågor som gäller förordningsregleringen av fastighetsförvaltningen har utredningen i ett tilläggsuppdrag fått i uppgift att göra en genomgång och analys av förutsättningarna för att införa en rätt till återköp för den som tidigare frantagits sin fastighet genom expropriation eller på annat liknande sätt.

## En effektivare förvaltning av statens fastigheter

### *En samlad förordningsreglering*

Den kartläggning som utredningen har gjort visar att målen för den del av fastighetsförvaltningen som sker i myndighetsform är otydliga och spridda i olika dokument. Det finns också brister i handläggningen av investerings- och försäljningsärenden, vilka leder till fördröjningar och ineffektivitet. Det finns därför ett tydligt behov av att investerings- och avyttringsprocesserna struktureras och effektiviseras.

Enligt utredningens mening finns det anledning att kombinera olika styrformer för att förverkliga regeringens strategiska mål inom fastighetsförvaltningen. Som ett medel för att uppnå detta föreslår utredningen en samlad förordning för statens fastigheter som förvaltas i myndighetsform.

Den förordning som utredningen föreslår innehåller inledningsvis ett antal grundläggande mål som ska gälla för all fastighetsförvaltning i myndighetsform. Till dessa kan sedan läggas ytterligare

mål som är hänförliga till varje myndighets specifika verksamhet och som därför bör anges i myndighetens regleringsbrev eller instruktion. De gemensamma mål som föreslås kan sammanfattas i följande punkter.

1. Myndigheten ska tillhandahålla ändamålsenliga lokaler och markområden som svarar mot hyresgästernas behov.
2. Varje fastighet ska förvaltas på ett ekonomiskt effektivt sätt. Fastigheternas värde ska bevaras eller, om möjligt, öka.
3. Hänsyn ska tas till kulturvärden. Särskilda bestämmelser om statliga byggnadsminnen, värdefulla byggnader och värdefulla fastigheter finns i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m.
4. De statliga målen för arkitektur, formgivning och design ska beaktas.
5. Förvaltningen ska ske med beaktande av högt ställda krav på långsiktigt hållbar utveckling.

#### *Förvärv och investeringar*

Ifråga om större investeringar i mark och fastigheter finns ett behov av att regeringen har en tätare dialog med de fastighetsförvaltande myndigheterna. Detta bör även komma till uttryck i regleringsbrev genom uppdrag för myndigheten att förbereda vissa investeringar eller i form av övergripande beslut om inriktningen och omfattning av större projekt.

Vad beträffar de fastighetsförvaltande myndigheternas befogenhet att fatta beslut om förvärv och investeringar föreslår utredningen höjda beloppsgränser. För Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket föreslås en höjning till 30 miljoner kr och för övriga fastighetsförvaltande myndigheter till 20 miljoner kr. I samband med det ställs krav på att myndigheterna fortlöpande ska upprätta planer för förvärv, nybyggnader och ombyggnader av fast egendom för alla investeringsprojekt där den beräknade kostnaden överstiger 20 miljoner kr.

Utredningen föreslår vidare att för att ett investeringsbeslut ska få fattas måste

1. det ha klarlagts att det behov som investeringen avser inte kan tillgodoses genom förhyrning,
2. det ha beaktats att fastigheten, om möjligt, också ska kunna användas för andra ändamål än de som investeringen avser,
3. en analys ha gjorts av kostnaderna för en byggnads förväntade livslängd samt
4. den verksamhet som investeringen avser kan förväntas pågå under så lång tid att det står i rimlig proportion till investeringens storlek.

### *Förvaltningen*

I ett särskilt kapitel i förordningen föreslås grundläggande bestämmelser för förvaltningen. Till att börja med ska varje fastighetsförvaltande myndighet ha en aktuell förteckning över de fastigheter som myndigheten förvaltar.

I anslutning till detta finns ett förslag att bibehålla kravet på regeringens medverkan i de fall då det är aktuellt att föra över förvaltningsansvaret för en fastighet från en myndighet till antingen en annan myndighet eller ett affärsverk.

Vidare ställs det i förordningen krav på att myndigheterna ska ha en plan för drift och underhåll av de fastigheter som förvaltas. Planen liksom de beslut som fattas i sådana frågor ska präglas av krav på ekonomisk effektivitet och hushållning med energi och andra naturresurser. För att säkerställa att planen får genomslag kompletteras den med ett uttryckligt krav på att myndigheterna ska följa upp kostnadsutvecklingen och vidta åtgärder för att höja effektiviteten i förvaltningen.

Avslutningsvis förs den nuvarande regleringen av myndigheternas möjlighet att upplåta mark, byggnader och anläggningar till annan över till den nya förordningen.

## Överlåtelse

Särskilt när det gäller överlåtelse till kommuner med förtur att förvärva statlig egendom förekommer det ofta att förhandlingarna om ett köpeavtal pågår under flera år. Orsaken till att förhandlingarna inte slutförs är som regel att parterna inte kan komma överens om egendomens marknadsvärde.

Utredningens förslag när det gäller överlåtelse av fast egendom grundar sig på ett starkt behov av en snabbare och effektivare försäljningsprocess. Liksom tidigare omfattas inte alla försäljningar av förordningsregleringen utan de undantag som finns idag bör finnas kvar. Däremot tydliggörs det i förordningen att huvudregeln är att fast egendom ska säljas så snart som den inte längre behövs för någon statlig verksamhet. Samma sak gäller i de situationer där det finns ett visst statligt behov men det är litet.

I några undantagssituationer ges den fastighetsförvaltande myndigheten möjlighet att avstå från försäljning. Det krävs då att det föreligger särskilda skäl. Dessa ska kunna hänföras till kulturminnesvården, totalförsvaret, naturvården, det rörliga friluftslivet eller till att det finns ett behov av sanering av fastigheten. Saneringsbehov är en omständighet som inte funnits i tidigare reglering men som nu föreslås för att ge bättre förutsättningar för den ansvariga myndigheten att kunna hantera problem med t.ex. oexploderad ammunition på tidigare övningsfält och andra typer av förorenade markområden.

Utredningen föreslår inga förändringar beträffande de fastighetsförvaltande myndigheternas befogenhet att besluta om försäljning av statens fasta egendom men redovisar ett antal argument för en mer samlad försäljningsorganisation och ett större samarbete mellan de berörda myndigheterna.

I anslutning till förslaget om höjd beloppsgräns för regeringens befogenhet att besluta om försäljning utan riksdagens godkännande föreslås en beloppsmässig höjning även för de fastighetsförvaltande myndigheterna. Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket föreslås få besluta om försäljning upp till 30 miljoner kr. En beloppsgräns om 20 miljoner kr föreslås för Trafikverket, Naturvårdsverket och Luftfartsverket. För Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Kammarkollegiet, Svenska kraftnät och Sveriges lantbruksuniversitet föreslås en höjning till 10 miljoner kr.

Precis som tidigare kan fastighetsförvaltande myndigheter utan rätt att besluta om försäljning låta Statens fastighetsverk besluta om försäljning för deras räkning. Samma möjlighet gäller för de myn-

digheter som ingår i de två lägre beloppskategorierna ifråga om försäljningar som överstiger deras respektive gränser.

Det ska även i fortsättningen finnas rätt till förtur vid en försäljning för vissa intressenter. Det gäller till att börja med för de som hyr en permanentbostad på en av statens fastigheter. Det kan gälla såväl enskilda hyresgäster som boende som bildat en bostadsrättsförening. Vidare ska den kommun där fastigheten finns ges förtur om kommunen kan visa att förvärvet ska ske för att tillgodose ett samhällsbyggnadsändamål. Det föreslås ingen förändring i sak men det kan noteras att begreppet samhällsbyggnadsändamål är föremål för överväganden i anslutning till det förslag som lämnats i samband med den pågående översynen av den s.k. budgetlagen.

En väsentlig förändring är att tidsgränser införs för försäljningsprocessen vid kommunal förtur. Sammanlagt ska en sådan försäljning högst kunna pågå i ett år. Tiden räknas från när kommunen fick möjlighet att anmäla förtur. Kommunen har sedan tre månader för att göra en anmälan och lämna in underlag för denna. Den fastighetsförvaltande myndigheten ska omedelbart pröva ansökan och direkt inleda förhandlingar med kommunen om förtur medges. Dessa förhandlingar får pågå i högst nio månader räknat från när tremånadersfristen löpte ut. När det har gått ett år utan att kommunen och den fastighetsförvaltande myndigheten har träffat en överenskommelse ska fastigheten omgående bjudas ut till försäljning.

Utredningen har övervägt och redovisat olika sätt att lösa en tvist som uppkommer om parterna under förhandlingarna bedömer att de inte själva kommer att kunna nå fram till en överenskommelse. Av dessa förordar utredningen att parterna utser en förlikningsman. Förlikningsmannen ska utarbeta ett förslag till överenskommelse som parterna kan anta eller förkasta. Frågan om att anlita en förlikningsman måste väckas så pass tidigt under förhandlingsprocessen att förlikningsmannen hinner utföra sitt uppdrag innan tidsfristen har löpt ut. Någon särskild reglering beträffande förlikningsmannen föreslås inte med hänsyn till att det är parterna som tillsammans anlitar någon för ett sådant uppdrag.

Kravet på att en försäljning ska vara affärsmässig bibehålls. Endast i vissa undantagsfall får avsteg göras om det finns särskilda skäl. För att förstärka affärsmässigheten ges de fastighetsförvaltande myndigheterna en uttrycklig möjlighet att träffa avtal om tilläggsköpskilling i samband med försäljning till en kommun. På så sätt kan staten få del av den sålda fastighetens potentiella värde utan att parterna är tvingade till en osäker bedömning i samband med försälj-

ning. Därigenom undviks förseningar som beror på svårigheten att bestämma fastighetens värde i samband med försäljningen.

## Återköp av tidigare exproprierade fastigheter

Utredningen har kartlagt och analyserat förutsättningarna för att eventuellt införa en möjlighet till återköp för den som har blivit utsatt för expropriation av en fastighet eller något liknande förfarande. I betänkandet finns en genomgång och redovisning av ett antal frågeställningar som anknyter till en sådan återköpsrätt.

Det presenteras inga förslag i denna del men utredningen pekar på två möjligheter som skulle kunna övervägas vidare. Den första gäller en återköpsrätt som anknyter till den rätt som fanns i 1917 års expropriationslag. En sådan återköpsrätt är kopplad till situationer när ändamålet med expropriationen inte har fullföljts. Enligt utredningen behövs en fördjupad genomgång för att kunna ta ställning till en lämplig metod för återköp. Bl.a. kan övervägas om regeringen bör ges en möjlighet att meddela föreskrifter om återköpsrätt i samband med att beslut om expropriation fattas.

En annan möjlighet som utredningen pekar på har samband med utredningens förslag om en förtursordning vid försäljning av statens fastigheter. Med det som utgångspunkt skulle en förtursrätt kunna gälla även för tidigare ägare eller motsvarande till exproprierade fastigheter. En sådan möjlighet bör dock endast förekomma i vissa särskilda fall. Det skulle t.ex. kunna vara när det endast är delar av en fastighet som har exproprierats eller om det finns kopplingar till en verksamhet som bedrivs på angränsande fastigheter. Detta är dock, som framgått, endast uppslag som kräver fördjupade överväganden.

## Förslagets konsekvenser

Utgångspunkten för utredningens förslag är att de ska leda till en effektivare förvaltning av statens fastigheter. I den moderniserade förordningen om förvaltningen av statens egendom anges tydligt att såväl investeringsverksamheten som driften och underhållet av statens fastigheter ska syfta till ekonomisk effektivitet. Med det vill utredningen markera att hushållningen med ekonomiska resurser i statens fastighetsförvaltande myndigheter behöver förbättras. Detta synsätt återspeglar sig i de övriga förslagen.

När det gäller investeringarna föreslår utredningen bl.a. att sådana inte ska göras om det är möjligt att tillgodose verksamhetsbehovet genom t.ex. förhyrning. Det föreslås också att en analys ska göras dels av kostnaderna för en byggnads livslängd, dels av att verksamheten ifråga kan förväntas pågå under så lång tid att det står i rimlig proportion till investeringens storlek. Utredningen föreslår också att de investeringsbeslut som fattas grundar sig på överväganden om att fastigheten, om möjligt, ska kunna användas för andra ändamål än de som investeringen avser.

Vad gäller drift och underhåll betonas betydelsen av att vidmakthålla eller återställa fastigheternas funktion. De fastighetsförvaltande myndigheterna ska enligt förslaget till ny fastighetsförordning även ha ansvar för att följa upp kostnadsutvecklingen och vidta åtgärder som höjer effektiviteten i förvaltningen.

De förslag i utredningens betänkande som handlar om att skapa nya förutsättningar för att vara affärsmässig i samband med försäljning av statens egendom syftar till att gynna både statens ekonomiska intressen och samhällsekonomin i stort.

Om utredningens förslag om en snabbare och mer strukturerad försäljningsprocess genomförs innebär det att mark och fastigheter kommer att frigöras betydligt snabbare än idag. Det innebär att statens kostnader för fastighetsförvaltningen minskar samt att intäkterna från försäljningen av fast egendom tidigareläggs. Det finns också en samhällsekonomisk nytta i att områden för bostäder och näringsverksamhet blir tillgängliga tidigare.

Utredningens förslag beträffande försäljningsprocessen har viss betydelse för förhållandet mellan staten och kommunerna. I någon mån begränsas kommunens utrymme att själv bestämma tempot i försäljningsprocessen. Med beaktande av de orimligt långa förhandlingsprocesser som sker idag anser dock utredningen att det är ett tyngre vägande samhällsintresset att statlig egendom som inte längre behövs för den statliga verksamheten ska komma till nytta i samhället i övrigt så snart som möjligt. Det torde inte heller vara något problem för kommunerna att få den tid för kommunalpolitiska överväganden och beslut som erfordras för att bestämma kommunens position i försäljningsärendet.

Till det kommer att de förslag som utredningen redovisar beträffande möjligheten att i vissa fall skriva in klausuler om tilläggsköpskilling ger de berörda kommunerna möjlighet att i sin egen takt bedriva planarbete och att förankra detta i den lokala miljön.

Slutligen vill utredningen peka på att flera av de förslag som utredningen för fram syftar till att skapa goda förutsättningar för arbetet med en hållbar utveckling. Andra väsentliga mål för fastighetsförvaltningen är att hänsyn ska tas till kulturvärden och att de statliga målen för arkitektur, formgivning och design ska beaktas.



# Författningsförslag

## **Förslag till förordning (2010:xxx) om statens fasta egendom**

### **1 kap. Inledande bestämmelser**

#### **1 §**

I denna förordning finns bestämmelser i anslutning till 24, 25 och 29 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Förordningen gäller för de myndigheter som regeringen har beslutat ska förvalta statens fasta egendom. Fast egendom får inte förvärfvas eller förvaltas av andra än de fastighetsförvaltande myndigheterna.

Regeringen fastställer förvaltningsuppdraget för varje fastighetsförvaltande myndighet. Myndigheten ska ha en organisation som bidrar till en effektiv fastighetsförvaltning.

#### **2 §**

Med fastighetsförvaltning avses i denna förordning ansvar för förvärv, investering, drift och underhåll, upplåtelse samt överlåtelse av fast egendom för statens räkning. Med fast egendom avses i denna förordning även tomträtt samt byggnad och anläggning som är lös egendom.

#### **3 §**

Målet för fastighetsförvaltningen är att:

1. Tillhandahålla ändamålsenliga lokaler och markområden som svarar mot hyresgästernas behov.

2. Varje fastighet ska förvaltas på ett ekonomiskt effektivt sätt. Fastighetens värde ska bevaras eller, om möjligt, öka.

3. Hänsyn ska tas till kulturvärden. Särskilda bestämmelser om statliga byggnadsminnen, värdefulla byggnader och värdefulla fastigheter finns i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m.

4. De statliga målen för arkitektur, formgivning och design ska beaktas.

5. Förvaltningen ska ske med beaktande av högt ställda krav på långsiktigt hållbar utveckling.

#### 4 §

I fråga om fastighet som enligt 2 § ingår i förvaltningsuppdraget företräder myndigheten staten dels som fastighetsägare, dels som byggherre enligt plan- och bygglagen (1987:10).

#### 5 §

En myndighet får inte förvalta bostäder för uthyrningsändamål utom i de fall då en fastighet som förvaltas av myndigheten innehåller en bostad som inte kan avskiljas från fastigheten eller byggnaden i övrigt.

## 2 kap. Förvärv och investeringar

### *Förvärv*

#### 1 §

En fastighetsförvaltande myndighet får endast förvärva en fastighet om den behövs för myndighetens verksamhet eller den verksamhet som myndigheten ska bevaka, och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Beslut om förvärv får endast fattas om köpeskillingen för en fastighet inte överstiger de belopp som anges nedan

I.	Statens fastighetsverk	30 000 000 kronor
	Fortifikationsverket	30 000 000 kronor
II.	Övriga fastighetsförvaltande myndigheter	20 000 000 kronor

### *Investeringar*

#### 2 §

Med investering i fast egendom avses

1. nybyggande och
2. omfattande åtgärder för om- eller tillbyggnad.

Beslut om investering får endast fattas om kostnaderna för åtgärden inte överstiger de belopp som anges i 1 §.

### 3 §

Ett beslut om en investering får endast fattas om

1. det har klarlagts att det behov som investeringen avser inte kan tillgodoses genom förhyrning,
2. det har beaktats att fastigheten, om möjligt, också ska kunna användas för andra ändamål än de som investeringen avser,
3. en analys har gjorts av kostnaderna för en byggnads förväntade livslängd samt
4. den verksamhet som investeringen avser kan förväntas pågå under så lång tid att det står i rimligt proportion till investeringens storlek.

#### *Planer*

### 4 §

Inom ramen för sitt förvaltningsuppdrag ska varje myndighet fortlöpande upprätta en plan för förvärv, nybyggnader och ombyggnader av fast egendom. Planen ska årligen redovisas för regeringen och omfatta alla investeringsprojekt med en beräknad kostnad som överstiger 20 miljoner kronor.

## **3 kap. Förvaltningen**

### 1 §

Varje fastighetsförvaltande myndighet ska fortlöpande hålla en aktuell förteckning över de fastigheter som enligt 1 kap. 2 § ingår i förvaltningsuppdraget.

#### *Drift och underhåll*

### 2 §

Med drift avses åtgärder av löpande karaktär som syftar till att upprätthålla fastighetens nuvarande funktion och värde. Som underhåll räknas återkommande åtgärder för att vidmakthålla eller återställa fastighetens funktion.

**3 §**

Varje fastighetsförvaltande myndighet ska fortlöpande hålla en plan för drift och underhåll av de fastigheter som ingår i förvaltningsuppdraget. Drift och underhåll ska präglas av ekonomisk effektivitet och hushållning med energi och andra naturresurser. Myndigheten ska följa upp kostnadsutvecklingen och vidta åtgärder som höjer effektiviteten i förvaltningen.

*Upplåtelser***4 §**

En fastighetsförvaltande myndighet får upplåta mark, byggnader och anläggningar till annan myndighet, till kommun eller till enskild. Sådana upplåtelser ska ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund ska den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Hänsyn bör därvid tas till sådana faktorer som fastighetens särskilda karaktär samt dess ekonomiska och tekniska livslängd.

*Överföring av förvaltningsansvaret***5 §**

Efter medgivande av regeringen får förvaltningsansvaret för en fastighet föras över från en fastighetsförvaltande myndighet till en annan. Detta ska ske till fastighetens bokförda värde.

Med regeringens medgivande får en överföring även ske mellan ett affärsverk och en förvaltningsmyndighet eller mellan två affärsverk. En sådan överföring ska ske på marknadsmässiga villkor.

**4 kap. Överlåtelse av fastighet****1 §**

I detta kapitel regleras formerna för försäljning och annan överlåtelse samt de fastighetsförvaltande myndigheternas befogenhet att för statens räkning överlåta fast egendom.

**2 §**

Vad som sägs i detta kapitel gäller inte

1. fast egendom som är invärderad i jordfonden,
2. fjällägenheter på kronomark ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län,
3. renbetesfjällen i Jämtlands län,
4. kronotorp nedanför odlingsgränsen i de sex nordligaste länen, och
5. försäljning som är förenad med rätt till hyra och återköp (s.k. fastighetsleasing) och liknande förfaranden.

*Förutsättningarna för försäljning***3 §**

En fastighetsförvaltande myndighet ska sälja fast egendom om egendomen inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten.

Hänsynen till kulturminnesvärden, totalförsvaret, naturvärden och det rörliga friluftslivet samt saneringsbehov kan utgöra särskilda skäl för att en egendom fortfarande ska ägas av staten.

**4 §**

Varje fastighetsförvaltande myndighet ska fortlöpande upprätta en plan för försäljning av fast egendom som myndigheten förvaltar men som inte, eller endast i ringa omfattning, behövs i statens verksamhet (försäljningsplan). Myndigheten ska sprida information om planen till allmänheten.

**5 §**

Innan en fastighet säljs ska den fastighetsförvaltande myndigheten samråda med en annan statlig myndighet om det bedöms troligt att den myndigheten kan behöva fastigheten för egen verksamhet eller för verksamhet som myndigheten ska bevaka. Försäljning ska där efter inledas så snart som möjligt.

**6 §**

Följande fastighetsförvaltande myndigheter får besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar inom eller utom landet om egendomens värde inte överstiger de belopp som anges nedan. Med

egendomens värde avses det vid en särskild värdering bestämda marknadsvärdet.

1.		
Fortifikationsverket		30 000 000 kronor
Statens fastighetsverk		30 000 000 kronor
2.		
Trafikverket		20 000 000 kronor
Luftfartsverket		20 000 000 kronor
Naturvårdsverket		20 000 000 kronor
3.		
Sjöfartsverket		10 000 000 kronor
Skogsstyrelsen		10 000 000 kronor
Kammarkollegiet		10 000 000 kronor
Affärsverket svenska kraftnät		10 000 000 kronor
Sveriges lantbruksuniversitet		10 000 000 kronor

### 7 §

Andra fastighetsförvaltande myndigheter än de som nämns i 6 § 1 får uppdra åt Statens fastighetsverk att besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar om egendomens värde inte överstiger 30 000 000 kronor

### *Försäljningsprocessen*

### 8 §

När fast egendom som tillhör staten ska säljas ska den myndighet som svarar för förvaltningen av fastigheten

1. låta utföra en värdering av fastigheten i enlighet med 6 § första stycket,

2. bedöma om den kommun där fastigheten är belägen kan ha sådant intresse av att förvärva fastigheten som anges i 25 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten samt

3. bjuda ut fastigheten till försäljning om inte förtur till förvärv föreligger enligt 10–12 §§.

Försäljning ska, i andra fall än som anges i 10–12 §§, ske genom att en beskrivning av fastigheten upprättas och att fastigheten bjuds ut till försäljning genom annonsering med god spridning. I den skriftliga beskrivningen ska redovisas fastighetens skick och rättsliga beskaffenhet samt de övriga villkor som gäller för försäljningen.

### 9 §

Försäljningen ska ske genom offentlig auktion eller att skriftliga anbud infordras inom viss tid. Förhandlingar med olika spekulanter får därefter ske i enlighet med de kriterier som angavs när fastigheten bjöds ut.

Om ett tillfredsställande pris inte kan uppnås får försäljning ske efter förhandlingar med spekulanter eller på något annat lämpligt sätt. Detsamma gäller om försäljning i någon av dessa former bedöms som mindre ändamålsenlig med hänsyn till det ändamål som egendomen är avsedd att användas för.

### *Kommunal förtur*

### 10 §

Om det finns anledning att anta att en kommun har ett sådant intresse som avses i 25 § andra stycket lagen (1996:1059) om statsbudgeten av en fastighet som ska säljas ska kommunen ges tillfälle att inom tre månader anmäla detta till den myndighet som ansvarar för försäljningen.

Myndigheten ska omgående pröva kommunens intresseanmälan. Om kommunen beviljas förtur ska förhandlingar omedelbart inledas om villkoren för en överlåtelse.

### 11 §

Har parterna inte inom nio månader efter att beslut om förtur för kommunen fattades träffat ett avtal om överlåtelse, ska den fastighetsförvaltande myndigheten snarast bjuda ut fastigheten till försäljning.

*Särskilt om bostadsfastigheter***12 §**

I fråga om försäljning av bostadsfastigheter för permanent bruk som kan antas ha ett sådant kulturhistoriskt värde att de bör skyddas, ska samråd ske med Riksantikvarieämbetet och berörd länsstyrelse.

Vid försäljning av en bostadsfastighet för permanent bruk ska fastigheten erbjudas till den förening som har en giltig intresseanmälan enligt 3 § lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt antecknad i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Om fastigheten innehåller en eller två lägenheter ska vad som sägs i andra stycket gälla hyresgästerna i fastigheten.

*Villkoren för överlåtelsen***13 §**

En försäljning av statens egendom ska genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det.

Den fastighetsförvaltande myndigheten får vid försäljning av en fastighet till en kommun även avtala om tilläggsköpeskilling.

**14 §**

Den säljande myndigheten får besluta om hur köpeskillingen och annan ersättning ska betalas efter vad som är lämpligt i varje särskilt fall. Myndigheten får dock inte eftersätta statens rätt och skäligen anspråk på säkerhet.

**15 §**

I kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) finns bestämmelser om dispositionen av försäljningsinkomster.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.



# 1 Inledning

## Direktiven

Utredningens uppdrag är enligt regeringens direktiv från den 13 maj 2009 (dir. 2009:46) att utvärdera och analysera de förordningar som styr statens fastighetsförvaltning. Med beaktande av vad som då framkommer ska utredningen lämna förslag till en samlad och förenklad förordningsreglering av fastighetsförvaltningen. I direktiven anges vissa frågor särskilt. Det gäller t.ex. kommunernas förköpsrätt vid försäljning av statens fastigheter samt möjligheterna att fatta beslut om investeringar och förvärv.

Genom tilläggsdirektiv den 6 maj 2010 (dir. 2010:51) har utredningen även fått i uppdrag att göra en genomgång av möjligheten att införa en rätt för den som har frångått sin fastighet genom expropriation eller på annat liknande sätt att mot ersättning återfå fastigheten om ändamålet med åtgärden inte längre är aktuellt.

Direktiven i sin helhet finns intagna i *bilaga 1 och 2*.

## Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samråd med utredningens experter. I expertgruppen har ingått representanter för Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Sveriges kommuner och landsting samt en fastighetsrättslig expert. Expertgruppen har haft regelbundna möten.

Utredningen har också genomfört en enkätundersökning med samtliga fastighetsförvaltande myndigheter under sommaren och hösten 2009. Underlaget har sedan kompletterats med en ny förfrågan om aktuella uppgifter per den 1 oktober 2010. Det samlade resultatet redovisas i avsnitt 2.1.1.

I enlighet med de ursprungliga direktiven lämnade utredningen en delrapport till regeringen den 15 oktober 2009. I rapporten redo-

visade utredningen det arbete som ditills hade utförts samt ett antal iakttagelser och synpunkter.

Vissa av de frågor som togs upp i delrapporten hade samband med den pågående översynen av budgetlagen. Med anledning av det hade utredningen fortlöpande kontakter med den utredningen under hösten 2009 och vinter 2010. Som ett resultat av dessa lämnade Utredningen översyn av budgetlagen i mars 2010 förslag rörande bl.a. beloppsgränsen för regeringens befogenhet att besluta om försäljning av statens fasta egendom utan riksdagens hörande samt om förutsättningarna för kommunal förtur vid sådan försäljning.

I december 2009 anordnades ett möte med företrädare för Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. I november 2010 hölls även en hearing med ett 30-tal representanter för olika fastighetsförvaltande myndigheter och departement.

Utredaren och sekreteraren har också träffat företrädare för Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Naturvårdsverket, Lantbrukarnas riksförbund och Svenska gymnastikförbundet. Därutöver har studiebesök gjorts i Norge och Storbritannien.

På utredningens uppdrag har en analys av begreppet affärsmässighet i fastighetsförvaltningen utförts av professor Stellan Lundström, Kungliga tekniska högskolan. Synpunkter på den nuvarande regleringen av försäljningen av statens fastigheter har lämnats av Thomas Adlercreutz, Fortifikationsverket. Slutligen har KPMG AB kartlagt och analyserat den statliga styrningen av fastighetsägandet. Resultatet av det uppdraget presenteras i avsnitt 2.3.1.

## 2 Styrningen av den statliga fastighetsförvaltningen

### 2.1 Det statliga fastighetsägandet

I början av 1990-talet genomförde staten en omfattande fastighetsreform. Syftet med förändringarna var att skilja brukandet från ägandet och förvaltningen av statens fastigheter. Därigenom ville staten åstadkomma en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning. Fastighetsreformen var också i hög grad knuten till de förändringar som infördes i budgetsystemet där rambudgetering och resultatstyrning skulle ge myndigheterna ökad frihet att själv disponera medel för att nå uppställda mål.

Statens fastighetsbestånd delades genom fastighetsreformen upp i fastigheter som förvaltades dels av myndigheter, dels av statligt ägda bolag. De statligt ägda fastigheter som tidigare förvaltats av Byggnadsstyrelsen och Fortifikationsförvaltningen överfördes till två nya myndigheter, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket samt till två bolag, Vasakronan AB samt Akademiska Hus AB. Därutöver bildades Statens lokalförsörjningsverk med uppgift att vara stabsorgan till regeringen och servicemyndighet till de statliga myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor. Statens lokalförsörjningsverk avvecklades 1997.

Med stöd av ett beslut den 20 februari 2003 har regeringen utsett 17 myndigheter och verk att för statens räkning förvalta fast egendom. Genom inrättandet av Trafikverket den 1 april 2010 har Banverket och Vägverket upphört och i dagsläget finns det därför följande 16 fastighetsförvaltande myndigheter:

- Exportkreditnämnden
- Kammarkollegiet
- Statens fastighetsverk
- Fortifikationsverket
- Länsstyrelserna
- Statens bostadskreditnämnd
- Statens jordbruksverk
- Sveriges lantbruksuniversitet
- Riksantikvarieämbetet
- Trafikverket
- Sjöfartsverket
- Luftfartsverket
- Sveriges geologiska undersökning
- Skogsstyrelsen
- Affärsverket svenska kraftnät
- Naturvårdsverket

En kartläggning av statens fastighetsinnehav 2008 visar att statens fastighetsbestånd består av drygt 33 000 fastigheter. Statens markinnehav är ca 10 miljoner ha, byggnadsinnehavet drygt 13 miljoner kvm. De största fastighetsinnehaven vilka förvaltas i myndighetsform finns inom Fortifikationsverket (3,5 miljoner kvm) och Statens fastighetsverk (2,0 miljoner kvm). De största fastighetsinnehaven som förvaltas av statliga bolag finns inom Akademiska Hus AB (3,1 miljoner kvm), Specialfastigheter AB (1,0 miljoner kvm) samt Vasallen AB (0,5 miljoner kvm).

Staten äger ungefär 23 procent av Sveriges markareal. Markinnehavet är koncentrerat till de nordligaste delarna av landet. Främst har innehavet ansetts värdefullt med hänsyn till naturvården, av kulturhistoriska skäl samt för militära behov. Andra omständigheter som t.ex. riksintressen, strategisk infrastruktur och förhöjda miljörisker efter långvarig militär eller industriell användning har inneburit att staten är den enda naturliga ägaren till många markområden.

I kartläggningen 2008 uppskattades värdet på statens fastighetsinnehav till ca 130 miljarder kr. För de fastigheter som ägs av statliga bolag med fastighetsfokus har marknadsvärdet använts medan det för övriga fastigheter är fråga om det bokförda värdet. De bokförda värdena i de fastighetsförvaltande myndigheterna är relativt begränsade jämfört med marknadsvärdena i de statliga fastighetsbolagen. De bokförda värdena (anskaffningsvärdet) i Statens fastighetsverk var 2009 drygt 14 miljarder kronor, i Fortifikationsverket drygt 10 miljarder kronor.

Under senare år har särskilt försvarets fastighetsbestånd genomgått stora förändringar. Sedan mitten av 1990-talet har ungefär hälften av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd avvecklats som en konsekvens av försvarets omställning från invasionsförsvaret till insatsförsvaret. Det kan förväntas att omstruktureringen av försvaret fortsätter

och att detta leder till ytterligare avvecklingar av byggnader och anläggningar.

Å andra sidan medför också försvarets omställning ett behov av nyinvesteringar på vissa orter. Det investeringsprogram som var en del av det försvarspolitiska beslutet 2004 uppgick för en fyraårsperiod till ca 4 miljarder kronor.

### **2.1.1 Utredningens kartläggning av fastighetsägandet samt försäljnings- och investeringsverksamheten**

Utredningen sände i juni 2009 ut en förfrågan till de 16 myndigheter som har getts i uppgift att förvalta fastigheter med stöd av regeringens beslut den 20 februari 2003 (Fi2003/1334). Följande frågor ställdes till myndigheterna:

1. Hur ser myndighetens förvaltningsuppdrag ut och vilka planer finns för avyttring och investeringar i fastigheter?,
2. Myndighetens investeringsplan samt en redogörelse för omfattningen av de investeringar som har gjorts under perioden 2006 – den 1 juli 2009 med särskilt angivande av de investeringar som överstiger 10 miljoner kr och därför har krävt regeringens medgivande.
3. I vilken utsträckning har myndigheten köpt eller på annat sätt förvärvat fastigheter under perioden 2006 – den 1 juli 2009?
4. Hur många fastighetsförsäljningar genomförde myndigheten årligen under 2006 – den 1 juli 2009? Hur stora intäkter gav dessa försäljningar?  
Av redovisningen bör det framgå
  - vilken typ av fastigheter som har sålts,
  - vem som var köpare,
  - köpeskillingen,
  - om några särskilda villkor tillämpades vid försäljningen samt
  - om kommunen utövade sin förköpsrätt.

I september 2010 sändes en förfrågan om kompletterande uppgifter ut. De upplysningar som efterfrågades då var:

1. Storleken på det fastighetsinnehav som myndigheten för närvarande förvaltar (antal fastigheter, lokalyta och markareal),

2. Omfattningen av de faktiskt gjorda markförvärven och investeringarna under helåret 2009. Ange exempel på större förvärv och investeringar (överstigande 10 miljoner kr, samt
3. Intäkter till följd av försäljningar som skedde under helåret 2009. Ange även antalet försäljningar under 2009 som har krävt regeringsbeslut.

I detta avsnitt finns en sammanställning av de svar som lämnades på de båda förfrågningarna samt en redogörelse för inriktningen på de olika myndigheternas fastighetsförvaltande uppgift.

#### *Exportkreditnämnden*

Exportkreditnämnden har ett uppdrag att äga och förvalta fastigheter som är begränsat i den meningen att det ger myndigheten rätt att förvärva och tillfälligt inneha fastigheter i samband med återvinning av skadereglerade fordringar.

EKN har meddelat att nämnden varken har eller har haft några fastigheter och att bemyndigandet därför inte har utnyttjats.

#### *Kammarkollegiet*

Kammarkollegiet ska svara för den rättsliga förvaltningen av fastigheter som ingen annan myndighet förvaltar. Kollegiet har i sitt svar till utredningen angett att myndigheten inte förvaltar några fastigheter och därför inte heller har upprättat några planer. Kollegiet har inte heller gjort några investeringar och har varken köpt eller sålt några fastigheter.

I sammanhanget kan anmärkas att den fastighetsförvaltning som sker inom ramen för Allmänna arvsfonden, som Kammarkollegiet företräder, inte omfattas av de lämnade svaren.

#### *Statens fastighetsverk*

Statens fastighetsverk (SFV) förvaltar utrikesfastigheter, de kungliga slotten, Djurgårdsmarken, regeringsbyggnaderna, vissa kulturfastigheter, gamla fästen, monument, vissa älvsträckor och markområden samt vissa donationsfastigheter. SFV ska också genomföra ny- och ombyggnation samt förvärva fastigheter för statens räkning.

Verksamheten ska ske med beaktande av god resurshushållning och hög ekonomisk effektivitet. SFV ska sörja för att såväl fastigheternas ekonomiska värden som deras kultur- och naturmiljövärden, bevaras och utvecklas samtidigt som verket ska tillhandahålla ändamålsenliga och konkurrenskraftiga lokaler åt sina hyresgäster. För verksamheten gäller vissa avkastningskrav. Till det kommer uppgiften att SFV ska ge allmänheten tillgång till kulturarvet.

SFV:s försäljningsverksamhet avser för närvarande främst kvarvarande civilförsvarsförråd och försäkringskassebyggnader. Försäljning kommer också att ske av tullstationer som inte längre används. SFV har också fått i uppdrag av regeringen att sälja markområden ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen i Jämtlands län. Det finns i dagsläget ett hundratal sådana ärenden. Till det kommer intresse från ett tjugotal arrendatorer på f.d. kronoholmar för att friköpa sin mark. Därutöver bedömer SFV att förändringar inom utrikesförvaltningen kommer att leda till försäljningar av ambassader och tillhörande bostäder.

Inför en försäljning sker alltid en marknadsvärdering. SFV gör också en bedömning av om en fastighet kan ha ett samhällsbyggnadsintresse för en kommun. I så fall kontaktas kommunen i fråga.

Under perioden 2006 – den 1 juli 2009 förvärvade SFV 24 fastigheter, varav det i två fall gällde fastigheter som fördes över från Fortifikationsverket. Bland förvärven räknas också de fastigheter som ställdes under SFVs förvaltning i samband med att Försäkringskassan förstatligades. Fyra fastigheter köptes från Vasakronan i samband med att staten sålde det bolaget. Totalkostnaden för de gjorda förvärven uppgick till 1,14 miljarder kr.

Under samma period genomförde SFV följande försäljningar:

År	Antal försäljningar	Intäkt (tkr)
2006	27	195 000
2007	22	41 700
2008	24	1 340 000
2009	13	15 000

De beloppsmässigt största försäljningarna har rört Försäkringskassans tidigare fastigheter men det har skett åtskilliga större försäljningar därutöver.

SFVs investeringsverksamhet har under samma period uppgått till:

År	Utfall (tkr)
2006	392 938
2007	555 824
2008	393 335
2009	398 000

Bland de största investeringsobjekten märks ombyggnaden av Centralposthuset och andra byggnader i Stockholm för Regeringskansliets räkning samt byggandet av House of Sweden i Washington.

### *Fortifikationsverket*

Fortifikationsverket svarar för förvaltningen av fastigheter som är avsedda för försvarsändamål, mark- och övningsområden. På uppdrag av regeringen ska verket också förvärva fast egendom samt svara för ny- och ombyggnation. En övergripande uppgift är att bedriva fortifikatoriskt utvecklingsarbete så att samhällets behov av skydds- och anläggningsteknik utvecklas och säkerställs. Fortifikationsverket ska också utgöra en del av Sveriges krisberedskap.

Fastighetsförvaltningen ska ske

- med god hushållning och hög ekonomisk effektivitet,
- så att ändamålsenliga lokaler, anläggningar och markområden tillhandahålls på konkurrenskraftiga villkor samt
- så att fastigheternas värde tas till vara på lång sikt.

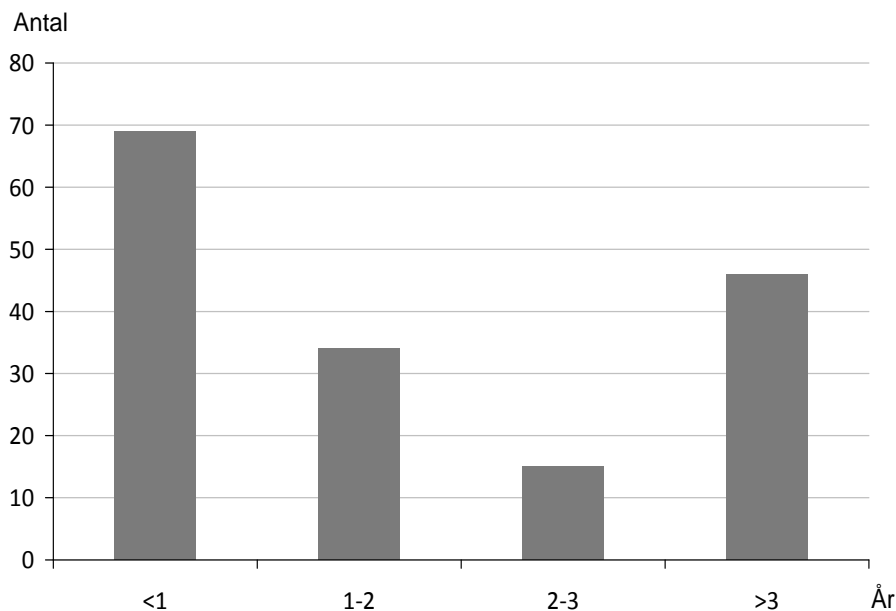
Till detta kommer att Fortifikationsverket även ska tillgodose försvarets behov av tillgång till fastigheter för internationella fredsbevarande och humanitära insatser.

Fortifikationsverkets planering för avyttring och investeringar utgår från de planer för sin lokalförsörjning som verkets nyttjare har. Dialoger med nyttjarna är därför av stor vikt men inom verket sker också en intern planering för investeringsverksamheten utifrån behovet av underhåll och effektivisering. Detta underlag används sedan för att göra investerings- och uppsägnings/avyttringsplaner. Den senare planen används för att planera vilka åtgärder som behövs för förädling av fastigheter inför försäljning. Därefter överförs fastigheterna till försäljningsplanen.

Fortifikationsverket har gjort en sammanställning av de fastigheter som är aktuella för försäljning. Det rör sig om sammanlagt 164 för-



säljningsobjekt, som i vissa fall består av flera fastigheter. I diagrammet nedan redovisas antalet objekt uppdelade på den tid som förflutit sedan uppsägningstiden för hyresavtalet gick ut. Enligt de avtal som tillämpas gäller ett års uppsägningstid för de fastigheter som försvarsmakten hyr av Fortifikationsverket.



Omfattningen på Fortifikationsverkets investeringar i fastighetsbeståndet uppgick 2007 till 973,9 miljoner kr. Året därpå minskade de till 747,9 miljoner kr och prognosen för 2009 är 740 miljoner kr. För de kommande tre åren beräknas en stadig ökning ske till först 1 miljard kr 2010 för att 2012 ha ökat till 1,33 miljarder kr.

Fortifikationsverkets fastighetsbestånd består av 1 670 fastigheter. Markarealen uppgår till 377 000 ha och lokalytan till ca 3,5 miljoner kvm.

Under den omfrågade perioden 2006 – den 1 juli 2009 gjordes ett trettiofem fastighetsförvärv för sammanlagt ca 53 miljoner kr. Samtliga förvärv skedde för att tillgodose nyttjarnas behov i syfte att komplettera fastighetsinnehavet för att medge en bibehållen eller förändrad verksamhet.

Under samma period genomfördes drygt 300 försäljningsprojekt. Varje projekt kan innehålla flera fastigheter. Det förekommer också

försäljningar av byggnader på ofri grund. Totalt inbringade försäljningarna ca 350 miljoner kr.

År	Antal försäljningar/projekt	Varav överfört till annan myndighet	Varav kommunalt förköp	Sammanlagd intäkt (tkr)
2006	100	9	20	123 797
2007	90	4	7	68 512
2008	85	2	11	117 585
2009	72	3	5	132 926

#### *Statens bostadskreditnämnd*

Statens bostadskreditnämnd (BKN) har ett inskränkt förvaltningsuppdrag som är kopplat till uppgiften att förvalta kreditgarantier enligt förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. För att skydda utställda garantier får BKN förvärva fastigheter som nämnden har utfärdat statlig kreditgaranti för och som säljs exekutivt i eller utanför konkurs eller under hand i konkurs. För förvärv och innehav av sådana fastigheter har BKN en låneram hos Riksgäldskontoret som uppgår till 5 miljoner kr. BKN har inte utnyttjat sitt bemyndigande och det har därför varken skett några förvärv eller försäljningar under den aktuella perioden.

#### *Statens jordbruksverk*

Jordbruksverkets förvaltningsuppdrag avser jord- och skogsbruksfastigheter som har köpts med medel ur jordfonden.

Jordbruksverket har informerat utredningen om att verket inte förvaltar några fastigheter och därför inte kan lämna några svar på de frågor som utredningen har ställt.

#### *Sveriges lantbruksuniversitet*

Sveriges lantbruksuniversitets (SLU) övergripande uppdrag är att utveckla kunskapen om de biologiska naturresurserna och människans förvaltning och hållbara nyttjande av dessa.

Vid Lantbruksuniversitetet bedrivs forskning samt utbildning på forskarnivå, avancerad nivå och grundnivå inom jord- och trädgårds-

bruk, landskapsplanering, livsmedelsproduktion, naturvård, skogsbruk och vedråvarans förädling, vattenbruk samt veterinärmedicin och husdjursskötsel. Vidare bedrivs vid Lantbruksuniversitetet fortlöpande miljöanalys. För denna utbildnings- och forskningsverksamhet förvaltar SLU fast egendom i form av framförallt jord- och skogsbruksfastigheter. Sammanlagt är det 107 fastigheter, ca 6 100 ha mark och 128 000 kvm byggnadsyta, fördelat på ett trettiotal platser i landet.

SLU har under perioden 2006–2009 sålt sex fastigheter till en sammanlagd summa av 13,8 miljoner kr. Inte vid någon av försäljningarna har kommunen utnyttjat sin rätt till förtur. Beträffande ytterligare sex fastigheter pågår försäljning. Ett av de ärendena rör försäljning av ett markområde till Uppsala kommun för ca 60 miljoner kr. Under samma period har två jordbruksfastigheter förvärvats för totalt 37 miljoner kr.

#### *Riksantikvarieämbetet*

Regeringens uppdrag till Riksantikvarieämbetet (RAÄ) är att förvalta fastigheter med fasta fornlämningar, kulturhistoriskt värdefulla byggnader och anläggningar samt ruiner. Inom ramen för det uppdraget förvaltade RAÄ vid utgången av 2009, för statens räkning, 156 fastigheter som är uppdelade på 76 besöksmål eller kulturmiljöer. Enligt myndighetens instruktion ska RAÄ vårda och visa de kulturmiljöer som förvaltas samt utföra vårdinsatser och konservering av kulturminnen och kulturföremål. För dessa uppgifter får RAÄ ta ut avgifter så att full kostnadstäckning kan uppnås.

RAÄ uppfattar inte fastighetsförvaltningen som en kärnverksamhet för myndigheten. Detta framgår också av de gällande inriktningsdirektiven för 2009–2011, där det sägs att "RAÄ ska lägga grunden för att fastigheternas framtida förvaltning och den publika verksamheten har nya huvudmän 2010". Av det skälet sker fastighetsförvaltningen som ett särskilt projekt inom RAÄ med separat finansiering. Projektets samlade budget för 2009 uppgår till 10,5 miljoner kr. Det finns idag, enligt RAÄ, ett behov av tillskott på ca 41 miljoner kr. Av dessa avser 38 miljoner kr kostnader för renoverings- och säkerhetsåtgärder för byggnader, anläggningar och mark.

Under perioden 2006–2009 köpte RAÄ inga fastigheter och en fastighet såldes. Det finns inga planer på kommande förvärv men däremot har förfrågningar kommit in beträffande möjligheten att från staten få förvärva dels två fastigheter på Björkö i Mälaren, dels

två fastigheter på Öland. RAÄ planerar att genomföra dessa försäljningar.

#### *Naturvårdsverket*

Förvaltningsuppdraget för Naturvårdsverket omfattar nationalparker, naturreservat och vissa andra fastigheter för naturvårdsändamål. Verket har i databasen VIC Natur en förteckning över de fastigheter som verket är registrerad som ägare till. I den ingår också byggnader och anläggningar som antingen hör till den fasta egendomen eller som utgör lös egendom (byggnad på ofri grund). Totalt är Naturvårdsverket registrerat som ägare till 2266 fastigheter med en sammanlagd yta om 1,6 miljoner ha. Det pågår också ca 800 ytterligare markförvärv.

Utgångspunkten för verksamheten är att fastigheter som har förvärvats för naturvårdsändamål och som omfattas av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken ska ägas av staten för all framtid. Under den omfrågade perioden köpte Naturvårdsverket in sammanlagt 1 790 fastigheter för totalt 1 973 miljoner kr. Förvärven har skett som åtgärder för biologisk mångfald. I 14 av fallen har köpeskillingen varit så hög att regeringens godkännande har krävts.

Den avyttring som sker avser främst bytesmark och bostadsfastigheter som kan avstyckas utan att inkräkta på områdesskyddet. Under den omfrågade perioden skedde 230 försäljningar och den totala intäkten var 261 miljoner kr. Av dessa skedde 81 försäljningar inom ramen för bytesavtal. I de flesta fallen var köparna privatpersoner. Inom ramen för handläggningen av försäljningsärenden prövar Naturvårdsverket om det kan vara aktuellt att överlåta en fastighet till en kommun för samhällsbyggnadsändamål.

Investeringsplanen för Naturvårdsverket består av två delar. Den ena delen är den s.k. fördelningsplanen som omfattar planerade förvärd av värdefull natur under de kommande budgetåren. Den andra delen avser investeringar i byggnader och anläggningar och sträcker sig över perioden 2009–2011.

### *Trafikverket*

Trafikverket bildades den 1 april 2010 och samtidigt avvecklades Banverket, Vägverket och SIKKA. Trafikverket ansvarar för den samlade långsiktiga infrastrukturplaneringen samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Sammantaget förvaltar Trafikverket ca 24 100 fastigheter med en sammanlagd areal som uppgår till 35 888 ha. Byggnadsarean om 320 503 kvm. Till detta kommer 166 fastigheter som tidigare förvaltades av Vägverket men där arean för närvarande är okänd.

Trafikverket har för den omfrågade perioden redovisat f.d. Banverkets respektive Vägverkets verksamheter var för sig. Utredningen har därför följt den ordningen.

Trafikverket har inledningsvis lämnat vissa allmänna synpunkter om verkets försäljningsverksamhet.

### Järnvägsfastigheter

Trafikverket har tagit över ansvaret för de 21 110 fastigheter med totalt 1 053 byggnader som Banverket tidigare förvaltade. Vid om- eller nybyggnation krävs att Trafikverket förvärvar de fastigheter som berörs av järnvägsdragningen. Trafikverket blir då lagfaren ägare till dessa.

De fastigheter som förvaltas är indelade i två kategorier; förvaltningsfastigheter och avvecklingsfastigheter. När det gäller förvaltningen av fastigheter avser det spåranläggningar och depåer, kontors-, verkstads- stations- och industrifastigheter samt de andra fastigheter som behövs för den verksamhet som Trafikverket ska bedriva enligt sin instruktion. Av Banverkets tidigare regleringsbrev framgår att fastigheter som inte behövs för järnvägsverksamhet och som inte heller av något annat skäl behöver förvaltas av Banverket ska avvecklas genom försäljning eller överföring till annan myndighet. En avvecklingsplan presenterades våren 2009 och omfattar ca 600 bebyggda fastigheter. Avvecklingen sker genom försäljning eller överföring till annan myndighet. Enligt planen ska avvecklingen vara genomförd vid utgången av 2013. Enligt den bedömning som Banverket gjorde hösten 2009 kommer 80 procent av byggnaderna att rivas medan 20 procent kan säljas. I något enstaka fall kan det bli aktuellt med överföring av förvaltningsansvaret till en annan myndighet.

Orsaken till den låga försäljningsandelen är, enligt Trafikverket, att försäljning inte kan ske för att fastigheterna inte uppfyller gällande miljökrav (t.ex. buller och vibrationer) eller säkerhetskrav. Det

kan också bero på markföreningar. Varje objekt granskas därför utifrån dessa krav. Inför en försäljning utreds också om den berörda kommunen har något samhällsbyggnadsintresse av att förvärva fastigheten. I de fall där försäljningar har skett till en kommun har kommunen inte gjort gällande någon förtursrätt. Istället har samråd skett med kommunen om dess behov av en viss fastighet. Priset har sedan bestämts efter värdering utförd av ett fastighetsvärderingsföretag.

I vissa fall uppställs särskilda villkor vid försäljningar. De kan till att börja med gälla hur fastigheten ska användas. Fastigheterna ligger ofta nära en järnvägsanläggning och det krävs då att det finns en detaljplan som beaktar järnvägsverksamheten. Den andra situationen är när fastigheten är drabbad av markföreningar. Det är då nästan alltid fråga om att en kommun förvärvar fastigheten. Kommunen åläggs i de avtalen att svara för utredning och åtgärdande av föreningen. Trafikverket har bedömt att verket inte kan avtala bort det ansvar som följer av miljöbalken men att överenskommelse kan träffas om ansvaret för åtgärdskostnaderna.

Av Trafikverkets regleringsbrev framgår att verket ska svara för avvecklingen av bl.a. Banverket och Vägverket. Med det följer ett ansvar för avveckling av lokaler och utrustning. Trafikverket har fortsatt arbetet enligt avvecklingsplanen men avvaktar besked om hur vissa fastigheter med byggnader av kulturhistoriskt värde ska hanteras.

Som framgick inledningsvis förvärvar Trafikverket fastigheter för ny- och ombyggnad av järnvägsanläggningar. Det sker inom ramen för de olika investeringsprojekten och när de avslutas är avsikten att endast mark som behövs för järnvägen ska behållas. Under perioden 2006 –2009 hade förvärven inom ramen för Banverket följande omfattning:

År	Antal förvävade fastigheter	Totalkostnad (tkr)
2006	78	92 000
2007	44	70 000
2008	21	91 000
2009	Uppgift saknas	225 474

Försäljningar kommer ofta till stånd i samband med en avstyckning. Det sker också försäljning av byggnader utan att fastigheten säljs. De totala intäkterna av sådana försäljningar var under den aktuella tidsperioden:

År	Försäljningsintäkter (tkr)
2006	34 000
2007	15 000
2008	15 000
2009	23 162

### Fastigheter för vägändamål

Trafikverket har ett förvaltningsuppdrag som omfattar vägfastigheter och andra fastigheter för sådana ändamål, totalförsvarsfastigheter för vägändamål, industri- och kontorsfastigheter som behövs i den egna verksamheten, fastigheter för grus- och bergtäktsändamål samt färjelägen och färjevaktarbostäder.

I samband med vägbyggen är det vanligast att Trafikverket tar över delar av fastigheter med stöd av väglagens regler om vägrätt. Detta är en nyttjanderätt som inte är tidsbegränsad. Någon äganderätt uppkommer därför inte och förvärv av fastigheter sker endast undantagsvis. Senaste fastighetsköpet avsåg en fastighet i Örebro som köptes för färjerederiets verksamhet.

F.d. Vägverket upprättade 2005 en avyttringsplan. Någon investeringsplan finns inte. Mellan 2000 och 2006 bedrevs ett avyttringsprojekt och ca 2 300 fastigheter såldes då. De flesta av fastigheterna var små och saknade byggnader. Några register över försäljningarna finns inte.

Vägverket angav i sitt svar till utredningen hösten 2009 att det förekommer att kommuner kontakter Vägverket och uttrycker intresse för att köpa fastigheter som ligger inom ett område som ska användas för samhällsutveckling. Enligt Vägverket hade det dock inte förekommit att någon kommun utövat en formell förköpsrätt.

### *Sjöfartsverket*

Sjöfartsverkets uppdrag omfattar förvaltning av fastigheter för lotsnings- och farledsverksamhet, fyrar och andra navigeringshjälpmedel, kanaler samt verkstads- och kontorsfastigheter för den egna verk-

samhetens behov. Med anledning av det har Sjöfartsverket ansvar för ca 1 100 fyrar och ett stort antal andra sjömärken. Verket förvaltar också ett antal kanaler, broar och kajanläggningar. Därutöver står även tre fritidsanläggningar för sjömän, en kursgård, administrationsbyggnader och några bostadsbyggnader under verkets förvaltning. Sammanlagt står Sjöfartsverket som lagfaren ägare till 253 fastigheter, varav 125 är bebyggda. Lokalytan är ca 31 200 kvm och den totala markarealen uppgår till ca 955 ha.

I den gällande avvecklingsplanen finns 58 anläggningar. Av dessa är många mindre anläggningar som t.ex. fyrar men även större anläggningar, som t.ex. Säffle kanal, ska avvecklas.

Under perioden 2006 till den 1 juli 2009 förvärvade Sjöfartsverket fastigheter till ett värde av 12,9 miljoner kr i samband med att Handelsflottans kultur- och fritidsråd införlivades med Sjöfartsverket. 2008 tog verket också över tre fyrplatser från Fortifikationsverket. Under samma period såldes 24 fastigheter för sammanlagt 11,9 miljoner kr. Av dessa skedde tio överlåtelser till andra myndigheter, sex försäljningar till kommuner och åtta försäljningar till föreningar, bolag och privatpersoner.

Investeringarna under den aktuella perioden uppgick till 211,7 miljoner kr. I tre fall översteg de 10 miljoner kr.

#### *Luftfartsverket*

Luftfartsverket har rätt att förvalta fastigheter för flygplatser och andra anläggningar för luftfartsändamål. I ett regeringsbeslut den 19 mars 2009 bestämdes vilka flygplatser som ska ingå i ett nationellt basutbud. Övriga flygplatser som Luftfartsverket förvaltar bör, enligt regeringsbeslutet, på sikt kunna övertas av lokala eller regionala intressenter. Luftfartsverket har med anledning av det under 2009 träffat en överenskommelse med Jönköpings kommun angående flygplatsen där. Förhandlingar har inletts rörande ytterligare fem flygplatser.

Sedan den 1 april 2010 har en del av Luftfartsverkets verksamhet bolagiserats. Flygplatsverksamheten har med anledning av det förts över till Swedavia AB medan flygtrafikverksamheten även i fortsättningen kommer att bedrivas i Luftfartsverkets regi. Detta innebär att Luftfartsverket numera endast förvaltar tre fastigheter med s.k. kontrollcentraler samt vissa kontorslokaler.



Luftfartsverket har tidigare under den aktuella perioden 2006–2009 sålt fastigheter i Eslövs, Kalmar och Norrköpings kommuner. Köpeskillingen var 6 170 000 kr, 1 kr respektive 5 900 000 kr.

Några förvärv har inte skett under perioden men Luftfartsverket har övertagit förvaltningsansvaret från Fortifikationsverket för en del av Åre-Östersunds flygplats.

Investeringarna under perioden uppgick till

År	mkr
2006	302
2007	541
2008	672
2009	237*

\* Första halvåret

### *Sveriges geologiska undersökning (SGU)*

SGU svarar för frågor som rör berg, jord och grundvatten. Genom 2003 års regeringsbeslut fick myndigheten i uppgift att förvalta fastigheter som utgörs av anläggningar som tidigare har använts för civila beredskapslager för olja samt det statliga gruvfältet i Adak i Malå kommun i Västerbotten. I bägge fallen rör det sig om avvecklade verksamheter där SGUs uppgift är att svara för miljö- och funktionskontroll. De flesta av dessa kvarvarande fastigheter har inte kunnat avyttras. Sammantaget är det fråga om 31 fastigheter med en samlad areal på 2 071 497 kvm. Mer än hälften av den ytan utgörs av fastigheter vid Adakfältet i Malå kommun.

Sedan 1994 har nio anläggningar överlåtits till annan huvudman för fortsatt drift. Av dessa skedde fyra överlåtelser 2006–2008 till ett sammanlagt värde av 1 675 100 kr. I ett av fallen utövad kommunen sin förköpsrätt. En anläggning har överlåtits till Fortifikationsverket för fortsatt drift enligt ett regeringsbeslut.

Eftersom fastighetsinnehavet syftar till att säkerställa restriktioner i markanvändningen och till att ge SGU tillgång till provtagningspunkter för kontroll av miljön sker inga investeringar. Det är inte heller aktuellt med några förvärv.

*Skogsstyrelsen*

Enligt 2003 års regeringsbeslut omfattar Skogsstyrelsens uppdrag förvaltning av fastigheter som används i skogsvårdsorganisationens verksamhet men också vissa fastigheter för naturvårdsändamål ingår. I myndighetens instruktion (SFS 2007:1046) görs ingen ytterligare precisering utan där anges endast att Skogsstyrelsen ska förvalta myndighetens fasta egendom.<sup>1</sup>

I samband med en omorganisation 2005/06 slogs de tio regionala skogsvårdsstyrelserna samman med dåvarande Skogsstyrelsen till en ny myndighet, Skogsstyrelsen. I samband med det fördes de fastigheter som ägdes av de olika skogsvårdsstyrelserna över till den nya myndigheten. Idag äger Skogsvårdsstyrelsen ett sjuototal fastigheter i hela landet. Tillsammans utgör de ca 40 brukningsenheter. Huvudsakligen är det fråga om skogsfastigheter. Myndigheten håller f.n. på med en genomgång av fastighetsinnehavet för att sedan kunna ta ställning till vilka fastigheter som myndigheten har användning för.

Under den omfrågade tidsperioden har Skogsstyrelsen inte gjort några investeringar som överstiger 10 miljoner kr. Myndigheten har inte heller köpt några fastigheter. Hösten 2008 såldes dock tre fastigheter i Vetlanda kommun för sammanlagt 33 miljoner kr. Under 2009 skedde en försäljning. Köpeskillingen var 625 000 kr. Efter en genomgång av fastighetsbeståndet har Skogsstyrelsen beslutat att avyttra vissa fastigheter som myndigheten inte längre har behov av.

Med anknytning till denna försäljning har Skogsstyrelsen lämnat vissa synpunkter angående reglerna i 16–22 §§ kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) om hur försäljningsintäkter ska redovisas och vilka kostnader som får avräknas från intäkterna. Synpunkterna rör i vilken utsträckning kostnader som endast har ett indirekt samband med en försäljning – t.ex. kostnader för förvaltning av en fastighet under försäljningsperioden – får beaktas som en omkostnad.

I anslutning till det har Skogsstyrelsen också påpekat att en fastighetsförvaltande myndighet får behålla intäkter från t.ex. skogsavverkning som sker före en försäljning även om detta har lett till en lägre köpeskillning. Hade myndigheten istället låtit bli att avverka skog och därigenom fått ut en högre köpeskillning hade det inte till någon del tillfallit myndigheten. Skogsstyrelsen har velat ge dessa

---

<sup>1</sup> För förvaltningen har också tagits fram ett cirkulär (2004:A3). Detta avsåg dock i första hand ansvarsfördelningen mellan Skogsstyrelsen och de tidigare skogsvårdsstyrelserna.

exempel för att visa att det nuvarande regelverket inte är utformat på ett sätt som till fullo premierar en affärsmässig förvaltning.

### *Affärsverket svenska kraftnät*

Svenska kraftnät är ett affärsverk som förvaltar stamnätet för elkraft. Verket svarar också för el och naturgassystemen. Såvitt avser fastighetsförvaltning rör Svenska kraftnäts uppdrag special- och industrifastigheter som t.ex. transformator- och kopplingsstationer men också fastigheter med kontor och bostäder i anslutning till större stationer och ställverk.

Verkets uppgift att svara för elförsörjningen innebär att stamnätet byggs ut och byggs om med nya ledningar och ställverk. För att klara de föreskrifter som gäller ifråga om starkström och magnetfält måste fastigheter ibland förvärvas och byggnader rivs. Svenska kraftnät förvärvar också de fastigheter där ställverk ska lokaliseras. Fastighetsägandet är därför begränsat till den verksamhet som ska bedrivas. Verket förvaltar för närvarande 117 fastigheter med en sammanlagd yta på ca 6 900 ha.

Investeringsplanen för 2010–2012 är omfattande och ca 7,8 miljarder kr ska användas för att rusta upp och bygga ut det befintliga nätet. Någon särskild plan för investering i fastigheter finns inte eftersom detta inte är Svenska kraftnäts huvuduppgift. Däremot ingår fastighetsförvärv i budgeteringen av kommande investeringar.

Under perioden 2006 till halvårsskiftet 2009 förvärvades 37 fastigheter för sammanlagt drygt 38 miljoner kr. I de flesta fall skedde det för att tillgodose behovet av nya ställverk. Tre av fastigheterna behövdes för ledningsprojekt, två fastigheter köptes som ersättningsmark och två fastigheter köptes p.g.a. gällande magnetfältspolicy.

Under samma period såldes 17 fastigheter som antingen var inlösta sedan tidigare eller som hade avvecklade ledningsförråd. Den samlade intäkten understeg 100 000 kr. Avyttringar av fastigheter sker fortlöpande när fastigheter inte längre behövs för verksamheten. Inlösta fastigheter säljs som regel obebyggda och med restriktionen att de inte får bebyggas.

## 2.2 Regelverket rörande statens fastighetsförvaltning

### 2.2.1 Den övergripande grundlagsregleringen

Reglerna för statens fastighetsförvaltning grundar sig på regeringsformens (RF) stadganden om att statens medel och övriga tillgångar huvudsakligen står till regeringens disposition (9 kap. 8 § RF). Undantag gäller för de tillgångar som är avsedda för riksdagen, riksdagens myndigheter som t.ex. riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning. Det senare avser bl.a. medel avsatta i de allmänna pensionsfonderna eller för Riksbankens förvaltning.

Det är bara de tillgångar som tillhör staten som omfattas av regleringen i RF. Egendom som tillhör ett bolag som helt eller delvis ägs av staten faller utanför detta. Fastigheter som ägs av statliga bolag omfattas alltså inte av den reglering som nu ska behandlas.

Reglerna i RF om regeringens dispositionsrätt innebär att regeringen, enligt uttalanden i förarbetena, ska svara både för förvaltningsåtgärder – både rättsliga och praktiska – och förfogandeåtgärder. Med de senare avses t.ex. försäljningar, förvärv och byte av egendom men också pantsättning. Att det är regeringen som har tilldelats dessa uppgifter får till följd att riksdagen inte kan gå förbi regeringen och själv fördela medel eller disponera över statens övriga tillgångar. Däremot kan riksdagen, med stöd av 9 kap. 9 § RF, styra regeringens dispositionsmöjligheter genom att fastställa hur förvaltningen av statens tillgångar får ske och hur regeringen får förfoga över dem. Det innebär t.ex. att riksdagen kan ställa upp villkor av olika slag eller föreskriva att vissa åtgärder bara får vidtas med riksdagens godkännande. I förarbetena till RF sägs att även om det inte är något krav så är det lämpligt att detta sker genom lagstiftning.<sup>2</sup>

I praktiken är det inte regeringen som själv svarar för förvaltningen och förfogandet över statens tillgångar. Som framgått av redovisningen i det föregående avsnittet utövas den faktiska dispositionsrätten i de flesta fall av myndigheter eller statliga bolag. Myndigheterna har då fått uppgiften delegerad till sig från regeringen. Det kan ske i myndighetens instruktion eller regleringsbrev och regeringen kan då meddela närmare föreskrifter om hur statens tillgångar får disponeras. Däremot kan riksdagen, precis som ifråga om regeringen, inte styra myndigheternas förvaltning av tillgångarna genom

---

<sup>2</sup> Prop 1973:90 s. 347.

att t.ex. tilldela en myndighet medel eller lämna anvisningar för hur myndigheten ska förvalta eller förfoga över statens egendom. Vad gäller de fastigheter som ägs av statliga bolag styr staten förvaltningen indirekt genom sitt inflytande i bolaget.

RF:s fördelning mellan riksdagen och regeringen av ansvaret för förvaltningen av statens egendom kommer i juridisk mening till uttryck i riksdagens övergripande styrning av grunderna för förvaltningen och hur regeringen får förfoga över statens egendom. Sedan 1996 sker det i första hand genom lagen (1996:1059) om statsbudgeten (fortsättningsvis kallad budgetlagen).<sup>3</sup> Detta kompletteras av regeringens tillämpningsföreskrifter i form av förordningar, myndighetsinstruktioner, regeringsbeslut och regleringsbrev. Budgetlagens innebörd och den ytterligare reglering som rör statens innehav av fastigheter behandlas i följande avsnitt.

## 2.2.2 Budgetlagens regler om hur statens tillgångar får disponeras

### Allmänna bestämmelser

Inledningsvis anger budgetlagen målsättningen att statens verksamhet ska präglas av hög effektivitet och god hushållning. Den verksamhet som avses är den verksamhet som handhas av regeringen och dess myndigheter.

Budgetlagen innehåller bestämmelser kring de anslag som riksdagen beviljar; hur de indelas och får användas. Den anger också hur redovisningen ska ske och vilka ekonomiska förpliktelser regeringen får ta på sig för statens räkning. Vidare drar budgetlagen upp gränserna för hur regeringens förslag till statsbudget och för hur investeringar får finansieras.

Utöver reglerna om statens inkomster och utgifter anges i budgetlagen under vilka förutsättningar regeringen får förfoga över den del av statens egendom som står till regeringens disposition. Riksdagen har här delvis utnyttjat möjligheten i 9 kap. 9 § RF att fastställa grunderna för förvaltningen och förfogandet över den egendom som omfattas av regeringens dispositionsrätt enligt 9 kap. 8 § RF. Budgetlagen är därför i första hand ett sätt att klargöra kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen ifråga om försäljning av

---

<sup>3</sup> Budgetlagen vilar i hög grad på Budgetlagsutredningens förslag i betänkandet Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område (SOU 1996:14). Förarbetena till lagen finns i prop. 1995/96:220, bet. 1996/97KU3 s. 27f och rskr. 1996/97:27.

egendom. Den gäller också vid byte (24 § tredje stycket budgetlagen).

Någon motsvarande lagreglering fanns inte tidigare. Inom vissa områden – framförallt fast egendom – hade riksdagen istället fattat särskilda beslut om grunderna för regeringens dispositionsrätt. För andra områden hade, enligt vad som framkom under Budgetlagsutredningens arbete, ”... en ofullständig och i vissa delar oklar praxis vuxit fram”.<sup>4</sup>

I strikt mening skulle budgetlagen kunna gälla all typ av försäljning av egendom. Många myndigheter tillhandahåller emellertid frivilligt efterfrågade varor och tjänster. Det kan t.ex. vara försäljning av publikationer eller kursverksamhet där avgifter tas ut. Även om det då kan vara fråga om förfogande över statens egendom har denna typ av försäljning av frivilligt efterfrågade varor undantagits från budgetlagens regler om överlåtelse av statens egendom, se 24 § andra stycket budgetlagen.

Reglerna i budgetlagen om försäljning av statlig egendom har delats upp mellan fast egendom, aktier och andelar samt annan lös egendom. Lagen innehåller inga regler om hur egendomen ska förvaltas.

### Överlåtelse av fast egendom

I 1809 års regeringsform fanns ett krav på att riksdagen skulle samtycka till all försäljning eller annan avhändelse av statens fastigheter. Sedan 1942 har riksdagen lämnat ett generellt samtycke till sådana försäljningar under vissa förutsättningar. Den nuvarande regeringsformen från 1973 innehåller inget krav på att riksdagen ska lämna samtycke till försäljningar. Riksdagen fortsatte dock att genom bemyndiganden ange under vilka förutsättningar regeringen fick genomföra fastighetsförsäljningar. Fram till att budgetlagen tillkom 1996 saknades det lagreglering inom det här området.

Mellan 1942 och 1967 gav riksdagen regeringen årliga bemyndiganden att sälja fast egendom. Därefter gällde bemyndigandet tills vidare men det förekom flera ändringar och kompletteringar.

Budgetlagens regler skiljer alltså mellan olika typer av egendom. I 25 § budgetlagen regleras förutsättningarna för överlåtelse av fast egendom. Bestämmelsen innebär i huvudsak att de bemyndiganden som tidigare har gällt har förts in i den nya lagen.

---

<sup>4</sup> SOU 1996:14 s. 238.

*Vilka fastigheter får säljas?*

Ett grundläggande krav som gällt sedan 1942 års bemyndigande är att endast fastigheter som inte längre behövs för statens verksamhet får säljas. Genom senare bemyndiganden mjukades detta upp genom att riksdagen framhöll att det inte är försvarligt att staten behåller fastigheter som utnyttjas i så liten utsträckning att kostnaderna för skötsel och underhåll blir orimligt höga i förhållande till nyttjandegraden. Med detta avses både det tidsmässiga och utrymmesmässiga utnyttjandet.<sup>5</sup> En försäljning av fastigheten bör därför kunna ske om statens lokalbehov kan lösas genom att en del av den sålda fastigheten eller andra lokaler hyrs.

Sedan länge gäller att riksdagen har fattat särskilda beslut om avsteg från denna huvudprincip för vissa typer av fast egendom. I budgetlagen har det uttryckts att det kan finnas särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten även om den inte behövs i statens verksamhet. I förarbetena räknas som exempel på det upp de tidigare riksdagsbeslut som fortfarande ska gälla.

Till att börja med anges att trots huvudregeln kan försäljning få ske när marköverlåtelsen är ett sätt för staten att stimulera viss verksamhet. Det har t.ex. varit syftet med jordfonden, som har använts för att genom en aktiv inköps- och försäljningsverksamhet bidra till rationaliseringar av jord- och skogsbruket och för att uppfylla regionalpolitiska mål. Dessa mål har då avgörande betydelse för om en försäljning ska få ske.<sup>6</sup>

Ett annat exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl mot en försäljning rör statens fastighetsinnehav ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län och på renbetesfjällen i Jämtlands län. Beträffande de fastigheterna har riksdagen tidigt angett att med hänsyn till rennäringen och till det allmänna intresset av en orörd natur bör försäljningar ske med stor återhållsamhet. På motsvarande sätt har det uttryckts att statens kronoholmar bara får säljas om intresset av naturvård, kulturminnesvård, friluftsliv, fiskenäringen eller något annat allmänt intresse inte berörs.

Ett tredje exempel på hinder mot en försäljning är om en fastighet har donerats eller testamenterats till staten med förbehåll om att den inte får säljas. Även andra liknande avtalsrättsliga förpliktelser skulle kunna tänkas. Det gäller t.ex. när staten i samband med

---

<sup>5</sup> Prop. 1995/96:220 s. 100.

<sup>6</sup> A. prop. s. 100 och SOU 1996:14 s. 249.

ett fastighetsköp för ett visst ändamål har åtagit sig att låta den tidigare ägaren köpa tillbaka fastigheten när statens behov har upphört.

Även beträffande de fastigheter som omfattas av försäljningsförordningen finns det exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl för att inte genomföra en försäljning. I 8 § andra stycket försäljningsförordningen anges att särskilda skäl mot en försäljning kan föreligga på grund av kulturella och historiska omständigheter eller för att hänsyn till naturvärden eller totalförsvaret talar för ett fortsatt statligt ägande av fastigheten.<sup>7</sup> Bestämmelsen är en utveckling av de särskilda skäl för ett fortsatt statligt ägande som nämns i 25 § första st. budgetlagen.

Den motsatta situationen att skälen för en försäljning överväger behovet av ett fortsatt statligt ägande kan t.ex. föreligga när en marköverlåtelse är ett sätt för staten att stimulera viss verksamhet. Det har t.ex. varit syftet med jordfonden, som har använts för att genom en aktiv inköps- och försäljningsverksamhet bidra till rationaliseringar av jord- och skogsbruket och för att uppfylla regionalpolitiska mål. Dessa mål har då avgörande betydelse för om en försäljning ska få ske.<sup>8</sup> Som nämndes nyss ingår fastigheter i jordfonden inte i tillämpningsområdet för försäljningsförordningen.

Avslutningsvis ska det nämnas att när det är fråga om försäljning av en bostadsfastighet finns det ytterligare krav innan en försäljning kan komma till stånd. Den förvaltande myndigheten måste nämligen kontakta Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen om fastigheten kan antas ha ett kulturhistoriskt värde som behöver skyddas. I första hand ska samråd ske mellan myndigheterna men om de inte kan enas ska ärendet överlämnas till regeringen (9 § andra stycket försäljningsförordningen).

#### *Särskilt om försäljning till kommuner*

Även om förutsättningarna för en försäljning enligt huvudregeln inte är uppfyllda får regeringen sälja en fastighet till en kommun med stöd av 24 § andra stycket budgetlagen, om det sker för "samhällsbyggnadsändamål". Någon närmare beskrivning av detta finns inte i förarbetena till lagen men det görs en koppling till den ändamålsbestämmelse i 2 kap. 1 § expropriationslagen som ger en kommun rätt att förfoga över mark "... som med hänsyn till den framtida ut-

---

<sup>7</sup> A. prop. s. 100–101 och SOU 1996:14 s. 249 f.

<sup>8</sup> A. prop. s. 100 och SOU 1996:14 s. 249.



vecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning”. Enligt Budgetlagsutredningens uppfattning har dock samhällsbyggnadsändamålet ett något bredare tillämpningsområde än ändamålsbestämmelsen i expropriationslagen.<sup>9</sup>

Förutsättningarna för en kommun att med förtur få förvärva en statlig fastighet är en fråga som utredningen har samrått kring med Utredningen Översyn av budgetlagen. Resultatet av detta presenterades av den senare utredningen i mars 2010 i betänkandet En reformerad budgetlag (SOU 2010:18). Det föreslogs då att begreppet ”samhällsbyggnadsändamål” skulle bytas ut mot ett kommunalt utvecklingsändamål och att kopplingen till expropriationsreglerna ska tas bort. I den delen skrev utredningen följande:

Det tycks råda en viss osäkerhet kring hur bestämmelsen om överlåtelse till en kommun för samhällsbyggnadsändamål ska tillämpas. Denna osäkerhet kan både hänföras till frågor rörande vad som avses med samhällsbyggnadsändamål och till avvägningen mellan sådana ändamål och ett fortsatt statligt behov av en fastighet.

Som tidigare nämntes hänvisas i förarbetena till budgetlagen beträffande begreppet samhällsbyggnadsändamål till bestämmelsen i 2 kap. 1 § expropriationslagen om för vilka ändamål som expropriation för en kommuns räkning får ske. I den bestämmelsen anges att expropriation kan ske i fråga om bygg- eller anläggningsåtgärder som är av väsentlig betydelse ur allmän synpunkt eller om det av planmässiga skäl är angeläget att kommunen får överta en fastighet. Uttalanden i budgetlagens förarbeten lämnar dock utrymme för att en viss skillnad kan finnas mellan begreppen i budgetlagen respektive expropriationslagen. Skillnaden innebär att tillämpningsområdet för budgetlagens samhällsbyggnadsändamål skulle vara något vidare än de angivna expropriationsändamålen men någon närmare beskrivning av detta finns inte.

Expropriationslagen är inte tillämplig när det gäller fastigheter som tillhör staten. Däremot får staten sälja en fastighet till en kommun om syftet med kommunens förvärv är detsamma som de grunder på vilka expropriation får ske. Expropriationslagens bestämmelser infördes under en tid då bostadsbyggandet och samhällsutvecklingen i övrigt i Sverige var av en annan karaktär än i dag. Detta leder till slutsatsen att expropriationslagen inte är så väl ägnad att tjäna som jämförelse då kommunala intressen ska vägas mot statliga när det ska bestämmas i vilka fall en kommun bör ha företräde till

---

<sup>9</sup> SOU 1996:14 s. 244.

fastigheten. Det bör därför övervägas om inte förutsättningen för att försäljning till en kommun ska få ske bör knytas till något annat än begreppet samhällsbyggnadsändamål.

Utredningen menar att utgångspunkten även fortsättningsvis bör vara att kommunala intressen för en fastighet som ägs av staten i första hand ska kunna göras gällande i samband med att staten initierar en försäljning. En huvudprincip vid försäljning av statens egendom är att den alltid ska ske affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar emot det. Detta bör gälla även då en kommun förvärvar fastigheten.

De situationer som utredningen i första hand bedömer kan vara aktuella är när staten innehar en fastighet som ligger i anslutning till eller på annat sätt har väsentlig betydelse för den kommunala utvecklingen på lång sikt. Det bör främst gälla fastigheter och markområden som har strategisk betydelse för att skapa större områden av bostäder eller för att tillgodose behov för verksamheter som på ett påtagligt sätt kan bidra till näringslivets utveckling i kommunen. Det kan också gälla tillhörande infrastruktur samt fastigheter som behövs för anläggningar för energiproduktion, avfallshantering eller liknande. Det är dock viktigt att betona att kommunens behov inte ska vara av tillfällig karaktär, utan att det tänkta förvärvet av en viss fastighet ska fylla en viktig funktion i kommunens långsiktiga planering och för dess utveckling.

Utredningens slutsats av de resonemang som nu har redovisats är att budgetlagen bör justeras på det sättet att regeringen ges utrymme att kunna tillgodose kommunala intressen av en viss fastighet om de grundar sig på förhållanden som är av väsentlig betydelse för kommunens långsiktiga utveckling.

De förslag som Utredningen Översyn av budgetlagen lämnade har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

#### *Tomträtter och byggnader på ofri grund*

I regeringens dispositionsrätt kan även ingå fastigheter som är upplåtna med tomträtt och byggnader som finns på annans mark och därför inte är fast utan lös egendom. Dessa typer av egendom ska emellertid också omfattas av budgetlagens regler om försäljning av fast egendom. Det framgår av det särskilda stadgandet i 27 §.

*Beloppsgräns*

I 25 § budgetlagen finns slutligen en beloppsgräns. Den anger att regeringen endast har rätt att sälja fastigheter som har ett värde som inte överstiger 50 miljoner kr.

Enligt riksdagens bemyndigande från 1988 fick regeringen inte besluta om försäljning av fastigheter som hade ett värde som översteg fem miljoner kr. Om överskottet från en försäljning skulle användas för investeringar i byggproduktion eller för inköp och det minskade statens samlade förmögenhet gällde en avsevärt högre beloppsgräns, nämligen 50 miljoner kr.

Vid budgetlagens tillkomst ansågs en beloppsgräns ha ett visst värde för att ge riksdagen möjlighet att ta ställning till de politiskt mest intressanta försäljningarna. Framförallt sågs det som ett sätt att inte belasta riksdagen med ärenden av rutinkaraktär samtidigt som försäljningen inte fördröjs i onödan. Till det gjordes bedömningen att slopade beloppsgränser skulle ställa krav på en mer omfattande reglering av om och när försäljning får ske.<sup>10</sup>

I anslutning till detta resonemang konstaterade regeringen att förhållandena hade förändrats sedan riksdagen 1988 hade beslutat om den högre beloppsgränsen under förutsättning att återinvestering skedde. Det bemyndigandet hade sin grund i försäljningar av kommersiella fastigheter men under början av 1990-talet hade sådana fastigheter i hög grad förts över till statligt ägda bolag. De fastigheter som 1996 fortfarande ägdes av staten var sådana fastigheter som av kulturhistoriska eller försvarspolitiska lämpligen borde förvaltas av myndigheter även i fortsättningen. Regeringen uttalade att en stor del av det fastighetsbeståndet aldrig kommer att säljas. Försäljningsvolymen kunde därför antas bli relativt liten, förutsatt att det inte fattades beslut om stora strukturförändringar eller omfattande nedläggning av statlig verksamhet. Regeringen bedömde också att det knappast var aktuellt med några större försäljningar.

Sammantaget ledde detta till slutsatsen att de årliga investeringarna i statens fastigheter var mycket större än försäljningarna och att i stort sett alla försäljningar under de föregående åren hade uppfyllt kravet på återinvestering. Något behov av olika beloppsgränser fanns därför inte och erfarenheterna talade för att den högre beloppsgränsen – 50 miljoner kr. – var väl avvägd. I likhet med vad som redan gällde enligt tidigare bemyndigande föreslogs att någon belopps-

---

<sup>10</sup> Prop. 1995/96:220 s. 54.

gräns inte skulle tillämpas vid försäljningar för ”samhällsbyggnadsändamål” till en kommun.<sup>11</sup>

Tillämpningen av en beloppsgräns väcker frågan om hur värdet på en fastighet ska bestämmas. I många fall används en fastighets taxeringsvärde men det är inte ovanligt att statligt ägda fastigheter inte har åsatts ett sådant. Regeringen framhöll också att eftersom det är statens fastighet finns det en risk för att taxeringsvärdet är för lågt satt. Det talade för att en särskild värdering ska göras så att staten får en uppfattning om marknadsvärdet. Detta förmodades inte leda till något merarbete eller ökade kostnader. Resultatet av en sådan värdering kunde också ligga till grund för att avgöra om en försäljning krävde riksdagens medverkan.<sup>12</sup>

Utredningen Översyn av budgetlagen övervägde även frågan om beloppsgränsen vid fastighetsförsäljningar och föreslog en höjning till 75 miljoner kr. Däremot ansåg utredningen inte att det fanns anledning att göra någon förändring eller något förtydligande angående fastighetens värde i förhållande till beloppsgränsen. Liksom tidigare krävs därför riksdagens tillstånd om den faktiska köpeskillingen överstiger beloppsgränsen även om resultatet av den föregående värderingen visade på ett belopp som låg under gränsen.<sup>13</sup>

### *Affärsmässighet*

#### Principerna i 1942 års bemyndigande

Riksdagen gav 1942 regeringen ett bemyndigande som sedan dess har varit vägledande för bl.a. bestämmande av pris och villkor vid försäljning av statens fastigheter. Som utgångspunkt påpekades det att försäljningsprocessen borde präglas av ”... större smidighet och mindre tidsutdräkt...” och att detta skulle kunna uppnås med hjälp av vissa allmänna riktlinjer.<sup>14</sup> Inom ramen för sådana riktlinjer angavs att en försäljning i prishänseende ska ske på så för staten fördelaktiga villkor som möjligt. Principen om full affärsmässighet framhölls och undantag från den fick endast göras för vissa särskilda ändamål. I första hand åsyftades försäljningar som skedde för expropriationsändamål – t.ex. byggande av väg eller järnväg – där ersättningen

---

<sup>11</sup> Prop. 1995/96:14 s. 54–55.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> SOU 2010:18 s. 293 ff.

<sup>14</sup> Prop. 1942:241 s. 49ff. Jordbruksutskottet hade inga invändningar mot regeringens förslag, se JoU 1942:55.

kunde sättas ned efter vad som ansågs skäligt. I vissa fall kunde den helt slopas. Andra skäl som var aktuella då var försäljningar för byggande av egna hem samt komplettering av jordbruk.<sup>15</sup>

Även ifråga om betalning av köpeskillingen betonades att villkor som motsvarar de som brukar användas inom affärslivet skulle tillämpas.

### Senare bemyndiganden

Fram till 1967 förnyades 1942 års bemyndigande i princip varje år. De justeringar som gjordes gällde beloppsgränsen för regeringens rätt att besluta om försäljning respektive att delegera den rätten till myndigheterna. Riksdagen beslutade 1967 att bemyndigandet skulle gälla tills vidare och att det endast var ifråga om förändringar av de allmänna riktlinjerna för försäljning eller av beloppsgränserna som det krävdes ett nytt beslut av riksdagen.<sup>16</sup>

Från 1942 och fram till budgetlagen trädde i kraft den 1 januari 1997 tillkom ytterligare avsteg från kravet på affärsmässighet. Det gällde t.ex. vid försäljning av kronojord. I de fall sådana försäljningar var kopplade till statens bostadsförsörjningspolitik, vilket var vanligt inledningsvis, tilläts avsteg från en affärsmässig prissättning. Förbehåll gjordes dock för dels att försäljningen endast fick ske för just bostadsbyggnadsändamål, dels att det fanns garantier för att det lägre priset inte gav upphov till spekulationsvinster. Sådana försäljningsärenden förbehölls regeringen och någon delegation till förvaltningsmyndigheterna tilläts inte.<sup>17</sup>

I 1967 års generella bemyndigande fattades också beslut om att underlätta kommunens markanvändning genom att, utan värdegräns, ge regeringen rätt att sälja fast egendom till kommuner för samhällsbyggnadsändamål. Tre år senare beslutade riksdagen att även ge möjlighet till vederlagsfria överlåtelser till kommuner i de fall då kommunen tidigare hade överlåtit samma fastighet till staten utan anspråk på ersättning.<sup>18</sup>

I samma beslut gav riksdagen regeringen rätt att frångå affärsmässigheten även vid försäljning av s.k. kronobyggen. Beslutet hade sin bakgrund i att institutet kronobyggen var under avveckling och att det i samband med det i flera fall hade visat sig att en försäljning på helt affärsmässiga villkor fick orimliga konsekvenser för den tidi-

<sup>15</sup> Prop. 1942:241 s. 50 f.

<sup>16</sup> Prop. 1967:99, JoU 1967:23.

<sup>17</sup> Prop. 1946:198 s. 7 och JoU 1946:22.

<sup>18</sup> Prop. 1970:108 s. 6 f. och SU 1970:112.

gare åbon. Exempelvis kunde värdet av gjorda investeringar i byggnader och odlingar tillfalla staten utan någon rätt till ersättning för den som hade gjort investeringarna.<sup>19</sup>

#### 1996 års budgetlagsutrednings överväganden

I sitt betänkande Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område (SOU 1996:14) refererade utredningen till de principer angående begreppet affärsmässighet som tidigare hade slagits fast men menade också att ett krav på att försäljningsärenden ska handläggas utan ovidkommande hänsyn borde inrymmas i begreppet.

Utredningen redovisade också en genomgång av de avsteg från kravet på affärsmässighet som riksdagen i olika sammanhang hade antagit. Den slutsats som utredningen drog var att det fanns ett behov av ge möjlighet till avsteg från kravet på affärsmässighet när det finns särskilda skäl som talar för det. Det kunde gälla både när en försäljning avser en viss typ av fastighet som när den sker för särskilda ändamål. Det framhölls t.ex. att undantag ofta hade gjorts för att stimulera viss verksamhet. Utrymmet för att göra undantag borde dock vara begränsat och vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger borde även egendomens värde tillmätas betydelse. Avsteg från kravet på affärsmässighet när det gäller försäljningar av egendom som har ett betydande värde borde inte kunna ske utan riksdagens godkännande.

I samband med förslaget tog utredningen upp tidigare bemyndiganden som gett regeringen befogenhet att överlåta fastigheter utan ersättning. Exempelvis hade det skett för byggande av väg eller järnväg. Utredningen ansåg att dessa båda bemyndiganden hade förlorat sin aktualitet och att det därför inte fanns skäl att överföra det till budgetlagen. Dessutom ansåg utredningen att det fanns andra typer av byggnadsprojekt som i så fall borde kunna hävda skäl som liknade de som hade anförts för att skänka bort mark för vägar och järnvägar. Med hänvisning till dessa omständigheter menade utredningen att det saknades skäl att frånga kravet på affärsmässighet vid överlåtelser av det här slaget.

Beträffande de fall då staten utan vederlag överlåter en fastighet till en kommun som kommunen tidigare har skänkt till staten bedömde utredningen att det var fråga om överlåtelser som reglerades av avtal och att det därför saknades anledning att reglera dem i lag. Eftersom några andra exempel på att staten skänkt en fastighet till

---

<sup>19</sup> Ibid.

en kommun inte hade framkommit ansåg utredningen att det inte heller i det fallet fanns anledning att ta in det tidigare bemyndigandet i budgetlagen.

Vidare framhöll Budgetlagsutredningen vikten av att försäljningar sker på ett snabbt och smidigt sätt för att den ska kunna betraktas som affärsmässig. Ett sätt att undvika tidsutdräkt var, enligt utredningen, att regeringen delegerade beslutanderätten till en eller flera myndigheter. Till det kom att de flesta försäljningar inte var av den karaktären att det fanns anledning att regeringen skulle pröva varje enskilt ärende.

Avslutningsvis pekade utredningen på att det fanns ett behov av att även överlåtelse i form av byte omfattades av regeringens befogenheter. Likaså borde överlåtelse av lös egendom som byggnader på ofri grund och tomträtter omfattas av samma regler som för fast egendom.

### Budgetlagens princip om affärsmässighet

Vid budgetlagens tillkomst fördes kravet på att full affärsmässighet ska gälla vid försäljning av statens egendom in i lag för första gången. Bestämmelsen finns i 29 § budgetlagen och gäller för all försäljning av statens egendom. I allt väsentligt bygger bestämmelsen på det förslag som budgetlagsutredningen lämnade. Det betyder att kravet på affärsmässighet innebär att priset ska vara så fördelaktigt som möjligt för staten. Några försäljningar till underpris ska inte ske och försäljningsärenden ska handläggas utan ovidkommande hänsyn.

Kravet på affärsmässighet gäller dock inte utan undantag. Avsteg får göras om det finns särskilda skäl. Undantaget syftar på vissa av de situationer där riksdagen i tidigare bemyndiganden hade uttalat att avsteg fick göras från kravet på affärsmässighet. De situationer som nämns i propositionen har främst motiverats av en vilja att stimulera viss verksamhet eller att ta hänsyn till särpräglade förhållanden för vissa egendomstyper.<sup>20</sup> Det har t.ex. gällt vid försäljningar av fastigheter inom ramen för jordfonden, friköp av fjällägenheter samt försäljningar av s.k. kronobyggen.

I propositionen framhölls att det finns behov av att även i fortsättningen kunna frånga principen om affärsmässighet i särskilda fall. De tidigare angivna skälen borde tillämpas även i fortsättningen. Regeringen betonade dock att möjligheten ska tillämpas restriktivt och att egendomens värde har betydelse, även om det inte föreslogs

---

<sup>20</sup> Prop. 1995/96:220 s. 57 och 103 f.

någon värdegräns i det sammanhanget. Regeringen förklarade samtidigt att den inte avsåg att frångå principen om affärsmässighet utan riksdagens godkännande ifråga om försäljningar av egendom som har ett betydande värde. Någon närmare anvisning för vad bör anses vara ett "betydande värde" gavs dock inte och det ansågs inte heller nödvändigt att bestämma någon fast värdegräns.<sup>21</sup>

Precis som utredningen menade regeringen att de tidigare bemyndigandena som undantog försäljningar av mark för järnväg eller väg hade förlorat sin betydelse och inte borde föranleda avsteg från kravet på affärsmässighet i fortsättningen. Likaså delade regeringen utredningens uppfattning om att möjligheten till vederlagsfria överlåtelser till en kommun skulle finnas kvar men att det inte krävde någon särskild reglering i budgetlagen.

Slutligen föreslog regeringen att ifråga om byte av fast egendom skulle samma regler gälla som vid försäljning. Det skulle även omfatta överlåtelser av byggnader på ofri grund och tomträtter.

### Budgetlagsutredningens förslag

Bestämmelsen om affärsmässighet har förts över till det förslag till ny budgetlag som presenterades i mars 2010 i SOU 2010:18. I jämförelse med 29 § budgetlagen har ett förtydligande gjorts i 8 kap. 7 § i förslaget så att det framgår att kravet på affärsmässighet även gäller vid köp och byte av egendom.

### *Disposition och redovisning av försäljningsinkomster*

Budgetlagen innehåller också bestämmelser om hur försäljningsinkomster ska redovisas och hur de får disponeras. Lagens huvudregel finns i 9 § och innebär att statsinkomster som beräknas av riksdagen ska redovisas mot en inkomsttitel. Andra inkomster som staten har redovisas inte på statsbudgeten eller så avräknas nettoutgifterna för verksamheten mot ett anvisat anslag.<sup>22</sup>

I de fall riksdagen har beslutat om försäljning ska inkomsten redovisas mot en inkomsttitel i statsbudgeten. Det framgår av 30 § budgetlagen. I de fall regeringen har beslutat om försäljningen finns olika regler beroende på hur egendomen har använts och finansierats. Finns det en godkänd investeringsplan för verksamheten får regeringen bestämma att inkomsten ska användas för att finansiera

<sup>21</sup> A. prop. s. 56 f. och 103.

<sup>22</sup> Prop. 1995/96:220 s. 88.



investeringar enligt den planen (31 §). Om den fasta egendomen har finansierats med medel från anslag ska hela beloppet redovisas mot en inkomstitel (32 § tredje st. budgetlagen). Har fast egendom istället finansierats genom lån ska det som återstår efter att lånet har lösts redovisas mot en inkomstitel (33 § andra st. budgetlagen). Slutligen gäller enligt 34 §, att om egendomen har finansierats på annat sätt än genom anslag eller lån får regeringen besluta att hela inkomsten ska användas i den verksamhet där egendomen har använts.

### 2.2.3 Förordningsregleringen

Regeringen har genom ett beslut den 20 februari 2003 utsett vilka myndigheter som ska förvalta fastigheter för statens räkning. Beslutet grundar sig på 3 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. (fortsättningsvis kallad förvaltningsförordningen). Förordningen beskrivs närmare nedan.

Regeringens beslut gäller länsstyrelserna och 16 myndigheter och anger förvaltningsuppdragets omfattning för varje myndighet. Sedan beslutet fattades har två myndigheter – Banverket och Vägverket – slagits samman och ersatts av Trafikverket.

Utöver förvaltningsförordningen finns förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. (fortsättningsvis kallad försäljningsförordningen). Enligt den får vissa av de fastighetsförvaltande myndigheterna rätt att besluta om försäljningar av statens fastigheter. Det innebär samtidigt att det finns ett antal myndigheter som innehar fastigheter för statens räkning men som saknar befogenhet att sälja dessa fastigheter.

#### Förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom

I anslutning till budgetlagen trädde försäljningsförordningen i kraft. Den innehåller bestämmelser i anslutning till reglerna i 25, 27 och 29 §§ budgetlagen och gäller för de myndigheter som lyder under regeringen. Förordningen ska enligt 3 § tillämpas vid försäljning av statens fasta egendom. Den gäller också byte av fastigheter samt i tillämpliga delar upplåtelse, försäljning och byte av tomträtt och byggnad som är lös egendom.

Vissa typer av fastigheter undantas i 4 § från förordningens tillämpningsområde. Det gäller fastigheter som ingår i jordfonden, fjällägenheter, fastigheter i renbetesfjällen i Jämtland, vissa kronotorp samt försäljningar som är förenade med fastighetsleasing eller liknande.

I försäljningsförordningen delegerar regeringen rätten att sälja fastigheter till ett antal fastighetsförvaltande myndigheter. Myndigheterna är indelade i tre grupper som bestäms av vilket värde en fastighet högst får ha för att myndigheten ska ha rätt att sälja den utan regeringens (eller riksdagens) godkännande. Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk utgör den första gruppen och har rätt att sälja fastigheter som har ett värde som inte överstiger 20 miljoner kr. Tre myndigheter – Trafikverket, Luftfartsverket och Naturvårdsverket – ingår i den andra gruppen, där beloppsgränsen är 15 miljoner kr. För den tredje gruppen är beloppsgränsen 5 miljoner kr. och i den ingår Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Kammarkollegiet, Svenska kraftnät och Sveriges Lantbruksuniversitet.

Dessa beloppsgränser kompletteras med en möjlighet för de andra fastighetsförvaltande myndigheter som inte har getts egen befogenhet att genomföra försäljningar att lämna uppdrag åt Statens fastighetsverk att besluta om försäljning upp till 15 miljoner kr. På motsvarande sätt kan myndigheter som har en lägre beloppsgräns uppdra åt Statens fastighetsverk att besluta om försäljningar över 5 miljoner kr och upp till 15 miljoner kr.

I praktiken innebär denna delegationsordning att de allra flesta försäljningsärendena ombesörjs av de fastighetsförvaltande myndigheterna och att det endast är i ett fåtal ärenden som regeringen och riksdagen är delaktiga.

I föregående avsnitt redovisades att marknadsvärdet på en fastighet ska bestämmas genom en särskild värdering. Att så ska vara fallet anges uttryckligen i 7 § försäljningsförordningen.

Inför en försäljning har myndigheten ett ansvar enligt 9 § att samråda med andra myndigheter. Det gäller t.ex. om det kan antas att en annan myndighet kan behöva fastigheten för sin verksamhet eller att den behövs för de intressen som den myndigheten ska bevaka. Särskilt anges att det ska ske inför försäljning av bostadsfastigheter som har ett kulturhistoriskt värde.

Budgetlagens regel om försäljning av fast egendom till en kommun för samhällsbyggnadsändamål kompletteras i 10 §. Där anges först att fastighetsförvaltande myndigheter ska medverka till att planeringen av statens långsiktiga behov av mark och lokaler samordnas med kommunernas översiktsplanering. Detta ska ske så tidigt

att ”avvägningen av den framtida markdispositionen i huvudsak är klarlagd och en principöverenskommelse är träffad mellan parterna, när en kommuns önskemål om förvärv av en viss fast egendom aktualiseras”.

I andra stycket i samma bestämmelse sägs också att när en kommun inom överskådlig tid kan komma att behöva en fastighet för samhällsbyggnadsändamål och staten bedöms kunna avstå från den, ska den fastighetsförvaltande myndigheten se till att en framtida överlåtelse inte försvåras. Om en fråga om överlåtelse blir aktuella utan att kommunens behov har klarlagts ska myndigheten undersöka detta behov.

### Förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter

Det är förvaltningsförordningen som är grunden och regeringens styrmedel för vilka myndigheter som ska ha fastighetsförvaltande uppgifter och hur dessa uppgifter ska utföras. Generellt sett får de förvaltande myndigheterna inte träffa avtal om hyresköp eller liknande utan regeringens medgivande (3 §). De får, utom i vissa undantagsfall, inte heller förvalta fastigheter för bostadsändamål (3 a §).

I det tidigare nämnda regeringsbeslutet från 2003 fastställs förvaltningsuppdraget för var och en av de aktuella myndigheterna. Varje myndighet är sedan skyldig att fortlöpande hålla en aktuell förteckning över de objekt som förvaltas. Beträffande de fastigheter som förvaltas är myndigheten företrädare för staten såväl i rollen som fastighetsägare som byggherre enligt plan- och bygglagen (PBL).

Förvaltningen ska, enligt 7 §, ske på ett ekonomiskt effektivt sätt så att fastigheternas värde behålls eller ökas. I 7 a § hänvisas dock till att det i 16 § förordningen (1995:983) om statliga byggnadsminnen m.m. finns särskilda bestämmelser för fastigheter som har ett kulturhistoriskt värde.

En fastighetsförvaltande myndighet ska inte bara upprätta en objektförteckning utan också planer för investeringar (8–10 §§), förvaltningen (13 §) och avyttringar (14–16 §§).

Investeringsplanen ska omfatta förvärv, nybyggnader och ombyggnader. Samtliga investeringsprojekt där den beräknade kostnaden överstiger 10 miljoner kr. ska redovisas i planen. Myndigheten har rätt att besluta om investeringar som inte beräknas kosta mer än 10 miljoner kr. Förutsättningen är att investeringen är inom ramen

för myndighetens förvaltningsuppdrag och dess ekonomiska resurser. Vid större investeringar krävs regeringens medverkan.

Förvaltningsplanen ska innehålla en aktuell plan för drift och underhåll av de fastigheter som ingår i förvaltningsuppdraget.

Slutligen innebär kravet på en avyttringsplan att det ska finnas en aktuell plan för försäljning av fastigheter som inte längre behövs för statlig verksamhet och som det inte finns några särskilda skäl för att statens ska fortsätta att äga. I övrigt hänvisar förvaltningsförordningen till försäljningsförordningens regler.

En särskild form är när förvaltningsansvaret för en fastighet förs över från en myndighet till en annan. Detta kräver regeringens medgivande. I de fall det är fråga om överföring mellan två affärsverk eller ett affärsverk och en förvaltningsmyndighet ska den ske på marknadsmässiga villkor. En överföring mellan två förvaltningsmyndigheter ska ske till fastighetens bokförda värde (16 §).

Fastighetsförvaltande myndigheter har rätt att upplåta mark och lokaler till statliga och kommunala myndigheter och till enskilda (12 §). Det ska i första hand ske på marknadsmässiga villkor men om en marknadsmässig ersättning inte kan fastställas ska ersättningen bestämmas till ett skäligt belopp. Förordningen anger då att fastighetens karaktär samt dess ekonomiska och tekniska livslängd ska beaktas.

### **2.3 Övriga former för styrning av förvaltningen av det statliga fastighetsägandet**

Övriga former för att styra den myndighetsorganiserade fastighetsförvaltningen är myndighetsinstruktioner, regleringsbrev samt beslut i enskilda ärenden. Härutöver förekommer informella kontakter mellan departementet och myndigheten, exempelvis i den årliga mål- och resultatdialogen med myndighetschefen. Även om myndighetsstyrelserna, i förekommande fall, inte är ett direkt styrorgan för regeringen har naturligtvis styrelsens sammansättning betydelse för verksamhetens inriktning. I den mån det förekommer direkta kontakter mellan styrelsens ledamöter och företrädare för departementet kan detta ses som ett inslag i styrningen.

De mål som formulerats främst i regleringsbreven omformuleras internt i myndigheterna till verksamhetsplaner inkluderande investerings- och avyttringsplaner. I den mån regleringsbreven innehåller krav på redovisningar av olika typer av nyckeltal, blir dessa nyckel-

tal ofta styrande för den myndighetsinterna verksamhetsstyrningen och uppföljningen.

### 2.3.1 Kartläggning utförd av KPMG

KPMG AB har på utredningens uppdrag gjort en kartläggning och genomgång av styrningen av de två myndigheter som förvaltar merparten av statens fastighetsbestånd i myndighetsform. Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket. Resultatet av detta har presenterats i en rapport, som närmare redovisas i avsnitt 2.4. I rapporten finns en redogörelse för ägarstyrningen i de två myndigheterna. Denna redovisas i sammandrag här:

Ägarstyrningen av Statens fastighetsverk är utformat på följande sätt:

#### *Verksamhet och inriktning*

Statens fastighetsverk ansvarar enligt sin instruktion för att förvalta bland annat utrikesfastigheter, de kungliga slotten, Djurgårdsmarken och regeringsbyggnaderna. Myndigheten ska på uppdrag av regeringen genomföra nybyggnation och ombyggnation av fast egendom samt för statens räkning förvärva fast egendom.

#### *Ägare och styrelse*

Styrelsen utses av regeringen som också tillsätter generaldirektören.

Regeringen ger direktiv via ett årligt regleringsbrev, vari mål, återrapporteringskrav, uppdrag och finansiering fastslås.

#### *Ekonomi och finanser (enligt regleringsbrev)*

Verkets mål avseende förvaltningen består av ett antal mål, de flesta ej kvantitativa:

- Ett mål om genomsnittlig avkastning på myndighetskapital om 5,9% (gäller för budgetåret 2010).
- Mål om  
... god resurshushållning och hög ekonomisk effektivitet. Vid bedömning av kostnadseffektiviteten beaktas dels statens kostnad för det tillförda kapitalet, dels inflations- och ränterisk samt drifts- och underhållsinsatser. Fastigheternas värden, inklusive kultur- och naturmiljövärden, ska bevaras, vårdas och utvecklas på en för ägaren och brukaren lång-

siktigt lämplig nivå. Statens fastighetsverk ska inom sitt uppdrag bidra till ett hållbart byggande och en hållbar förvaltning.

- Vidare ska Statens fastighetsverk  
...öka intäkterna och/eller minska kostnaderna för att på sikt minska underskottet vad avser bidragsfastigheter.

De kvalitativa ekonomiska målen följs upp med instruktioner om åiterrapportering. Det gäller t. ex. ingående och utgående bokförda värden, totala kostnader för drift och underhåll och administration avseende inrikes och utrikes hyresfastigheter, driftskostnad i kr/kvm per verksamhetsgren, underhållskostnad i kr/kvm per verksamhetsgren, avkastning i procent (se ovan), driftsnetto i kr/kvm per verksamhetsgren, vakansgrad samt soliditet.

Organisationen ska redovisa prognoser vid fyra prognostillfället under 2010. Dessutom ska en investeringsplan redovisas för de kommande budgetåren samt en tertialrapport lämnas i juni och oktober 2010 omfattande resultat- och balansräkning och anslagsredovisning.

Ägarstyrningen av Fortifikationsverket är utformad på följande sätt:

#### *Verksamhet och inriktning*

Fortifikationsverket förvaltar enligt sin instruktion främst ändamålsfastigheter inom försvaret och agerar som Försvarmaktens hyresvärd. Verket ska också bedriva fortifikatoriskt utvecklingsarbete inom skydds- och anläggningsteknik.

Fortifikationsverket äger och förvaltar utbildnings- och kontorslokaler, övningsområden och försvarsanläggningar.

#### *Ägare och styrelse*

Styrelsen utses av regeringen som också tillsätter generaldirektören.

Regeringen ger direktiv via ett årligt regleringsbrev, vari mål, återrapporteringskrav, uppdrag och finansiering fastslås.

#### *Ekonomi och finanser (enligt regleringsbrev)*

Verkets mål avseende förvaltningen består utöver ett mål om genomsnittlig avkastning på myndighetskapital om 6,4% (gäller för budgetåret 2010), främst av allmänna kvalitativa instruktioner, exempelvis

Fortifikationsverkets fastigheter ska förvaltas så att god resurshushållning och hög ekonomisk effektivitet uppnås. Vid bedömning av kostnadseffektiviteten beaktas dels statens kostnad för det tillförda kapitalet, dels inflations- och ränterisk samt drifts- och underhållsinsatser. Fastigheternas värden ska bevaras på en för ägaren och brukaren långsiktigt lämplig nivå och om möjligt ökas. Neddragning av underhåll av fastigheterna ska inte ske för att frigöra medel för hyresgästen.

De kvalitativa ekonomiska målen följs upp med instruktioner om vilka nyckeltal som ska återrapporteras i verksamhetsrapporten för att möjliggöra jämförelser med andra fastighetsförvaltande myndigheter/bolag och jämförelse mellan åren.

Regleringsbrevet ger också instruktioner om vad årsredovisningen/delårsrapporten ska innehålla avseende resultat, balansräkning, finansieringsanalys (kassaflöde), prognos, avyttringar och fördelning av intäkter och kostnader på de olika verksamhetsgrenarna.

Den operativa verksamheten styrs främst med hjälp av en årlig verksamhetsplan (översättning av regleringsbrevet i operativa mål), en avyttringsplan, investeringsplan och nyckeltalsuppföljning som sen utgör underlag för måluppfyllelse. I den årliga återrapporteringen ska Fortifikationsverket bland annat visa totalkostnader för drift, underhåll och administration, avkastning i procent, soliditet, direktavkastning och andel uthyrd area (dvs. motsatsen till vakansgrad) samt ett antal kostnadsposter per kvm; driftskostnader, mediaförbrukning, underhållskostnader och administration.

### 2.3.2 Andra synpunkter på styrningen av statens verksamhet

Det har bedrivits ett omfattande utredningsarbete samt forskning om hur regeringens styrning av de statliga myndigheterna fungerar i praktiken. Ett aktuellt utredningsarbete är (SOU 2007:75) Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Även professor Daniel Tarschys har undersökt mål- och resultatstyrningen.<sup>23</sup>

Slutsatserna av de analyser som har gjorts av regeringens styrning av sina myndigheter är ganska enstämmiga.

---

<sup>23</sup> Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat. Statskontorets småskrifter Nr 1.2006).

- Resultatstyrningen tillämpas alltför likartat på verksamheter med olika förutsättningar
- Det görs inte alltid en klar åtskillnad mellan mål som myndigheten kan påverka och mer övergripande samhällsmål som den inte kan påverka
- I stället för tydliga resultatkrav ges myndigheterna en växande mängd återrporteringskrav.
- Styrningen är alltför stuprörsinriktad, samverkan mellan myndigheter inom olika verksamhetsområden är alltför begränsad.
- Det brister i uppföljningen av verksamhetsmål, effektivitet i resursanvändningen och effekter av verksamheten

Som flera har påpekat kan dessa brister i styrningen leda till att myndigheterna börjar att formulera sina egna mål och själva välja vad de vill redovisa av sin verksamhet till regeringen.

Daniel Tarschys sammanfattar sina iakttagelser beträffande regeringens myndighetsstyrning på följande sätt:

Vilka som än är motiven är det ett empiriskt faktum att politiska beslutsfattare i grupp ofta undviker en tydlig och realistisk ordgivning. Detta präglar den politiska styrningens vardag. Ordflödet till och från statsmakterna kan lätt ge intrycket att det pågår en serie intressanta dialoger om mål och medel mellan riksdag och regering, mellan regering och myndigheter liksom mellan utvärderare och deras uppdragsgivare. Eller är detta endast en hörvillva? Är det i själva verket snarare en samling monologer i dessa ämnen som brusar i det offentliga rummet ?

## **2.4 Styrningen av fastighetsförvaltningen inom den privata och kommunala sektorn**

KPMG AB har på utredningens uppdrag också gjort en sammanställning och analys av hur fastighetsförvaltning styrs utifrån ett ägarperspektiv i statliga, kommunala samt privata bolag. KPMG har specialstuderat Vasakronan AB, numera ägt av AP Fastigheter, Kungsleden AB, Akademiska Hus AB, Castellum AB, Sagax AB samt ett antal kommunala fastighetsbolag.

De jämförelser mellan bolag och fastighetsförvaltande myndigheter som KPMG har gjort avser vad gäller myndigheterna endast Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket.

KPMG drar följande slutsatser av sina iakttagelser beträffande styrningen av fastighetsförvaltande bolag i privat och offentlig regi:



Vad gäller strukturen på fastighetsbeståndet har många kommersiella fastighetsbolag ett mer homogent bestånd än vad som är fallet i Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk. De bolag som har mer heterogena bestånd tenderar att gruppera fastigheterna, exempelvis baserat på fastighetstyp och geografiskt läge. Som ett exempel på ett bolag som utvärderar alla fastigheter individuellt och upprättar affärsplaner för varje fastighet framhåller KPMG Kungsleden AB. Dessa utvärderas i huvudsak utifrån om avkastningen överskrider avkastningskravet. Kungsleden använder samma avkastningskrav på eget kapital för alla fastigheter. Dock kan det totala avkastningskravet variera då soliditeten är olika beroende på belåningsmöjligheter.

Ifråga om finansiella flöden förvaltar samtliga bolag fastigheter på marknadsmässiga villkor. Hyressättningen sker då på en dynamisk marknad där priset avgörs av utbud och efterfrågan. Detta gäller även Kungsledens portfölj av publika fastigheter, t.ex. skolor, vårdinrättningar och äldreboenden. I kommunerna görs en avgränsning mellan fastighetsägare och hyresgäst.

Bolagen använder, enligt KPMG, både finansiella och icke-finansiella styrtal. Bland de viktigaste finansiella styrtalen finns avkastning på eget kapital, soliditet och räntetäckningsgrad. Beträffande det första kan det noteras att denna baseras på färska (högst ettåriga) marknadsvärden på fastigheterna. När det gäller icke-finansiella styrtal används ofta vakansgrad, NKI (Nöjd Kund Index) och löptid i befintliga hyreskontrakt.

Det kan – påpekar KPMG – vara värt att notera att Kungsleden AB använder samma avkastningskrav på alla fastigheter. Det innebär att publika fastigheter, såsom skolor, måste ge samma avkastning som exempelvis kontorsfastigheter. Samtliga bolag och även många kommuner genomför regelbundet marknadsvärderingar av fastigheterna, vilket bildar basen för den finansiella utvärderingen.

KPMG anser att kvaliteten i styrningen ökar ju mer relevanta styrtalen är för att bedöma fastigheternas effektivitet. KPMG lämnar följande redogörelse beträffande styrmedel samt rekommendationer för hur styrningen av de fastighetsförvaltande myndigheterna kan utvecklas.

Allmänt sett kan styrtal beskrivas som ett mått för att visa hur olika delar av företagens verksamhet utvecklas. Ett finansiellt styrtal ska bidra till att göra målen för verksamheten mätbara. Det gör i sin tur att verksamheten kan utvärderas. En viktig parameter när man bestämmer styrtal är därför att de mäter det som verksamhe-

ten har som mål. Styrtalet måste vara konsekventa för att kunna användas för jämförelser med andra aktörer eller för att kunna mäta utvecklingen i verksamheten från år till år. För att styrtalet ska få någon inverkan på verksamheten måste en konsekvent och ständigt återkommande uppföljningsprocess användas.

Det finns ett antal styrtalet, eller nyckeltal, som KPMG menar är lämpliga att använda för att utvärdera effektiviteten i ett fastighetsbestånd. Som redovisats för de jämförbara bolagen används bland annat:

- **Avkastningskrav på eget kapital**  
Lämpar sig bäst för fastigheter som drivs helt kommersiellt, dvs där marknadsvärderingar kan göras, exempelvis årligen, för att nivån på eget kapital ska spegla verkligt värde i fastigheten. Måttet kan även användas för andra fastigheter, men då måste tydliga riktlinjer för hur avkastningskravet ska mätas upprättas.
- **Räntetäckning**  
Mäter räntenettot (ränteintäkter minus räntekostnader) i förhållande till resultatet före finansiella poster. Detta mått visar hur aggressivt en viss fastighet är finansierad och hur stort överskott fastigheten genererat efter det att långivarna fått sin avkastning.
- **Soliditet**  
Mäter eget kapital som en andel av totalt kapital. Detta mått passar liksom avkastningskrav på eget kapital bäst för fastigheter som drivs på 100% kommersiell basis. Bolagen som inkluderats i denna rapport har en genomsnittlig soliditet om cirka 32% (per årsredovisningarna 2009).
- **Vakansgrad**  
Vakansgrad är den procentuella vakansen i relation till ett bestånd. Ofta anges en vakansgrad som ett genomsnitt över en viss period, exempelvis ett år. Detta är ett av de viktigaste icke-finansiella styrtalet.

### **Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk – KPMGs synpunkter**

Enligt KPMGs genomgång använder Fortifikationsverket idag främst kostnadsbaserade nyckeltal såsom driftadministration, energi och VA-kostnader. Dessa följs upp i sex olika lokalkategorier.

- Varken Statens fastighetsverk eller Fortifikationsverket följer upp finansiell information per lokaltyp. Dock är åtminstone fastighetsbeståndet i Statens fastighetsverk sådant att en stor del av verksamheten skulle kunna följas upp och mätas som ett kommersiellt bolag.
- Regleringsbrev för Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk anger riktlinjer för hela verksamheten, inte enbart fastighetsägandet. Detta innebär att mål och riktlinjer för just fastighetsägandet inte är tydligt angivna och innebär exempelvis att avkastningskraven inte går att jämföra med andra fastighetsbolag.
- Tydligare riktlinjer i regleringsbrev rörande fastigheterna tillsammans med en tydligare portföljstruktur och transparenta finansiella flöden medger bättre finansiell uppföljning med hjälp av relevanta styrmedel.
- Olika avkastningskrav skulle kunna appliceras på olika fastighetstyper för att sedan summeras ihop till ett vägt avkastningskrav enligt regleringsbrevet.

## 2.5 Behovet av förändringar i förordningarna för statens fastighetsförvaltning

### 2.5.1 Styrningen

**Utredningens bedömning:** Staten bör i sin roll som fastighetsägare utveckla styrningen av de fastighetsförvaltande myndigheterna i syfte att tydliggöra de mål som de fastighetsförvaltande myndigheterna ska fullfölja i sin verksamhet. Olika styrformer bör kombineras i syfte att skapa goda förutsättningar att förverkliga regeringens strategiska mål inom fastighetsförvaltningen.

Staten som fastighetsägare styr de fastighetsförvaltande myndigheterna i huvudsak på följande sätt:

1. Genom förordningen(1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter samt förordningen(1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m.
2. Genom instruktionerna för de berörda myndigheterna, särskilt Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket.

3. Genom regleringsbrev kan vissa allmänna mål och mer specifika krav bl.a. om återrapportering formuleras för det kommande verksamhetsåret.
4. Genom beslut i enskilda ärenden t.ex. om investeringar i mark och fastigheter.
5. Genom underhandskontakter t.ex. i samband med den årliga mål- och resultatdialogen med verksamhetscheferna

Det ligger inte direkt inom ramen för denna utredning att lämna förslag om hur staten i framtiden ska utnyttja samtliga de instrument som står till statens förfogande för att som fastighetsägare styra de fastighetsförvaltande myndigheterna. Utredningens uppdrag är begränsat till att lämna förslag om hur förordningsstyrningen ska vara utformad.

Även om utredningens förslag således har denna begränsade inriktning finns det behov av att göra en avgränsning av vilken styrning som ska finnas i den grundläggande förordningen för statens fastighetsförvaltning och vilken styrning som ska utövas i annat sammanhang. I sina överväganden i denna fråga har utredningen utgått från de riktlinjer som anges i den senaste förvaltningspolitiska propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175).

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen bör instruktionen vara det grundläggande instrumentet i regeringens styrning av myndigheterna. I instruktionen bör myndighetens ansvarsområde, uppgifter, ledningsform och andra för myndigheten specifika förhållanden regleras. Uppgifter som är tidsbegränsade eller som kan förväntas att ändras inom en närmare framtid, mål, liksom uppgifter eller uppdrag där regeringen ser behov att vara utförlig i beskrivningen är exempel på sådant som enligt regeringen vanligtvis inte regleras i instruktionen utan i annat beslut.

Regeringen anger också, att styrningen av den statliga verksamheten bör utvecklas med inriktningen att kombinera olika styrformer i syfte att skapa de bästa möjligheterna för att förverkliga regeringens politik.

Utredningen vill peka på att en samlad förordning för förvaltningen av statens fastigheter bör kunna komplettera regeringens styrning genom myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Eftersom förvaltningen av statens fastigheter är utspridd på flera myndigheter skapar en gemensam förordning en enhetlig grund för statens fastighetsförvaltning i myndighetsform, se mer härom i avsnitt 2.5.2.

Som utredningen har konstaterat i det föregående tillämpas regeringens förvaltningspolitiska riktlinjer i styrningen av de fastighetsförvaltande myndigheterna. Instruktionerna för de berörda verken innehåller inte några mål, men beskriver myndighetens uppgifter, ledningsformer och vissa andra förhållanden.

Regleringsbrevens däremot, särskilt för Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket, anger både mål och återrapporteringskrav för det kommande verksamhetsåret. För Fastighetsverket formuleras för verksamhetsåret 2010 nio mål, liksom för Fortifikationsverket. Endast tre av dessa mål är formulerade på ett identiskt sätt. Det är för det första ett grundläggande mål: "Fastigheterna ska förvaltas så att god resurshushållning och hög ekonomisk effektivitet uppnås. Vid bedömningen av kostnadseffektiviteten ska beaktas dels statens kostnad för det tillförda kapitalet, dels inflations- och ränterisker samt dels drifts- och underhållsinsatser". Vidare ska de båda myndigheterna dels medverka till att de statliga målen för arkitektur, formgivning och design uppnås, dels verka för att de nationella miljö kvalitetsmålen uppnås.

I ett underlag till utredningen har, som tidigare redovisats, KPMG AB lämnat förslag om styrtal som bör ingå i redovisningarna från de fastighetsförvaltande myndigheterna. Det gäller: Avkastning på eget kapital, soliditet, räntetäckningsgrad, vakansgrad samt olika typer av kostnadsbaserade nyckeltal. Flera av dessa finansiella styrtal blir, enligt KPMG, mer meningsfulla om också de fastigheter som kommer att förvaltas i myndighetsform är marknadsvärderade samt att även de finansiella flödena är marknadsmässiga.

Enligt utredningens bedömning kan det finnas anledning för regeringen att överväga förslagen från KPMG i ett fortsatt arbete med att utforma regleringsbrev till de fastighetsförvaltande myndigheterna. Utredningen vill dock göra den kommentaren, att en marknadsvärdering av statligt ägda fastigheter förutsätter att fastigheterna kan komma att efterfrågas på en marknad; det kan gälla t.ex. utbildningslokaler, kontorsfastigheter eller restauranger. Det är också viktigt att påpeka, att marknadsvärdering inte med nödvändighet behöver leda till marknadshyressättning eller till en redovisning i balansräkningen till ett verkligt värde (marknadsvärde). Tvärtom kan det finnas starka verksamhetsmässiga skäl för staten att inte ha marknadshyressättning; det gäller inte minst inom kulturområdet.

## 2.5.2 En samlad förordningsreglering

**Utredningens förslag:** En samlad förordning för statens fastigheter som förvaltas i myndighetsform bör innehålla de grundläggande målen för den statliga fastighetsförvaltningen. Dessa ska vara att en fastighetsförvaltande myndighet ska:

1. Tillhandahålla ändamålsenliga lokaler och markområden som svarar mot hyresgästernas behov.
2. Varje fastighet ska förvaltas på ett ekonomiskt effektivt sätt. Fastigheternas värde ska bevaras eller, om möjligt, öka.
3. Hänsyn ska tas till kulturvärden. Särskilda bestämmelser om statliga byggnadsminnen, värdefulla byggnader och värdefulla fastigheter finns i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m.
4. De statliga målen för arkitektur, formgivning och design ska beaktas.
5. Förvaltningen ska ske med beaktande av högt ställda krav på långsiktigt hållbar utveckling.

Statens fastigheter förvaltas av ett stort antal myndigheter, för närvarande 16 olika myndigheter. Sett till värdet av beståndet förvaltar Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket merparten av de fastigheter som förvaltas i myndighetsform. Även om antalet myndigheter som förvaltar statens fastigheter i framtiden kan komma att vara färre än idag förutsätter utredningen att mer än en myndighet kommer att ha ansvar för förvaltning av statliga fastigheter. Det kan då finnas skäl för att i en samlad förordning med bestämmelser för statens fastighetsförvaltning också ha med de mest grundläggande målen för statens fastighetsförvaltning. Därigenom kommer den statliga fastighetsförvaltningen att bedrivas med samma inriktning, vilket också underlättar jämförelser mellan de olika fastighetsägarna t.ex. vad gäller effektivitet, hyreskostnader och kundnöjdhet.

Även om en grundläggande förordning om statens fastighetsförvaltning kommer att innehålla vissa övergripande mål som är gemensamma för alla fastighetsförvaltande myndigheter är det inget som hindrar att regeringen i myndighetsinstruktionerna och i de årligen återkommande regleringsbrevan anpassar målen och kraven på de enskilda myndigheterna utifrån förutsättningarna för varje enskild myndighet.

Däremot vill utredningen peka på behovet av att utforma kraven på återrapportering från de fastighetsförvaltande myndigheterna på ett sätt som underlättar jämförelser både mellan de olika myndigheterna och över tiden vad gäller de grundläggande målsättningarna för den statliga fastighetsförvaltningen. Eftersom konkurrensen är begränsad inom den del av fastighetsmarknaden där de statliga fastighetsförvaltande myndigheterna verkar, är jämförelser mellan myndigheterna vad gäller effektivitet och andra mål av väsentlig betydelse för att skapa incitament till fortsatt förändring och utveckling.

Det är också önskvärt att den fastighetsförvaltning som i framtiden kommer att ske i myndighetsform i större utsträckning kan jämföras med den statliga fastighetsförvaltning som sker i bolagsform. Det förutsätter att regeringen i ökad utsträckning ställer likartade krav på redovisning på de fastighetsförvaltande myndigheterna och de statliga fastighetsbolagen.

Den förordning som utredningen föreslår ska finnas för förvaltningen av statens fasta egendom ska, liksom idag, gälla för de myndigheter som regeringen har beslutat ska förvalta statens fasta egendom. Fast egendom ska inte få förvärvas eller förvaltas av andra än de fastighetsförvaltande myndigheterna.

Regeringen bör även framgent fastställa förvaltningsuppdraget för varje fastighetsförvaltande myndighet. Samtidigt är det angeläget att det i förordningen uttrycks vissa övergripande mål som är gemensamma för alla de fastighetsförvaltande myndigheterna. Som utgångspunkt anser utredningen att det bör anges i förordningen att den myndighet som ges ett förvaltningsuppdrag ska ha en organisation som bidrar till en effektiv fastighetsförvaltning.

Utredningen föreslår att begreppet "fastighetsförvaltning" i en ny förordning blir samlingsbegreppet för förvärv, investering, drift och underhåll, upplåtelse samt överlåtelse av fast egendom för statens räkning. Med fast egendom bör avses även tomträtt samt byggnad och anläggning som är lös egendom. Med utgångspunkt från de målformuleringar som regeringen under senare år angivit i regleringsbrev för Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket föreslår utredningen att följande grundläggande mål för fastighetsförvaltningen införs i en ny förordning om statens fasta egendom:

1. Tillhandahålla ändamålsenliga lokaler och markområden som svarar mot hyresgästernas behov.
2. Varje fastighet ska förvaltas på ett ekonomiskt effektivt sätt. Fastigheternas värde ska bevaras eller, om möjligt, öka.

3. Hänsyn ska tas till kulturvärden. Särskilda bestämmelser om statliga byggnadsminnen, värdefulla byggnader och värdefulla fastigheter finns i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m.
4. De statliga målen för arkitektur, formgivning och design ska beaktas.
5. Förvaltningen ska ske med beaktande av högt ställda krav på långsiktigt hållbar utveckling.

De fastighetsförvaltande myndigheternas huvuduppgift är givetvis att tillhandahålla ändamålsenliga markområden, byggnader och anläggningar som svarar mot hyresgästernas behov. Det innebär emellertid inte att hyresgästernas önskemål alltid behöver tillgodoses just på det sätt som hyresgästen önskar. Den fastighetsförvaltande myndigheten företräder staten som ägare av fast egendom och ska se till att fastigheterna förvaltas på ett sätt som är bra i ett långsiktigt perspektiv. Om exempelvis fastighetsägaren är osäker på hur länge en viss verksamhet kommer att pågå kan det vara bättre att lösa den verksamhetens behov genom att förhyra en fastighet än att göra en nyinvestering i en av statens fastigheter.

Det är angeläget att det förs en ständig dialog mellan fastighetsägare och hyresgäster om alternativa lösningar för att tillgodose behov av mark, byggnader och anläggningar i syfte att så långt som möjligt hushålla med statens ekonomiska resurser.

Det är också väsentligt att de fastighetsägande myndigheterna arbetar på ett kundnära och serviceinriktat sätt. Det innebär att det bör ske regelbundna diskussioner om fastighetsförvaltningens inriktning och principerna om hyressättningen på alla nivåer inom myndigheterna. En hög grad av tillgänglighet är av särskilt stor betydelse inom fastighetsdriften. De fastighetsförvaltande myndigheterna bör regelbundet genomföra undersökningar av hur kunderna uppfattar kvaliteten och effektiviteten i fastighetsförvaltningen och arbeta med ständiga förbättringar.

Det händer ibland att fastighetsägare och hyresgäster har olika uppfattningar om hur fastighetsförvaltningen bör bedrivas. Det hände exempelvis när Fortifikationsverket och Försvarsmakten för några år sedan hade olika uppfattningar om hur försvarsbeslutet 2004 skulle tolkas vad gäller nivån på investeringsverksamheten. Nyligen har det förekommit delade uppfattningar om ombyggnaden av Nationalmuseum. Ytterst bör regeringen avgöra hur fastighetsägarintresset i



vissa enskilda fall av större betydelse bör avvägas gentemot hyresgästintresset.

Det grundläggande kravet på de fastighetsförvaltande myndigheterna bör vara att varje fastighet förvaltas på ett ekonomiskt effektivt sätt. Det innebär att kapitalkostnaderna bör vara så låga som möjligt och att drifts- och underhållsinsatserna både bidrar till att fastigheternas funktionalitet och värde bevaras och att kostnads-effektiva lösningar används. De fastighetsförvaltande myndigheterna bör följa den tekniska utvecklingen och utnyttja ny teknik exempelvis för energieffektivisering och ventilation.

Om möjligt bör också fastigheternas värde öka. Det kan ske genom att exempelvis i samband med ombyggnader göra fastigheterna mer mångsidigt användbara och genom att utnyttja ny teknik inom fastighetsdriften.

En betydande del av Statens fastighetsverks bestånd har kulturvärden och är skyddade av lagstiftningen. Fortifikationsverket förvaltar drygt 290 statliga byggnadsminnen förutom de byggnader som är kulturhistoriskt värdefulla utan att vara klassade som byggnadsminnen. Det är naturligt att en ny fastighetsförordning innehåller ett mål om att hänsyn ska tas till kulturvärden i fastighetsförvaltningen. En hänvisning bör göras i fastighetsförordningen till de särskilda bestämmelser om statliga byggnadsminnen, värdefulla byggnader och värdefulla fastigheter som finns i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. Även om åtskilliga byggnader i statlig ägo redan är skyddade av lagstiftningen kommer det även framgent att behöva prövas hur hänsynen till kulturvärden ska utformas i enskilda ärenden.

Det är naturligt att statens egna mål för arkitektur, formgivning och design ska beaktas i statens egen fastighetsförvaltande verksamhet. En hänvisning till dessa mål bör därför finnas i den nya fastighetsförordningen.

Riksdagen antog ett handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design – kallat Framtidsformer – 1998 och utgör grunden för arkitekturpolitiken (prop. 1997/98:117). I programmet finns sex nationella mål. Sju av de fastighetsförvaltande statliga myndigheterna fick 1998 i uppdrag av regeringen att utarbeta kvalitetsprogram för arkitektur. Senare har regeringen också givit i uppdrag till vissa statliga myndigheter att arbeta med design i anslutning till det s.k. Designåret 2004.

Genom dessa olika initiativ utför de fastighetsförvaltande myndigheterna redan idag ett omfattande arbete för att beakta de statliga

målen för arkitektur, formgivning och design. Statens fastighetsverk har fått utmärkelser för god arkitektur. Fortifikationsverket har inrättat ett arkitekturråd och delar vart tredje år ut ett arkitekturpris till en ny- eller ombyggd fastighet i sitt eget fastighetsbestånd.

Till de grundläggande målen för statens fastighetsförvaltning bör också läggas ett mål om att förvaltningen ska ske med beaktande av högt ställda krav på långsiktigt hållbar utveckling.

Fastighetsförvaltning tar i anspråk naturresurser och ger i vissa avseenden upphov till utsläpp av förorenande ämnen i naturen. Fastigheter förbrukar stora mängder energi för uppvärmning av lokaler. I den mån fossila bränslen används för uppvärmningen ger den upphov till utsläpp av koldioxid.

Eftersom både Fastighetsverket och Fortifikationsverket förvaltar skogsmark och annan mark är det väsentligt att markutnyttjandet sker på ett sätt som säkerställer den biologiska mångfalden. Särskilt i fjällnära områden och områden av betydelse för rekreation och friluftsliv har avverkningsmetoderna inom skogsbruket väsentlig betydelse för att uppnå de miljöpolitiska målen.

Sveriges riksdag beslutade 1999 att det svenska miljöarbetet ska utgå från 15 miljökvalitetsmål (se prop. 1997/98:145). Sedan dess har det tillkommit ytterligare ett miljökvalitetsmål – Ett rikt växt- och djurliv (prop. 2004/05:150, 2005/06:MJU3). För vart och ett av de 16 miljökvalitetsmålen finns en ansvarig myndighet på nationell nivå.

Av de 16 miljökvalitetsmålen är det vissa som har en mer direkt betydelse för den statliga fastighetsförvaltningen. Det är följande mål:

- Begränsad klimatpåverkan. Ett viktigt delmål handlar om att minska utsläppen av växthusgaser.
- Giftfri miljö. Användningen av skadliga kemiska ämnen ska begränsas.
- Myllrande våtmarker. Våtmarkernas ekologiska och vattenushållande funktion i landskapet ska behållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.
- Levande skogar. Skogens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras.
- Ett rikt odlingslandskap. Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas.

- God bebyggd miljö. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

Enligt utredningen bör de av riksdagen fastlagda miljö kvalitetsmålen vara utgångspunkten för statens fastighetsförvaltande myndigheter i arbetet med att tillämpa målet att förvaltningen ska ske med beaktande av högt ställda krav på långsiktigt hållbar utveckling.

I anslutning till det finns det skäl att framhålla att framförallt Naturvårdsverket förvaltar stora markområden för naturskyddsändamål. Det finns även andra myndigheter med sådana fastigheter i sitt bestånd. Vikten av att ta hänsyn till olika slags naturvärden är en väsentligt uppgift för alla fastighetsförvaltande myndigheter och kan hänföras till kravet på att verksamheten ska präglas av hänsyn till en långsiktigt hållbar utveckling.

## 3 Förvärv och investeringar

### 3.1 Nuvarande reglering

Reglerna i RF om regeringens dispositionsrätt innebär att regeringen, enligt uttalandena i förarbetena, ska svara för både rättsliga och praktiska förvaltnings- och förfogandeåtgärder. Med de senare avses bl.a. förvärv och byte av egendom. Däremot kan riksdagen styra hur förvaltningen av statens tillgångar får ske och hur regeringen får förfoga över dessa. Det innebär t.ex. att riksdagen kan ställa upp villkor av olika slag eller föreskriva att vissa åtgärder endast får vidtas med riksdagens godkännande.

Förvärv av mark och fastigheter samt investeringar är väsentliga inslag i den statliga fastighetsförvaltningen. De största investeringarna görs inom Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket och Trafikverket.

Budgetlagen innehåller bestämmelser om hur investeringar får finansieras. Det anges således i 20 § budgetlagen, att inom de låneramar som riksdagen har beslutat för budgetåret får regeringen besluta att anläggningstillgångar som används i statens verksamhet, med vissa undantag, ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Det anges också att vissa tillgångar ska finansieras med anslag eller med vissa typer av inkomster samt att riksdagen för en viss myndighet eller för viss anskaffning kan besluta om annan finansiering. Budgetlagen innehåller inte några bestämmelser om att riksdagen ska fatta beslut om investeringar i mark och fastigheter av en viss storleksordning.

Investeringar inom Statens fastighetsverks och Fortifikationsverkets områden finansieras i huvudsak med lån i Riksgäldskontoret. Ett undantag gäller investeringar i försvarets fortifikatoriska anläggningar.

Utredningen Översyn av budgetlagen(SOU 2010:18) har inte föreslagit några väsentliga förändringar i budgetlagen vad gäller an-

svarsfördelningen mellan regeringen och riksdagen i fråga om beslut om investeringar i mark och fastigheter.

Regeringen redovisar i den årliga Budgetpropositionen Fastighetsverkets och Fortifikationsverkets investeringsplaner för de kommande tre åren vad gäller enskilda projekt överstigande 20 miljoner kr. Investeringsplanerna avser såväl nyproduktion, ombyggnad och markförvärv. Regeringen hemställer att riksdagen ska godkänna de båda verkens investeringsplaner.

I den årliga Budgetpropositionen lämnar regeringen också förslag till låneram för de investeringar som Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket avser att göra under det kommande budgetåret. Regeringen redovisar också för riksdagen i vilken utsträckning de båda fastighetsförvaltande verken har utnyttjat de beviljade låneramarna under de senaste åren.

I förvaltningsförordningen finns bestämmelser om de fastighetsförvaltande myndigheternas investeringar. Enligt 8 § ska varje sådan myndighet upprätthålla och fortlöpande hålla en plan över förvärv, nybyggnader och ombyggnader av fast egendom inom ramen för myndighetens förvaltningsuppdrag aktuell. I investeringsplanen ska samtliga investeringsprojekt med en beräknad kostnad som överstiger 10 miljoner redovisas (9 §). Inom ramen för sina ekonomiska resurser får den fastighetsförvaltande myndigheten fatta beslut om investeringar när den beräknade investeringskostnaden inte överstiger 10 miljoner kr per projekt. Om den beräknade kostnaden överstiger 10 miljoner kr ska myndigheten överlämna frågan till regeringens prövning.

Regeringen har i annat sammanhang beslutat att gränsen för regeringens prövning av investeringar inom Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket och Naturvårdsverket ska vara 20 miljoner kr.

### **3.2 För- och nackdelar med nuvarande ordning för att styra de fastighetsförvaltande myndigheternas förvärv och investeringar.**

Utredningen höll i december 2009 en hearing med företrädare för Regeringskansliet, Försvarsmakten, Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk om erfarenheterna av nuvarande ordning vad gäller styrning av de fastighetsförvaltande myndigheternas förvärv och investeringar. Följande synpunkter redovisades.

*Långsiktiga riksdagsbeslut om fastighetsinvesteringar följs inte upp i regeringens beslut om investeringar*

Sedan mitten av 1990-talet har regering och riksdag fattat långsiktiga beslut om försvarspolitikens inriktning. Under år 2004 fattade riksdagen beslut om försvarets omställning fram till och med år 2008. I riksdagens beslut ingick en plan för en omstrukturering av försvarets grundorganisation samt en plan för de investeringar som skulle komma att krävas för att genomföra försvarets omställning. Det hade gjorts beräkningar av investeringskostnaderna under den kommande fyraårsperioden och dessa uppgick till ca 4 miljarder kronor. Både Försvarmakten och Fortifikationsverket lade riksdagsbeslutet till grund för en efterföljande planering och projektering av kommande investeringar.

Riksdagsbeslutet om försvarets omställning har i vissa delar varit vägledande för regeringens beslut om att godkänna investeringar inom Fortifikationsverket. I betydande utsträckning har emellertid regeringen valt att inte fatta beslut om investeringar som ligger inom ramen för försvarsbeslutet 2004. Det återstår fortfarande investeringar för ca en och en halv miljard kronor för att genomföra de investeringar som Fortifikationsverket efter samråd med Försvarmakten har begärt regeringens godkännande att få göra. De uteblivna regeringsbesluten har inneburit att projekteringar och upphandlingar har stannat upp och att kostnader har lagts ned i projekt som i vissa fall inte kommer att genomföras.

Det finns också exempel på att regeringen inte tar ställning till investeringsprojekt som finns i Fastighetsverkets och Fortifikationsverkets treåriga investeringsplaner, trots att regeringen och riksdagen har godkänt dessa planer. Även detta förhållande skapar en osäkerhet inom de fastighetsförvaltande myndigheterna om förutsättningarna för att bedriva projektering och upphandling av investeringsprojekt.

En regering har naturligtvis alltid en möjlighet att pröva enskilda investeringsärenden utifrån den aktuella situationen. Samtidigt skapar täta omprövningar av tidigare fattade inriktningsbeslut en betydande osäkerhet hos de myndigheter som ska förbereda och genomföra investeringarna. De fastighetsförvaltande myndigheterna har efterfrågat en ny modell för regeringens hantering av större investeringsärenden, vilken kan ge säkrare förutsättningar för investeringsverksamheten och en större långsiktighet.

*Regeringens beredning av investeringsärenden behöver utvecklas*

De fastighetsförvaltande myndigheterna har uttryckt ett tydligt önskemål om att regeringen bereder investeringsärendena mer skyndsamt. Det gäller inte bara de investeringsärenden som rör försvarets omställning i enlighet med försvarsbeslutet 2004. Önskemålet är generellt.

Det är inte ovanligt att förväntade handläggningstider på några månader istället blir dubbelt så långa eller mer. Det innebär att projekteringar, upphandlingar och byggstarter försenas, ofta till förfång för hyresgästernas verksamhet och med ökade kostnader som resultat.

De fastighetsförvaltande myndigheterna har även uttryckt ett behov av att höja gränsen för regeringens prövning av investeringsärenden. Ett skäl härtill är att det finns etablerade system för samverkan mellan de fastighetsförvaltande myndigheterna och deras hyresgäster om vilka investeringar som ska göras. Myndigheterna menar att regeringens prövning av investeringarna inte skulle behövas när det gäller investeringar av mindre omfattning och hyresgästen förfogar över de ekonomiska resurser som behövs för att genomföra investeringen.

De fastighetsförvaltande myndigheterna har också pekat på att vissa investeringar beror på krav som kommer från olika myndigheter om att anpassa fastigheter till de krav som finns i lagstiftningen t.ex. inom brandsäkerhet, arbetsmiljö och energihushållning. Myndigheterna menar att en regeringsprövning inte skulle behövas när investeringar är direkt föranledda av krav från andra myndigheter eller har ett direkt samband med ny lagstiftning.

Det har förekommit att regeringens utdragna beredningsprocess i enskilda investeringsärenden har lett till att den fastighetsförvaltande myndigheten inte i tid har kunnat genomföra ett myndighetsföreläggande om en viss byggnadsåtgärd i fastighetsbeståndet.

Ytterligare ett önskemål från de fastighetsförvaltande myndigheterna gäller regeringens beslutsprocess i mycket stora investeringsprojekt. Ett exempel är den ombyggnad av regeringskansliets lokaler i centrala Stockholm, som Statens fastighetsverk ansvarar för. Projektet är mycket omfattande och består av olika delar. Regeringen har valt att fatta beslut om projektets genomförande i etapper, vilket har försvårat en väl fungerande helhetslösning. I vissa etapper har regeringens beslutsprocess varit utdragen i tiden, vilket har inneburit att projektet under vissa perioder mer eller mindre har avstannat.

Statens fastighetsverk hade önskat att regeringen hade fattat ett mer övergripande beslut om projektets genomförande.

*Statens mål för de fastighetsförvaltande myndigheternas investeringsverksamhet behöver förtydligas*

I förvaltningsförordningen finns inga bestämmelser om vilka mål investeringsverksamheten ska inriktas emot. Även myndighetsinstruktionerna och regleringsbrevens saknar tydliga och heltäckande mål för investeringsverksamheten.

De fastighetsförvaltande myndigheternas roll i statens investeringsverksamhet är inte helt självklar. När det gäller de statliga fastigheter som förvaltas av statliga bolag är rollfördelningen mellan fastighetsägaren och hyresgästen nämligen en annan än den är när statliga myndigheter förvaltar statliga fastigheter. I bolagen träffar bolaget och hyresgästen i form av en statlig myndighet eller ett annat statligt bolag en överenskommelse om en investering. I de fall hyresgästen är en anslagsfinansierad myndighet måste emellertid myndigheten säkerställa att finansieringen av investeringen kan ske via myndighetens anslag. Hyresavtal längre än sex år ska godkännas av regeringen.

Myndigheter som gör sina investeringar genom fastighetsförvaltande myndigheter får således sina större investeringar prövade av regeringen genom beslut riktade till de fastighetsförvaltande myndigheterna i ett tidigt skede. Myndigheter som gör sina investeringar via de statliga bolagen får sina investeringar prövade av regeringen i ett sent skede i form av beslut om anslag och i vissa fall långsiktiga hyreskontrakt.

Det har inte framkommit önskemål i anslutning till utredningens arbete att den nuvarande ordningen att regeringen godkänner större investeringar för myndigheterna, genom beslut riktade till de fastighetsförvaltande myndigheterna, innan hyresvillkoren fastställs bör ändras.

Vi har redan i kapitel 2 konstaterat, att ett grundläggande mål för statens fastighetsförvaltning bör vara att de fastighetsförvaltande myndigheterna tar ett ansvar för att lokalförsörjningen inte sker genom onödigt dyrbara lösningar och att varje fastighet ska förvaltas på ett ekonomiskt effektivt sätt. Det innebär att de fastighetsförvaltande myndigheterna bl.a. bör ta ansvar för att inte onödiga



investeringar kommer till stånd och att investeringarna inte blir kostsamma för staten, varken på kort eller lång sikt.

Det är svårt att skapa ett kostnadsmedvetande i en verksamhet som inte verkar på en konkurrensutsatt marknad. Incitamenten för att bedriva en kostnadseffektiv lokalförsörjning är mycket svaga när det inte finns realistiska alternativ på en fri marknad. Försvarsmakten kan till exempel inte hur som helst överge sina befintliga lokaler och anläggningar för att välja en privat fastighetsägare, även om man formellt sett har den möjligheten.

När de ekonomiska incitamenten till effektivisering är svaga finns det en betydande risk både för felinvesteringar och höga kostnader i den löpande verksamheten. Problemen kan emellertid begränsas om fastighetsägare och hyresgäster tar ett gemensamt ansvar för att åstadkomma ett effektivt lokalutnyttjande. Ett väsentligt inslag i ett sådant gemensamt ansvar är att noggrant pröva behovet av nyförvärv och investeringar.

### **3.3 Regeringens styrning av investeringar inom infrastrukturområdet**

Planeringen av investeringar i infrastruktur är en långsiktig process som involverar både riksdagen, regeringen och de berörda myndigheterna på olika sätt och i olika led. Beslutsprocessen pågår under flera år och mynnar ut i en investeringsplan som vanligtvis sträcker sig tolv år framåt.

Formerna för planeringsprocessen lades fast av riksdagen 1998 (se prop. 1997/98:56, bet. 1997/98TU10 och rskr. 1997/98:266). Processen sker i två steg och inleds med att riksdagen fattar beslut om transportpolitikens generella inriktning samt hur och inom vilka ekonomiska ramar den fortsatta processen ska utformas. Detta beslut om inriktning bygger på nationella och regionala systemanalyser. De analyserna ligger också till grund för att förbereda nästa steg i planeringsprocessen; åtgärdsplaneringen. Avsikten är där att ta fram en nationell åtgärdsplan för en period av ca tio år. I den ska genomförandet av den beslutade inriktningen komma till uttryck.

Transportpolitikens nuvarande inriktning beslutades av riksdagen i december 2008 på grundval av regeringens transportpolitiska proposition, Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2 och rskr. 2008/09:145).

Enligt de riktlinjer som anges ska åtgärdsplaner för infrastrukturen tas fram. Planerna ska avse perioden 2010–2021.

Med stöd av den planeringsram och inriktning som riksdagen har beslutat om inleds nästa steg; åtgärdsplaneringen. Regeringen har då fått i uppdrag av riksdagen att ta fram underlag för det fortsatta arbetet med genomförandet av inriktningen.

För att genomföra detta lägger regeringen ut uppdrag till de statliga myndigheter som ansvarar för de olika transportområdena och de regionala planeringsorganen att ta fram konkreta åtgärdsplaner som utgår från den beslutade inriktningen. Planerna ska innehålla överväganden som bidrar till inriktningen samt formulerar implementeringen av de transportpolitiska målen, samhällsekonomiska bedömningar och andra konsekvensbeskrivningar.

De planansvariga myndigheterna upprättar förslag till åtgärdsplaner. Detta skedde i augusti 2009 i ett samlat förslag från Banverket, Vägverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket om en nationell plan för transportsystemet 2010–2021. I anslutning till det upprättas motsvarande planer på regional nivå. Enligt regeringens direktiv till trafikverken skulle den föreslagna åtgärdsplanen innehålla förslag om åtgärder uppdelade på transportslag och särskilda förslag för åtgärder som är 15 procent högre eller 15 procent lägre än planeringsramen. Alla åtgärdsförslag skulle innehålla uppgifter om totalkostnaden och en tidsplan för genomförandet.

Olika åtgärdsförslag ska prioriteras sinsemellan utifrån den s.k. fyrstegsprincipen. Den innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas enligt följande fyra steg:

1. Åtgärder som kan påverka efterfrågan på transporter eller val av transportsätt. Syftet med sådana åtgärder ska vara att minska efterfrågan på transporter eller att gå över till transporter som är mindre utrymmeskrävande, säkrare eller miljövänligare.
2. Åtgärder som bidrar till effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur.
3. Begränsade ombyggnadsåtgärder.
4. Nyinvesteringar eller större ombyggnadsåtgärder.

Fyrstegsprincipen används som ram för de åtgärdsförslag som tas fram. Den är aktuell redan i det inledande skedet som utgångspunkt för den nationella och de regionala systemanalyserna. Tanken är att åtgärdsplanen ska utgöra en blandning av åtgärder från de fyra stegen för att den ska motsvara den beslutade inriktningen och de upp-

satta målen. Planen ska också ange grunderna för de prioriteringar som görs och bedömningar av vilka effekter de gjorda insatserna kommer att få.

Syftet med förslagen till åtgärdsplaner är att regeringen ska få ett bra underlag för att fastställa en prioriteringsordning på nationell nivå och ramar för de regionala åtgärdsplanerna. De olika alternativen ska då vara väl genomlysta för att visa hur de bidrar till inriktningen i jämförelse med andra lösningar. Det ska också säkerställas att de åtgärder som prioriteras är efterfrågade.

På grundval av de förslag till åtgärdsplaner som lämnas så fastställer regeringen en nationell plan för transportinfrastrukturen. De regionala planerna fastställs av länsstyrelser, kommunala samverkansorgan eller regionala självstyrelseorgan. Därefter fastställer regeringen fördelningen av den statliga planeringsramen mellan den nationella och de regionala planerna. Detta sker då för planens hela löptid; alltså 2010–2021 enligt den nuvarande åtgärdsplaneringen.

När åtgärdsplanen har beslutats krävs inga ytterligare investeringsbeslut utan genomförandet inleds. Däremot ska åtgärdsplanerna ge utrymme för att omprioriteringar kan behöva ske på grund av ändrade omvärldsförhållanden, transportutveckling eller nya tekniska krav och möjligheter. Även större kostnadsökningar ska kunna beaktas. Myndigheterna ska därför årligen rapportera till regeringen om planeringsläget och genomförandet av åtgärdsplanen. Om det då framkommer att en omprioritering behöver ske mellan de tidigare beslutade insatserna kan det leda till en omprövning och ändring av planen.

### 3.4 Förslag till ändrad process och reglering av beslutanderätten vid större förvärv och investeringar i mark och fastigheter

#### 3.4.1 Allmänna synpunkter

**Utredningens bedömning:** Regeringen bör i regleringsbrev till de fastighetsförvaltande myndigheterna ge direkta uppdrag att förbereda vissa större investeringar i mark och fastigheter. I mycket omfattande investeringsprojekt bör regeringen fatta övergripande beslut om projektens omfattning och inriktning samt delegera till den fastighetsförvaltande myndigheten att fatta beslut om igångsättning av de olika etapperna i projektet.

Det är uppenbart att dagens system för att fatta beslut om investeringar i mark och fastigheter behöver utvecklas i några väsentliga avseenden. De största bristerna i dagens ordning är följande:

- Långsiktiga riksdagsbeslut, främst inom försvarsområdet, följs inte upp i regeringens prövning av enskilda investeringsärenden
- Det är en alltför lång tidsutdräkt i regeringens prövning av investeringsärenden
- I vissa större investeringsprojekt fattas alltför många delbeslut, vilket kan leda till förseningar och fördyringar
- Genom att den beloppsmässiga nivån för prövning av investeringsärenden är relativt låg kommer regeringen i vissa fall att pröva om de fastighetsförvaltande myndigheterna ska göra ersättnings- och kompletteringsinvesteringar som är föranledda av myndighetsförelägganden och lagstiftning.
- Målen för de fastighetsförvaltande myndigheternas investeringar är ofullständiga och otydliga

Eftersom de fastighetsförvaltande myndigheterna med sina investeringsbeslut påverkar omfattningen och värdet på de statliga tillgångarna är det befogat att regeringen och riksdagen har ett inflytande både vad gäller investeringarnas omfattning och i fråga om tillåtligheten av vissa större investeringar. Det finns både statsfinansiella och samhällsekonomiska skäl för att regeringen och riksdagen ställer upp en ram för de fastighetsförvaltande myndigheternas rätt att ta upp lån för investeringsändamål i Riksgäldskontoret.

Det är emellertid också uppenbart att ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen å ena sidan och de fastighetsförvaltande myndigheterna å den andra sidan bör övervägas och ändras i vissa avseenden.

Det ligger inte direkt inom ramen för utredningens direktiv att lämna förslag om hur regeringen och riksdagen ska fördela ansvaret sinsemellan vad gäller de fastighetsförvaltande myndigheternas investeringar. I huvudsak förefaller emellertid den nuvarande ordningen med att regeringen i Budgetpropositionen ber riksdagen godkänna Fastighetsverkets och Fortifikationsverkets treåriga investeringsplaner tämligen ändamålsenlig. Problemet är emellertid att regeringen inte gör någon egen prövning av investeringsplanerna innan de överlämnas till riksdagen för godkännande. För att investeringsplanerna ska få någon betydelse både för regeringens ställningstagande i enskilda investeringsärenden och för de fastighetsförvaltande myndigheternas fortsatta detaljplanering förutsätter detta att regeringen i sak gör en bedömning av investeringsplanerna innan de överlämnas till riksdagen för godkännande.

För att regeringen ska kunna göra en mer utvecklad bedömning av de fastighetsförvaltande myndigheternas investeringsplaner krävs emellertid att myndigheterna tillhandahåller ett mer omfattande underlagsmaterial än idag till regeringen.

Om regeringen inte är beredd att göra en prövning av de treåriga investeringsplanerna innan de överlämnas till riksdagen kan det vara lämpligt att regeringen i stället informerar riksdagen om de fastighetsförvaltande myndigheternas investeringsplaner som underlag för beslut om låneramar för det kommande budgetåret.

I praktiken finns idag i flertalet investeringsärenden inte någon dialog mellan de fastighetsförvaltande myndigheterna och regeringen innan den fastighetsförvaltande myndigheten begär regeringens godkännande av en investering som faller över den beloppsgräns när regeringen ska fatta beslut om investeringen. Konsekvensen härav är att både den investerande myndigheten och hyresgästen lägger ned både tid och kostnader för att förbereda investeringar som kanske inte kommer till stånd. Eller som, med tanke på regeringens långa handläggningstider, kan komma till stånd vid en tidpunkt som är alltför sen med tanke på verksamhetens lokalbehov.

En möjlighet för regeringen att ge de fastighetsförvaltande myndigheterna bättre planeringsförutsättningar vore att i de årliga regleringsbrevten ge myndigheterna i direkt uppdrag att genomföra åtminstone de investeringar som regeringen är mest säker på att

den kan komma att godkänna när det blir fråga om ett konkret investeringsärende. Utredningen anser att regeringen bör överväga en sådan ordning.

Utredningen anser också att regeringen bör överväga att tillämpa en annan ordning än idag när det gäller vissa mycket stora investeringsbeslut. I komplicerade ärenden med flera etapper och kostnader på flera hundratals miljoner är det nödvändigt med en tät dialog mellan regeringen och den fastighetsförvaltande myndigheten. Exempel på sådana aktuella ärenden är ombyggnaden av regeringskansliets lokaler i centrala Stockholm och utbyggnaden av försvarets helikopterverksamhet i Ronneby. För att ta det senare exemplet, förefaller det helt orimligt att Fortifikationsverket och Försvarmakten bedriver en mycket detaljerad planering av mycket omfattande investeringar samtidigt som det pågår överväganden i regeringskansliet om investeringarna överhuvudtaget ska komma till stånd.

För att det ska vara en smidig process i vissa mycket stora investeringsprojekt med flera etapper kan det vara lämpligt att regeringen fattar vissa övergripande beslut och delegerar beslutanderätten i de enskilda investeringsärendena till den fastighetsförvaltande myndigheten. Det skulle innebära att regeringen fattar ett rambeslut om inriktningen och den totala kostnaden och sedan upphäver kravet på den fastighetsförvaltande myndigheten att begära regeringens godkännande av varje enskild investering som överstiger den generella beloppsgränsen för regeringens godkännande av investeringar.

### 3.4.2 Beslut om förvärv av och investeringar i fastigheter

**Utredningens förslag:** En fastighetsförvaltande myndighet får förvärva eller göra en investering i en fastighet endast om den behövs för myndighetens verksamhet eller den verksamhet som myndigheten ska bevaka. Beslut om förvärv får fattas om köpeskillingen för en fastighet inte överstiger 20 miljoner kr. För Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket får beslut om förvärv eller investering fattas om köpeskillingen inte överstiger 30 miljoner kr.

Enligt utredningens bedömning talar övervägande skäl för att regeringen behåller rätten att fatta beslut om tillåtligheten av större förvärv och investeringar i mark och fastigheter. Gränserna för när

regeringen bör fatta beslut bör emellertid justeras uppåt med tanke på den allmänna prisutvecklingen. Med högre beloppsgränser ökar möjligheterna för de fastighetsförvaltande myndigheterna att utan regeringens medgivande utföra byggnadsåtgärder, vilka är föranledda av krav i lagstiftningen.

Det har också framkommit vid samråd med Utredningen om statens fastighetsförvaltning att förslag kommer att lämnas om en mer koncentrerad organisation av fastighetsförvaltningen. Med anledning av det anser utredningen att det finns skäl att sätta två olika beloppsgränser för de förvaltande myndigheternas möjlighet att förvärva fastigheter. Eftersom Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket är de två myndigheter som har fastighetsförvaltning som sin kärnverksamhet och som förvaltar de största volymerna finns det skäl att sätta en högre gräns för deras möjligheter att fatta beslut om förvärv och investeringar utan regerings godkännande. 30 miljoner kr framstår då som en lämplig nivå.

För övriga fastighetsförvaltande myndigheter föreslår utredningen att myndigheterna får fatta beslut om förvärv och investeringar om inte dessa överstiger 20 miljoner kr.

I anslutning till en revidering av beloppsgränserna finns det också skäl att beröra förutsättningarna i övrigt för att förvärv av fastigheter ska få ske. Utredningen anser att det i det sammanhanget ska tydliggöras att ett förvärv eller en investering endast ska göras om den är motiverad med hänsyn till myndighetens egen verksamhet eller den verksamhet som myndigheten ska bevaka. Med det följer att en fastighetsförvaltande myndighet först ska överväga om ett behov som är kopplat till en fastighet kan tillgodoses på ett annat och mindre resurskrävande sätt än den planerade investeringen eller förvärvet.

### 3.4.3 Investeringsplaner

**Utredningens förslag:** Inom ramen för sitt förvaltningsuppdrag ska varje myndighet fortlöpande upprätta en plan för förvärv, nybyggnader och ombyggnader av fast egendom. Planen ska årligen redovisas till regeringen och omfatta alla investeringsprojekt och planerade förvärv som överstiger 20 miljoner kr.

Utredningen anser att det nuvarande kravet i förvaltningsförordningen att varje fastighetsförvaltande myndigheten fortlöpande ska upprätta en plan för förvärv, nybyggnader och ombyggnader av fast egendom bör behållas. Vidare bör planen årligen redovisas till regeringen för att möjliggöra en mer aktiv dialog mellan den fastighetsförvaltande myndigheten och regeringen om investeringarnas omfattning och tillåtlighet, redan innan investeringarna blir regeringsärenden. Kravet för investeringsprojekt och planerade förvärv som ska redovisas till regeringen bör i konsekvens med vad som anförts i det föregående höjas till 20 miljoner kr. Om den fastighetsförvaltande myndigheten gör bedömningen, att en öppen redovisning av ett planerat förvärv kan riskera att driva upp priset på förvärvet bör myndigheten redovisa sin planering för regeringen i en sådan form att detta inte negativt påverkar prissättningen.

#### 3.4.4 Förutsättningarna för ett investeringsbeslut

**Utredningens förslag:** Ett beslut om en investering får endast fattas om

1. det har klarlagts att det behov som investeringen avser inte kan tillgodoses genom förhyrning,
2. det har beaktats att fastigheten så långt möjligt också ska kunna användas för andra ändamål än de som investeringen avser,
3. en analys har gjorts av kostnaderna för en byggnads förväntade livslängd samt
4. den verksamhet som investeringen avser kan förväntas pågå under så lång tid att det står i rimlig proportion till investeringens storlek.

Utredningen föreslår att vissa grundläggande mål för de fastighetsförvaltande myndigheternas investeringsverksamhet läggs fast i en ny fastighetsförordning.

Med nuvarande snabba takt i samhällsomvandlingen finns det en betydande risk för att statens investeringar i sitt fastighetsbestånd sker på ett sätt som är långsiktigt felaktigt. Exempel på investeringar som på mycket kort tid blivit överflödiga finns inom försvaret. Det är därför av stor betydelse att de investeringar som staten gör genom sina fastighetsförvaltande myndigheter i möjligaste mån också ska



kunna användas för andra ändamål än de som investeringarna i det första skedet avser.

Utifrån det allmänna kravet att varje fastighet ska förvaltas ekonomiskt effektivt är det också av väsentlig betydelse att varje investeringsbeslut grundar sig på en analys av kostnaderna för en byggnads förväntade livslängd. Metoderna för att göra denna typ av livscykelkostnadsanalys är idag väl utvecklade inom fastighetsbranschen och bör vara ett reguljärt inslag i underlaget för varje investeringsbeslut.

Att göra en nyinvestering i egna lokaler kan ibland vara en dyrare lösning än att hyra lokaler på den öppna fastighetsmarknaden. Det är särskilt angeläget att pröva förhyrning som alternativ till investering i de fall där det råder osäkerhet om hur länge en viss verksamhet kommer att pågå. I samband med regementsnedläggningar har det ofta visat sig att tomställda lokaler kan utnyttjas av statliga verksamheter bl.a. universitet och högskolor till rimliga kostnader.

Enligt utredningen bör underlaget till regeringens beslut om större investeringar alltid innehålla en redovisning av hur den fastighetsförvaltande myndigheten har tillgodosett de ovan nämnda kraven i en ny fastighetsförordning.

## 4 Förvaltningen

### 4.1 Inledning

Den nuvarande förvaltningsförordningen innehåller endast ett fåtal bestämmelser om den löpande förvaltningen av statens fastigheter. Sålunda föreskrivs i 5 § att varje fastighetsförvaltande myndighet ska upprätthålla och fortlöpande hålla en förteckning över de förvaltningsobjekt som ingår i förvaltningsuppdraget (objektförteckning).

Vidare sägs i 6 § att i fråga om objekt som ingår i förvaltningsuppdraget företräder myndigheten staten dels som fastighetsägare, dels som byggherre enligt plan- och bygglagen.

Förvaltningsförordningen anger också (7 §), att varje fastighet ska förvaltas på ett för staten ekonomiskt effektivt sätt så att tillgångarnas värde bibehålls och om möjligt ökas.

Varje myndighet ska enligt 13 § förvaltningsförordningen upprätta och fortlöpande hålla en plan för drift och underhåll av de fastigheter som ingår i förvaltningsuppdraget aktuell (förvaltningsplan).

I förvaltningsförordningen finns även en bestämmelse (12 §) som ger en fastighetsförvaltande myndighet möjlighet att upplåta mark och lokaler till statliga eller kommunala myndigheter eller till enskilda. Sådana upplåtelser ska ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund ska den enligt förordningen fastställas efter vad som kan anses skäligt. Hänsyn bör därvid tas till sådana faktorer som fastighetens särskilda karaktär samt dess ekonomiska och tekniska livslängd.

## 4.2 Vissa grundläggande krav på förvaltningen av statens fastigheter

### 4.2.1 Fastighetsförteckning

**Utredningens förslag:** De grundläggande bestämmelserna om fastigheternas förvaltning bör samlas i ett särskilt kapital i en ny förordning om statens fastigheter. Varje myndighet som förvaltar fastigheter ska fortlöpande hålla en aktuell förteckning över de fastigheter som enligt 1 kap. 2 § i den föreslagna förordningen ingår i förvaltningsuppdraget.

De bestämmelser som finns i fastighetsförordningen om den löpande förvaltningen av statens fastigheter bör med vissa tillägg och förtydliganden föras över till den föreslagna nya förordningen för förvaltningen av statens fastigheter.

Genom att samla de mest grundläggande bestämmelserna om den löpande förvaltningen av statens fastigheter i ett kapitel i en ny förordning underlättas tillämpningen för de fastighetsförvaltande myndigheterna.

En aktuell förteckning över de fastigheter som ingår i förvaltningsuppdraget är nödvändig bl.a. som underlag för planering av underhållsinsatser samt genomförande av försäljningar. Fastighetsregistren har en väsentlig betydelse i myndighetsutövningen och i kontakter med enskilda, företag och andra myndigheter. Det är mycket väsentligt att fastighetsregistren fortlöpande uppdateras med uppgifter om förändringar i byggnadernas utformning och tekniska standard. Det är nödvändigt att fastighetsregistret innehåller aktuella uppgifter om avgränsningar av fastigheten, begränsningar i möjligheterna till utnyttjande till följd av myndighetsbeslut, förekomst av servitut och andra åtgärder.

Det är angeläget att den pågående digitaliseringen av de statliga fastighetsregistren kan fullföljas. Det gäller både registeruppgifter samt uppgifter om utbredning redovisat som kartunderlag. Kvalitets-säkrade och digitaliserade uppgifter i fastighetsregister underlättar tillgängligheten till registren och uppdateringen av registeruppgifterna blir enklare. Samverkan mellan de fastighetsförvaltande myndigheterna och Lantmäteriet bör utvecklas.

Pågående utvecklingsarbete, som sker i samverkan mellan Fortifikationsverket och Lantmäteriet, är ett bra exempel på samverkan

mellan myndigheter. Det projektet har bland annat belyst behovet av både en gemensam och kvalitetssäkrad redovisning, och en gemensamt styrd utveckling i övrigt.

#### 4.2.2 En plan för drift och underhåll

**Utredningens förslag:** Varje fastighetsförvaltande myndighet ska fortlöpande hålla en aktuell plan för drift och underhåll av de fastigheter som ingår i förvaltningsuppdraget. Drift och underhåll ska präglas av ekonomisk effektivitet och hushållning med energi och andra naturresurser. Myndigheten ska följa kostnadsutvecklingen och vidta åtgärder som höjer effektiviteten i förvaltningen.

Det har inom fastighetsbranschen utvecklats en viss praxis när det gäller att beskriva innebörden i begreppen ”drift” och ”underhåll”. Med utgivningen av publikationen Fastighetslexikon 2008 har Föreningen för Förvaltningsinformation velat bidra till att ge aktörerna i fastighetsbranschen ett gemensamt språk för att överföra information om fastigheter och de behov som dessa ska tillgodose för verksamheter i fastigheterna.

I nämnda fastighetslexikon definieras ”drift” av fastigheter på följande sätt:

Till drift räknas åtgärder med ett förväntat intervall mindre än ett år vilka syftar till att upprätthålla funktionen hos ett förvaltningsobjekt. Drift innefattar mediaförsörjning, tillsyn och skötsel. Den funktion som ska upprätthållas är den för tillfället möjliga med hänsyn till slitage och förvaltningsobjektets, inredningens och utrustningens ålder och prestationsförmåga. Till driften räknas t.ex. administration, försörjning med energi och vatten. Åtgärder som vidtas med större intervall än ett år räknas vanligen till underhåll.

I samma fastighetslexikon definieras ”underhåll” på följande sätt:

Vid underhåll återställs vanligen funktionen till den ursprungliga nivån. Underhåll omfattar arbetsprestation, hjälpmedel och byte av material, vara eller komponent. Enbart byte av förbrukningsmaterial som innebär att funktionen återställs till ursprunglig nivå räknas dock till drift.

Med utgångspunkt från dessa definitioner föreslår utredningen att en ny fastighetsförordning beskriver ”drift” som ”åtgärder av löpande karaktär som syftar till att upprätthålla fastigheternas nuvarande funktion och värde” och ”underhåll” som ”återkommande åtgärder för att vidmakthålla eller återställa fastigheternas funktion” (se 3 kap. 2 § i förslaget till ny förordning).

Det är ett ansvar för varje fastighetsförvaltande myndighet att upprätta och hålla aktuell en plan för drift och underhåll av de fastigheter som ingår i förvaltningsuppdraget.

I enlighet med de övergripande mål för förvaltningen av statens fastigheter som utredningen har föreslagit i det förgående, menar utredningen att det i kapitel 3 i den nya förordningen ska finnas ett mål om att drift och underhåll ska präglas av ekonomisk effektivitet och hushållning med energi och andra naturresurser. Vidare föreslår utredningen att den fastighetsförvaltande myndigheten ska följa kostnadsutvecklingen och vidta åtgärder som höjer effektiviteten i förvaltningen.

Dessa grundläggande krav på förvaltningen bör tillämpas oberoende av om fastighetsdriften sköts av den fastighetsförvaltande myndigheten i egen regi eller i entreprenadform. I de fall fastighetsdriften sker i entreprenadform är det den beställande myndighetens ansvar att säkerställa, att de grundläggande kraven i fastighetsförordningen tillämpas i entreprenörens verksamhet. Detta kan ske genom särskilda klausuler i entreprenadavtalet och en aktiv uppföljning av att dessa klausuler tillämpas i praktiken.

Utredningen anser inte att det finns anledning att i en grundläggande förordning om statens fastighetsförvaltning ha mer detaljerade bestämmelser om hur statens fastighetsförvaltning bör bedrivas för att uppnå de grundläggande kraven på ekonomisk effektivitet och hushållning med energi och andra naturresurser

Fastighetsbranschen är omfattande med många företag och myndigheter inom både privat och offentlig sektor. Det förekommer ett omfattande samarbete inom olika typer av branschsammanlutningar för att underlätta jämförelser mellan olika företag och myndigheter. Genom att använda olika typer av branschstandards underlättas jämförelser med andra aktörer inom fastighetsbranschen. Jämförelser är ofta en bra metod för att öka kostnadseffektiviteten.

Ett exempel på en branschsammanlutning är AFF (Avtal för fastighetsförvaltning). AFF leds av en kommitté bestående av företrädare från såväl privata som offentliga aktörer. AFF tar fram hjälpmedel och verktyg för att införa branschgemensamma begrepp,

teckna enhetliga avtal och för att precisera omfattning, kvalitet och pris för uppdrag om förvaltning och skötsel av fastigheter. Genom att använda sig av rekommendationerna från AFF kan företag och myndigheter lättare jämföra sig med andra fastighetsförvaltande aktörer.

#### 4.2.3 Upplåtelse av mark, byggnader och anläggningar

**Utredningens förslag:** En fastighetsförvaltande myndighet får upplåta mark och lokaler till annan myndighet, till kommun eller enskild. Sådana upplåtelser ska ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund ska den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Hänsyn bör därvid tas till sådana faktorer som fastighetens särskilda karaktär samt dess ekonomiska och tekniska livslängd.

De fastighetsförvaltande myndigheterna har möjlighet att upplåta mark och lokaler också åt andra hyresgäster än de som enligt regeringens beslut ingår i förvaltningsuppdraget.

Inom Fortifikationsverkets bestånd av mark och lokaler sker således uthyrning både till enskilda och andra statliga myndigheter än Försvarmakten och försvarsrelaterade myndigheter. Rikspolisstyrelsen hyr landnings- och uppställningsplatser för helikoptrar. Enskilda hyr fastigheter inom vissa av försvarets övningsområden. Jaktlag hyr jaktarrenden. Lantbrukare arrenderar mark för jordbruk.

Skälet till att Fortifikationsverket arrenderar ut vissa markområden och fastigheter i stället för att sälja dem är som regel att objekten är bullerstörda av den militära aktiviteten och att Försvarmakten föredrar att dessa objekt istället hyrs ut. Vid en försäljning får den som köper fastigheten större möjligheter än en hyresgäst att inleda rättsprocesser mot en bullerstörande part och därmed påverka övningsverksamheten på ett sätt som Försvarmakten inte accepterar.

I vissa fall kan staten spara pengar genom att låta fler statliga och kommunala myndigheter utnyttja en lokal eller ett markområde gemensamt. Ett sådant exempel är Tånguddens hamn i Göteborg.

Utredningen föreslår att även en ny fastighetsförordning bör ge de fastighetsförvaltande myndigheterna en möjlighet att upplåta mark och lokaler till annan myndighet, kommun eller enskild. Sådana upplåtelser ska ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte

kan fastställas på marknadsmässig grund ska den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Hänsyn bör därvid tas till sådana faktorer som fastighetens särskilda karaktär samt dess ekonomiska och tekniska livslängd.

Liksom idag bör en ny fastighetsförordning ange, att en myndighet inte får förvalta bostäder för uthyrningsändamål utom i de fall då en fastighet som förvaltas av myndigheten innehåller en bostad som inte kan avskiljas från fastigheten eller byggnaden i övrigt.

Det pågår för närvarande en omläggning av personalförsörjningen inom Försvarmakten. Inriktningen är att kontraktsanställa personalen. Frågan om den kontraktsanställda personalens boende är under diskussion. Om resultatet av denna diskussion blir att den kontraktsanställda personalen ska erbjudas boende i de av Försvarmakten hyrda fastigheterna behöver innehållet i förordningen om statens fasta egendom tas upp till prövning.

Det förekommer ibland att den fastighetsförvaltande myndigheten och hyresgästen inte kommer överens om hyressättningen. Det är särskilt vanligt i fråga om priset på jaktarrenden. Den diskussion som varit om jaktarrendena pekar på betydelsen av att den fastighetsförvaltande myndigheten successivt anpassar arrendepriiset till marknadens värdering av jaktarrenden.

Även i övrigt bör de fastighetsförvaltande myndigheterna fortlöpande följa utvecklingen på hyresmarknaden och successivt anpassa hyresnivåerna till marknadsutvecklingen.

## 5 Överlåtelse av statens fastigheter

### 5.1 Inledning

Utredningen har i kapitel 2 gett en bild av omfattningen och karaktären på det statliga fastighetsägandet och då särskilt den förvaltning som sker inom ramen för de fastighetsförvaltande myndigheternas verksamhet. Det framkommer då att vissa av de myndigheterna har fastighetsförvaltning som en central uppgift medan andra har anförtrottpå fastighetsförvaltande uppgifter av andra, mer sidoordnade skäl. Dessa skillnader återspeglar sig också i omfattningen och karaktären på de olika myndigheternas verksamhet inom det aktuella området.

I kapitel 2 redovisas även den reglering i såväl regeringsformen som lagen om statsbudgeten samt försäljnings- och förvaltningsförordningarna som styr statens fastighetsförvaltning.

I avsnitt 2.5 har utredningen analyserat detta och lämnat förslag om en samlad förordningsreglering. Förslag rörande de olika delarna i en sådan reglering har sedan presenterats i de följande kapitlen. Här kommer nu utredningen att redovisa sina överväganden och förslag i de frågor som rör de fastighetsförvaltande myndigheternas befogenheter och uppgifter vad gäller överlåtelse av statens fasta egendom.

### 5.2 Försäljningsprocessen

#### 5.2.1 Processen idag

När det står klart att en försäljning ska ske och vem som ska ansvara för genomförandet av den blir det aktuellt att överväga om det finns några intressen som ska ges förtur innan fastigheten bjuds ut på den öppna marknaden. Det nuvarande regelverket innebär att kommuner och hyresgäster kan ges företräde i vissa situationer.



Den försäljningsprocess som tillämpas idag kan delas in i olika steg. De första stegen har behandlats i avsnitt 2.2. Det gäller alltså bedömningen om en fastighet ska säljas och om den förvaltande myndigheten har befogenhet att själv besluta om försäljningen eller om det krävs att någon annan myndighet, regeringen eller riksdagen ska godkänna försäljningen. De följande stegen rör samråds- och förtursfrågor som ska behandlas innan en försäljning kan komma till stånd.

Schematiskt ser inledningen av försäljningsprocessen ut på följande sätt:

1. En fastighet behövs inte alls eller bara i ringa utsträckning för den nuvarande verksamheten (25 § 1 st budgetlagen och 8 § 1 st försäljningsförordningen).
2. Behövs fastigheten för någon annan statlig verksamhet? Den fastighetsförvaltande myndigheten ska samråda med andra statliga myndighet som eventuellt kan behöva fastigheten (25 § 1 st budgetlagen samt 8 § 1 st och 9 § 1 st försäljningsförordningen).
3. Även om fastigheten inte behövs för någon statlig verksamhet kan det finnas *särskilda skäl* för att ändå behålla den i statlig ägo (25 § budgetlagen och 8 § försäljningsförordningen). Hänsyn till kulturminnesvård, totalförsvaret, naturvården och det rörliga friluftslivet kan utgöra särskilda skäl (8 § 2 st försäljningsförordningen).
4. När det är fråga om försäljning av en bostadsfastighet finns det ytterligare krav innan en försäljning kan komma till stånd. Den förvaltande myndigheten måste nämligen kontakta Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen om fastigheten kan antas ha ett kulturhistoriskt värde som behöver skyddas (9 § 2 st försäljningsförordningen).
5. Även om samråd har skett enligt punkterna 2 och 4 ovan nämns i 14 § försäljningsförordningen situationen att andra myndigheter än de tidigare aktuella kan ha motsatt sig försäljningen och att frågan då ska hänskjutas till regeringen om den fastighetsförvaltande myndigheten fortfarande anser att en försäljning bör ske. (Angående kommunens roll i detta förfarande, se nedan om förhandsbesked).

6. Föreligger varken behov av fastigheten för någon statlig verksamhet, särskilda skäl för ett fortsatt statligt ägande eller annat hinder ska fastigheten säljas.

Det följande steget är att avgöra om någon eller några intressenter ska ges företräde samt att låta göra en värdering av fastigheten.

Inför en försäljning har myndigheten ett ansvar enligt 9 § försäljningsförordningen att samråda med andra myndigheter. Det gäller t.ex. om det kan antas att en annan myndighet kan behöva fastigheten för sin verksamhet eller att den behövs för de intressen som den myndigheten ska bevaka. Särskilt anges att det ska ske inför försäljning av bostadsfastigheter som har ett kulturhistoriskt värde.

Budgetlagens regel om försäljning av fast egendom till en kommun för samhällsbyggnadsändamål kompletteras i 10 § försäljningsförordningen. Där anges först att fastighetsförvaltande myndigheter ska medverka till att planeringen av statens långsiktiga behov av mark och lokaler samordnas med kommunernas översiktsplanering. Detta ska ske så tidigt att ”avvägningen av den framtida markdispositionen i huvudsak är klarlagd och en principöverenskommelse är träffad mellan parterna, när en kommuns önskemål om förvärv av en viss fast egendom aktualiseras”.

I andra stycket i samma bestämmelse sägs vidare att när en kommun inom överskådlig tid kan komma att behöva en fastighet för samhällsbyggnadsändamål och staten bedöms kunna avstå från den, ska den fastighetsförvaltande myndigheten se till att en framtida överlåtelse inte försvåras. Om en fråga om överlåtelse blir aktuell utan att kommunens behov har klarlagts ska myndigheten undersöka detta behov.

I samband med detta ställer 7 § i försäljningsförordningen krav på att marknadsvärdet på en fastighet ska bestämmas genom en särskild värdering. Detta bör ske så snart en försäljning blir aktuell.

#### *Kommunens behov*

Som tidigare framgått får regeringen, *trots bestämmelserna i första stycket i 25 § budgetlagen*, besluta om försäljning till en kommun för samhällsbyggnadsändamål. Frågan har där tagits upp för att belysa i vilka situationer ett kommunalt företräde kan bli aktuellt. Här ska istället beskrivas hur frågan om kommunal förtur är inordnad i genomförandet av en försäljningsprocess.

Som nyss nämndes talas det i 10 § försäljningsförordningen om att de fastighetsförvaltande myndigheterna ska medverka till en samordning mellan statens långsiktiga planering av mark- och lokalbehov med kommunernas översiktsplanering. Det förutsätts att planeringen sker på ett så tidigt stadium att den framtida markdispositionen är klarlagd och en överenskommelse mellan parterna har kunnat träffas när en kommuns önskemål om att förvärva viss egendom framförs första gången. I paragrafens tredje stycke ges den fastighetsförvaltande myndigheten i uppgift att ta reda på kommunens behov av fastigheten om, som det får förstås, det saknas en kommunal översiktsplanering.

De hänsyn som ska tas till kommunens behov är inte helt tydligt reglerade. Budgetlagen ger nämligen regeringen möjlighet att besluta om försäljning till en kommun genom ett undantag från de annars gällande förutsättningarna för försäljning i 25 § 1 st. budgetlagen. Oklarheten ligger i om det endast är ifråga om fastigheter som staten inte ska fortsätta att äga som kommunen kan ges någon form av förtur eller om en kommun även kan få förvärva en fastighet som antingen behövs för statlig verksamhet eller som det finns särskilda skäl av annat slag för ett fortsatt statligt ägande.

Till det kommer att det i 10 § andra st. försäljningsförordningen talas särskilt om upplåtelse, inte försäljning, av fast egendom till en kommun. Om en sådan kommer till stånd beträffande mark som kommunen inom överskådlig framtid kan komma att behöva för samhällsbyggnadsändamål ska den fastighetsförvaltande myndigheten se till att villkoren för upplåtelsen inte försvårar en framtida överlåtelse till kommunen.

Förutom skyldigheten för den fastighetsförvaltande myndigheten att skaffa sig kännedom om kommunens behov finns i 11–13 §§ försäljningsförordningen regler om förhandsbesked till kommunen beträffande möjligheten att få köpa en fastighet för samhällsbyggnadsändamål. Det krav som ställs är att kommunen har behov av ett förhandsbesked för sin planläggning.

Ifråga om förhandsbesked tillämpas beloppsreglerna i 5–6 §§ försäljningsförordningen och om fastighetens värde överstiger dessa är det regeringen som meddelar förhandsbesked. De förberedande åtgärder om samrådsskyldighet m.m. som beskrivits ovan ifråga om försäljning ska vidtas också när det gäller förhandsbesked.

När en kommun ansöker om förhandsbesked ska behovet av den fasta egendomen styrkas genom t.ex. en översiktsplan. Det ställs krav på att till ansökan ska fogas samma handlingar som krävs för

tillstånd till expropriation, som alltså inte kan ske beträffande statens fastigheter.

Om förhandsbesked lämnas ska den förvaltande myndigheten medverka till att kommunen får ta fastigheten i sin besittning redan före köpet. En annan effekt av ett förhandsbesked är att samråds- och remissförfarandet ska inskränkas eftersom frågan om användning av fastigheten redan har avgjorts. Samma sak gäller i andra fall när det står klart att en försäljning ska ske till en kommun p.g.a. samhällsbyggnadsändamål (se 15 § försäljningsförordningen).

Ifråga om fastigheter med bostäder kompliceras saken av regleringen i 20 § försäljningsförordningen, som ger en bostadsrättsförening som till inskrivningsmyndigheten har gjort en intresseanmälan att förvärva fastigheten företräde framför den kommun som har åberopat samhällsbyggnadsändamål.

### **5.2.2 Överväganden i andra sammanhang om ansvaret för försäljningsprocessen och beloppsgränsen mellan riksdagen och regeringen**

#### *En ny organisation för fastighetsförvaltningen*

Den nuvarande ordningen innebär, som framgått av bl.a. utredningens enkätundersökning, att de allra flesta försäljningar av statens fasta egendom genomförs av någon av de fastighetsförvaltande myndigheterna. I några fall är det aktuellt med regeringens medverkan och vid ett fåtal försäljningar krävs riksdagens godkännande. Utredningens intryck är att majoriteten av alla försäljningar handläggs av ett fåtal av myndigheterna och att flertalet av de övriga helt saknar eller har endast begränsad erfarenhet av försäljningsverksamhet.

Utredningen har fortlöpande haft kontakt med Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning (Fi 2009:04), som bl.a. har i uppdrag att se över de organisatoriska förutsättningarna för fastighetsförvaltningen. Vi har då uppfattat att den andra utredningens inriktning är att det även i framtiden ska finnas en förvaltning av staten fastigheter som sker i myndighetsform. Med detta som utgångspunkt finns ett behov av att även i fortsättningen också ha ett tydligt regelverk för försäljningsverksamheten.

*Beloppsgränsen mellan riksdagen och regeringen*

Som framgått i avsnitt 2.2.2. har utredningen under vintern 2009/10 samrått även med Utredningen Översyn av budgetlagen. Detta har lett till förslag från den senare utredningen om vissa förändringar i budgetlagen. Förslagen har presenterats i betänkandet En reformerad budgetlag (SOU 2010:18). Av de två förslag som rör försäljning av statens fasta egendom rör det ena beloppsgränsen och det andra förutsättningarna för att i vissa situationer ge förtur åt kommunala intressen vid fastighetsförsäljningar.

Ifråga om beloppsgränsen redovisades behovet av att behålla en beloppsgräns även i fortsättningen samtidigt som det finns anledning att höja den nuvarande nivån från 50 miljoner kr till 75 miljoner kr.

Beloppsgränsen för i vilka situationer riksdagens godkännande krävs har i sin tur betydelse för nivån för regeringens delegation av försäljningsbeslut till de fastighetsförvaltande myndigheterna. I det avseendet har naturligtvis resultatet av den pågående översynen rörande organisationen av statens fastighetsförvaltning betydelse. I avvaktan på det utgår utredningen emellertid från den nuvarande organisationen men vill samtidigt framhålla att en förändrad organisation och ansvarsfördelning mellan de fastighetsförvaltande myndigheterna också ger anledning till förnyade överväganden rörande delegationsbestämmelser av det slag som beloppsgränserna innebär.

Utredningen Översyn av budgetlagen tog även upp frågan om vilket värde som ska användas för att avgöra i vilka situationer riksdagen ska ta ställning till en försäljning. Utredningen ansåg då att det inte finns skäl att ändra de nu gällande principerna. Därför ska riksdagen även i fortsättningen lämna sitt godkännande till alla försäljningar där köpeskillingen överstiger beloppsgränsen, oavsett om den värdering som har gjorts i ärendet låg under gränsen. Därmed kvarstår risken för fördröjningar av ett försäljningsärende som ligger nära gränsen.

## 5.3 En ny försäljningsprocess – överväganden kring förutsättningarna för försäljning

### 5.3.1 Vilka fastigheter omfattas av reglerna om försäljning?

**Utredningens förslag:** Bestämmelserna om försäljning av statens fasta egendom ska inte omfatta

1. fastigheter som är invärderade i jordfonden,
2. fjällägenheter på kronomark ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län,
3. renbetesfjällen i Jämtlands län och
4. kronotorp nedanför odlingsgränsen i de sex nordligaste länen.
5. försäljning som är förenad med rätt till hyra och återköp (s.k. fastighetsleasing) och liknande förfaranden.

Som framgår i redogörelsen i avsnitt 2.2.3. omfattar försäljningsförordningen inte alla fastigheter som staten äger. De undantag som finns gäller

1. fastigheter som är invärderade i jordfonden,
2. fjällägenheter på kronomark ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län,
3. renbetesfjällen i Jämtlands län,
4. kronotorp nedanför odlingsgränsen i de sex nordligaste länen och
5. försäljning som är förenad med rätt till hyra eller återköp (s.k. fastighetsleasing) och liknande förfaranden.

Undantagen har tillkommit för att tillgodose ett behov för staten att kunna förvärva och överlåta fastigheter för andra ändamål än statens egen verksamhet.

#### *Jordfonden*

När det till att börja med gäller fastigheterna som ingår i jordfonden så grundar det innehavet sig på att staten, som ett led i regional- och jordbrukspolitiken, vill kunna stimulera till en förbättrad och effektivare markanvändning.

Jordfondens nuvarande värde är 194 miljoner kr. Vid årsskiftet 2009/10 ägde fonden fastigheter som bestod av 518 ha åkermark och

13 979 ha skog. Av dessa fanns ca 400 ha åker och 12 000 ha skog i Dalarnas län. Jordfonden ägde också fastigheter i Stockholms, Hallands, Västra Götalands, Värmlands, Gävleborgs, Jämtlands och Västernorrlands län. Fastighetsbeståndets bokförda värde var vid årsskiftet 170 miljoner kr medan marknadsvärdet uppskattades till 290 miljoner kr.

Jordfonden förvaltas av Statens jordbruksverk och syftar till att främja utvecklingen av företag inom jord- och skogsbruk samt trädgårdsnäringen. Den ska också främja bosättning och sysselsättning i glesbygd.

Fonden har två funktioner:

- Tillgodose jordförvärvslagens syften
- Skapa en lämpligare fastighetsstruktur i omarronderingsområden

Jordförvärvslagen (1979:230) ska dels bidra till balans mellan enskilt och offentligt ägande, dels bidra till bosättning och sysselsättning i glesbygd.

Länsstyrelsen kan enligt 7 § jordförvärvslagen säga nej till förvärv som inte överensstämmer med lagens syften. Säljaren kan då begära att statens ska lösa in fastigheten (12 §). Detta sker endast vid ett fåtal tillfällen per år och då med hjälp av jordfonden.

Det är framförallt för att skapa en lämpligare fastighetsstruktur i omarronderingsområden som jordfonden har sin största praktiska tillämpning. Vilka områden det är fråga om har beslutats av regeringen. De områden som är aktuella finns i Västra Götalands, Värmlands och framförallt i Dalarnas län.

Även ifråga om omarronderingsområdena kan användningen av jordfonden aktualiseras i två olika situationer. Den första är samma situation som nämndes ovan; alltså att länsstyrelsen säger nej till en försäljning med stöd av jordförvärvslagen men då på den grunden att förvärvet inte bidrar till en bättre jordstruktur och ett effektivare jord- eller skogsbruk. I de fallen kan länsstyrelsen gå in och lösa in marken och sedan använda den för att skapa en bättre fastighetsstruktur.

I den andra situationen arbetar länsstyrelsen aktivt för att förmå fastighetsägare att medverka till en bättre struktur. Jordfonden kan då komma att användas för att åstadkomma detta.

Det är utredningens uppfattning att jordfondens funktion alltjämnt utgör skäl för att försäljningar som sker inom ramen för fonden inte heller i fortsättningen ska omfattas av den förordningsregle-

ring som styr försäljningar av statens fastigheter. Någon förändring föreslås därför inte av det undantag som finns idag.

### *Fastigheter i fjällvärlden, naturområden och andra känsliga områden*

Vad sedan gäller de fastigheter som omfattas av punkterna 2–3 i 4 § försäljningsförordningen har riksdagen tidigt angett att med hänsyn till rennäringsen och till det allmänna intresset av en orörd natur bör försäljningar ske med stor återhållsamhet. Statens fastighetsverk har upplyst att verket tillämpar undantaget på alla fastighetsförsäljningar av det aktuella slaget ovanför odlingsgränsen. I alla ärenden rörande sådana försäljningar begär fastighetsverket därför regeringens godkännande.

På ett sätt som motsvarar resonemangen kring fjällfastigheterna har det uttryckts att statens kronoholmar bara får säljas om intresset av naturvård, kulturminnesvård, friluftsliv, fiskenäringsen eller något annat allmänt intresse inte berörs. Med hänsyn till dessa uttalanden från riksdagen bör undantaget föras över till den nya förordningen för fastighetsförvaltningen.

En annan fråga rör kronotorp nedanför odlingsgränsen i de sex nordligaste länen. Dessa skiljer sig från de föregående två punkterna på det sättet att riksdagen inte har gjort några generella uttalanden om dessa fastigheter.

Kronotorp tillkom under 1900-talets början för att tillgodose kronans (statens) behov av arbetskraft i de stora skogsområdena i norra Sverige. Därför uppläts kronans mark mot att torparen var skyldig att biträda med bevakning och visst skogsarbete. Kronotorpen förekom framförallt i norrlandsläna och i Dalarna. Den fasta bebyggelsen i norrlandsläna kom ganska sent och började vid kusterna och längs dalgångarna. För att hindra en spridning västerut och en konflikt med renskötseln drogs en gräns för uppodlingen, den s.k. odlingsgränsen.

Kronotorpen förvaltades ursprungligen av Domänverket men när detta bolagiserades togs ansvaret över av först Statens fastighetsverk och sedan de berörda länsstyrelserna. Vissa kronotorp tycks ha sålts till i första hand brukarna men det finns fortfarande ett fåtal kvar som hyrs ut. Trots efterforskningar har utredningen inte kunnat få klarhet kring förekomsten av kronotorp nedanför odlingsgränsen. De uppgifter som har lämnats tyder på att det finns sådana fastigheter men i avsaknad av tillräckligt underlag anser utredningen



det nuvarande undantaget från försäljningsförordningen ska finnas kvar till vidare.

#### *Fastigheter med återköpsrätt m.m.*

Slutligen finns i punkt 5 i försäljningsförordningen fastigheter som är föremål för hyra och fastighetsleasing. Enligt vad utredningen har erfarit från de förvaltande myndigheterna tillkom det undantaget på 1980-talet och vid den tiden förekom fastighetsaffärer av det slaget. De senaste decennierna har myndigheterna inte gjort några affärer av det slaget men önskemål har trots det framförts om att undantaget från förordningen kan komma att fylla en funktion och därför bör bestå. Med anledning av det anser utredningen att undantaget för försäljningar som är kopplade till en rätt att hyra eller att få återköpa fastigheten bör finnas kvar även i den nya förordningen.

### 5.3.2 När ska en försäljning ske?

**Utredningens förslag:** Som särskilda skäl för att statens ägande av en fastighet ska bestå även om den inte längre behövs för statlig verksamhet ska även räknas om kostnaderna för sanering av fastigheten är så höga att de inte står i rimlig proportion till intäkterna vid en försäljning. Motsvarande ska också gälla om staten, på grund av oklara ansvarsförhållanden, riskerar framtida ersättningskrav.

Med den nuvarande utformningen av budgetlagen har riksdagen angett i vilka situationer regeringen får sälja en fastighet. Budgetlagen innehåller alltså ingen skyldighet utan regeringen har ett visst utrymme för att närmare överväga om en fastighet ska säljas. Enligt utredningens uppfattning är det lämpligt att denna ordning består. De riktlinjer som budgetlagen ger för fastighetsägandet framstår som tydliga men ger också ett utrymme för hänsynstagande i enskilda fall. Det gör att regeringen har möjlighet att väga statens intresse av en fastighet mot andra intressen och därefter besluta om en försäljning bör ske. Mot den bakgrunden anser utredningen inte att det finns skäl att föreslå någon reglering som ger någon annan rätt att förvärva en fastighet från staten i de fall då den fortfarande behövs eller av annat skäl bör vara kvar i statens ägo. Sådana eventuella intresse-

konflikter kan istället lösas inom ramen för de möjligheter till försäljning som budgetlagen redan ger.

Budgetlagen har utgångspunkten att fastigheter som inte längre behövs eller bara behövs i ringa omfattning för statens verksamhet ska säljas, om det inte finns särskilda skäl för ett fortsatt statligt ägande. I 8 § försäljningsförordningen lämnas exempel på vad som kan utgöra sådana särskilda skäl. Utöver dessa har utredningen uppmärksammat ytterligare omständigheter som kan utgöra skäl för ett fortsatt statligt ägande trots att fastigheten inte längre behövs för statens verksamhet. I första hand gäller det tidigare övningsområden som är belastade av oexploderad ammunition m.m. I många fall kan kostnaderna för sanering av en sådan fastighet vara så höga att det inte är skäligen att göra den investeringen enbart för att kunna avyttra fastigheten. Till det kommer svårutredda ansvarsförhållanden som i sin tur kan leda till att staten riskerar framtida ersättningskrav från en förvärvare. Sammantaget kan omständigheter av detta slag leda till bedömningen att ett fortsatt statligt ägande är lämpligare än en avyttring.

Även om en sanering av ett militärt övningsområde inte görs för att inom den närmaste tiden kunna avyttra ett markområde har staten ett långsiktigt ansvar för att reducera riskerna med oexploderad ammunition från tidigare militära övningsområden. I anslutning till det kan det vara aktuellt att överväga om förvaltningsansvaret för en fastighet som inte ska säljas ska ligga kvar eller flyttas över till en annan myndighet. I den mån fastigheten kan finansieras inom givna anslag eller med avgifter t.ex. arrendavgifter eller hyresinkomster, torde det vara en fråga av mindre vikt, om den fortsatta förvaltningen ryms inom uppdraget för den hittillsvarande myndigheten. Om däremot förvaltningen av den här typen av fastigheter skulle bli mer omfattande för en fastighetsförvaltande myndighet bör det övervägas att ge en statlig myndighet ett mer generellt bemyndigande att svara för förvaltning och vidareutveckling av fastigheter som inte längre passar för förvaltning hos den tidigare myndigheten.

Under utredningens arbete har frågan väckts om en försäljning kan bli aktuell även beträffande fastigheter som alltjämt behövs för statens verksamhet. Det har bl.a. gällt den s.k. kommunala förturens innebörd. I det sammanhanget har tanken framförts att en kommun som kan återropa ett samhällsbyggnadsändamål i vissa fall skulle ha en rätt att förvärva en fastighet från staten trots att den fortfarande behövs för statens verksamhet. I sådana situationer blir det frågan om en avvägning mellan olika intressen som kräver sådana ställ-

ningstaganden till förhållandena i det enskilda fallet som det, enligt utredningens uppfattning, är olämpligt att reglera på ett mer generellt sett. Utredningen anser därför att det även i fortsättningen bör vara regeringen som pröva frågor av det slaget.

I avsnitt 5.2. behandlas närmare turordningen mellan olika intressen i de fall då en fastighet ska säljas för att den inte längre behövs för någon statlig verksamhet. I anslutning till det väcks frågan om det finns intressen som är så starka att de bör ges företräde även till fastigheter som fortfarande behövs för statlig verksamhet och, om så skulle vara fallet, om det finns anledning att reglera detta särskilt.

När det gäller den nuvarande möjligheten att sälja en fastighet till en kommun för samhällsbyggnadsändamål har Utredningen Översyn av budgetlagen, efter samråd med denna utredning, föreslagit att en motsvarande möjlighet ska finnas kvar men att en viss förändring bör göras ifråga om för vilka ändamål en sådan försäljning får ske. Med anledning av det har också begreppet ”samhällsbyggnadsändamål” ersatts av ett krav på att förvärvet på lång sikt ska bidra till kommunens utveckling. Detta har behandlats närmare i avsnitt 2.2.

### 5.3.3 Vem ska ansvara för försäljningen?

**Utredningens förslag:** De nu gällande beloppsgränserna för delegering av befogenheten att överlåta statens fasta egendom bör föras över till den nya förordningen. För Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket bör dock beloppsgränsen höjas till 30 miljoner kronor. För Trafikverket, Luftfartsverket och Naturvårdsverket ska en uppjustering ske till 20 miljoner kronor. För övriga myndigheter som idag har rätt att besluta om försäljning ska beloppsgränsen höjas till 10 miljoner kr.

Statens fastighetsverk ska även i fortsättningen ha rätt att fatta beslut om försäljning för andra fastighetsförvaltande myndigheters räkning.

Regeringen har i försäljningsförordningen delegerat rätten att besluta om och genomföra försäljningar av statens fastigheter inom ramen för vissa beloppsgränser. Gränserna skiftar beroende på vilken av de fastighetsförvaltande myndigheterna det är fråga om. Dessa är nämligen indelade i tre kategorier med olika beloppsgränser för försäljningsbeslut.

Den högsta nivån gäller för de två myndigheter som har den största försäljningsverksamheten; Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk. De myndigheterna har rätt att besluta om försäljning av fast egendom upp till ett värde av 20 miljoner kr.

I nästa kategori finns Trafikverket, Luftfartsverket och Naturvårdsverket. För de myndigheterna är beloppsgränsen 15 miljoner kr. Slutligen har även Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Kammarkollegiet, Affärsverket svenska kraftnät samt Sveriges lantbruksuniversitet rätt att sälja en fastighet upp till ett värde av 5 miljoner kr.

Utredningen har fortlöpande haft samråd med Utredningen om statens fastighetsförvaltning och har då uppfattat att den utredningen överväger en organisation av det statliga fastighetsägandet som omfattar färre myndigheter än idag. I anslutning till det och med hänsyn till att syftet med översynen av de förordningar som idag styr fastighetsförvaltningen är att skapa en effektivare förvaltning anser utredningen att det finns skäl att koncentrera försäljningsverksamheten till endast en eller ett fåtal myndigheter.

De förslag som utredningen lämnar ställer ökade krav på hög kompetens hos de berörda myndigheterna för att målet om en effektivare förvaltning ska uppnås. Som en följd av det har en samlad försäljningsorganisation, enligt utredningens bedömning, bättre förutsättningar att tillgodose behovet av hög kompetens i försäljningsverksamheten. Det torde också förbättra möjligheterna att presentera försäljningsobjekten och bjuda ut dem till försäljning på ett sätt som kan nå fler spekulanter än vad som är fallet när varje myndighet på egen hand ska sköta detta. På så sätt kan försäljningsverksamheten utvecklas mot en större affärsmässighet.

I anslutning till det finns det skäl att framhålla de nära kopplingar som finns mellan försäljnings- och förvärvsverksamheten. Om dessa funktioner kan samlas i en gemensam organisation skulle det bidra till ytterligare förbättringar. Sett ur ett samhällsperspektiv blir verksamheten mer tillgänglig och överblickbar. För de berörda myndigheterna skulle en samordning stärka verksamhetens effektivitet och kompetens.

Om försäljningsverksamheten koncentreras till en eller ett fåtal myndigheter medan fastighetsförvaltning sker hos ett större antal påverkar det förutsättningarna för verksamheten. En sådan försäljningsorganisation bör utformas på ett sätt som i största möjliga mån skapar incitament för ett gott försäljningsresultat, både för den myndighet som ska sälja och den som lämnar över en fastighet. Detta kräver också ett gott samarbete och gemensamma ansträngningar

hos båda myndigheterna när det t.ex. gäller att ta fram information och underlag inför försäljningen och presentera detta för de tilltänkta spekulanterna. Med ett sådant samarbete ökar möjligheterna att nå ett gott försäljningsresultat och skapa en hög grad av affärs-  
mässighet i verksamheten.

En angränsande fråga rör de beloppsgränser som gäller för de av de fastighetsförvaltande myndigheterna som har rätt att sälja statens fastigheter. Som en följd av det tidigare redovisade förslaget om höjning av beloppsgränsen för regeringens möjlighet att besluta om försäljningar utan riksdagens hörande bör även beloppsgränsen för de säljande myndigheterna höjas generellt sett. Detta bör dock ske i anslutning till den pågående översynen av fastighetsförvaltningens organisation. Med tanke på den osäkerhet som för närvarande finns om hur denna kommer att se ut menar utredningen att de nuvarande beloppsgränserna i försäljningsförordningen tills vidare ska föras över till den nya förordningen.

Beloppsgränserna ska dock höjas så att Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk, som är de två myndigheter som handhar de beloppsmässigt största och till antalet flesta försäljningarna, får befogenhet att besluta om försäljningar upptill 30 miljoner kr.

Som en följd av det ska gränsen för myndigheterna i grupp II höjas till 20 miljoner kr. För de myndigheter som idag har en beloppsgräns upp till 5 miljoner kronor föreslås en höjning till 10 miljoner kr.

Avslutningsvis ska beröras det bemyndigande som Statens fastighetsverk har idag – med stöd av 6 § försäljningsförordningen – att ansvara för försäljningar för andra myndigheters räkning. Enligt detta får verket besluta om försäljningar för de fastighetsförvaltande myndigheter som inte har någon egen beslutsrätt. Verket får också besluta om försäljningar för de myndigheter som har en mer begränsad beslutsrätt.

Utredningen anser att möjligheten för Statens fastighetsverk att fatta beslut om försäljning för andra fastighetsförvaltande myndigheters räkning ska finnas kvar. Den nuvarande bestämmelsen ska därför föras över till den nya förordningen, dock med den justeringen att beloppsgränserna anpassas till de gränser som har föreslagits här.

### 5.3.4 Överföring av förvaltningsansvaret

**Utredningens förslag:** Överföring av förvaltningsansvaret för en fastighet får ske om regeringen beslutar om detta. Om överföringen sker mellan en förvaltningsmyndighet och ett affärsverk eller mellan två affärsverk ska den ske på marknadsmässiga villkor. I övriga fall ska överföringen grunda sig på fastighetens bokförda värde.

Överföring av förvaltningsansvaret kan t.ex. aktualiseras när en myndighets behov av fastigheten upphör, för att användningsområdet för fastigheten ändras eller för att myndighetens uppgift förändras. Enligt den gällande ordningen krävs det regeringens beslut för att föra över förvaltningsansvaret. Detta hänger samman med den förvaltande myndighetens uppdrag, som främst kommer till uttryck i myndighetens instruktion men också i t.ex. regleringsbrev och direkta uppdrag från regeringen. På grund av det och eftersom förändringar av uppdraget också kräver regeringens beslut är det lämpligt att regeringen ansvarar för besluten om överflyttning av förvaltningsansvaret också.

Om överföringar sker mellan myndigheter bör liksom idag överföringarna grunda sig på fastigheternas bokförda värden. Om regeringen beslutar om överföring av fast egendom till ett statligt affärsverk bör detta ske på marknadsmässiga villkor.

I flera av de fastighetsförvaltande myndigheternas regleringsbrev finns undantag från kravet på regeringens medverkan genom bemyndiganden för myndigheterna att besluta om överföring av förvaltningsansvaret. I regleringsbrevet för Statens fastighetsverk respektive Fortifikationsverket görs t.ex. undantag från kravet i 16 § förvaltningsförordningen om att det är regeringen som ska besluta om överföring av förvaltningsansvaret. Både Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket och Naturvårdsverket har bemyndigande att besluta om överföring av fastigheter till andra fastighetsförvaltande myndigheter om fastighetens marknadsvärde inte överstiger 20 miljoner kr. Det krävs att de berörda myndigheterna är överens om att överföring ska ske samt villkoren för denna.

De överföringar som sker ska årligen redovisas till regeringen i respektive verks årsredovisning.

Utredningen har övervägt att föra över dessa bemyndiganden till förordningen men har kommit fram till att det är lämpligare att den nuvarande ordningen består.

### 5.3.5 Behovet av en förtursordning

**Utredningens förslag:** Innan fast egendom som inte längre behövs för den statliga verksamheten bjuds ut till försäljning ska en kommun i vissa fall ha förtur till köp av den fasta egendomen. Även hyresgäster som bildat en bostadsrättsförening eller som hyr bostad i ett en- eller tvåfamiljshus ska ges förtur för det fall att staten avser att sälja fastigheten i fråga.

Det statliga fastighetsägandet syftar till att tillgodose det behov av tillgång till fastigheter som olika statliga verksamheter har. När några sådana behov inte längre finns blir det aktuellt att sälja en fastighet. Det är dock möjligt att det kan finnas andra intressen för en fastighet som det kan vara motiverat att prioritera innan en statligt ägd fastighet bjuds ut till försäljning. Sådana intressen bör i så fall vara av allmänt slag. I första hand kan utredningen se att det finns anledning att kunna prioritera vissa typer av kommunala behov. Innebörden av det utvecklas närmare i följande avsnitt om i vilka situationer kommuner bör ges förtur.

På samma sätt menar utredningen att den nuvarande prioriteringen av hyresgästers intresse av att kunna förvärva en bostadsfastighet bör finnas kvar.

Utredningens utgångspunkt är att försöka skapa en enklare struktur för försäljningsverksamheten. På så vis klargörs förutsättningarna för en försäljning och hur olika intressen ska vägas mot varandra. Det skulle ge en mer överskådlig men framförallt tydligare och snabbare försäljningsprocess. Utredningen bedömer att det också skulle bidra till en ökad affärsmässighet.

I försäljningsförordningen finns en rad föreskrifter om företräde för olika intressen i olika situationer. I det avseendet är förordningen svår att överskåda och utredningen har därför ambitionen att skapa en tydligare prioriteringsordning mellan dessa olika intressen. Det finns dock fortfarande ett klart behov av att kunna ge förtur åt vissa intressen innan en fastighet eventuellt bjuds ut på marknaden. De gäller i första hand den berörda kommunens intresse av att få

förvärva en fastighet för kommunens långsiktiga utveckling. Det gäller också hyresgäster och arrendatorer till bostadsfastigheter. De närmare skälen för detta redovisas nedan.

Utöver dessa intressen skulle förtur kunna övervägas även vid försäljningar till statligt ägda bolag. Frånsett att staten är ägare skiljer emellertid sig inte de statliga aktiebolagen från andra bolag. Utredningen har svårt att se att det skulle föreligga några särskilda skäl för att ge statliga bolag en generell förtur. Om en sådan situation ändå skulle föreligga anser utredningen att det i så fall är regeringen som får överväga den frågan.

### *Förtur till bostadsfastigheter*

Enligt försäljningsförordningen ges hyresgäster som bildat en bostadsrättsförening rätt till förtur för det fall att staten avser att sälja fastigheten i fråga. Motsvarande gäller hyresgäster till en- eller tvåbostadsfastigheter, med den skillnad att det i de fallen saknas krav på att det ska finnas en bostadsrättsförening eftersom det för en sådan förening krävs att det finns minst tre medlemmar.

Skälen för förtur för de som har sin bostad i en fastighet som ägs av staten är lika stora nu som när frågan tidigare har övervägts. En förtursrätt för den gruppen bör därför finnas kvar.

Enligt den nuvarande förtursordningen är det endast permanentbostäder som omfattas av en förtursrätt. Det förekommer också i relativt stor utsträckning att staten hyr ut fastigheter som används som fritidsbostäder. Ett antal sådana fastigheter finns t.ex. på militära övningsområden som är föremål för avveckling. Frågan är då om de som hyr eller arrenderar sådana fastigheter också ska ges förtur i samband med att staten ska sälja fastigheten. För en sådan förtur talar rättviseskäl som t.ex. att förhyrningen kan ha pågått under lång tid och att hyresgästen kan ha gjort investeringar på fastigheten. Mot en förtur kan bl.a. anföras risken för att enskilda gynnas i ekonomiskt hänseende på grund av svårigheten att bestämma ett marknadsmässigt pris. Ett annat skäl är att de situationer som kan berättiga till förtur bör vara så få som möjligt eftersom de utgör ett undantag från den ordning som bäst tillgodoser kravet på affärsmässighet vid försäljningar. Utredningen anser sammantaget inte att de skäl som talar för att vidga förturen för hyresgäster till bostadsfastigheter är tillräckligt starka för att införa en sådan ordning. Förturen bör där-



för även i fortsättningen endast gälla för hyresgäster och arrendatorer till fastigheter som används som permanentbostäder.

### *Kommunal förtur*

Av 25 § andra st. lagen om statsbudgeten framgår att regeringen får sälja en fastighet till en kommun om det föreligger ett samhällsbyggnadsändamål. Det gäller även om grundförutsättningarna för försäljning inte är uppfyllda. Bestämmelsen har tillämpats som en förtur för kommuner som kan påvisa samhällsbyggnadsändamål i samband med att staten ska sälja en fastighet.

Utredningen Översyn av budgetlagen presenterade i SOU 2010:18 förslag till förändringar i budgetlagen angående den kommunala förturen. Förslagen föregicks av samråd med den här utredningen. Förslaget innebar ett förtydligande av den berörda kommunens rätt till förtur vid en försäljning av en statligt ägd fastighet samt en precisering av de skäl som krävs. Med anledning av det föreslogs att begreppet samhällsbyggnadsändamål bör bytas ut mot ett krav på att det föreligger ett behov av fastigheten för kommunens långsiktiga utveckling, se avsnitt 1.3.2. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet. Utredningen utgår därför från budgetlagens nuvarande utformning och begreppet "samhällsbyggnadsändamål".

Enligt direktiven ska utredningen klargöra villkoren för kommunal förköpsrätt och därvid särskilt belysa vilka konsekvenser ett eventuellt avskaffande av kommunernas rätt till förhandsbesked skulle få.

Utredningen kan konstatera att den nuvarande möjligheten i 11 § försäljningsförordningen att en kommun kan få ett förhandsbesked om att köpa fast egendom för samhällsbyggnadsändamål inte har utnyttjats i någon större omfattning. Däremot torde det förekomma informella kontakter mellan fastighetsförvaltande myndigheter och kommuner om möjligheterna att få köpa mark och fastigheter som behövs för att stödja kommunens utveckling. Med tanke på att bestämmelsen i försäljningsförordningen om förhandsbesked inte har utnyttjats finner utredningen att en motsvarande bestämmelse inte behöver tas med i en moderniserad fastighetsförordning.

I 10 § försäljningsförordningen finns en bestämmelse som säger att en fastighetsförvaltande myndighet ska medverka till att statens långsiktiga planering av mark- och lokalbehov samordnas med kommunernas översiktsplanering. Detta bör ske på ett så tidigt stadium av planeringen att avvägningen av den framtida markdispositionen i

huvudsak är klarlagd och en principöverenskommelse är träffad mellan parterna, när en kommuns önskemål om förvärv av viss fast egendom aktualiseras.

Inte heller denna bestämmelse förefaller ha tillämpats i någon större utsträckning. Någon naturlig anknytning till översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen har knappast kunnat upprätthållas, eftersom försvarsbesluten och deras frigörelse av stora markområden och fastighetsbestånd inte annat än slumpmässigt har tidsmässigt sammanfallit med omprövningarna av den lagstyrda översiktsplaneringen.

Enligt utredningen bör samordningen mellan de fastighetsförvaltande myndigheterna och kommunerna i framtiden kunna hanteras genom regelbundna kontakter mellan myndigheterna och kommunerna. För att en kommun ska medges förtur för samhällsbyggnadsändamål bör det inte ställas krav på en antagen översiktsplan.

Däremot bör vissa krav ställas på en kommun som har intresse av att förvärva viss fast egendom för samhällsbyggnadsändamål. Kommunen måste till att börja med lämna en intresseanmälan till den myndighet som ansvarar för försäljningen. En sådan intresseanmälan ska vara politiskt förankrad. Det grundar sig på erfarenheter från tidigare försäljningsärenden av framförallt försvarsfastigheter. Det har förekommit att en intresseanmälan har gjorts av kommunala tjänstemän och att det lett till täta och ibland långvariga diskussioner med den fastighetsförvaltande myndigheten om försäljningsvillkoren. Långt senare – ibland flera år – har det sedan visat sig att kommunens beslutande organ inte står bakom den gjorda intresseanmälan. Försäljningen har då blivit fördröjd i onödan. Det är därför av stor vikt att det framgår av den intresseanmälan som lämnas att kommunstyrelsen, den ansvariga nämnden eller annat organ som har rätt att fatta beslut i frågan står bakom den.

Till sin intresseanmälan ska kommunen foga material i form av utredningar eller planeringsdokument som beskriver de skäl som kommunen vill åberopa för att utöva sin förtur. Det är på denna grund den fastighetsförvaltande myndigheten ska ta ställning om det föreligger en rätt till förtur.

För att inte fördröja myndighetens försäljning ska det också ställas upp en tidsgräns för kommunen att lämna en intresseanmälan. Med hänsyn till den säljande myndighetens skyldighet att tidigt informera om förestående försäljningar och dess skyldighet att sända intresseförfrågningar till den berörda kommunen anser utredningen att det är skäligt att kräva att kommunen ska kunna lämna sin intresse-

anmälan inom tre månader från att en förfrågan skickades från den säljande myndigheten. Från kommunalt håll har anförts att denna tid är allt för kort. Utredningens bedömning är dock att det i de flesta fall bör vara möjligt för kommunen att ta ställning till intresset av att förvärva en viss fastighet, särskilt eftersom försäljningsplanerna som regel bör vara kända en tid innan kommunen får en formell förfrågan. Till det kommer att den säljande myndigheten bör kunna lämna visst anstånd med att lämna intresseanmälan om det finns särskilda skäl för det i det enskilda ärendet.

### 5.3.6 En snabbare försäljningsprocess

**Utredningens bedömning:** En enklare och tydligare försäljningsprocess kan bidra till att förkorta försäljningstiden och skapa förutsättningar för en ökad affärsmässighet. Den ansvariga myndigheten ska fortlöpande informera om planerna för kommande försäljningar. Så snart en försäljning ska inledas ska myndigheten överväga om det kan finns skäl för förtur för t.ex. en kommun, bostadsrättsförening eller liknande. I så fall ska myndigheten ge kommunen eller motsvarande möjlighet att inom tre månader anmäla intresse för att köpa fastigheten. Om myndigheten sedan bedömer att rätt till förtur finns ska förhandlingar om försäljningen inledas. Dessa ska avslutas inom niomånader.

#### *Information om kommande försäljningar*

Ett grundläggande problem i den svenska försäljningsprocessen är den långa tidsutdräkten. En del av denna har sin förklaring i den tid som krävs för att få kännedom om och ta ställning till de intressen som kan ge förtur vid en försäljning. Det gäller särskilt kommunens ställningstagande och därefter tiden för förhandling mellan kommunen och den fastighetsförvaltande myndigheten.

För att få en snabbare och effektivare process anser utredningen att det till att börja med bör ställas krav på att den ansvariga myndigheten på ett tidigt stadium redovisar vilka försäljningar som kan komma att bli aktuella. Det är angeläget att detta sker så snart som myndighetens försäljningsplaner är tillräckligt konkreta för att det ska kunna anses vara lämpligt att offentliggöra dem. Redan idag åligger det de fastighetsförvaltande myndigheterna att fortlöpande ha en

aktuell plan för kommande försäljningar. Detta uttrycks i 14 § förvaltningsförordningen i form av ett krav på en avyttringsplan.

I Norge finns en generell förtur för kommuner att förvärva de försvarsfastigheter som staten avser att sälja. Någon prövning av kommunens skäl för ett förvärv sker inte. Av den anledningen presenterar Forsvarsbyg, som är den ansvariga myndigheten för försvarsfastigheter, i början av varje år information om kommande försäljningar under året. Det sker innan försäljningen som sådan har inletts.

Utredningen anser att den svenska försäljningsprocessen skulle effektiviseras om de ansvariga myndigheterna, liksom i Norge, offentliggör sina försäljningsplaner på ett tidigt stadium. Här skulle den avyttringsplan som varje myndighet har redan idag men som inte offentliggörs, kunna vara till nytta. I samband med att myndigheterna redovisar sina planer till regeringen årligen bör de också offentliggöras på ett sätt som är tillgängligt för alla som önskar ta del av informationen. Förslagsvis publicerar myndigheten avyttringsplanen på sin hemsida eller ännu hellre på en för alla de fastighetsförvaltande myndigheterna gemensam portal.

Eftersom avyttringsplanen ska hållas aktuell och vara uppdaterad bör den också kunna användas för att lämna löpande information om förestående försäljningar till en bredare krets. Utredningen menar att det, med utgångspunkt i avyttringsplanen, bör åligga de fastighetsförvaltande myndigheterna att fortlöpande informera om förestående försäljningar. Om avsikten att sälja en fastighet blir känd så tidigt som möjligt ger det de berörda kommunerna och andra intressenter möjlighet att vidta förberedelser för att kunna ta ställning till om det finns intresse för att förvärva den. För kommunerna och andra som kan ha rätt till förtur ger det också möjlighet att vidta förberedelser för en eventuell intresseanmälan. Sammantaget skulle ett tidigt offentliggörande av försäljningsplanerna underlätta möjligheterna att förkorta försäljningsprocessen när den sedan tar sin början.

Utredningen rekommenderar, att de fastighetsförvaltande myndigheter som avyttrar mark och fastigheter skapar en gemensam portal för att göra informationen om pågående och planerade försäljningar mer tillgänglig för dem som är intresserade av att förvärva mark och fastigheter av staten.

*Tidsfrister*

Utredningen avser inte att knyta några tidsfrister till offentliggörandet av planerna för kommande försäljningar utan det är först i nästa stadium, när en försäljning faktiskt ska inledas som detta blir aktuellt.

Det krävs då till att börja med att myndigheten omgående överväger om det kan finnas något sådant samhällsbyggnadsändamål för fastigheten som gör att kommunen eventuellt bör ges förtur. Om den förvaltande myndigheten bedömer att fastigheten i fråga kan ha ett sådant intresse ska myndigheten omedelbart ge kommunen möjlighet att inom viss tid anmäla sitt intresse för fastigheten. Med hänsyn till att försäljningsplanerna då redan bör vara kända för kommunen anser utredningen att kommunen har haft tillfälle att göra vissa överväganden och förberedelser och att det därför är rimligt att bestämma tiden för en intresseanmälan till tre månader från att kommunen fick en förfrågan.

Motsvarande resonemang kan tillämpas ifråga om de förturssituationer som kan förekomma vid försäljning av bostadsfastigheter. I de fallen ska den säljande myndigheten ge bostadsrättsföreningen eller de berörda hyresgästerna möjlighet att köpa fastigheten. Till skillnad från kommunerna är det i dessa fall inte fråga om någon prövning av skälen för en intresseanmälan. Det saknas därför anledning att bestämma en särskild tidsgräns utan den säljande myndigheten ska ge bostadsrättsföreningen respektive hyresgästerna skälig tid för att ta ställning till om de önskar utnyttja sin rätt att förvärva fastigheten.

Under tiden för intresseanmälan ska den säljande myndigheten ta fram underlag för försäljningen. Framförallt gäller det att en värdering av fastigheten ska göras men även olika sakupplysningar om fastigheten som behövs för en kommande försäljning ska tas fram. Det gäller t.ex. utdrag ur fastighetsregister, planer och fastighetskarta m.m.

Om en intresseanmälan sedan kommer in från kommunen blir myndighetens nästa uppgifter att ta ställning till den och avgöra om det föreligger rätt till förtur eller inte. Om det inte är fråga om en bostadsfastighet och kommunen inte har kunnat påvisa att fastigheten kan bidra till ett kommunalt samhällsbyggnadsändamål ska fastigheten bjudas ut till försäljning på marknaden.

Beviljar myndigheten istället förtur ska förhandlingar om villkoren för försäljningen inledas direkt. Den nuvarande ordningen innehåller ingen reglering av under hur lång tid dessa diskussioner

får pågå. Det finns därför exempel på försäljningar som har tagit flera år att genomföra. Det finns också en risk för långvariga diskussioner som till slut ändå inte leder till försäljning. Utredningen menar att det med hänsyn till detta finns anledning att begränsa möjligheterna att fördröja processen genom att låta förhandlingarna pågå utan begränsning. Det är därför rimligt att sätta upp en tidsgräns för hur lång tid parterna har till sitt förfogande innan processen går vidare. Med beaktande av att försäljningsärendenas komplexitet kan skifta bedömer utredningen att det är skäligt att föreskriva att förhandlingarna inte ska få pågå under längre tid än nio månader. Vad som sedan händer om parterna inte kommer överens om försäljningsvillkoren under denna niomånadersperiod behandlas i nästa avsnitt.

Även om försäljningar av bostadsfastigheter vanligen kan genomföras på kortare tid anser utredningen att det av praktiska skäl är lämpligt att sätta samma tidsgräns för slutförandet av dessa försäljningar.

### 5.3.7 Förhandlingarnas slutförande – tvistlösning

**Utredningens förslag:** Om parterna inte träffar avtal om överlåtelse av fastigheten inom nio månader ska fastigheten bjudas ut till försäljning. Inom den tiden kan parterna tillsammans utse en förlikningsman som värderar fastigheten samt lämnar förslag om pris och övriga villkor för försäljningen.

I de fall då en försäljning sker på grund av att en hyresgäst, en kommun eller någon annan har förtur så bjuds inte fastigheten ut på marknaden. Därmed påverkas förutsättningarna för att träffa en affärsmässig överenskommelse och erfarenheterna av genomförda försäljningar, särskilt inom försvarsområdet, visar att tidsutdräkten kan bli stor. Med den försäljningsprocess som utredningen föreslår ska en försäljning ha kommit till stånd inom nio månader från det att en kommun eller någon annan som kan åberopa förtur har erbjudits att förvärva fastigheten. Det väcker frågan om vad som ska gälla om parterna inte har kunnat slutföra affären och teckna ett bindande köpeavtal inom den uppsatta tiden.

En första fråga är om parterna ska ges möjlighet att fortsätta sina förhandlingar trots att niomånadersfristen har löpt ut. Utredningen anser att det är av stor vikt att en försäljning som grundar sig på en

förtursordning inte överskrider den tidsgräns som har satts upp. Om parterna inte har kommit överens inom den uppsatta tiden ska därför fastigheten omgående bjudas ut till försäljning. Det hindrar inte att den kommun etc som haft förtur kan delta som spekulant i den fortsatta försäljningsprocessen.

Införandet av en tidsgräns för myndigheten och kommunen att avsluta en försäljning av en fastighet som kommunen har förtur att få förvärva väcker frågan om behovet av att införa ett organ för tvistlösning. Det finns då skäl att pröva om en motsvarighet till den nämnd som övertar ansvaret i motsvarande situationer i Norge borde införas även i Sverige.

Den lösning som har valts i Norge grundar sig på erfarenheterna från en utvidgad förköpsrätt och de diskussioner som ofta uppkom i samband med denna. Detta ledde till att den ansvariga myndigheten för försäljning av försvarsfastigheter, Skifte Eiendom, i samråd med Kommunernes samverkansorgan (KS), inrättade en särskild nämnd (takstnemnd). Eftersom nämnden grundar sig på en överenskommelse saknas det en offentlig reglering av dess verksamhet.

Takstnemnden består av tre personer som yrkesmässigt ägnar sig åt fastighetsvärdering eller annan motsvarande verksamhet. Två av dessa utses av Skifte Eiendom och den tredje nomineras av KS. Skifte Eiendom är uppdragsgivare och svarar för kostnaderna för nämnden. Det gäller även kostnader för att anlita särskild sakkunskap i vissa fall. Exempel på det kan vara personer med särskild kännedom om den lokala marknaden eller en viss typ av fastigheter.

Nämndens uppgift är nämligen att göra en självständig undersökning och värdering av fastigheten och sedan till parterna lämna ett förslag om pris och övriga villkor. Förslaget kan bara antas eller förkastas och det får inte överklagas. Skifte Eiendom har på förhand förbundit sig att acceptera nämndens förslag och kommunen har fyra veckor på sig att ta ställning till förslaget. Inom den tiden måste kommunen lämna slutligt besked om kommunen vill fullfölja köpet eller ej.

Utredningen ser det som intressant att införa en opartisk nämnd som består av personer som har särskild sakkunskap om fastighetsvärdering. Det kan vara ett sätt att nå en rimlig lösning på en förhandlingssituation som parterna inte har kunnat avsluta på egen hand. En sådan nämnd skulle också kunna inrättas utan att vara förenad med en allt för stor administration. Den kan också ges en flexibel utformning som ger möjlighet att beakta vissa försäljningars särprägel.

Utredningen kan se två olika tänkbara modeller för hur en sådan nämnd skulle kunna skapas. Det första alternativet innebär, liksom den norska modellen, att nämnden inrättas på grundval av en överenskommelse mellan staten och landets kommuner. Dess närmare utformning och uppdrag får då bestämmas inom ramen för överenskommelsen. Det kommer därför inte att finnas någon reglering i lag eller förordning av nämndens befogenheter och verksamhet. Den andra modellen innebär att nämnden inrättas av regeringen eller av en myndighet som regeringen utser. Nämnden kommer då att regleras på ett mer formellt sätt och få status av statlig myndighet.

Utredningen bedömer att förtroendet för en nämnd som har sitt ursprung i en överenskommelse mellan staten och kommunerna skulle bli större än om nämnden grundade sin behörighet på ett mandat från den ena parten, dvs. staten. En sådan lösning skulle också antas öka parternas vilja och ansträngningar för att finna en förhandlingslösning eftersom nämndens inträde i försäljningsärendet sker först när det står klart att parterna har misslyckats med att hitta en överenskommelse. Å andra sidan skulle det kunna finnas ett behov av en starkare styrning av försäljningsprocessen och att ett förordningsreglerat mandat ger nämnden en starkare roll. Det kan finnas en risk för att en frivillig lösning inte är tillräcklig för att komma till rätta med de svårigheter som idag präglar försäljningsärendena och som i vissa fall leder till allt för utdragna processer.

Sammantaget menar dock utredningen att fördelar med en nämnd som grundar sig på en frivillig överenskommelse överväger de skäl som talar för en nämnd med en starkare regelstyrning.

Vid de kontakter som utredningen har haft med valda företrädare för Sveriges kommuner och landsting har det emellertid visat sig att det finns en stark skepsis till att delta i en frivillig nämnd av det slag som här har diskuterats. Det gör att utredningen ser sig föranledd att undersöka andra alternativ. Utredningen har berört möjligheten att istället inrätta en statlig nämnd för det här ändamålet. Med tanke på att det endast kan förväntas förekomma ett fåtal ärenden per år bedömer utredningen att detta skulle innebära ett allt för stort administrativt åtagande och krav på viss rättslig reglering. En sådan lösning framstår därför inte som rimlig.

En annan och enklare möjlighet kan då vara att införa en ordning med en förlikningsman som utses för att utföra en värdering och lämna förslag om ett pris och övriga försäljningsvillkor. Det är särskilt vanligt att parterna har skilda uppfattningar om fastighetens värde och vilket pris den ska åsättas. En förlikningsman kan ofta



fylla en viktig funktion genom att bidra med underlag och förslag som leder till att sådana meningsskiljaktigheter kan lösas. En förlikningsman bör därför vara en person med sakkunskap i frågor som rör fastighetsvärdering. Han eller hon bör självfallet inte heller ha någon koppling till parterna. En fördel med en sådan lösning jämfört med en fastare organisation är att olika personer kan anlitas beroende den aktuella försäljningens särskilda karaktär. Exempelvis kan det vara värdefullt med en förlikningsman som har särskild kunskap om en lokal fastighetsmarknad eller en viss typ av fastigheter.

En förutsättning för att en förlikningsman ska kunna fullgöra sitt uppdrag och bidra till att försäljningen kan slutföras är att båda parterna är positiva till att en förlikningsman anlitas. Det kan därför bara bli aktuellt med en förlikningsman när parterna är överens om detta. Det innebär att det saknas behov av särskild reglering.

Utredningen vill dock påminna om att kommunen, eller i förekommande fall bostadsrättsföreningar med förtur, och den fastighetsförvaltande myndigheten måste ha träffat avtal inom nio månader för att kommunens förtur ska gälla. Det innebär att om en förlikningsman ska anlitas av parterna måste det ske i så god tid innan tidsfristen löper ut att förlikningsmannen har möjlighet att hinna fullgöra sitt uppdrag.

### 5.3.8 Affärsmässighet

Under utredningens arbete har ett antal frågor med anknytning till begreppet "affärsmässighet" aktualiserats. En aspekt utgörs av EU:s statsstödsregler och de riktlinjer för försäljning av fast egendom som Kommissionen har tagit fram (EGT C 209, 10/07/1997). En annan anknyter till de erfarenheter och iakttagelser som finns rörande den nuvarande försäljningsverksamheten.

Utredningen besökte i september 2010 England för att ta del av erfarenheter av hur engelska försvarsmyndigheter arbetar för att återvinna så mycket som möjligt av värdet på mark och fastigheter som den engelska försvarsmakten inte längre har användning för och som därför bjuds ut till försäljning.

En grundläggande skillnad mellan England och Sverige är att kommunerna i Sverige har en starkare ställning både när det gäller planläggning och i fråga om rätten till förtur att förvärva fast egendom som staten inte längre har användning för. I England är det relativt vanligt att statliga myndigheter tar direkt kontakt med privata

företag som är intresserade av att förvärva och utveckla mark- och fastighetsbestånd. Det blir emellertid allt vanligare att både de berörda kommunerna och medborgarna kommer in i ett tidigt skede när en exploatering av ett tidigare statligt ägt område förbereds.

Det är en tydlig tendens i England att de statliga myndigheter som ansvarar för försäljningen av fast egendom i ökande utsträckning försöker öka både samhällsnyttan och affärsmässigheten i samband med försäljningar. Statliga myndigheter som säljer mark och fastigheter säkerställer att sociala bostadspolitiska ambitioner såväl som krav på hållbar utveckling blir tillgodosedda i planeringen av en exploatering.

Till en början hade myndigheterna i England begränsade ambitioner att få del i värdestegringen av den mark som såldes. Efterhand har det blivit mer regel än undantag att statliga myndigheter i försäljningsavtalen skriver in klausuler om del av vinsten i en värdestegring. Det har i praktiken kommit att innebära att de privata exploatörernas vinstmarginaler successivt har begränsats.

Utredningen fick vid sitt besök i England också klart för sig att det finns en viss kritik mot att de statliga myndigheterna ser alltför affärsmässigt och kortsiktigt på avyttringen särskilt av försvarets mark och fastighetsbestånd (In the Public Interest? Community Benefits from Ministry of Defense Disposals. The Bill Sargent Trust). Kritiken gäller särskilt att försvarsmyndigheterna enbart försöker få ut så mycket pengar som möjligt vid försäljningar av fast egendom och inte tar tillräckligt stor hänsyn till de lokala behoven av bostäder, infrastruktur och verksamhetslokaler. Utredningen kunde å andra sidan på plats se exempel på projekt där samarbetet mellan de säljande statliga myndigheterna, kommunerna och de privata exploatörerna lett till att de lokala behoven hos medborgare och företag blivit mycket väl tillgodosedda.

Enligt den nuvarande försäljningsförordningen ska försäljning av statens fasta egendom i Sverige genomföras affärsmässigt (16 §). För att fastställa egendomens marknadsvärde ska den säljande myndigheten låta beskriva och värdera den (17 §). Vid försäljning av fast egendom till en kommun för samhällsbyggnadsändamål ska pris och övriga villkor för överlåtelsen bestämmas genom förhandlingar mellan kommunen och den fastighetsförvaltande myndigheten eller en av regeringens utsedd särskild förhandlare. Om parterna inte kan enas om priset och övriga villkor, får myndigheten eller kommunen överlämna frågan till regeringen (18 §). Detta har förekommit mycket sällan.

Det finns vissa grundläggande förutsättningar för att statens fastighetsförvaltande myndigheter ska kunna uppträda affärsmässigt vid försäljning av fast egendom. Det kan exempelvis handla om kunskap om fastighetsmarknaden och alternativa användningsområden för fastigheter, kunskap om plan- och byggprocesser och kunskap om affärstekniska lösningar såsom kontraktsformuleringar.

I begreppet affärsmässighet ligger också en uppförandekod (gott affärsmannaskap) som innebär att säljaren tillämpar allmänt omfattade affäretiska regler vid marknadsföring, förhandlingar och urval av köpare. Det ligger inte inom ramen för detta utredningsuppdrag att närmare utveckla hur en professionell försäljningsorganisation inom den statliga fastighetsförvaltningen bör utformas. Men det står helt klart att försäljningsorganisationen och dess kompetens har stor betydelse för statens möjligheter att genomföra försäljningar av fast egendom på ett affärsmässigt sätt.

Även planeringen av försäljningsverksamheten har betydelse för affärsmässigheten. De myndigheter som avyttrar fast egendom bör ständigt pröva när det är lämpligt med hänsyn till situationen på fastighetsmarknaden att inleda en försäljningsprocess. Det är emellertid också väsentligt att myndigheterna inte bygger upp stora stockar av osålda fastigheter.

Ett viktigt bidrag till att öka affärsmässigheten i statens försäljningsverksamhet är att få till stånd en snabbare och effektivare process för försäljningen. Utredningen har i avsnitt 5.3.6. presenterat förslag som syftar till att åstadkomma sådana resultat. Det är, som har påpekats i detta kapitel, särskilt angeläget att kraftigt minska tiden för större försäljningar till kommuner med förtur att köpa statlig egendom.

När staten är säljare av fast egendom handlar affärsmässighet om att tillvarata statens intresset av att få så god ekonomisk utdelning som möjligt vid en försäljning. I försäljningsförordningen har affärsmässighet därför gjorts liktydigt med egendomens marknadsvärde. En komplikation i sammanhanget är emellertid att kommunen i vissa fall kan hävda samhällsbyggnadsändamål som skäl för att få förtur att köpa egendom som staten inte längre behöver för sin verksamhet. Därigenom blir affärsmässighetens innebörd i praktiken en fråga om förhandling mellan staten och den berörda kommunen. Diskussionen kommer ofta att handla om egendomens marknadsvärde. När en kommun har förtur vid en försäljning kommer egendomens värde inte att prövas på den öppna marknaden.

En kommun kan genom sin planläggning i hög grad påverka marknadsvärdet på fast egendom, särskilt markvärdena. Om en kommun i sin översiktsplanering markerar ett markområde som ett område för rekreation får det ett betydligt lägre värde än ett område som markeras som lämpligt för framtida exploatering med bostäder eller verksamhetslokaler. Det beror helt enkelt på att förväntningsvärdet ökar om det blir möjligt för enskilda exploatörer att engagera sig i en utbyggnad som genererar intäkter för de enskilda företagen.

En kommun har genom plan- och bygglagen ett stort inflytande över den framtida markanvändningen i den egna kommunen. Om det inte är fråga om ett mycket starkt riksintresse torde staten inte ha möjlighet att framtvunga en markanvändning, som visserligen leder till höga förväntningsvärden, men som kommunen motsätter sig.

Eftersom marknadsvärdet i de fall kommunen har förtur till att förvärva fast egendom av staten alltid kommer att avgöras i en förhandling mellan kommunen och den fastighetsförvaltande myndigheten är det mycket väsentligt att det görs noggranna marknadsvärderingar och att ett förtroendefullt samarbete etableras mellan kommunen och den fastighetsförvaltande myndigheten i förhandlingen om förvärvet av den statliga egendomen.

När en fastighetsförvaltande myndighet ska sälja fast egendom till en kommun uppstår frågan hur myndigheten ska agera för att få ut ett marknadsvärde på den egendom som ska säljas. I princip har myndigheten följande alternativ:

1. Egendomen kan säljas i befintligt skick i enlighet med det värde som gällande planbestämmelser ger upphov till.
2. Den fastighetsförvaltande myndigheten kan aktivt medverka i en kommunal planprocess med syfte att öka de värden som kan uppkomma till följd av en förändrad användning av statens egendom.
3. Ett tredje alternativ skulle kunna vara att den fastighetsförvaltande myndigheten gör investeringar i infrastruktur eller på annat sätt medverkar till att göra egendomen mer attraktiv.

I alternativ 1 tar staten en begränsad risk, men å andra sidan kommer en värdeökning till följd av olika typer av exploateringsförberedelser att tillfalla köparen, i det här fallet kommunen.

I alternativ 3 tar staten en ekonomisk risk genom att satsa resurser i exploateringsförberedelser, vilka sedan kan ge återbäring i form

av intäkter i samband med en exploatering. Enligt en vedertagen uppfattning ska statliga myndigheter inte ta ekonomiska risker, såvida inte detta uttryckligen ingår i myndighetsuppdraget. Det ingår inte i de nuvarande statliga fastighetsförvaltande myndigheternas uppdrag att ta ekonomiska risker med syfte att få del i framtida exploateringsvinster på egendom som staten avyttrar till kommuner. Det är annorlunda med de statliga fastighetsbolagen. Vasallen AB har exempelvis i uttryckligt uppdrag av regeringen att vidareförädla försvarsfastigheter för att hyra ut dem och senare sälja dem till privata intressenter.

Om staten har ett intresse av att i egen regi vidta åtgärder för att förädla fastigheter eller förbereda markområden för exploatering i syfte att höja egendomens värde, bör sådana åtgärder, enligt utredningens uppfattning, inte ske i myndighetsform.

Det förekommer ibland diskussioner mellan de fastighetsförvaltande myndigheterna och kommunerna om att staten ska fortsätta att äga mark som inte längre behövs för statlig verksamhet, medan kommunen planlägger marken och vidtar andra exploateringsförberedande åtgärder (alternativ 2). Tanken är att staten ska sälja marken när det finns bättre förutsättningar att göra en rättvisande marknadsvärdering av den fasta egendom som ska avyttras. Utredningen anser att denna typ av arrangemang är mindre lämpligt.

Skälet är att ett sådant förfarande kan komma att befästa problem som finns idag med mycket utdragna försäljningsprocesser. Utredningen vill i stället peka på att den fastighetsförvaltande myndigheten bör inkludera klausuler om tilläggsköpeskilling i de fall en kommunal planprocess kan förväntas leda till väsentligt ökade värden på den statliga egendomen (se vidare avsnitt 5.3.9).

För att de fastighetsförvaltande myndigheterna ska sägas agera affärsmässigt i de fall fast egendom säljs i befintligt skick till kommuner är det emellertid nödvändigt att myndigheterna så långt möjligt säkerställer att det förväntningsvärde som finns till följd av kommunens avsikter med den fasta egendomen vägs in i försäljningspriset. Om en kommun exempelvis har för avsikt att bebygga ett centralt beläget markområde med bostäder inom en nära framtid bör detta avspeglas i markpriset.

Grundprincipen bör vara att staten avyttrar fast egendom som inte behövs för den statliga verksamheten och att staten försöker åstadkomma ett försäljningspris som också tar hänsyn till det förväntade markvärdet till följd av en framtida exploatering.

Det kan emellertid finnas situationer när förutsättningarna för en försäljning ändras i grunden till följd av kommunala beslut. Hur dessa situationer ska behandlas tas upp i avsnitt 5.3.9.

### 5.3.9 Tilläggsbetalning vid värdestegring eller kortsiktig vinst?

**Utredningens förslag:** För att säkerställa att en fastighetsförsäljning sker affärsmässigt bör den myndighet som handhar försäljningen säkerställa att köparen i avtal åtar sig att betala ett tillägg till köpeskillingen om fastigheten inom viss tid säljs vidare med en betydande vinst. Detsamma bör gälla om kommunen i grunden ändrar förutsättningarna för den marknadsvärdering som gjordes innan försäljningen till kommunen. Parterna bör i avtal komma överens om tidsperiodens längd samt principerna för hur storleken på tillägget till köpeskillingen ska bestämmas.

Det normala förfarandet vid försäljningar av fast egendom till en kommun är och bör vara att försäljningspriset tar hänsyn till att det i vissa fall kan föreligga en förväntningsvärde till följd av kommunens intentioner att utnyttja ett fastighetsbestånd eller ett markområde på ett visst sätt.

Det kan också förekomma situationer när förutsättningarna för kommunens planering ändras i grunden exempelvis till följd av företagsetableringar, utan att det varit kommunens avsikt att få till stånd ett lägre marknadsvärde på statlig egendom genom att uppge en annan avsikt än den verkliga.

Det har hänt att en kommun kort tid efter det att ett avtal om köp av statlig egendom har ingåtts har sålt egendomen vidare med god förtjänst. Det har också förekommit att en kommun i samband med förhandlingen om ett förvärv av statlig egendom har uppgivit en viss intention om egendomens framtida användning, men senare beslutat om ett helt annat användningssätt.

Även om det sannolikt kommer att vara ovanligt att kommuner medvetet söker uppnå ekonomiska fördelar genom att i efterhand ändra förutsättningarna för ett förvärv finns det skäl att överväga en ordning där den säljande fastighetsförvaltande myndigheten säkerställer att statens intresse av affärsmässighet blir tillgodosedda även i sådana sällsynt förekommande situationer.

I Norge har den norska staten förutsett att det kan förekomma att en kommun med förtur får köpa en fastighet av staten men sedan säljer den vidare med god förtjänst. Därför finns det regler i den norska lagstiftningen om krav på återbetalning till staten av snabba realisationsvinster. Enligt utredningen bör det finnas sådana regler också i en moderniserad fastighetsförordning.

Det är inte helt enkelt att i efterhand fastställa när en ändrad användning av fastigheter eller markområden avviker från de avsikter som kommunen gav uttryck för när förhandlingen av försäljningsvillkoren genomfördes. Det verkar inte rimligt att förändrad markanvändning som tillkommit på grund av omständigheter som kommunen inte alls eller endast i begränsad omfattning rör över ska omfattas av en tilläggsköpeskillning. Detta bör inte heller vara fallet när det är fråga om endast begränsade skillnader i användningsområde.

Om det däremot kan beläggas att kommunen fattat beslut som innebär att de samhällsbyggnadsändamål som kommunen åberopat för sin förtur har ändrats på ett sådant sätt att marknadsvärdet på den förvärvade egendomen har ökat i väsentlig grad under en begränsad tidsperiod, bör en tilläggsköpeskillning till staten betalas ut.

Det bör vara ett ansvar för den säljande statliga myndigheten att från fall till fall bedöma om en klausul om tilläggsköpeskillning ska skrivas in i försäljningsavtalet. En sådan klausul bör beskriva inom vilken tid tilläggsköpeskillningen bör gälla samt vilka principer för hur storleken på tillägget till köpeskillningen ska bestämmas. Det torde bli aktuellt med denna typ av klausuler endast i försäljningsärenden med mer betydande ekonomiska värden och i sådana fall där det råder en osäkerhet om kommunens intentioner.

### 5.3.10 Sammanfattning av en ny försäljningsordning

I kapitlet har lämnats förslag om en effektivare och snabbare försäljningsprocess. Den innebär vissa förändringar i förhållandet till den nuvarande processen, som beskrevs i avsnitt 5.2. Som jämförelse och för att sammanfatta utredningens förslag om en ny försäljningsordning kan den beskrivas enligt följande schema:

1. Den fastighetsförvaltande myndigheten får kännedom om omständigheter som leder till bedömningen att en fastighet troligtvis inte kommer att behövas för statlig verksamhet och att det inte finns några särskilda skäl av annat slag för ett fortsatt

statligt ägande. Myndigheten ska då informera om den eventuella försäljningen

2. Om det är en bostadsfastighet ska Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen kontaktas om fastigheten kan antas ha ett kulturhistoriskt värde som behöver skyddas.
3. Finns det en förening som har gjort en intresseanmälan enligt 3 § lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt?
4. I anslutning till att den fastighetsförvaltande myndigheten kontaktar andra myndigheter för att ta reda på deras intresse för fastigheten ska även den berörda kommunen kontaktas om det finns skäl att tro att kommunen kan ha behov av fastigheten för samhällsbyggnadsändamål. Kommunen ska inom tre månader anmäla sitt intresse.
5. Om ingen intresseanmälan görs ska fastigheten bjudas ut till försäljning.
6. Om kommunen, en bostadsrättsförening eller hyresgäster gör en intresseanmälan i rätt tid ska myndigheten pröva om rätt till förtur föreligger.
7. Vid förtur ska förhandlingar om villkoren för överlåtelsen inledas direkt.
8. Om förhandlingarna inte har slutförts genom att avtal om överlåtelse har träffats inom nio månader ska fastigheten genast bjudas ut till försäljning.



## 6 Återköp av tidigare exproprierade fastigheter

### 6.1 Inledning

Utredningen har genom tilläggsdirektiv (dir. 2010:51) fått i uppdrag att även göra en genomgång av de rättsliga förutsättningarna för ett framtida ställningstagande till om en möjlighet till återköp av tidigare exproprierade fastigheter bör införas.

I direktiven framhålls ett antal frågeställningar som har koppling till ett eventuellt införande av en återköpsrätt. Bland dessa kan nämnas

- svårigheten att avgöra när ändamålet med den tidigare expropriationen har upphört,
- hur kretsen av återköpsberättigade personer ska kunna avgränsas,
- under vilken tid en sådan rätt ska gälla,
- på vilka villkor återköp ska kunna ske samt
- om en återköpsrätt ska avse endast fastigheter som har exproprierats eller också fastigheter som har tagits i anspråk på något annat sätt eller har sålts frivilligt inför utsikten av ett ianspråktagande med tvång.

Det kan också finnas anledning att beakta ändamålet med att en fastighet har tagits i anspråk och om det har skett på begäran av det allmänna eller någon enskild. Andra särskilda frågor som bör övervägas är vad som bör gälla om fastigheten efter ianspråktagandet har varit föremål för fastighetsbildning samt hur övriga tredjemansintressen ska hanteras, t.ex. i fråga om nuvarande och tidigare innehavare av särskilda rättigheter till fastigheten.

Vidare uppkommer frågor om hur en eventuell återköpsrätt ska förhålla sig till bl.a. en kommuns rätt till förtur när staten ska sälja en fastighet. Det kan också finnas skäl att överväga om en återköps-

rätt kan ges retroaktiv verkan och omfatta tidigare expropriationer m.m. eller bör gälla endast framtida ianspråktaganden.

Tilläggsuppdraget är formulerat så att utredningen ska göra en genomgång av de frågeställningar och tänkbara svårigheter som är förenade med att införa en rätt till återköp av fastigheter som tidigare har tagits i anspråk genom expropriation eller andra sådana förfoganden. Därefter ska en grundläggande analys göras av resultatet av genomgången i syfte att denna ska kunna ligga till grund för fortsatta överväganden av om en återköpsreglering bör införas och hur den i så fall närmare bör utformas. I anslutning till det ska tänkbara lösningar presenteras tillsammans med de för- och nackdelar som är förenade med olika alternativ. Några författningsförslag ska dock inte lämnas.

Om möjligt bör redovisningen även ge en bild av hur stort behovet av en återköpsreglering är. Likaså bör jämförelser göras med förekommande utländska återköpsregleringar, främst i närallgande länder.

I de följande avsnitten lämnas en beskrivning av regleringen i 1917 års expropriationslag av frågan om återlösen samt de överväganden som ledde fram till att möjligheten till återlösen inte fördes över till den nuvarande lagen, när den infördes 1972. Därefter följer en redogörelse för de motioner och utskottsbetänkanden där frågan har varit aktuell under 2000-talet. Avslutningsvis förtecknas ett antal frågor som kan vara utgångspunkt för en fortsatt diskussion.

## 6.2 Reglerna i 1917 års expropriationslag

Enligt den upphävda lagen (1917:189) om expropriation gällde för vissa fall en rätt till återlösen av exproprierad egendom. Bestämmelserna, som fanns i 68–70 §§ och hade förebilder i äldre lagstiftning och utländsk rätt, kompletterade den möjlighet som regeringen hade att meddela särskilda föreskrifter för att säkerställa att fastigheten användes för det ändamål som låg till grund för expropriationen. Återlösningsrätten kunde avse äganderätten till fastigheten eller en särskild rätt som hade upplåtits genom expropriation. Om egendomen sedan inte hade kommit till användning eller inte längre användes för det avsedda ändamålet förelåg det enligt 68 § rätt till återlösen. Det krävdes också att ändamålet var att anse som övergivet. Med det menades att det inte var tillräckligt med tillfälliga avbrott i användandet av fastigheten utan att det ändamål som expropriationen hade

skett för hade förlorat sin betydelse för gott. Slutligen förelåg återlösningsrätt även om fastigheten i väsentlig omfattning användes för annat ändamål än det avsedda.

Vid expropriation av en hel fastighet avsåg återlösningsrätten den tidigare ägaren eller hans eller hennes rättshavare. Om bara en del av en fastighet exproprierats var det ägaren av den återstående delen som hade rätt till återlösen. På samma sätt var det om expropriation skett för upplåtelse av en särskild rätt.

Rätten till återlösen kunde göras gällande under tjugo år efter att expropriationen hade fullbordats genom att talan väcktes vid domstol. Värdet vid återlösen fick, enligt 69 §, inte sättas högre än den ersättning som hade betalats när expropriationen skedde.

Om en byggnad hade uppförts eller andra kostnader lagts ner på fastigheten efter att expropriationen hade fullföljts kunde även det som hade tillförts fastigheten bli föremål för återlösen i samband med att fastigheten återlöstes. Det fanns dock ingen skyldighet att göra detta och i så fall hade ägaren rätt att inom 90 dagar föra bort det och återställa fastigheten i ursprungligt skick. I annat fall tillföll egendomen den tidigare ägaren i samband med att fastigheten återlöstes (70 §).

### **6.3 Överväganden i samband med införandet av 1972 års expropriationslag**

Den utredning som föregick den nuvarande expropriationslagen ansåg att det var angeläget att sörja för att en exproprierad fastighet verkligen användes för det angivna ändamålet. Däremot bedömde utredningen att reglerna om återlösningsrätt inte hade tillämpats i någon större omfattning och ifrågasatte därför om det fanns något egentligt behov av en sådan reglering. Utredningen menade också att en sådan ovillkorlig lösningsrätt som den som fanns i 1917 års lag behövde förenas med ett antal undantag för att kunna fungera i den nya lagstrukturen. Därför föreslogs att regeringen från fall till fall borde pröva om det fanns behov av en sådan lösningsrätt.

I en kompletterande promemoria från Justitiedepartementet uttrycktes tveksamhet om återlösningsrätten hade tillräckligt stor betydelse för att det skulle finnas skäl att behålla den ens i den form som utredningen hade föreslagit. I de fall då en expropriation hade inneburit att en del av en fastighet hade skilts från stamfastigheten och de skäl som hade legat till grund för det inte längre var aktuella,

borde det område som hade avskiljts återföras till stamfastigheten. Detta antogs dock kunna ske på frivillig väg.

I den proposition som innehåller den slutliga utformningen av den nuvarande expropriationslagen betonade regeringen att möjligheten till återlösen hade ett nära samband med rätten till expropriation för att tillgodose enskilda intressen. Eftersom expropriation endast skulle få ske "... till förmån för den som på ett betryggande sätt kan svara för att den exproprierade marken används för avsett ändamål" förutsatte regeringen en särskilt ingående prövning av enskilda sökande innan expropriation beviljades. På så sätt skulle tillräckliga garantier finnas för att sökande använde fastigheten för det angivna ändamålet. Därför menade regeringen att det inte behövdes någon återlösningsrätt som sanktion för illojalitet i tillståndsärendet.<sup>1</sup>

Nästa fråga var om återlösen istället kunde vara påkallat för att säkerställa att en exproprierad fastighet verkligen kommer till avsedd användning. Regeringen menade till att börja med att en ovillkorlig rätt till återlösen av det slag som den tidigare lagen innehöll inte var lämpligt. En första invändning var att frågan om återlösen ofta kunde tänkas uppkomma långt senare än inom den tjugårsperiod som den gällande återlösningsrätten var begränsad till. Regeringen menade också att det var nödvändigt att göra undantag för andra situationer, utan att närmare ange vilka.

I stället för en generell rätt till återlösen resonerade regeringen kring ett alternativ som gav den myndighet som lämnar tillstånd till expropriation möjlighet att samtidigt ta ställning till om ett sådant tillstånd ska vara förenat med rätt till återlösen. Även det alternativet avvisades dock; framför allt med hänvisning till att det skulle ställa krav på ganska komplicerade ersättningsregler om samtliga parterers intresse skulle kunna beaktas. Inte minst skulle det bli aktuellt i de fall då den som exproprierat hade tillfört byggnader, anläggning eller annars lagt ner kostnader på fastigheten. Ett komplicerat system skulle visserligen kunna vara motiverat om det kunde antas fylla ett väsentligt behov men regeringen bedömde att önskemål om återlösen var relativt sällsynta. I de flesta fall antogs den tidigare ägaren ha accepterat expropriationen som slutgiltig; särskilt sedan en tid har förflutit.

Expropriation som avsett en del av en fastighet framhölls som ett särskilt exempel på när det skulle kunna vara befogat att återföra

---

<sup>1</sup> Prop. 1972:109 s. 225.

ett tidigare avskilt markområde till stamfastigheten om skälen för expropriation inte längre var aktuella. Regeringen menade dock att detta borde kunna lösas genom en frivillig överenskommelse eller, i vissa fall, genom en fastighetsbildningsåtgärd. Motsvarande resonemang fördes ifråga om expropriation som skett för en särskild rätt, t.ex. servitut.

Sammanfattningsvis kom regeringen fram till att det praktiska behovet av en återlösningsrätt inte var särskilt stort med tanke på det komplicerade regelverk som detta skulle kräva. Det fanns därför inte skäl att bibehålla någon återköpsrätt i expropriationslagen. I 8 p. i övergångsbestämmelserna föreskrevs dock att de äldre bestämmelserna om lösningsrätt skulle gälla ifråga om fastigheter som exproprierats på grund av en ansökan som skett före ikraftträdandet, den 1 januari 1973. Eftersom lösningsrätten i 1917 års expropriationslag kunde göras gällande inom 20 år från att expropriationen fullbordades får det antas att frågan sedan länge är överspelad.

I stället för en återköpsrätt ansåg regeringen att den myndighet som beslutar om expropriationstillstånd borde få möjlighet att meddela särskilda föreskrifter i samband med ett sådant tillstånd för att säkerställa att den exproprierade fastigheten används för det avsedda ändamålet. I anslutning till det har länsstyrelsen, i egenskap av tillsynsmyndighet, fått ansvar för att se till att de föreskrifter som har meddelats efterföljs. Detta framgår av 3 kap. 5 § expropriationslagen.

I slutet av 1980-talet tillkom en möjlighet i 3 kap. 10 § expropriationslagen för regeringen att helt eller delvis upphäva ett expropriationstillstånd, om förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger. Bestämmelsen infördes samtidigt som möjligheten till domstolsprövning – rättsprövning – av regeringens och andra förvaltningsmyndigheters beslut i förvaltningsärenden. Det skedde för att säkerställa att Sverige fullt ut levde upp till sina åtaganden enligt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.<sup>2</sup> En förutsättning för ett upphävande är dels en anmälan från den domstol som handlägger expropriationsmålet. Det innebär att ett upphävande inte kan ske efter det att domstolsprocessen har avslutats.

Möjligheten till upphävande av expropriationstillståndet gäller oavsett om sökanden kan åberopa någon annan grund för expropria-

---

<sup>2</sup> Prop. 1987/88:69 om europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige, KU 1987/88:38, rskr 1987/88:189.

tion eller inte. Om den exproprierande anser sig ha någon annan grund för expropriation krävdes en ny ansökan på den grunden.

#### 6.4 Andra tvångsförfoganden än expropriation

Det är inte enbart med stöd av expropriationslagen som fast egendom kan tas i anspråk tvångsvis. Liknande regler om markåtkomst finns i ett flertal lagar som, liksom expropriationslagen, medger att en hel eller en del av en fastighet löses in eller att rättigheter upplåts eller begränsas. Därutöver finns det ett flertal lagar som möjliggör användningsrestriktioner för mark, ofta förenade med en inlösen-skyldighet eller -möjlighet, om ingreppet blir av alltför ingripande karaktär. En genomgång av de tvångsförfoganden där expropriationslagens ersättningsregler tillämpas finns i betänkandet Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser (SOU 2007:99).

Nedan redogör utredningen för några av de lagar där tvångsförfoganden kan komma i fråga, nämligen vid markåtkomst för ledningsrätt, gemensamhetsanläggningar, byggande av allmän väg samt byggande av järnväg. Redogörelsen ska inte ses som uttömmande utan enbart som en exemplifiering av de olika förfoganden där en återköpsrätt möjligen skulle kunna komma i fråga.

##### *Ledningsrätt, gemensamhetsanläggningar m.m.*

Genom ledningsrätt skapas rätt för en ledningsägare få disponera någon annans fastighet för att anlägga, nyttja och underhålla ledningar av olika slag. Ledningsrätt bildas vid lantmäteriförrättning enligt ledningsrättslagen (1973:1144). Den gäller utan tidsbegränsning och det krävs en ny förrättning för att den ska upphöra.

Förutsättningarna för ledningsrätt gäller ifråga om många olika slags ledningar, bl.a. för elektronisk kommunikation, starkström, vatten och avlopp samt värme (olja, gas, fjärrvärme etc). Ledningsrätt kan också upplåtas för vissa anordningar som behövs för ledningens funktion, t.ex. transformator, pumpstation, nedstigningsbrunn, stolpar och stag.

Regleringen i ledningsrättslagen innebär ingen inskränkning av möjligheterna att dra fram och behålla ledningar genom nyttjanderätts- eller servitutsavtal eller genom förfarande enligt expropriationslagen eller annan lagstiftning som möjliggör tvångsupplåtelser.

Utöver ledningsrättslagen kan nämligen mark för ledningar tvångsvis tas i anspråk enligt bestämmelserna i 2 kap. 2 och 3 §§ expropriationslagen. Det bör emellertid nämnas att det i 2 kap. 12 § expropriationslagen föreskrivs bl.a. att expropriationstillstånd inte skall meddelas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt. Av förarbetena till denna bestämmelse framgår att expropriation enbart ska användas när andra vägar att nå det avsedda målet är stängda samt att möjligheten till frivillig uppgörelse har uttömts. Ledningsrättsutredningen ansåg att detta innebär att man bör utnyttja ledningsrättslagens regler om markåtkomst innan reglerna i expropriationslagen används, dvs. att speciallag bör tillämpas framför den vidare och mera övergripande lagen på området.

På motsvarande sätt kan ledningsdragnings ske på annans mark med stöd av anläggningslagen (1973:1149). Den tillämpas beträffande gemensamt anlagda ledningar av olika slag som tillgodoser flera fastigheters behov. I 12 § ges möjlighet att ta en fastighet i anspråk för en gemensamhetsanläggning. Det kan ske såväl genom upplåtelse i form av servitut eller inlösen. Ersättningen bestäms i huvudsak på samma sätt som ersättning vid fastighetsreglering.

Det är inte möjligt att fritt välja mellan att tillämpa ledningsrättslagen eller anläggningslagen. Av 2 § andra stycket ledningsrättslagen framgår nämligen att det är anläggningslagens regler som ska tillämpas om ledningarna kan ingå i en gemensamhetsanläggning.

Det finns ytterligare exempel på lagstiftning som ger möjlighet att tvångsvis ta mark i anspråk för ledningar. Som exempel kan nämnas bestämmelsen om särskild tvångsrätt för vattenverksamhet i 28 kap. 10 § miljöbalken och mark som omfattas av koncession enligt mineralagen (1991:45).

Ledningsrätt avser vanligtvis en hel fastighet men den kan även begränsas till en del av en fastighet. Enligt en presentation på Lantmäteriverkets hemsida är enklare förvaltning och möjlighet till snabbt tillträde till marken några av huvudskälen till att ledningsägare i dag väljer ledningsrätt. Att bilda ledningsrätt är kostnadseffektivt och gäller oavsett om fastigheten byter ägare.

Vid en ledningsrättsförrättning utreds förutsättningarna för ledningsrätten. Både samhällets och enskildas intressen vägs in. För att medge ledningsrätt krävs att fördelarna är större än nackdelarna och den får inte strida mot gällande plan enligt plan- och bygglagen eller andra bestämmelser.

I huvudsak tas följande frågor upp vid förrättningen:

- Ledningsrättens omfattning
- Vad ledningsägaren får göra på fastigheten
- Vad fastighetsägaren inte får göra invid ledningen
- Tillträdet till området vid byggande, tillsyn och drift
- Vilken ersättning ledningsägaren ska betala till fastighetsägaren

Lantmäterimyndigheten försöker skapa samförståndslösningar och det är inte ovanligt att en överenskommelse redan föreligger när en ansökan om ledningsrätt görs. I andra fall fattar myndigheten beslut utan att parterna kommit överens. Lantmäterimyndighetens beslut kan överklagas till fastighetsdomstolen (fr.o.m. den 2 maj 2011 Mark- och miljödomstolen).

#### *Vägrätt och inlösen för byggande av järnväg*

En annan begränsning av en fastighetsägares möjligheter att disponera över sin fastighet är vägrätt. En sådan rätt kan uppkomma med stöd av väglagen (1971:948). Systematiskt är det fråga om en nyttjanderätt till fast egendom men av 7 kap. 4 § jordbalken framgår att jordbalkens regler om nyttjanderätt inte gäller ifråga om vägrätt.

Väglagen gäller för allmänna vägar, dvs. sådana vägar som staten eller en kommun är väghållare för. Någon egentlig prövningsprocess finns inte i väglagen utan det krav som ställs för vägrätt är att väghållaren behöver nyttja marken för väg. Förutom rätten att nyttja marken får väghållaren bestämma över markens användning så länge vägrätten består (se 30 § väglagen). Vägrätten uppkommer genom att väghållaren tar mark eller annat utrymme i anspråk med stöd av en särskild arbetsplan. Samma sak gäller om väghållaren tar över enskild väg för att denna ska bli allmän.

Fastighetsägaren har rätt till ersättning från väghållaren när vägrätt uppkommer. Ersättningen bestäms enligt samma grunder som expropriationsersättning enligt 4 kap. expropriationslagen (55 § väglagen).

Om vägen dras in upphör vägrätten automatiskt. Väghållaren är då skyldig att återställa området och förebygga att området inte lämnas i ett skick som medför störningar och olägenheter i framtiden (32 §). Det innebär att miljöaspekter ska beaktas när det avgörs vilka återställningsåtgärder som ska genomföras.

På motsvarande sätt ger lagen (1995:1649) om byggande av järnväg möjlighet att lösa in mark som behövs för att bygga järnväg för



att tillgodose allmänna transportbehov. Vid järnvägsbyggande ska ersättning betalas för de skador som uppkommer samt för inlösen. Ersättningen bestäms enligt expropriationslagens bestämmelser, förutom i vissa särskilda fall som regleras i lagen om byggande av järnväg. Eftersom det, med få undantag, är staten som äger och förvaltar det svenska järnvägsnätet gäller lagen statens ersättningsskyldighet.

## 6.5 Frågans senare behandling

Under 2000-talet har i bl.a. riksdagen väckts frågan om att skapa en återköpsrätt för tidigare fastighetsägare när staten säljer fastigheter som tidigare har exproprierats.

Ändamålsfastighetskommittén hade bl.a. i uppdrag att överväga en utvidgning av de särskilda skälen för ett fortsatt statligt ägande trots att en fastighet inte längre behövdes för statlig verksamhet. Det gällde i första hand fastigheter i skärgårdsmiljö eller som annars var av intresse för det rörliga friluftslivet. I anslutning till det berörde kommittén i sitt betänkande Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader (SOU 2004:28) också möjligheterna att införa en återköpsrätt för tidigare ägare vars fastighet hade blivit föremål för expropriation. Kommittén ansåg emellertid att eftersom en expropriation utan förbehåll innebär en total övergång av äganderätten så saknas det möjlighet att införa en återköpsrätt för tidigare markägare.<sup>3</sup>

Mot detta ställningstagande gjordes två reservationer. I bägge framfördes uppfattningen att vid en försäljning av mark som tidigare hade exproprierats borde fastigheten i första hand erbjudas till den tidigare ägaren eller dennes arvtagare. En förutsättning för ett sådant återköp skulle vara att den tidigare ägaren/arvtagarna på något sätt hade uttalat en önskan om att få köpa tillbaka fastigheten. Priset skulle i dessa fall fastställas efter indexuppräknings av den ursprungliga expropriationsersättningen.<sup>4</sup>

Senare samma år lades motioner i riksdagen med förnyade förslag om återköpsrätt enligt i huvudsak samma principer som hade anförts i de nyss nämnda reservationerna till Ändamålsfastighetskommitténs förslag.<sup>5</sup> I en av motionerna (Bo259) framfördes synpunkter beträffande tidigare ianspråktagen jordbruksmark. Synpunkterna återkom de följande två åren och rörde i huvudsak den

---

<sup>3</sup> SOU 2004:28 s. 214.

<sup>4</sup> SOU 2004:28 s. 231 och 237. Se även motion 2001/02:Fö259.

<sup>5</sup> 2004/05:Bo258 och 259 samt 2005/06:Bo287.

omständigheten att tidigare beslut om expropriation i hög grad hade gällt stora arealer jordbruksmark som då hade behövts för försvarsändamål. Till det kom ett antal överlåtelse som hade varit frivilliga men som hade skett under hot om expropriation.

I samma motion anfördes att det vore en rimligare ordning om återköpsrätt av mark som tidigare har exproprierats infördes. Den skulle innebära att om staten säljer egendom som har exproprierats ska frågan om återköp utredas. Den ursprunglige ägaren eller dennes arvtagare bör få möjlighet att återköpa egendom till ett pris som fastställs utifrån en indexuppräknings av den ursprungliga expropriationsersättningen. Det framhölls att en sådan ordning redan gäller när staten tagit mark i anspråk med vägrätt. Där ska marken i princip återgå till tidigare ägare om det allmänna vägändamålet upphör.

Bostadsutskottet behandlade motionerna under våren 2006 och uttalade förståelse för principen om återgång av exproprierade fastigheter till den tidigare ägaren, men konstaterade samtidigt att en sådan ordning ger upphov till en rad frågor. Bl.a. påpekades svårigheten att bestämma inom vilken tid ett återköp ska få ske och till vilket pris. Utskottet menade därför sammantaget att någon återköpsrätt inte borde införas.<sup>6</sup>

Året därpå behandlades ett motsvarande förslag av Civilutskottet. Även då uttrycktes en principiell förståelse för tanken om återköp men utskottet ansåg samtidigt att det fanns en rad komplicerade frågor som krävde sin lösning. Även Civilutskottet pekade på svårigheterna att avgränsa inom vilken tid ett återköp skulle få ske och vilken ersättning som i så fall skulle utgå. En särskild svårighet ansågs vara överlåtelse där expropriationslagen endast haft en indirekt betydelse. Avslutningsvis hänvisade utskottet till att den pågående översynen av expropriationslagens ersättningsbestämmelser borde avvaktas innan riksdagen tog ställning till en återköpsrätt. Även den gången avslogs motionen.<sup>7</sup>

Senast behandlas återköpsfrågan i förenklad form av Miljö- och jordbruksutskottet 2007/08. Motionen avslogs med hänvisning till att frågan hade behandlats tidigare under mandatperioden.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> 2005/06BoU s. 12.

<sup>7</sup> 2006/07CU20 s. 13 (Motion C344)

<sup>8</sup> 2007/08MJU14 s. 24.

## 6.6 Förutsättningarna för en återköpsreglering

### 6.6.1 Behovet av en möjlighet till återköp

En första fråga att överväga är om det alls finns något behov av en reglerad möjlighet för tidigare ägare att återköpa en fastighet som de tidigare ägt men som frångått dem till följd av expropriation eller någon annat liknande förfarande. Som framgick ovan antog regeringen vid införandet av expropriationslagen 1972 att intresset hos tidigare fastighetsägare inte var så stort. En förklaring till detta kan ha varit att det allmännas fastighetsinnehav hade ökat stadigt under 1900-talet och att det under 1970-talet inte var aktuellt i någon högre grad att statens behov av fastigheter skulle minska. Det var på den tiden huvudsakligen det allmänna, dvs. staten och kommunerna, som stod bakom expropriationer m.m.

Det resonemang som fördes i 1972 års proposition utgick därför från det dåvarande synsättet att en återköpsrätt antingen skulle kunna motiveras som en sanktion för ett illojalt handlande under expropriationsförfarandet eller som ett medel för att säkerställa att en fastighet verkligen användes för de ändamål som expropriationen hade avsett. Det var därför vid den tidpunkten inte lika aktuellt att överväga frågan för att behovet av en viss fastighet hade minskat eller upphört.

Från 1990-talet och framåt har framför allt statens behov av att inneha fastigheter minskat. Det gäller inte minst försvarsfastigheter till följd av de försvarsbeslut som fattats. Detta har lett till att ett antal fastigheter som tidigare använts för försvarsändamål inte längre behövs för statens verksamhet. I flera fall har detta gällt fastigheter som ursprungligen kommit i statens ägo efter expropriation. Även andra typer av fastigheter inom andra verksamhetsområden har blivit överflödiga när statens behov har minskat eller förändrats.

Denna förändring återspeglas i viss mån i de motioner och utskottsuttalanden som har förekommit i frågan under 2000-talet. I dessa har dock fokus istället primärt varit riktat mot den mer principiella tanken att rättviseskäl talar för att den som tidigare har frångått sin fastighet genom expropriation eller något annat sådant förfogande ska ha rätt att återfå fastigheten om och när syftena med tvångsåtgärden har förlorat sin betydelse och inte är aktuella längre.

Samtidigt har ansökningar om expropriationstillstånd fortsatt att komma in till regeringen. Sedan expropriationslagen trädde i kraft den 1 januari 1973 och fram till i år har regeringen prövat i vart fall

132 ansökningar, varav de flesta har bifallits. Det är visserligen vanligast att det är kommuner som är sökande men det har också förekommit ett antal ärenden där staten, genom Banverket (numera Trafikverket) har ansökt om expropriationstillstånd för infrastrukturändamål. Bland de ändamål som expropriationslagen ställer upp är det just bostadsbyggande och infrastruktur som har varit de vanligaste.<sup>9</sup>

Den delvisa avvecklingen av statens fastighetsägande under de senaste 20 åren återspeglas i de ärenden som har förekommit i riksdagen och som ger uttryck för tidigare fastighetsägares eller deras arvingars önskemål om att återfå fastigheter som tidigare tillhört dem eller deras familjer. Utredningen har också fått sådana signaler vid samtal med bl.a. Lantbrukarnas riksförbund och genom kontakter som tagits av andra personer som har intresse av detta.

De önskemål som har framförts har varit av olika karaktär. I vissa fall har tidigare ägare framställt anspråk och åberopat att de fråntagits fastigheten efter expropriation för ett visst syfte. När detta syfte inte längre är aktuellt anser de sig ha rätt att återfå fastigheten. I vissa fall har de menat att detta ska ske utan vederlag eller genom att den expropriationsersättning som de en gång erhöll själva återbetalas. I andra fall har de förklarat sig beredda att återköpa fastigheten utan att närmare ange till vilket pris eller på vilka villkor detta skulle ske.

Det förekommer även motsvarande anspråk från andra personer än de som, direkt eller indirekt, berördes av en expropriation. Det gäller t.ex. expropriationer av en del av en fastighet som användes för t.ex. jord- eller skogsbruks eller annan näringsverksamhet. Framst har det gällt markområden som i första hand behövdes för försvarets verksamhet. När de ursprungliga skälen för sådana tvångsförvärv senare tunnades ut eller helt upphörde har det förekommit att ägaren till den återstående delen av fastigheten har hävdats att de tidigare fastighetsförhållanden borde återställas genom att den exproprierade fastigheten återgår till ursprungsfastigheten. De ärendena har då inte enbart gällt frågan om att återställa tidigare förhållanden av rättviseskäl utan också att ett återställande kan bidra till en mer effektiv och rationell drift av den verksamhet som drivs på fastigheterna. I anslutning till det kan frågan uppkomma om förvärv av fastigheter som inte tidigare hört till den stamfastighet som var föremål för expropriation.

---

<sup>9</sup> En sammanställning av regeringens beslut om expropriationstillstånd under åren 1974-2010 finns Dahlsjö, Hermansson och Sjödin, Expropriationslagen – En kommentar, 3 uppl., s. 435 ff.

I anslutning till det kan också som exempel nämnas en folkhögskola som i slutet av 1960-talet överlät en del av sin mark till försvaret för att användas som skjutfält. I överlåtelsen togs in en särskild klausul om hembud. Folkhögskolan har nu uttryckt intresse för att återförvärva marken om den inte längre behövs för försvarsändamål.

En ytterligare form av anspråk på återköp utgörs av de fastigheter som tvångsvis har förvärvats för att ingå i ett naturreservat.

Sammantaget gör detta att det, enligt utredningens uppfattning, finns önskemål från framförallt privatpersoner om att få återköpa fastigheter som har frånvunnits dem genom expropriation eller på annat, motsvarande sätt. Det är olika slags fastigheter som berörs av sådana önskemål. En kategori är fastigheter i skärgårdsmiljöer där försvarets behov har upphört. Oftast är det fråga om fritidsfastigheter.

En komplikation i sammanhanget är att krav på återköp inte bara framställs beträffande tidigare exproprierade fastigheter utan att det är minst lika vanligt med sådana önskemål när det gäller fastigheter som inte har varit föremål för en formell expropriation utan som har överlåtits ”frivilligt” efter påtryckningar eller diskussioner från statens sida om dess behov.

### 6.6.2 Aspekter på en återköpsreglering

En expropriation av en fastighet innebär – till skillnad från en konfiskation – att äganderätten överförs mot ett vederlag. Detta sker i enlighet med gällande lagreglering och leder till ett sakrättsligt giltigt förvärv, om än på tvångsmässig grund. Med den utgångspunkten skulle det kunna hävdas att en möjlighet till återköp i viss mening skulle innebära att den tidigare överlåtelsen underkänns. Samtidigt kan anläggas samma synsätt som låg till grund för regleringen före 1972, att en tvångsmässig försäljning ska gå åter när de skäl som låg till grund för denna inte längre är aktuella. Ett sådant resonemang utgår från att det fanns grund för tvångsförsäljningen (expropriationen) när den skedde men att dessa skäl har bortfallit och att de tidigare förhållandena därför bör återställas.

Till detta kan föras vad som angavs i föregående avsnitt, nämligen att en möjlighet till återköp av fastigheter som tidigare har använts för jord- eller skogsbruk eller annan näringsverksamhet kan bidra till en förbättring och effektivisering av driften av den verksamhet som fortfarande pågår på ursprungsfastigheten.

De fördelar av olika slag som skulle kunna vinnas med en möjlighet för tidigare ägare att återköpa fastigheter som har frånhänts dem ger dock upphov till ett antal svårigheter som måste beaktas om en återköpsmöjlighet ska införas. Det väcker också ett antal följdfrågor av både praktisk och principiell natur. Nedan tas några frågeställningar av detta slag upp. Behandlingen gör inte anspråk på att vara uttömmande utan avspeglar enbart de överväganden som utredningen har haft möjlighet att göra inom ramen för den tid som har ställts till förfogande för uppdraget.

*Vad skulle en återköpsrätt innebära?*

I våra direktiv nämns enbart "återköp" av fastigheter som har exproprierats m.m., utan att begreppet ges någon närmare innebörd än att utredningsuppdraget "tar sikte på möjligheten att införa en rätt för den som har fråntagits sin fastighet genom expropriation eller något annat sådant förfogande att mot ersättning återfå fastigheten om ändamålet med åtgärden inte längre är aktuellt". Detta kan jämföras med den "återlösningsrätt" som gällde enligt 1917 års expropriationslag. Begreppsbildningen riskerar att skapa missförstånd om vad en "återköpsreglering" skulle kunna innebära.

*En återlösningsrätt*, likt den som fanns enligt 1917 års expropriationslag, kännetecknas av att den i sig utgör en tvångsåtgärd, dock riktad från den ursprungliga fastighetsägaren mot den tidigare tvångsförvärvaren. Annorlunda uttryckt skulle det vara fråga om en slags "återexpropriation". En sådan återlösningsrätt skulle kunna aktualiseras under olika förhållanden (jfr förutsättningarna enligt äldre lag), men skulle inte nödvändigtvis vara kopplad till att den ursprungliga tvångsförvärvaren hade beslutat sig för att avhända sig fastigheten.

*En förköpsrätt* för den ursprungliga fastighetsägaren kännetecknas av att den skulle vara knuten till att tvångsförvärvaren, eller någon senare ägare, väljer att göra sig av med fastigheten, varvid den ursprungliga fastighetsägaren har förtur till förvärv av fastigheten. En sådan förtursrätt kan kombineras med t.ex. en hembudsskyldighet till den ursprungliga fastighetsägaren.

Ytterligare *andra varianter* är tänkbara. Man kan sålunda tänka sig varianter av återköp som inte är knutna till att tvångsförvärvaren gör sig av med fastigheten. För framtida tvångsförvärv skulle man också kunna överväga någon slags svävande äganderätt, där fastigheten med automatik skulle återgå till den förre ägaren, om vissa

förutsättningar är uppfyllda. Det skulle dock föra alltför långt att här redogöra för hur ett sådant system – som skulle kräva ingående överväganden av principiell natur – skulle fungera mer i detalj.

När det nedan talas om en tänkbar återköpsreglering, används termen i bred mening utan något ställningstagande till vilken av de ovan tänkbara – eller andra möjliga – innebörder som begreppet återköp bör ha.

En fråga som utredningen återkommer till nedan är om en rätt till återköp bör ta sikte enbart på historiska expropriationer eller dylikt eller om de enbart bör avse sådana tvångsförfoganden som genomförs efter det att regler om återköp träder i kraft. Skilda överväganden gör sig gällande beträffande dessa olika fall.

*Vilka slags expropriationer eller liknande förfoganden skulle kunna ligga till grund för en återköpsrätt?*

Den tidigare regleringen och övervägandena i samband med införandet av den nuvarande expropriationslagen år 1973 gällde enbart om en återlösningsrätt skulle finnas ifråga om fastigheter som hade varit eller skulle bli föremål för expropriation. Sedan dess har emellertid fler varianter av ianspråktagande av mark med tvång än expropriation tillkommit, och formenlig expropriation förekommer numera enbart i undantagsfall. Regelmässigt sker ianspråktagande av fastigheter enligt speciallagar, vars regler om markåtkomst är avpassade för den verksamhet som lagarna är avsedda att tillgodose.

Enligt expropriationslagen och ett flertal andra lagar finns det möjlighet att under olika förutsättningar exproprieras eller lösa in hela eller delar av fastigheter. Ytterligare ett antal författningar ger möjlighet att tvångsvis upplåta (eller begränsa) rättigheter i fastigheter. Därutöver finns det möjligheter att belägga fastigheter med rådighetsinskränkande föreskrifter av olika slag. Utredningen har ovan översiktligt redogjort för några av reglerna om markåtkomst.

Rådighetsinskränkningar torde i sammanhanget inte utgöra något särskilt problem. Fastighetsägaren kvarstår i dessa fall som ägare till fastigheten, och om en rådighetsinskränkning upphävs – t.ex. för att den inte längre fyller sin funktion – kvarstår ägaren till fastigheten i sin fulla rådighet av densamma.

Utifrån förutsättningen att en rättighetsupplåtelse kan bringas till upphörande när den inte längre är behövlig (jfr redogörelsen ovan för vad som gäller enligt väglagen när en vägrätt upphör), synes inte

heller rättighetsupplåtelse utgöra något särskilt stort problem i sammanhanget. Äganderätten till marken kvarstår ju även i dessa fall i fastighetsägarens hand. Samtidigt ska det framhållas att rätten till återlösen enligt 1917 års expropriationslag avsåg även de fall där expropriation hade skett för upplåtelse av en särskild rätt.

I de fall där det har varit fråga om att tvångsvis upphäva en befintlig rättighet, torde det sällan därefter uppkomma frågor om ”återköp” eller återskapande av rättigheten. Vanligtvis torde sådana önskemål kunna tillgodoses på annat sätt (t.ex. genom en ny rättighetsupplåtelse genom befintlig lagstiftning eller på frivillig väg). Även dessa fall torde därför i återköpssammanhang kunna lämnas därhän.

Därmed kvarstår de fall där det har varit fråga om att expropriera äganderätten till eller lösa in en hel eller en del av en fastighet. I dessa fall torde det – i enlighet med vad som har framkommit i tidigare avsnitt – kunna uppkomma önskemål och ett praktiskt behov av en återköpsrätt. I dag finns det inte några andra regler för att tillgodose detta än möjligheten för den tidigare ägaren att söka rikta ett expropriationsanspråk mot den nya ägaren av marken, vilket sällan torde vara en framgångsrik väg för att återfå marken. I undantagsfall kan det tänkas att förutsättningarna enligt fastighetsbildningslagen är uppfyllda för att ägaren av en restfastighet ska kunna åstadkomma en fastighetsreglering för att på så sätt återställa de ursprungliga fastighets- och äganderättsförhållandena.<sup>10</sup>

Därmed är det inte klart att en eventuell återköpsrätt borde gälla för samtliga tänkbara expropriations- eller inlösenfall som tar sikte på äganderätten till en fastighet. En genomgång måste göras av de grunder på vilka ianspråktagande av fastigheter med tvång kan ske. Sålunda kan man t.ex. tänka sig att inte låta en återköpsrätt gälla beträffande expropriation eller inlösen med anledning av vanvård (se t.ex. 2 kap. 7 § expropriationslagen samt inlösen enligt bostadsförvaltningslagen [1977:792] och lagen [2005:875] om särskild förvaltning av elektriska anläggningar). Även andra fall kan tänkas, där en återköpsrätt framstår som mindre ömmande, även om det kan bli en grannlaga uppgift att göra avgränsningar av sådant slag.

Vidare kan det ifrågasättas om vissa ianspråktaganden av mark av mängdkaraktär, som förekommer enligt fastighetsbildningslagen eller plan- och bygglagen, bör omfattas av en återköpsrätt.

---

<sup>10</sup> Jfr prop. 1972:109 s. 129.



*”Frivilliga” försäljningar i stället för expropriation*

När det gäller fastigheter som har exproprierats ter sig en återköpsrätt vid en första anblick relativt oproblematiske. Det formliga expropriationsförfarandet gör att det i efterhand inte vållar några större svårigheter att klargöra att en fastighet har blivit föremål för expropriation och därmed ska omfattas av en återköpsrätt. Motsvarande torde gälla vid andra, likartade förfarande där en fastighet har lösts in med stöd av lag.

I de diskussioner som har förekommit framgår att det har varit vanligt, i varje fall när det gäller de fastigheter som staten har förvärvat, att försäljningar har skett frivilligt när ägaren har stått inför ”hotet” att en expropriation annars skulle bli aktuell. Även om detta i strikt mening har varit frivilliga försäljningar så har de ändå haft inslag av tvång, eftersom säljaren, på goda grunder, har kunnat anta att en överlåtelse skulle komma till stånd i vilket fall som helst. I de flesta fall kan man också utgå från att någon försäljning annars inte hade varit aktuell. Utredningen har fått kännedom om att antal försäljningar som i strikt mening är att anse som frivilliga, men där de kommit till stånd enbart för att säljaren har fått klart för sig att alternativet annars varit expropriation. Detta visar att gränsen mellan frivillighet och tvång kan vara diffus.

Frågan är om en återköpsrätt bör begränsas till fastigheter som har varit föremål för expropriation eller liknande eller om det är möjligt att finna en annan avgränsning, som innefattar de ”frivilliga tvångsförsäljningarna”? Vad beträffar de försäljningar av sådan karaktär som redan har ägt rum, skedde flertalet för relativt länge sedan. Det kan därmed vara svårt att i efterhand klarlägga på vilka grunder och hur försäljningarna genomfördes. Det kan dock tänkas fall där det är relativt klart att försäljningarna skedde mot bakgrund av att alternativet hade varit expropriation. Till exempel torde det kunna fastställas att så varit fallet då en fastighet har förvärvats för samma ändamål som andra fastigheter i närområdet, som har måst exproprieras. Åtskilliga svårigheter av beviskaraktär kan dock uppstå om man låter en återköpsrätt gälla andra fastigheter än de som har varit utsatta för formlig expropriation eller inlösen.

Samma svårighet gör sig inte gällande beträffande en återköpsreglering som enbart skulle ta sikte på framtida expropriationer och liknande. Även för framtida fall synes det i och för sig mest ändamålsenligt att begränsa återköpsrätten till formliga expropriationer och andra sådana ianspråktaganden. En sådan reglering skulle dock

kunna tänkas få betydelse även för framtida ”frivilliga” förvärv under hot om expropriation eller dylikt. Den som säljer en fastighet under sådana förhållanden kan – mot bakgrund av de lagfästa reglerna om återköp som då skulle finnas – tänkas bli benägen att ställa krav på en återköpsrätt eller liknande i överlåtelseavtalet. Möjligheten att tillåta att sådana förvärv blir ”svävande” under längre tid än två år (jfr 4 kap. 4 § JB) skulle kunna övervägas. Man får också förutsätta att staten eller en kommun som förvärvar mark i stället för att expropriera marken skulle verka för att dylika återköpsbestämmelser togs in i köpeavtalen.

#### *Objektet för en återköpsrätt*

Om en fastighet (eller en del därav) har exproprierats eller liknande och därefter kvarstår med oförändrade gränser när det blir aktuellt att göra gällande en återköpsrätt, utgör det inte några närmare svårigheter att avgöra vad som utgör objektet för återköpsrätten. Har däremot fastigheten varit föremål för någon fastighetsbildningsåtgärd, oavsett om det är fastighetsreglering eller nybildning av fastighet, kan det däremot omöjliggöra eller i varje fall kraftigt försvåra möjligheterna att definiera objektet för ett återköp. Exempelvis kan flera fastigheter ha exproprierats för att sedan genom sammanläggning bilda en ny fastighet. I ett sådant fall skulle flera tidigare ägare kunna göra anspråk på att få återköpa fastigheten. För att genomföra återköpet krävs i så fall att fastigheten genomgår klyvning eller avstyckning.

En näraliggande fråga är vad som ska gälla i fråga om fastighetsindelningen om en återköpsberättigad ägare till en restfastighet skulle få återköpa den del av fastigheten som tidigare frångick honom genom expropriationen. Denna del utgör efter expropriationen en egen fastighet, eftersom expropriationen har fastighetsbildande verkan. Ska ett återköp ha samma fastighetsbildande verkan, dvs. ska fastigheterna med någon automatik läggas samman till en fastighet vid återköpet? Och om en sådan sammanläggning i stället måste ske på fastighetsägarens initiativ, bör han då få stå för kostnaderna för detta?

*Vem skulle ha rätt till återköp?*

En annan svårighet är att klargöra vem som skulle omfattas av en rätt till återköp. 1917 års expropriationslag synes ha haft utgångspunkten att det var mer angeläget att stävja ingreppet i fastighetsförhållandena än det ingrepp som hade skett i den enskilde fastighetsägarens äganderätt.<sup>11</sup> Vid expropriation av en hel fastighet synes lagstiftaren dock – på grund av naturlig avsaknad för den tidigare ägaren eller någon annan till fastigheten efter expropriationen – ha varit nödd att begränsa återlösningsrätten till den tidigare ägaren (eller dennes rättshavare). Vid expropriation av en del av en fastighet tillkom däremot återlösningsrätten restfastighetens ägare, oavsett om han eller hon var ägare när expropriationen skedde.

Skilda hänsyn gör sig gällande. För det fall *en hel fastighet exproprieras*, saknar den tidigare ägaren därefter fast anknytning till fastigheten (låt vara att han eller hon kan ha anknytning till marken genom innehav av näraliggande fastigheter). Det är i detta fall naturligt att det är den tidigare ägaren som skulle ha rätt till återköp. För det fall ägaren var en *juridisk person*, torde det vara tämligen lätt att klarlägga vem som har rätt till återköp. Problem uppstår emellertid om den juridiska personen har förändrat skepnad genom fusion, delning eller något annat liknande förfarande. Vidare kan den juridiska personen ha upplösts genom konkurs eller likvidation eller liknande. I sådana fall uppstår svårigheter att avgöra vem som är återköpsberättigad.

Om den tidigare ägaren var en *fysisk person*, kan det uppstå svårigheter att avgöra vem som faktiskt har ägt fastigheten, i synnerhet om det är fråga om tvångsförvärv som skedde för lång tid sedan. Vad beträffar ”gamla” tvångsförvärv finns det dessutom en hög sannolikhet för att den tidigare ägaren inte längre är i livet. Den fråga som i så fall uppkommer är om den tidigare ägarens arvingar ska få överta rätten till återköp eller om det bör finnas någon form av begränsning för vilken krets av personer som ska kunna ges återköpsrätt. En rätt till återköp för arvingar kan bli svåradministrerad med tanke på den mängd intressenter som det kan bli fråga om. Detta, tillsammans med det faktum att en återköpsrätt ofta torde vara mest angelägen för den som direkt har blivit utsatt för ett egendomsingrepp, talar för någon form av begränsning av personkretsen återköpsberättigade.

---

<sup>11</sup> Jfr NJA II 1918 s. 260.

Om *en del av en fastighet exproprieras*, äger fastighetsägaren – en fysisk eller juridisk person – alltså restfastigheten. Det kan i ett sådant fall möjligen vara motiverat att begränsa återköpsrätten till de fastighetsägare som alltså har kvar restfastigheter i sin ägo (och möjligen deras arvingar, se nedan). Möjligheten finns dock i dessa fall att restfastigheten säljs eller undergår någon form av fastighetsbildning. En särskild fråga är då om återköpsrätten primärt borde vara knuten till den tidigare fastighetsägaren eller till själva restfastigheten? En tänkbar ordning skulle vara att en köpare av restfastigheten även blev återköpsberättigad och att en slags ”option” på återköp följde med äganderätten till restfastigheten. Vad som kan tala för en sådan lösning är att även den nya ägaren av restfastigheten kan ha ett önskemål om att den ursprungliga fastighetsindelningen återuppstår, t.ex. för att fastigheten därmed kan brukas på ett mer rationellt sätt (se ovan). Vad som naturligtvis talar emot en sådan lösning är att det inte är köparen av restfastigheten som en gång i tiden utsattes för expropriation eller dylikt, varför det inte synes vara särskilt angeläget att föra in en återköpsrätt även för honom eller henne. De synes samtidigt i många fall naturligt att en tidigare återköpsberättigad ägare av restfastigheten får se sin återköpsrätt utsläckt, om restfastigheten överläts till någon annan.

#### *När skulle en återköpsrätt uppkomma?*

En förutsättning för återköp måste vara att fastigheten inte längre behövs för det ändamål som den togs i anspråk för. Här bortses därmed från möjligheten att tvångsförvärvaren i stället behöver den för något annat ändamål, som också i och för sig skulle ha kunnat berättiga till expropriation eller liknande.

En indikation på att fastigheten inte längre behövs för expropriationsändamålet är att tvångsförvärvaren på något sätt avhänder sig fastigheten. En sådan försäljning (eller liknande) skulle alltså kunna utgöra en naturlig utgångspunkt för att låta en återköpsrätt inträda. Enbart en försäljning behöver dock inte innebära att expropriationsändamålet har upphört. I stället kan verksamheten på fastigheten fortlöpa med en ny huvudman. Detta gäller även om det är det allmänna som är tvångsförvärvare och på något sätt avhänder sig fastigheten. Vad gäller t.ex. expropriation av mark för tätbebyggelse enligt 2 kap. 1 § expropriationslagen framhålls det i förarbetena att

en kommun, som exproprierar, själv får avgöra om kommunen ska vara ägare till marken efter expropriationen.

En fråga som aktualiseras i sammanhanget är om en återköpsrätt bör kunna göras gällande även mot den som förvärvar av fastigheten av tvångsförvärvaren. Skilda hänsyn gör sig här gällande. En återköpsrätt skulle lätt kunna bli illusorisk, om den enbart gällde mot den ursprungliga tvångsförvärvaren och inte mot framtida ägaren av fastigheten. Samtidigt blir regleringen om återköp svårare att utforma om återköpsrätten även kan göras gällande mot den som förvärvar fastigheten i ett eller flera led efter tvångsförvärvaren. En möjlighet skulle kunna vara att införa en möjlighet eller skyldighet till anteckning i fastighetsregistret om rätten till återköp för tidigare fastighetsägare (se mer om detta nedan).

För att kunna bedöma om fastigheten inte behövs för det ändamål som den togs i anspråk för krävs att man klart kan definiera vad detta ändamål är samt klart kan fastställa att fastigheten inte behövs för ändamålet. Detta kan vara en grannlaga uppgift. Hur avgör man t.ex. om mark som såsom skyddsvärd har blivit föremål för inlösen enligt miljöbalken efter en tid alltjämt är skyddsvärd? När ska i ett sådant fall en möjlighet till återköp få utnyttjas, och bör man till skapa ett särskilt processuellt förfarande för att få till stånd en oberoende bedömning av om en återköpsrätt föreligger?

Vidare kan det bero på flera saker att fastigheten inte längre behövs för det tidigare tänkta ändamålet. Det kan vara så att tänkta användningen av fastigheten inte har påbörjats, men det kan också vara så att denna användning har påbörjats men därefter upphört. I 1917 års expropriationslag likställdes dessa situationer, och en återlösningsrätt uppkom i båda fallen under förutsättning att expropriationsändamålet var att anse som övergivet. Likväl kan man konstatera att om expropriationsändamålet faktiskt har förverkligats under någon tid så har marköverföringen fyllt ett syfte på ett helt annat sätt än om expropriationsändamålet inte alls har uppfyllts. Man skulle sålunda kunna hävda att beträffande expropriationsändamål vars bestånd är begränsade i tiden, denna omständighet har beaktats redan i tillståndsärendet om att ta marken i anspråk för detta ändamål.

Vidare kan man överväga vad som ska gälla för en fastighet som enbart i mycket liten utsträckning används för det ändamål som den har tagits i anspråk för eller där denna användning sedermera lokaliseras till enbart en begränsad del av fastigheten. I det förra fallet fanns en återlösningsmöjlighet enligt 1917 års expropriations-

lag. Frågan är emellertid om det med lätthet går att finna en lättbedömd avgränsning av vilka sådana fall som bör omfattas av en möjlighet till återköp av en fastighet eller en del därav.

*Vem skulle uppmärksamma återköpsmöjligheten?*

En fråga som är värd att fundera över är hur någon som är återköpsberättigad ska ges kännedom om att förutsättningar för ett återköp har uppkommit. Detta är en fråga som naturligtvis är nära förknippad med vilken innebörd som ett återköp ska ha (se ovan). Man kan tänka sig att ansvaret för att göra gällande återköp läggs helt på den återköpsberättigade som därmed under hela den tidsperiod inom vilken återköpsrätten kan uppkomma har att bevaka sin rätt. Detta skulle emellertid kunna innebära att möjligheten att göra gällande återköp går honom eller henne förbi, t.ex. för att en försäljning av fastigheten sker utan att saken blir uppmärksammas.

Man skulle också kunna tänka sig att låta den myndighet, kommun eller enskild som ska sälja mark som har kommit åt genom expropriation eller dylikt, utreda om en återköpsrätt föreligger för någon. Detta skulle dock potentiellt kunna vara en svår och resurskrävande uppgift, i synnerhet om återköpsrätten utsträcks till de ovan nämnda fall där den ursprungliga fastighetsägaren har sålt fastigheten mer eller mindre under hot om expropriation.

Vad beträffar en reglering som skulle innebära en rätt till återköp enbart för framtida expropriationer eller liknande förfoganden skulle man, som ovan har nämnts, kunna överväga att skriva in i fastighetsregistret att tidigare ägare kan få en rätt till återköp under viss tid. Anteckningen i fastighetsregistret skulle förenkla utformningen av en skyldighet för tvångsförvärvaren – eller senare ägare till fastigheten, om återköpsrätten ska gälla gentemot dem – att finna den återköpsberättigade och uppmärksamma honom eller henne på möjligheten till återköp. En anteckning i fastighetsregistret skulle även göra det svårare att förvärva fastigheten i god tro beträffande den omständigheten att det finns en återköpsmöjlighet.

*Borde en återköpsrätt vara begränsad till viss tid efter tvångsförvärvet?*

I 1917 års expropriationslag var rätten till återlösen begränsad till tjugo år. När detta övervägdes i förarbetena till den nuvarande expropriationslagen ansågs detta vara en allt för kort tidsperiod.

Varaktigheten av en rätt till återköp bör övervägas. När frågan tidigare har diskuterats har tidsaspekten bl.a. satts i relation till ett antagande om att tidigare ägares intresse av att återförvärva en fastighet typiskt sett blir mindre ju längre tiden har gått. Även den som tvångsvis tar i anspråk en fastighet får anses ha ett berättigat intresse av att vid något tillfälle kunna inrätta sig efter de nya ägandeförhållandena utan den begränsning i äganderätten som en återköpsrätt utgör. Rent allmänt får det anses som en viss olägenhet med äganderättsförhållanden som under lång tid är ”villkorade” av att en återköpsrätt eller liknande inte görs gällande. Här kan en jämförelse göras med fastighetsköp, där det har ansetts befogat med en begränsningsregel för hur länge som ett köps fullbordad eller bestånd får hållas svävande (se 4 kap. 4 § JB).

Av stor betydelse för den tid som en återköpsrätt skulle få göras gällande är om en återköpsrätt skulle ta sikte på tvångsförvärv som sker såväl före som efter det att en lagstiftning om återköpsrätt införs. Bortsett från de konstitutionella aspekter som finns på retroaktiv lagstiftning om återköp (se nedan), kan det beträffande historiska expropriationer eller liknande förfoganden konstateras att merparten genomfördes för tämligen länge sedan. Om en återköpsrätt ska ges ett kraftfullt genomslag skulle den därför behöva tillämpas under mycket lång tid efter tvångsförfogandet. Ytterligare en aspekt på detta är att expropriationer som genomfördes före år 1973 omfattades av den återlösenrätt under 20 år som fanns i 1917 års expropriationslag. Frågan blir därmed om det är berättigat att införa en återköpsrätt för de äldre fall där det faktiskt har funnits en återlösenrätt som inte har utnyttjats?

Om en återköpsrätt skulle införas med sikte enbart på framtida expropriationer eller liknande, skulle flera olika tidsgränser, inom vilka en återköp skulle få göras gällande, vara tänkbara. Det skulle i så fall inte heller vara otänkbart att tidsgränsen – tillsammans med övriga villkor för återköpet – fastställdes i varje enskilt fall.

Tidsfaktorn brukar också ses i samband med den ersättning som betalades i samband med expropriationen eller ett liknande förfogande (se nedan).

*Ersättning för återköpet*

I tidigare lagstiftningsärenden och i samband med behandlingen av väckta motioner har de ekonomiska villkoren för ett återköp diskuterats. 1917 års expropriationslag utgick från att det var en återbetalning av den mottagna expropriationsersättningen som skulle ske. Senare har indexuppräknningar av densamma övervägts för att beakta bl.a. de förändringar i penningvärdet som kan ha skett under den tid som förflutit. Liknande tankegångar har framförts i de motioner som har behandlats i riksdagen de senaste åren. Med anledning av det hänvisade dock Civilutskottet till den svårighet det innebär att bestämma vilken ersättning som ska utgå vid återköp. Utskottet hänvisade särskilt till den pågående översynen av expropriationslagens ersättningsbestämmelser och menade att resultatet av denna borde avvaktas innan riksdagen tog ställning till införandet av en möjlighet till återköp.

I propositionen 2009/10:162 Ersättning vid expropriation har regeringen lämnat förslag om höjningar av ersättningsnivåerna bl.a. med hänvisning till att expropriation numera främst sker för att tillgodose enskilda intressen. För att stärka äganderätten och med beaktande av att det i de flesta fall är fråga om verksamhet som bedrivs i vinstsyfte föreslås att ersättningen ska vara mer marknadsmässig och att även förväntningarna på en annan, framtida användning av fastigheten ska beaktas så länge dessa ligger inom ramen för det tillåtna användningssättet.

Tre huvudsakliga metoder för att bestämma ersättningen för ett återköp framträder som möjliga.

*Den första* vore att bestämma ersättningen som om den återköpsberättigade hade exproprierat fastigheten, dvs. ersättningen bestäms i enlighet med expropriationslagens ersättningsregler. Detta skulle ansluta till sättet för återlösen av mark i enlighet med vad som gällde före år 1973. Det skulle därmed också skapas fasta regler för ersättningsbestämningen. En komplikation i sammanhanget är dock det procentuella påslag om 25 procent på den ianspråktaga fastighetens marknadsvärde som ska göras sedan den 1 augusti 2010. Oavsett om något sådant påslag har gjorts vid det ursprungliga ianspråktagandet av marken (beroende på om det skedde före eller efter den nämnda dagen) synes det tveksamt att låta den återköpsberättigade betala ett påslag till tvångsförvärvaren. Detta skulle stå i strid med de grundläggande intentionerna bakom påslaget (se prop. 2009/10:162 s. 66 f.). Ytterligare en komplikation, i vart fall såvitt gäller de



ianspråktaganden av mark som skedde före de nu nämnda lagändringarna, är att ersättningsnivåerna har höjts även genom att den s.k. presumtionsregeln och det s.k. toleransavdraget har tagits bort (4 kap. 3 § respektive 4 kap. 2 § expropriationslagen). Det föranleder frågan varför den ursprungliga fastighetsägaren ska betala högre ersättning än vad som utgick vid det ursprungliga tvångsförvärvet. Den tidigare ersättningen skulle dock möjligen, eventuellt efter en indexuppräknings, kunna utgöra ett ”tak” för vederlaget för återköpet.<sup>12</sup>

*Den andra metoden* för att bestämma ersättningen torde vara att relatera det till marknadsvärdet, eventuellt så som detta kommer till uttryck i en konkret försäljningssituation. Detta ansluter till möjligheten att utforma återköpsrätten som en form av förköp, när marken bjuds ut till försäljning, eventuellt sedan det finns en konkret köpare som är beredd att betala ett marknadsmässigt pris för marken. Denna modell för vederlagsberäkningen skulle i praktiken innebära att den tidigare fastighetsägaren får ”köpa tillbaka marken”, likt vilken potentiell köpare som helst, dock med den skillnaden att det skulle finnas en förtur till markförvärvet.

*Den tredje metoden* skulle vara att bestämma återköpsbeloppet utifrån den ursprungliga expropriationsersättningen med uppräknings enligt något slag av index. I motsats till de två ovan nämnda metoderna skulle detta innebära att tvångsförvärvaren måste avhända sig egendomen med förlust jämfört med en marknadsmässig försäljning. Problemet uppstår främst i de situationer där marken har varit föremål för värdestegring sedan den tvångsvis togs i anspråk. Frågan är vem som bör anses berättigad till sådan värdestegring – den ursprungliga ägaren, tvångsförvärvaren eller möjligen båda efter någon slags fördelning av värdestegringen? Detta är en fråga som med styrka gör sig gällande beträffande sådana expropriationer som ägde rum före den 1 augusti 2010, då presumtionsregeln (tidigare 4 kap. 3 § expropriationslagen) upphävdes. Den regeln gav i vissa situationer möjlighet att bortse från s.k. förväntningsvärdet, vilket kunde innebära att ersättningen kunde bestämmas långt under en fastighets marknadsvärde.

Under alla omständigheter skulle det vid ersättningsbestämningen behöva tas hänsyn till sådana förändringar som marken har genomgått sedan den togs i anspråk, t.ex. i form av tillkommande bebyggelse.

---

<sup>12</sup> Jfr övervägandena i förarbetena till 1917 års expropriationslag, NJA II 1918 s. 264.

Utgångspunkten för ett återköp får antas vara att den tidigare ägaren ska återfå fastigheten i samma skick som den var i när den överläts. 1917 års expropriationslag innehöll regler för återställande av fastigheten och för vad som skulle ske med värden som hade tillförts fastigheten under den tid som expropriationen hade varat. Det är en lösning som skulle kunna vara aktuell även om av en återköpsmöjlighet skulle införas i framtiden. En utgångspunkt skulle kunna vara att ersättningen ska avse marken i ”avröjt och återställt” skick. En parallell kan dras till de regler som gäller för arrendemark, när arrendet upphör (jfr 8 kap. 21 § JB).<sup>13</sup>

En särskild fråga är hur man i en återköpssituation ska beakta den kapitalvinstbeskattning som det ursprungliga tvångsförvärvet kan ha medfört (alternativt den avdragsrätt som har uppstått vid en förlust). Om ersättningen utlöser en beskattning, kan fastighetsägaren därigenom i praktiken betas möjligheten att kapitalisera ersättningen för att på så sätt kunna finansiera ett återköp.

#### *Tidigare och tillkommande rättighetshavare*

När en fastighet tvångsvis tas i anspråk kan det innebära att vissa rättigheter i fastigheten upphör att gälla (se t.ex. 1 kap. 3 § expropriationslagen). Detta sker mot ersättning till de rättighetshavare som berörs. Man skulle kunna överväga att i en återköpssituation återskapa dessa rättigheter eller att mot ersättning upplåta dem på nytt. En sådan reglering skulle dock inte bara bli mycket krånglig, utan den skulle sannolikt inte heller svara mot något verkligt behov. För det fall det finns behov av att låta tidigare rättighetshavare ånyo få rättigheter i en fastighet, finns det sannolikt tillräckliga möjligheter att upplåta sådana rättigheter enligt befintlig lagstiftning eller genom avtal.

Efter det att fastigheten togs i anspråk med tvång kan det också ha knutits servitut, nyttjanderätter eller liknande till fastigheten. Det kan vara fråga om andra personer eller fastigheter som har rätt att använda den ianspråktagna fastigheten på något sätt. Det kan också ha tillkommit en rätt för den ianspråktagna fastigheten att använda en annan fastighet i något avseende, t.ex. föranlett av de behov som tvångsförvärvaren har haft. Det kan t.ex. vara så att expropriationen av en fastighet har kombinerats med en tvångsvis upplåtelse av en nyttjanderätt till en grannfastighet.

---

<sup>13</sup> Jfr NJA II 1918 s. 265.

Problem torde särskilt uppstå beträffande de rättigheter som i något avseende belastar den fastighet som ska återköpas. Vad ska ske med en sådan rättighet vid ett återköp? Det är vid en omedelbar anblick svårt att se efter vilka kriterier som det ska avgöras om en sådan rättighet ska bestå. Om rättigheten ska upphöra, kan man tänka sig antingen lösningen att tvångsförvärvaren ersätter innehavaren av rättigheten för förlusten alternativt lösningen att den återköpsberättigade mot ersättning får "lösa" rättigheten. Om å andra sidan rättigheten bör bestå, väcks frågan hur detta ska beaktas när ersättningen för återköpet ska bestämmas.

#### *Prövningen av återköpsrätten m.m.*

En särskild fråga är vad som ska gälla för det fall någon gör gällande en återköpsrätt, medan markens ägare för sin del bedömer att någon återköpsrätt inte föreligger. Det är alltså fråga om tvistiga fall. Om markägaren är en kommun eller myndighet, är därmed frågan om ställningstagandet att inte tillämpa ett återköpsförfarande ska kunna överprövas. Om markägaren är någon enskild, måste det övervägas om det bör inrättas en prövningsinstans såvitt gäller återköpsanspråk som inte kan lösas i godo.

Även villkoren för återköpet, inte minst ersättningsfrågan, kan tänkas bli föremål för tvist mellan parterna. Det måste övervägas hur sådana tvister ska kunna lösas.

I sammanhanget kan det påpekas att länsstyrelserna redan i dag har ett tillsynsansvar för att ett expropriationsföretag genomförs i enlighet med de villkor som har föreskrivits i expropriationstillståndet (3 kap. 5 § expropriationslagen). Länsstyrelserna har även vissa andra övergripande uppgifter under expropriationsprocessen, t.ex. vad gäller nedsättning och fördelning av expropriationsersättning. En preliminär bedömning är att länsstyrelserna därför också skulle kunna vara skickade att handha sådana frågor om återköp av exproprierad mark som nu har nämnts.

*Bestämmelser om egendomsskydd*

Enligt 2 kap. 18 § regeringsformen<sup>14</sup> är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan 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. Enbart medborgare kan åberopa detta konstitutionella egendomsskydd, dvs. det allmänna i form av staten eller kommuner torde inte omfattas.

Även artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, som utgör svensk lag, innehåller ett skydd för egendom.

Reglerna om egendomsskydd måste beaktas, om en återköpsreglering ska omfatta även sådana expropriationer m.m. som redan har ägt rum när en återköpsreglering träder i kraft. I dessa fall har egendomen övergått på tvångsförvärvaren med full äganderätt och utan förbehåll (i vart fall sedan – i förekommande fall – den tidigare återlösenrätten enligt 1917 års lag har löpt ut). I förhållande till egendom som har tvångsförvärvats – och alltså innehas av – det allmänna torde det inte föreligga några hinder att införa en återköpsrätt, eftersom det allmänna inte skyddas av 2 kap. 18 § regeringsformen. Annorlunda förhåller det sig med enskilda tvångsförvärvare. För att en återköpsreglering som inskränker deras äganderätt ska vara tillåten, måste den tillgodose angelägna allmänna intressen. Det får betraktas som oklart om en tidigare ägares intresse av att få tillbaka marken utgör ett sådant allmänt intresse i grundlagsparagrafens mening.

Här kan emellertid olika överväganden göra sig gällande beroende på återköpsregleringens karaktär (se ovan om detta). Om det är fråga om en regelrätt återlösningsrätt, måste grundlagsparagrafen beaktas fullt ut. Här kan en parallell dras till de överväganden som i olika sammanhang har gjorts beträffande det grundlagsenliga i att införa friköpsrätter för olika nyttjanderättshavare (se t.ex. prop. 1994/95:155 s. 50 f. och 2007/08:54 s. 65 f.). Om det å andra sidan skulle vara fråga om en förköpsrätt av något slag, dvs. när fastigheten ändå bjuds ut till försäljning, synes egendomsskyddet inte lägga samma hinder i vägen för en tvingande förköpsreglering. Sålunda har det t.ex. införts regler om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället när jordägaren ska sälja arrendestället (se lagen [1985:658] om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället).

---

<sup>14</sup> Paragrafen får en ny numrering och delvis ny lydelse fr.o.m. den 1 januari 2011.

En återköpsreglering som enbart tar sikte på expropriationer m.m. som sker efter det att lagstiftningen träder i kraft torde inte komma i konflikt med reglerna om egendomsskydd. I en sådan situation skulle återköpsrätten, med det förbehåll i tvångsförvärvarens äganderätt som den skulle utgöra, vara förutsebar för tvångsförvärvaren redan när denne tar marken i anspråk.

### 6.6.3 Utredningens tankar

**Utredningens bedömning:** Det finns situationer där en möjlighet till återköp av tidigare exproprierade fastigheter kan framstå som rimlig. Utredningen har pekat på omständigheter som talar för respektive mot en sådan lösning. En fördjupad genomgång behövs för att kunna ta ställning till dessa frågor. Bl.a. kan då möjligheten prövas om regeringen eller någon annan myndighet som beslutar om expropriation bör kunna meddela föreskrifter om återköpsrätt i samband med att ett expropriationstillstånd meddelas.

I anslutning till detta kan det, ifråga om statens fastigheter, finnas anledning att närmare överväga om en tidigare ägare eller annan intressent i vissa fall bör ges rätt till förtur vid en kommande försäljning. En sådan förtursrätt skulle kunna vara ett alternativ till en återköpsrätt och inordnas i de regler om försäljning som utredningen föreslår i kapitel 5.

I likhet med regleringen i 1917 års expropriationslag synes de förslag som senare har förts fram främst ha varit inriktade på att införa en rätt för tidigare ägare att återlösa en fastighet som har varit föremål för expropriation eller något liknande förvärv. Som utredningen ovan har påpekat är det inte helt klart vad en ”återköpsrätt” skulle innebära – återlösen, något slags förtur vid försäljning av marken eller något annat.

I flera fall ovan har det gjorts en distinktion mellan möjligheterna att införa en återköpsreglering för expropriations- och inlösenfall som har skett före respektive efter det att en reglering om återköp träder i kraft. En mer generell återköpsrätt skulle, som har framgått, medföra flera svårigheter framför allt såvitt gäller sådana tvångsförvärv som har skett före den nya regleringens ikraftträdande. Sådana svårigheter uppkommer bl.a. ur ett förutsägbarhetsperspektiv. För

dess fall vill utredningen likväl peka på att ett alternativ som i vart fall i viss utsträckning skulle kunna tillgodose tidigare ägares intressen. Det skulle då gälla en förtursrätt för tidigare ägare eller motsvarande i samband med att staten beslutar sig för att en fastighet ska säljas. Vidare diskuteras nedan möjligheterna att införa något slags mer ”komplett” återköpssystem för framtida expropriationsfall.

#### *En rätt till förtur vid statens försäljning av fast egendom*

Utredningen har i kap. 5 lämnat förslag om utformningen av försäljningsprocessen vid försäljningar av statens fastigheter. I samband med det föreslås att vissa intressen ska ges förtur att förvärva en fastighet som staten avser att sälja. Enligt förslaget kan förtur t.ex. lämnas för permanentboende hyresgäster om det är fråga om en bostadsfastighet samt för kommuner när det gäller fastigheter som kommunen avser att använda för samhällsbyggnadsändamål.

I de fall då försäljning blir aktuell beträffande en fastighet som ägs av staten till följd av en expropriation eller annat liknande förfarande skulle en förtur på motsvarande sätt kunna gälla för tidigare ägare. Det skulle i och för sig ställa krav på ställningstaganden beträffande flera av de svårigheter som utredningen har redogjort för i tidigare avsnitt. En sådan förtursrätt skulle inte vara knuten till statens markanvändning. Hänsyn skulle därför inte tas till om fastigheten används för det syfte som den togs i anspråk eller för något annat ändamål. Förtursrätten skulle enbart följa den allmänna principen att staten ska sälja en fastighet som inte längre behövs för statlig verksamhet.

En förturslösning skulle innebära att den aktuella fastigheten då inte kommer att bjudas ut till försäljning på sedvanligt sätt. Redan idag förekommer emellertid avsteg från detta ifråga om vissa försäljningar. Därför skulle en förtursmöjlighet kunna inordnas i det förfarande som t.ex. tillämpas gentemot hyresgäster vid försäljning av bostadsfastigheter eller kommuner när fastigheten behövs för ett samhällsbyggnadsändamål.

Det torde också finnas möjligheter att, inom ramen för vad som är tillåtet, förena en förtursrätt med andra försäljningsvillkor vad gäller ersättningen för återköpet m.m. Dock är varken de ersättningsbestämmelser som tidigare har gällt vid expropriation eller de som nu gäller utformade i anslutning till det krav på affärsmässighet som gäller vid försäljning av statens egendom, se 29 § lagen om statsbudgeten. Det

innebär att det krävs särskilda ställningstaganden rörande den ersättning som ska betalas vid ett eventuellt införande av en möjlighet till förtur.

En särskild fråga är om en förtursrätt ska vara generell och omfatta alla fastigheter som har varit föremål för expropriation etc. eller om den ska ha någon form av begränsning. Enligt utredningens uppfattning kan det finnas skäl för en avgränsning som grundar sig på att det endast är för vissa ändamål som en förtursrätt bör förekomma. Den ståndpunkten grundar sig främst på att förtur utgör ett undantag från den gängse ordningen att fastigheter ska bjudas ut till allmän försäljning för att kravet på affärsmässighet ska uppfyllas fullt ut. Förtur bör därför endast förekomma om de skäl som talar för detta klart väger tyngre än de som talar för en sedvanlig försäljning.

Bland de exempel som utredningen har redovisat finns vissa situationer som skiljer sig från de andra. Det gäller framförallt de expropriationer som har berört delar av en fastighet eller en samling av fastigheter och där det bedrivs någon form av näringsverksamhet eller motsvarande. Utredningen har t.ex. uppfattat att det har förekommit ianspråktagande av delar av jord- eller skogsbruksmark där driften av näringsverksamheten har fortsatt på den areal som återstod efter expropriationen. Ett likartat exempel är den folkhögskola som överlät en del av sin mark till försvaret för att användas som skjutfält. I samband med det togs en bestämmelse om hembud med i överlåtelseavtalet, vilket visar att parterna redan vid den tidpunkten förutsåg möjligheten att låta köpet gå åter till den ursprungliga ägaren.

Detta är två exempel på situationer där en fastighetsägare har fått stå ut med intrång i sin näringsverksamhet eller annan verksamhet men där verksamheten fortfarande bedrivs och skulle gagnas av att den fastighet som togs i anspråk kan återköpas. Det finns sannolikt ytterligare exempel på expropriationer eller liknande förvärv där liknande omständigheter talar för att den tidigare fastighetsägaren eller den nuvarande fastighetsägaren till en angränsande fastighet som delvis varit föremål för tvångsåtgärden ska få möjlighet till förtur att förvärva fastigheten. Med det som utgångspunkt bör det övervägas om en förtursreglering ska förses med ett krav på att särskilda skäl ska föreligga för att förtur ska medges.

Risken är naturligtvis att en återköpsregel med nödvändighet behöver ges sådana avgränsningar att förtursrätten därmed inte kommer att omfatta alla de ömmande fall som kan möjligen borde omfattas av en sådan reglering.

En förtur vid försäljning av statlig mark skulle kunna innebära att man kommer till rätta med flera av de situationer som har uppmärksammats i motioner i riksdagen, t.ex. med anledning av att statens markbehov för försvarsändamål har upphört. Det bör samtidigt uppmärksammas att en stor del expropriationer och inlösenfall som historiskt sett har skett i modern tid torde falla utanför en sådan reglering redan av den anledning att de har avsett ianspråktaganden som har utförts av t.ex. kommuner eller enskilda.

*En rätt till återköp beträffande framtida expropriationsfall m.m.*

En återköpsreglering som enbart tar sikte på framtida expropriationer och inlösenfall möter färre betänkligheter ur ett legalitetsperspektiv (se ovan om egendomsskyddet). Man undviker därmed också de problem som är förknippade med att behöva ta ställning till förutsättningarna vid tidigare expropriationer m.m. som har skett för länge sedan och (beträffande fall efter 1972) där någon möjlighet till återlösen inte har behövt beaktas vid ianspråktagandet.

De fall av önskemål om återköp som utredningen har fått kännedom om synes inte ha uppkommit till följd av något illojalt beteende från tvångsförvärvaren i ärendet om tillstånd till expropriation eller inlösen. Vad som i stället har hänt i de fall som utredningen har fått kännedom om är att ändrade förhållanden, som på förhand inte kunde förutses (t.ex. försvarsneddragningar), har medfört att marken blivit överflödig för staten. Det synes därför snarast vara i ljuset av möjligheten till sådana ändrade förhållanden som en återköpsreglering bör övervägas för framtida fall, inte till stävande av illojala beteenden.

Det är naturligtvis svårt att förutse vilka framtida ianspråktaganden av mark som därefter kan komma att ifrågasättas i förhållande till det ändamål som marken tas i anspråk för. Dock kan det naturligtvis inte uteslutas att det även i framtiden kan uppstå sådana fall där en återköpsreglering av något slag framstår som angelägen.

En återköpsmöjlighet som kan förutses redan vid tvångsförvärvet av marken kan tänkas få några positiva följder för markåtkomstprocessen och vad som följer därefter. Vid sidan av att utgöra medel mot eventuella illojala beteenden (se ovan) kan en sådan återköpsmöjlighet tänkas utgöra incitament för parterna att på förhand och på frivillig väg reglera villkoren för ett eventuellt återköp, för det fall marken inte längre kommer att behövas i tvångsförvärvarens



verksamhet. En återköpsreglering skulle därmed kunna fungera som en garanti mot att den som tar marken i anspråk redan på förhand ställer sig likgiltig till tidigare ägares krav på att återfå marken när ändamålet med expropriationen har förfallit. En rätt till återköp skulle även förhindra att tvångsförvärvaren i något skede av markåtkomst eller exploateringsprocessen spekulerar i den alternativa möjligheten – i förhållande till det egentliga expropriationsföretaget – att på sikt göra en vinst på marken i stället för att i en sådan situation prioritera att marken återförs till den ursprungliga fastighetsägaren.

Nackdelarna med en återköpsreglering är dock alltså de som förutsågs i förarbetena till expropriationslagen, bl.a. att den knappast skulle kunna gälla ovillkorligen i samtliga expropriations- och inlösenfall. Därutöver skulle även en återköpsreglering som tar sikte på framtida tvångsförvärv kräva ställningstaganden beträffande flertalet av de svårigheter som utredningen har behandlat ovan.

Utredningen skulle trots svårigheterna med att utforma en reglering i detalj ändå vilja skissa på några alternativa möjligheter till hur en återköpsreglering skulle kunna utformas i stort. Dessa möjligheter ansluter i viss utsträckning till de överväganden som gjordes i förarbetena beträffande möjligheterna att låta återlösenrätten enligt 1917 års expropriationslag inflyta i någon form i den då vardande nya expropriationslagen.

*En första möjlighet* skulle vara att utforma en återlösenmöjlighet som nära ansluter till motsvarande bestämmelser i 68–70 §§ i 1917 års expropriationslag. Det skulle alltså röra sig om en möjlighet till just lösen eller, med andra ord, ”återexpropriation”. Den skulle ta sikte på enbart sådana tidigare tvångsförvärv som hade skett genom formenlig expropriation eller inlösen enligt vissa andra lagar (här osagt vilka). En dylik återexpropriation skulle behöva förses med särskilda förfaranderegler, då det inte skulle vara rimligt att låta den återlösande parten genomgå en formenlig expropriationsprocess, som är tids- och resurskrävande men som också innebär att den som (åter-)exproprierar ska betala kostnaderna för expropriationsprocessen. Även de processuella reglerna för återlösen i den tidigare lagen var försedda med särregler såvitt gällde rättegångskostnadsansvaret (69 §).

Den tidigare lagstiftningen innehåller vissa lösningar på några av de svårigheter som utredningen har gått igenom i föregående avsnitt (här bortses från att den tidigare lagstiftningen även gällde återlösen av särskilda rättigheter, som hade upplåtits genom expropriation):

- När skulle en återlösenrätt inträda (lösning: om egendomen inte längre användes för eller inte hade kommit till användning för det avsedda ändamålet och ändamålet dessutom var att anse som övergivet)
- Vem som skulle vara berättigad att återlösa marken (lösning: vid expropriation av en hel fastighet den ursprungliga markägaren eller dennes rättshavare, vid expropriation av en del av en fastighet restfastighetens ägare, oavsett om denne var ägare vid expropriationen eller inte )
- Inom vilken tid återlösen skulle få ske (lösning: 20 år)
- Vilken ersättning som skulle betalas för återlösen (lösning: högst den ersättning som hade betalats vid den ursprungliga expropriationen)
- Hur nedlagda kostnader på fastigheten skulle behandlas i en återlösensituation (lösning: ungefär som vid upphörande av arrende)
- Hur ska mark som har sålts av tvångsförvärvaren hanteras (lösning: återlösenrätten synes ha kunnat inträda oavsett om marken hade blivit föremål för försäljning)
- Hur ska tvistiga frågor i samband med återlösen prövas (lösning: en talan om återlösen skedde i samma ordning som en talan om expropriation, dock med förbehåll för rättegångskostnadsfördelningen vid expropriation)
- Vilka rättigheter ska tidigare och tillkommande rättighetshavare ha i en återlösensituation och hur ska detta inverka på ersättningsbestämningen (lösning: tidigare rättighetsinnehavare synes inte ha tillgodosetts alls i en återlösensituation medan tillkommande rättighetsinnehavare synes ha behandlats på samma sätt som rättighetshavare till mark som exproprieras [dvs. om rättigheterna påverkades, synes rättighetshavarna ha fått del av återlösensättningen])

Som utredningens överväganden har påvisat är dock lösningarna i den tidigare lagstiftningen långt ifrån självklara och ger inte heller heltäckande svar på de aktuella frågeställningarna. Ytterligare djupgående överväganden skulle behövas för det fall liknande regler skulle införas på nytt, inte minst beträffande frågorna för vilka tvångsförvärv som en återlösenrätt skulle gälla och när en återlösenrätt skulle inträda. Vidare skulle ingående överväganden behövas beträffande

ersättningsfrågan med hänsyn till den nuvarande ersättningsreglerna vid expropriation bl.a. det procentuella påslag som numera ska betalas vid expropriation. Vidare ger den tidigare regleringen inte svar på bl.a. hur mark som har varit föremål för fastighetsreglering efter tvångsförvärvet ska hanteras?

Naturligtvis kan varianter av den tidigare lagstiftningen övervägas. I stället för en rätt till återlösen skulle man t.ex. kunna tänka sig att den tidigare ägaren, för det fall vissa förutsättningar är uppfyllda, får en förköpsrätt till marken vid samtliga försäljningar som sker av marken under en viss tidsperiod, t.ex. 20 år.

Ytterligare en möjlighet skulle kunna vara att möjliggöra för parterna i en expropriationsprocess att mot ersättning till fastighetsägaren avtala bort återlösenmöjligheten. En sådan tillkommande ersättning skulle kunna fungera som "plåster på såren" för den fastighetsägare som blir av med mark men hellre väljer en kontant ersättning än den ovisshet inför framtiden som följer med en eventuell kommande möjlighet att återfå marken. Även för tvångsförvärvaren skulle det kunna vara fördelaktigt att på så sätt "betala sig fri" från återlösenkrav.

*En andra möjlighet* att begrunda är att vidareutveckla de möjligheter att meddela föreskrifter i expropriationstillståndet som följer av 3 kap. 5 § expropriationslagen. Sådana föreskrifter kan i dag meddelas för att trygga att den exproprierade egendomen används för det avsedda ändamålet. Av förarbetena framgår inte närmare vad sådana föreskrifter närmare kan eller bör avse. Mot bakgrund av att man i lagens förarbeten aktivt valde att i lagen inte införa någon återlösenrätt, synes det uteslutet att med stöd av paragrafens nuvarande lydelse meddela föreskrifter som specifikt ålägger tvångsförvärvaren en skyldighet att låta den tidigare ägaren återförvärva marken.

Man kan tänka sig en utökad föreskriftsrätt som innebar att den instans som ger tillstånd till expropriation får avgöra från fall till fall om det bör meddelas föreskrifter som i praktiken medför en rätt till återköp under vissa förhållanden. Detta skulle ansluta till den möjlighet som övervägdes i förarbetena till expropriationslagen och som innebar att tillståndsmyndigheten skulle få avgöra i varje enskilt fall om en expropriation borde vara förenad med en rätt till återlösen. Ett sådant system avvisades dock i det dåvarande lagstiftningsarbetet.

En fördel med en sådan utökad föreskriftsrätt skulle vara att en återköpsmöjlighet enbart skulle behöva föreskrivas beträffande de tvångsförvärv där det typiskt sett kan tänkas finnas behov av eller

skäl för en återköpsrätt. Möjligtvis skulle man kunna urskilja vissa fastighetsägare, som kan anses ha ett mer ömmande behov av att få tillbaka sin mark än andra. Det skulle vidare kunna röra sig om sådana expropriationsföretag som har en begränsad livslängd, och där det kan förutses att marken inte längre kommer att behövas inom någon viss, överskådlig tid. Ytterligare en fördel med ett sådant system skulle vara att det redan i dag i 3 kap. 5 § expropriationslagen anvisas en tillsynsmyndighet (länsstyrelsen) över att föreskrifterna följs. Detta skulle kunna utgöra ett embryo till ett system med mer ingående uppgifter för länsstyrelsen i en återköpssituation.

En uppenbar nackdel är, som utredningen i tidigare avsnitt har påvisat, att det för varje potentiellt återköpsfall skulle behövas mycket ingående föreskrifter rörande förutsättningarna för återköp och hur återköpet skulle gå till. Visserligen skulle föreskrifterna därigenom också kunna avpassas på ett lämpligt sätt för varje särskilt fall, men det synes ändå orimligt med så detaljerade föreskrifter som det skulle bli fråga om. Föreskrifterna skulle därför rimligen behöva suppleras av regler om återköp i antingen expropriationslagen eller expropriationskungörelsen. Dessa regler skulle helt eller delvis kunna göras tillämpliga genom föreskrifter i expropriationstillståndet. Det skulle med en sådan modell finnas möjligheter att med avvikelser från de lag- eller förordningsfästa reglerna ”skräddarsy” återköpsregler för varje särskilt fall. Man kommer dock inte heller med detta system bort från de svåra ställningstaganden som måste göras beträffande de problem som utredningen har behandlat i föregående avsnitt.

Det bör framhållas att föreskriftsrätten enligt 3 kap. 5 § expropriationslagen enbart gäller vid formenlig expropriation och att motsvarande bestämmelser därför skulle behöva föras in även i andra lagar om tvångsförvärv.

#### *Avslutande synpunkter*

Sammanfattningsvis vill utredningen framhålla följande när det gäller en rätt till återköp beträffande framtida expropriationsfall.

Det kan finnas situationer när det förefaller rimligt att den som får sin egendom exproprierad har en rätt till återköp när egendomen inte längre behövs för det ändamål som expropriationen avsåg. Det är emellertid mycket komplicerat att skapa ett regelverk som helt täcker in alla förutsättningar som bör gälla för hur en sådan återköpsrätt ska kunna aktualiseras och utövas.

Dessutom förefaller det osannolikt att ett sådant regelverk skulle uppfattas som rättvist av alla berörda; det finns en risk för att en stor grupp personer som har fått sin egendom exproprierad även fortsättningsvis skulle känna sig orättvist behandlade. Frågan är om det är meningsfullt att konstruera ett regelverk som slutligen kommer att gälla ett mycket begränsat antal fall.

Utredningen vill ändå peka på att ett fördjupat analysarbete skulle kunna ge ytterligare information om möjliga framkomstvägar. Det vore av särskilt intresse att utreda om regeringsbeslut om expropriation bör innehålla föreskrifter om återköpsmöjligheter.

## 7 Konsekvenser av förslagen

I kommittéförordningen (1998:1474) anges att förslagen i ett utredningsbetänkande ska innehålla kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar i en rad olika avseenden (14–16 §). Utredningens bedömning är att förslagen i detta betänkande har konsekvenser främst vad gäller statens intäkter, förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen och arbetet med en ekologiskt hållbar utveckling.

Den viktigaste utgångspunkten för utredningens överväganden har varit att lämna förslag som leder till en effektivare förvaltning av statens fastigheter. Genom att i en moderniserad förordning om förvaltningen av statens egendom tydligt ange att såväl investeringsverksamheten som driften och underhållet av statens fastigheter ska syfta till ekonomisk effektivitet vill utredningen markera att hushållningen med ekonomiska resurser i statens fastighetsförvaltande myndigheter behöver förbättras.

När det gäller investeringarna föreslås bl.a. att investeringar inte ska göras om det är möjligt att tillgodose verksamhetsbehovet genom införhyrning. Vidare föreslås att en analys ska göras av kostnaderna för en byggnads livslängd innan ett beslut om en investering får fattas samt att den verksamhet som investeringen avser kan förväntas pågå under så lång tid att det står i rimlig proportion till investeringens storlek. Utredningen föreslår också att de investeringar som görs så långt som möjligt bör innebära att fastigheten ska kunna användas för andra ändamål än de som investeringen avser.

Vad gäller drift och underhåll betonas betydelsen av att vidmakthålla eller återställa fastigheternas funktion. De fastighetsförvaltande myndigheterna ska enligt förslaget till ny fastighetsförordning även ha ansvar för att följa upp kostnadsutvecklingen och vidta åtgärder som höjer effektiviteten i förvaltningen.

De förslag i utredningens betänkande som handlar om att skapa nya förutsättningar för att vara affärsmässig i samband med försälj-

ning av statens egendom syftar till att gynna både statens ekonomiska intressen och samhällsekonomin i stort.

Om utredningens förslag om en snabbare och mer strukturerad försäljningsprocess genomförs innebär det att mark och fastigheter kommer att frigöras betydligt snabbare än idag. Det innebär att statens kostnader för förvaltningen av mark och fastigheter minskar samt att intäkterna från försäljningen av fast egendom tidigareläggs.

Med tanke på att särskilt många tidigare militära övningsområden ligger i anslutning till expanderande tätorter torde den samhälls-ekonomiska nyttan av att tidigt få tillgång till dessa markområden för att bygga bostäder och arbetsområden vara betydande.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet enligt kommittéförordningen (15 §) anges i betänkandet. De förslag som utredningen för fram har en rad konsekvenser för förhållandet mellan staten och kommunerna, i första hand gäller detta hur försäljningen av fast egendom ska genomföras.

Kommunens förtur att anhölla om att få köpa mark och fastigheter som inte längre behövs för den statliga verksamheten, ändras inte med utredningens förslag.

Den försäljningsprocess som utredningen föreslår innebär att det ställs upp olika tidsgränser för kommunala beslut i själva försäljningsärendet. Sådana tidsgränser finns inte i den nuvarande försäljningsförordningen. Den föreslagna tidsgränsen för kommunens beslut att utnyttja en förfrågan om förtur ska vara besvarad till den fastighetsförvaltande myndigheten inom tre månader. Utredningen har bedömt att detta ska vara tillräckligt för att kommunen ska kunna fatta ett beslut om att inleda en förhandling om köp av statlig egendom. Det är visserligen en begränsning av kommunens utrymme för att själv bestämma inom vilken tidsrymd den ska svara på en förfrågan från en fastighetsförvaltande myndighet, men det torde inte vara fråga om en mer betydande begränsning av den kommunala självstyrelsen.

Utredningen föreslår vidare att själva förhandlingen om ett köpeavtal ska vara avslutat inom en niomånadersperiod, inkluderande en eventuell förlikning genom en förlikningsman. Även denna tidsangivelse är en begränsning av kommunernas möjligheter att själva bestämma tempot i förhandlingarna om försäljning av statens egendom. Sett i ljuset av de orimligt långa förhandlingsprocesser som sker idag har emellertid utredningen funnit att det är ett övergripande samhällsintresse att statlig egendom som inte längre behövs för den

statliga verksamheten kommer till nytta i samhället i övrigt så snart som möjligt. Det torde inte vara något problem för kommunerna att få den tid för kommunalpolitiska överväganden och beslut som erfordras för att bestämma kommunens position i försäljningsärendet inom en niomånadersperiod.

Med de förslag som utredningen redovisar beträffande möjligheten att i vissa fall skriva in klausuler om tilläggsköpeskilling om en kommunal planprocess leder till värdestegringar på mark som sålts till kommunen, har de berörda kommunerna möjlighet att i sin egen takt bedriva planarbete och att förankra detta i den lokala miljön.

Slutligen vill utredningen peka på att flera av de förslag som utredningen för fram syftar till att skapa goda förutsättningar för arbetet med en hållbar utveckling. Det gäller särskilt förslaget att förvaltningen av statens fastigheter ska ske med beaktande av högt ställda krav på långsiktigt hållbar utveckling. Andra väsentliga mål för fastighetsförvaltningen är att hänsyn ska tas till kulturvärden och att de statliga målen för arkitektur, formgivning och design ska beaktas.

Utredningens förslag om en ändrad försäljningsprocess påverkar de fastighetsförvaltande myndigheternas arbetsformer och kompetensbehov. De fastighetsförvaltande myndigheterna behöver i ökad utsträckning förbättra sin förmåga att genomföra förhandlingar under större tidspress än tidigare och att mer aktivt använda avtal för att säkerställa att staten får del i framtida värdeökningar på den egendom som avyttras. Behovet av kompetensutveckling är särskilt stort i de myndigheter som har få försäljningsärenden.



## 8 Författningskommentar

### 8.1 Förslaget till förordning (2010:xxx) om statens fasta egendom

#### 1 kap. Inledande bestämmelser

##### 1 §

*I denna förordning finns bestämmelser i anslutning till 24, 25 och 29 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Förordningen gäller för de myndigheter som regeringen har beslutat ska förvalta statens fasta egendom. Fast egendom får inte förvärvas eller förvaltas av andra än de fastighetsförvaltande myndigheterna.*

*Regeringen fastställer förvaltningsuppdraget för varje fastighetsförvaltande myndighet. Myndigheten ska ha en organisation som bidrar till en effektiv fastighetsförvaltning.*

Paragrafens första stycke motsvarar 3 § i förvaltningsförordningen och 1 § i försäljningsordningen. Inledningsvis klargörs att förordningen tar sin utgångspunkt i den ansvarsfördelning mellan riksdagen och regeringen som kommer till uttryck i budgetlagen när det gäller försäljning av statens fasta egendom. Utifrån denna delegerar regeringen viss del av sin befogenhet till de myndigheter som i särskild ordning har ålagts att i ett visst avseende svara för sådan försäljning.

Därefter klargörs att det endast är de myndigheter som regeringen har beslutat som har befogenhet att förvalta statens fasta egendom.

I *andra stycket*, som motsvarar 4 § förvaltningsförordningen, betonas vikten av att regeringen fastställer varje myndighets uppdrag. Till det har gjorts ett tillägg som ställer krav på att de fastighetsförvaltande myndigheterna ska ha en organisation som ger förutsättningar för en effektiv fastighetsförvaltning.

**2 §**

*Med fastighetsförvaltning avses i denna förordning ansvar för förvärv, investering, drift och underhåll, upplåtelse samt överlåtelse av fast egendom för statens räkning. Med fast egendom avses i denna förordning även tomträtt samt byggnad och anläggning som är lös egendom.*

Paragrafen motsvarar 2 § i förvaltningsförordningen med det förtydligandet att definitionen av begreppet fast egendom endast avser den här förordningen.

**3 §**

*Målet för fastighetsförvaltningen är att:*

- 1. Tillhandahålla ändamålsenliga lokaler och markområden som svarar mot hyresgästernas behov.*
- 2. Varje fastighet ska förvaltas på ett ekonomiskt effektivt sätt. Fastighetens värde ska bevaras eller, om möjligt, öka.*
- 3. Hänsyn ska tas till kulturvärden. Särskilda bestämmelser om statliga byggnadsminnen, värdefulla byggnader och värdefulla fastigheter finns i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m.*
- 4. De statliga målen för arkitektur, formgivning och design ska beaktas.*
- 5. Förvaltningen ska ske med beaktande av högt ställda krav på långsiktigt hållbar utveckling.*

Paragrafen är ny till sin utformning och redovisar de övergripande målen för fastighetsförvaltningen. Dessa har beskrivits närmare i avsnitt 2.5.2. Paragrafen innebär en utveckling av den reglering som tidigare fanns i 7 § (ekonomisk effektivitet) och 7 a § (kulturvärden) förvaltningsförordningen.

**4 §**

*I fråga om fastighet som enligt 2 § ingår i förvaltningsuppdraget företräder myndigheten staten dels som fastighetsägare, dels som byggherre enligt plan- och bygglagen (1987:10).*

Paragrafen överensstämmer med 6 § förvaltningsförordningen. Den utgör en komplettering av 27 § myndighetsförordningen (2007:515), där det framgår att myndigheten vid domstol företräder staten inom sitt verksamhetsområde.

**5 §**

*En myndighet får inte förvalta bostäder för uthyrningsändamål utom i de fall då en fastighet som förvaltas av myndigheten innehåller en bostad som inte kan avskiljas från fastigheten eller byggnaden i övrigt.*

Paragrafen motsvarar 3 a § förvaltningsförordningen med den skillnaden att undantaget i andra punkten i nämnda paragraf har tagits bort för att den numera saknar tillämpning.

**2 kap. Förvärv och investeringar***Förvärv***1 §**

*En fastighetsförvaltande myndighet får endast förvärva en fastighet om den behövs för myndighetens verksamhet eller den verksamhet som myndigheten ska bevaka, och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Beslut om förvärv får endast fattas om köpeskillingen för en fastighet inte överstiger de belopp som anges nedan*

I.	Statens fastighetsverk	30 000 000 kronor
	Fortifikationsverket	30 000 000 kronor
II.	Övriga fastighetsförvaltande myndigheter	20 000 000 kronor

Bestämmelsen är ny och reglerar förutsättningarna för att en fastighetsförvaltande myndighet ska kunna förvärva fastigheter för den egna eller andra myndigheters verksamhet. I avsnitt 3.4.2 redovisas utredningens överväganden om vilka överväganden som först måste ske innan ett beslut om investering eller förvärv kan fattas. Det framgår då bl.a. att den fastighetsförvaltande myndigheten är skyldig att noga överväga om ett förvärv eller en investering i en egen fastighet är rimlig sett i relation till andra möjligheter att tillgodose det behov som investeringen eller förvärvet ska täcka. Det kan t.ex. vara så att förhyrning av en lokal kan vara en lämpligare lösning.

De höjda beloppsgränserna motsvarar de gränser som gäller för försäljning, se 4 kap. 7 § nedan, men med den skillnaden att den högre gränsen endast gäller för Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk medan samtliga övriga fastighetsförvaltande myndigheter ges samma befogenhet.

*Investeringar***2 §**

*Med investering i fast egendom avses*

- 1. nybyggande och*
- 2. omfattande åtgärder för om- eller tillbyggnad.*

*Beslut om investering får endast fattas om kostnaderna för åtgärden inte överstiger de belopp som anges i 1 §.*

Paragrafen är ny och klargör innebörden av begreppet investering. Den ansluter till definitionen av drift- och underhåll i 3 kap. 2 §.

**3 §**

*Ett beslut om en investering får endast fattas om*

- 1. det har klarlagts att det behov som investeringen avser inte kan tillgodoses genom förhyrning,*
- 2. det har beaktats att fastigheten, om möjligt, också ska kunna användas för andra ändamål än de som investeringen avser,*
- 3. en analys har gjorts av kostnaderna för en byggnads förväntade livslängd samt*
- 4. den verksamhet som investeringen avser kan förväntas pågå under så lång tid att det står i rimligt proportion till investeringens storlek.*

Bestämmelsen är ny och avser förutsättningarna för ett investeringsbeslut. Dessa har närmare redovisats i avsnitt 3.4.4.

*Planer***4 §**

*Inom ramen för sitt förvaltningsuppdrag ska varje myndighet fortlöpande upprätta en plan för förvärv, nybyggnader och ombyggnader av fast egendom. Planen ska årligen redovisas för regeringen och omfatta alla investeringsprojekt med en beräknad kostnad som överstiger 20 miljoner kronor.*

Bestämmelsen motsvarar 8–9 §§ förvaltningsförordningen med det tillägget att investeringsplanen ska redovisas till regeringen varje år. Detta har tidigare angetts i regleringsbrevet för respektive myndighet. Till det kommer att beloppsgränsen har höjts till 20 miljoner kr.

### 3 kap. Förvaltningen

#### 1 §

*Varje fastighetsförvaltande myndighet ska fortlöpande hålla en aktuell förteckning över de fastigheter som enligt 1 kap. 2 § ingår i förvaltningsuppdraget.*

Motsvarande bestämmelse finns för närvarande i 5 § förvaltningsförordningen. Den innebär att den fastighetsförvaltande myndigheten är skyldig att ha en förteckning över de registerfastigheter som myndigheten har ett förvaltningsansvar. Förteckningen ska uppdateras så att den alltid är aktuell.

#### *Drift och underhåll*

#### 2 §

*Med drift avses åtgärder av löpande karaktär som syftar till att upprätthålla fastighetens nuvarande funktion och värde. Som underhåll räknas återkommande åtgärder för att vidmakthålla eller återställa fastighetens funktion.*

I paragrafen har tagits in en definition av begreppet drift och underhåll. Den närmare innebörden av dessa uttryck har presenterats i avsnitt 4.2.2.

#### 3 §

*Varje fastighetsförvaltande myndighet ska fortlöpande hålla en plan för drift och underhåll av de fastigheter som ingår i förvaltningsuppdraget. Drift och underhåll ska präglas av ekonomisk effektivitet och hushållning med energi och andra naturresurser. Myndigheten ska följa upp kostnadsutvecklingen och vidta åtgärder som höjer effektiviteten i förvaltningen.*

Bestämmelsen utgår från det krav på förvaltningsplan som idag finns i 13 § förvaltningsförordningen. Den har kompletterats med målsättningar som ansluter till de övergripande mål som enligt 1 kap. 3 § ska prägla fastighetsförvaltningen. Dessa krav på drift- och underhållsverksamheten gäller oberoende av om den fastighetsförvaltande myndigheten själv svarar för utförandet eller om verksamheten har lagts ut på entreprenad. I det senare fallet har den fastighetsförvalt-

ande myndigheten ansvar för att entreprenörens verksamhet motsvarar de krav som ställs. Detta ska till att börja med ske i samband med att myndigheten handlar upp tjänsten och träffar avtal med entreprenören. Myndigheten ska sedan under avtalstiden följa upp entreprenörens verksamhet för att säkerställa att denna motsvarar de krav som ställts i avtalet.

### *Upplåtelser*

#### **4 §**

*En fastighetsförvaltande myndighet får upplåta mark, byggnader och anläggningar till annan myndighet, till kommun eller till enskild. Sådana upplåtelser ska ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund ska den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Hänsyn bör därvid tas till sådana faktorer som fastighetens särskilda karaktär samt dess ekonomiska och tekniska livslängd.*

Bestämmelsen motsvarar 12 § förvaltningsförordningen och behandlas närmare i avsnitt 4.2.3. Som framgått där omfattar bestämmelsen även upplåtelse av nyttjanderätter.

### *Överföring av förvaltningsansvaret*

#### **5 §**

*Efter medgivande av regeringen får förvaltningsansvaret för en fastighet föras över från en fastighetsförvaltande myndighet till en annan. Detta ska ske till fastighetens bokförda värde.*

*Med regeringens medgivande får en överföring även ske mellan ett affärsverk och en förvaltningsmyndighet eller mellan två affärsverk. En sådan överföring ska ske på marknadsmässiga villkor.*

Uppgiften för en myndighet att svara för förvaltning av vissa av statens fastigheter grundar sig på ett särskilt beslut av regeringen. Det kan dock finnas behov av att flytta över ansvaret för förvaltningen för en eller flera fastigheter från en myndighet till en annan. Det är då inte fråga om en överlåtelse utan endast en överföring av vilken myndighet som ska förvalta en fastighet för statens räkning.

Innehållsmässigt motsvarar bestämmelsen 16 § förvaltningsförordningen. En redaktionell förändring har gjorts för att tydliggöra skillnaderna rörande villkoren för överföringen beroende på om denna sker mellan två förvaltningsmyndigheter eller om ett eller flera affärsverk är berörda. Någon saklig skillnad i förhållande till den tidigare bestämmelsen finns dock inte.

#### 4 kap. Överlåtelse av fastighet

##### 1 §

*I detta kapitel regleras formerna för försäljning och annan överlåtelse samt de fastighetsförvaltande myndigheternas befogenhet att för statens räkning överlåta fast egendom.*

Bestämmelsen är ny men har sin grund i 3 § försäljningsförordningen. Den klargör tillämpningsområdet för det aktuella, 4 kap. i den nya förordningen. Till att börja med gäller det både försäljning och andra former av överlåtelse av fast egendom. Däremot regleras inte överföring av förvaltningsansvaret för fast egendom här utan de särskilda reglerna om detta finns i 3 kap. 5 §.

Vidare framgår det att paragrafen också reglerar upplåtelse och överlåtelse av tomträtt samt överlåtelse av byggnad på ofri grund, som är lös egendom.

##### 2 §

*Vad som sägs i detta kapitel gäller inte*

- 1. fast egendom som är invärderad i jordfonden,*
- 2. fjällägenheter på kronomark ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län,*
- 3. renbetesfjällen i Jämtlands län,*
- 4. kronotorp nedanför odlingsgränsen i de sex nordligaste länen, och*
- 5. försäljning som är förenad med rätt till hyra och återköp (s.k. fastighetsleasing) och liknande förfaranden.*

Bestämmelsen anger att reglerna i detta kapitel inte gäller för fem olika kategorier av fastigheter. Den motsvarar helt 4 § försäljningsförordningen. I avsnitt 5.3.1 redovisar utredningen en genomgång av de fem punkterna och de överväganden som har gjorts med anledning av denna.

*Förutsättningarna för försäljning***3 §**

*En fastighetsförvaltande myndighet ska sälja fast egendom om egendomen inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten.*

*Hänsynen till kulturminnesvärden, totalförsvaret, naturvärden och det rörliga friluftslivet samt saneringsbehov kan utgöra särskilda skäl för att en egendom fortfarande ska ägas av staten.*

I 8 § första stycket försäljningsförordningen finns regler om i vilka situationer en fastighetsförvaltande myndighet får sälja statens fasta egendom. Dessa har sin utgångspunkt i 25 § lagen om statsbudgeten, där regeringens befogenhet att utan riksdagens godkännande sälja statens fastigheter regleras. Utredningen har i avsnitt 5.3.2 betonat vikten av att de fastighetsförvaltande myndigheternas uppgift är att sälja de fastigheter som staten inte längre har behov av. I paragrafens första stycke uttrycks därför ett krav på att en fastighet ska säljas när den inte längre behövs. Det är endast i undantagsfall, om det finns särskilda skäl, som myndigheten har rätt att behålla fastigheten för statens räkning.

Det är den fastighetsförvaltande myndighetens uppgift att ta ställning till om en fastighet behövs för statlig verksamhet. Ett behov som föreligger vid tidpunkten för den fastighetsförvaltande myndighetens ställningstagande är relativt lätt att klarlägga. Det ska dock framhållas att behovet ska sättas i relation till de förutsättningar som gäller för en investering enligt 2 kap. 3 § eftersom det med en ny användare av en fastighet oftast följer att någon form av investeringar behöver göras. Det innebär bl.a. att andra alternativ ska prövas samt att kostnaderna för investeringen ska ställas mot nyttan och varaktigheten.

I andra stycket kompletteras anvisningarna för hur bedömningen av behovet ska ske med exempel på vad som kan utgöra särskild skäl för att staten ska behålla en fastighet. Hänvisningarna till kulturminnesvärden, totalförsvaret, naturvärden och det rörliga friluftslivet har förts över från 8 § andra stycket försäljningsförordningen. Som ytterligare en omständighet som kan utgöra särskilda skäl har utredningen i avsnitt 5.3.2 föreslagit saneringsbehov. Detta innebär att fastigheter som är förorenade med oexploderad ammunition eller på annat sätt kan behållas av staten även om det inte längre finns något



behov av dem. Detta gäller dock bara om en sanering ställer krav på så omfattande åtgärder eller är förenad med så stora kostnader att de åtgärder som skulle krävas för en försäljning framstår som orimliga. Det ska samtidigt framhållas att statens ansvar för att sanera och återställa fastigheter som har förorenats inte påverkas av att fastigheten är undantagen från kravet på omedelbar försäljning. Avsikten med undantaget är endast att ge så goda och välgrundade förutsättningar som möjligt för planering och genomförande av de nödvändiga saneringsåtgärderna.

#### 4 §

*Varje fastighetsförvaltande myndighet ska fortlöpande upprätta en plan för försäljning av fast egendom som myndigheten förvaltar men som inte, eller endast i ringa omfattning, behövs i statens verksamhet (försäljningsplan). Myndigheten ska sprida information om planen till allmänheten.*

I 14 § förvaltningsförordningen åläggs de fastighetsförvaltande myndigheterna att upprätta och en plan för försäljning och annan avyttring (avyttringsplan). Planen ska hållas aktuell. Denna bestämmelse har förts över till förordningen med det tillägget att myndigheten är skyldig att aktivt verka för att planens innehåll sprids till allmänheten. Utredningens överväganden kring detta redovisas i avsnitt 5.3.6.

#### 5 §

*Innan en fastighet säljs ska den fastighetsförvaltande myndigheten samråda med en annan statlig myndighet om det bedöms troligt att den myndigheten kan behöva fastigheten för egen verksamhet eller för verksamhet som myndigheten ska bevaka. Försäljning ska därefter inledas så snart som möjligt.*

Bestämmelsen motsvarar 9 § försäljningsförordningen och har huvudsakligen genomgått redaktionella ändringar. Skyldigheten kvarstår för den fastighetsförvaltande myndigheten att bedöma om en annan myndighet kan ha behov av den fastighet som är aktuell att sälja, antingen för sin egen verksamhet eller för någon verksamhet som myndigheten har ansvar för att beakta. Den fastighetsförvaltande myndighetens första uppgift är att göra en preliminär bedömning av om något sådant behov kan tänkas förekomma. Om så är fallet ska myndigheten samråda med den eller de myndigheter som är aktuella.

Avslutningsvis i paragrafen har ett tillägg gjorts som anger att när det står klart att fastigheten inte ska överföras eller hyras ut till en annan myndighet ska åtgärder för en försäljning inledas.

## 6 §

*Följande fastighetsförvaltande myndigheter får besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar inom eller utom landet om egendomens värde inte överstiger de belopp som anges nedan. Med egendomens värde avses det vid en särskild värdering bestämda marknadsvärdet.*

### 1.

<i>Fortifikationsverket</i>	<i>30 000 000 kronor</i>
<i>Statens fastighetsverk</i>	<i>30 000 000 kronor</i>

### 2.

<i>Trafikverket</i>	<i>20 000 000 kronor</i>
<i>Luftfartsverket</i>	<i>20 000 000 kronor</i>
<i>Naturvårdsverket</i>	<i>20 000 000 kronor</i>

### 3.

<i>Sjöfartsverket</i>	<i>10 000 000 kronor</i>
<i>Skogsstyrelsen</i>	<i>10 000 000 kronor</i>
<i>Kammarkollegiet</i>	<i>10 000 000 kronor</i>
<i>Affärsverket svenska kraftnät</i>	<i>10 000 000 kronor</i>
<i>Sveriges lantbruksuniversitet</i>	<i>10 000 000 kronor</i>

Bestämmelsen motsvarar 5 § försäljningsförordningen. I avvaktan på den pågående översynen av organisationen av statens fastighetsförvaltning har endast en höjning av beloppsgränserna gjorts, se avsnitt 5.3.3.

Därtill kommer ett förtydligande att med egendomens värde avses en bedömning av fastighetens marknadsvärde enligt en särskilt utförd värdering.

## 7 §

*Andra fastighetsförvaltande myndigheter än de som nämns i 6 § 1 får uppdra åt Statens fastighetsverk att besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar om egendomens värde inte överstiger 30 000 000 kronor.*

Paragrafen motsvarar 6 § försäljningsförordningen men har omarbetats för att klargöra att såväl de fastighetsförvaltande myndigheter som har en lägre beloppsgräns som de som helt saknar befogenhet att besluta om försäljning får överlämna till Statens fastighetsverk att fatta sådana beslut. Det saknas behov av en nedre beloppsgräns. Den övre gränsen har justerats med anledning av höjningen för Statens fastighetsverk i 6 §.

För Fortifikationsverket, som har samma befogenhet som Statens fastighetsverk, saknas behov av en möjlighet till överlämnande.

### *Försäljningsprocessen*

## 8 §

*När fast egendom som tillhör staten ska säljas ska den myndighet som svarar för förvaltningen av fastigheten*

*1. låta utföra en värdering av fastigheten i enlighet med 6 § första stycket,*

*2. bedöma om den kommun där fastigheten är belägen kan ha sådant intresse av att förvärva fastigheten som anges i 25 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten samt*

*3. bjuda ut fastigheten till försäljning om inte förtur till förvärv föreligger enligt 10–12 §§.*

*Försäljning ska, i andra fall än som anges i 10–12 §§, ske genom att en beskrivning av fastigheten upprättas och att fastigheten bjuds ut till försäljning genom annonsering med god spridning. I den skriftliga beskrivningen ska redovisas fastighetens skick och rättsliga beskaffenhet samt de övriga villkor som gäller för försäljningen.*

Paragrafen är ny och beskriver de inledande momenten i försäljningsprocessen. När den fastighetsförvaltande myndigheten har tagit ställning till om fastigheten behövs för annan statlig verksamhet och kommit fram till att så inte är fallet ska, enligt 5 §, åtgärder för försäljning vidtas direkt.

Det som först bör ske är att myndigheten låter utföra en värdering av fastigheten (punkt 1). Myndigheten bör samtidigt överväga om fastigheten kan ha ett sådant intresse för den kommun där den är belägen och om detta kan grunda sig på ett samhällsbyggnadsändamål av det slag som avses i 25 § budgetlagen. Myndigheten ska på detta stadium bara göra en preliminär bedömning av ett eventuellt kommunalt intresse som grundar sig på samhällsbyggnadsändamål. Om myndigheten bedömer att ett sådant intresse inte kan uteslutas ska kommunen ges tillfälle att inom tre månader anmäla sitt intresse till den fastighetsförvaltande myndigheten. Det är först efter att en sådan intresseanmälan har skett som myndigheten ska ta ställning till om kommunen ska medges förtur eller inte (se 10 §).

Innan kommunen bjuder ut fastigheten till försäljning ska den fastighetsförvaltande myndigheten också bedöma om någon annan grund för förtur föreligger enligt 10–12 §§. Om förtur inte föreligger ska arbetet med försäljningen påbörjas genom att en beskrivning av försäljningsobjektet görs och att fastigheten annonseras ut.

Objektsbeskrivningen ska innehålla all relevant information som finns tillgänglig för att de som är intresserade av fastigheten ska få en så god bild av denna och ett så gott underlag som möjligt. Den fastighetsförvaltande myndigheten ska därför vidta alla åtgärder som står till buds för att på ett uttömmande sätt klarlägga och beskriva fastighetens faktiska och rättsliga förutsättningar.

## 9 §

*Försäljningen ska ske genom offentlig auktion eller att skriftliga anbud infor dras inom viss tid. Förhandlingar med olika spekulanter får där efter ske i enlighet med de kriterier som angavs när fastigheten bjöds ut.*

*Om ett tillfredsställande pris inte kan uppnås får försäljning ske efter förhandlingar med spekulanter eller på något annat lämpligt sätt. Det samma gäller om försäljning i någon av dessa former bedöms som mindre ändamålsenlig med hänsyn till det ändamål som egendomen är avsedd att användas för.*

I paragrafen ges anvisningar för på vilket sätt försäljningen ska ske. Den motsvarar vad som idag regleras i 21 § försäljningsförordningen.

*Kommunal förtur***10 §**

*Om det finns anledning att anta att en kommun har ett sådant intresse som avses i 25 § andra stycket lagen (1996:1059) om statsbudgeten av en fastighet som ska säljas ska kommunen ges tillfälle att inom tre månader anmäla detta till den myndighet som ansvarar för försäljningen.*

*Myndigheten ska omgående pröva kommunens intresseanmälan. Om kommunen beviljas förtur ska förhandlingar omedelbart inledas om villkoren för en överlåtelse.*

I kommentaren till 8 § redovisades vilka överväganden den fastighetsförvaltande myndigheten ska göra inledningsvis. Det nämndes då att myndigheten ska göra en preliminär bedömning av om det kan föreligga ett samhällsbyggnadsändamål av det slag som regleras i 25 § budgetlagen. I så fall ska myndigheten underrätta den kommun där fastigheten är belägen om den förestående försäljningen. Kommunen ska då ges tre månader på sig att ta ställning till och anmäla intresse för att med förtur få förvärva fastigheten. I en sådan intresseanmälan ska kommunen redovisa vilka skäl som åberopas för förtur. Det ställs inte något uttryckligt krav på att kommunen ska åberopa viss planläggning eller annat underlag men kommunen ska presentera ett underlag som är tillräckligt för att kunna ta ställning till om förtur ska medges. Kommunen måste också kunna visa att intresseanmälan är förankrad i kommunstyrelsen eller den nämnd som ansvarar för frågor om samhällsplanering och byggande.

Av *andra stycket* följer att den fastighetsförvaltande myndigheten genast ska pröva en intresseanmälan och ta ställning till om kommunen ska få förtur. Om förtur beviljas ska myndigheten omedelbart inleda förhandlingar med kommunen om villkoren för en överlåtelse.

**11 §**

*Har parterna inte inom nio månader efter att beslut om förtur för kommunen fattades träffat ett avtal om överlåtelse, ska den fastighetsförvaltande myndigheten snarast bjuda ut fastigheten till försäljning.*

De förhandlingar som grundar sig på ett beslut om förtur för kommunen och som nämndes i 10 § får endast pågå under en begränsad tid för att undvika allt för utdragna försäljningsprocesser. I paragrafen finns därför en tidsgräns som innebär att parterna har högst

nio månader till sitt förfogande för att slutföra förhandlingarna och träffa avtal om en överlåtelse av fastigheten till kommunen. När den tiden har passerat upphör kommunens förtur och den fastighetsförvaltande myndigheten ska istället inleda arbetet med att bjuda ut fastigheten till allmän försäljning.

Försäljningsprocessen har närmare beskrivits i avsnitt 5.3.6.

#### *Särskilt om bostadsfastigheter*

##### **12 §**

*I fråga om försäljning av bostadsfastigheter för permanent bruk som kan antas ha ett sådant kulturhistoriskt värde att de bör skyddas, ska samråd ske med Riksantikvarieämbetet och berörd länsstyrelse.*

*Vid försäljning av en bostadsfastighet för permanent bruk ska fastigheten erbjudas till den förening som har en giltig intresseanmälan enligt 3 § lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt antecknad i fastighetsregistrets inskrivningsdel.*

*Om fastigheten innehåller en eller två lägenheter ska vad som sägs i andra stycket gälla hyresgästerna i fastigheten.*

Bestämmelsen motsvarar delvis 9 § andra st. och 20 § försäljningsförordningen. I förhållande till den paragrafen har viss förenkling skett.

I *första stycket* har samrådsskyldigheten med Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen rörande kulturellt värdefulla permanentbostadsfastigheter förts över från 9 § andra st. försäljningsförordningen.

På ett sätt som motsvarar 20 § 1 p. försäljningsförordningen anges i *andra stycket* att förening som gjort en intresseanmälan för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt ska medges förtur.

Slutligen framgår det av *tredje stycket* att förtur också ska gälla för hyresgäster i ett en eller tvåfamiljsboende för permanent bruk. I sak överensstämmer detta med 20 § 3 p. försäljningsförordningen.

*Villkoren för överlåtelsen*

### 13 §

*En försäljning av statens egendom ska genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det.*

*Den fastighetsförvaltande myndigheten får vid försäljning av en fastighet till en kommun även avtala om tilläggsköpeskillning.*

Första stycket motsvarar 16 § försäljningsförordningen men med tillägget att kravet på affärsmässighet kan frångås om särskilda skäl talar för det.

I avsnitt 5.3.9 har utredningen förordat att staten i vissa fall bör sträva efter att avtal med en kommun ska innehålla ett villkor om att tilläggsköpeskillning ska utgå till staten om den sålda fastighetens värde ökar i väsentlig mån och det kan hänföras till en företagen planändring eller någon annan exploateringsåtgärd. Detta kommer till uttryck i *andra stycket* genom att där föreskrivs att en fastighetsförvaltande myndighet har rätt att teckna överlåtelseavtal med sådant innehåll.

### 14 §

*Den säljande myndigheten får besluta om hur köpeskillingen och annan ersättning ska betalas efter vad som är lämpligt i varje särskilt fall. Myndigheten får dock inte eftersätta statens rätt och skäligen anspråk på säkerhet.*

Paragrafen motsvarar 22 § försäljningsförordningen.

### 15 §

*I kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) finns bestämmelser om dispositionen av försäljningsinkomster.*

Bestämmelsen motsvarar 23 § försäljningsförordningen.

# Särskilt yttrande

av Agneta Lefwerth

Utredningens förslag syftar bl.a. till en snabbare försäljningsprocess och att skapa förutsättningar för en ökad affärsmässighet. För närvarande finns inte någon tidsgräns, varken för kommunen att anmäla sitt intresse, eller för parterna att komma fram till ett avtal. Nu föreslås att kommunen, inom tre månader från det att den säljande myndigheten har gjort en förfrågan, ska anmäla sitt intresse av att få en rätt till förtur avseende den egendom som ska säljas.

Jag ställer mig bakom tanken att det inte är rimligt att en försäljningsprocess ska kunna dra ut på tiden utan någon som helst tidsgräns så som situationen är i dag. Däremot anser jag inte att utredningen har visat att det finns skäl att göra en så drastisk förändring som nu föreslås. Kommunernas förtursrätt har sin grund i att statens egendom inte kan exproprieras, och medför att användningen av mark som ägs av det allmänna kan nyttjas på ett rationellt sätt. Även om utredningen föreslår att krav ska ställas på den säljande myndigheten att fortlöpande redovisa sina planerade försäljningar, kan frågan om förtur bli aktuell relativt snart från det att en planerad försäljning blivit känd för en kommun. Det rör sig ofta om viktiga strategiska planeringsfrågor som kräver eftertanke och som kan behöva beredas inom skilda delar i kommunen innan beslut fattas. Jag anser därför att det inte finns skäl att gå från en försäljningsprocess som helt saknar tidsfrister, till den nu föreslagna snäva tidsfristen. Enligt min uppfattning krävs en tidsfrist på minst sex månader för att kommunen ska kunna fatta ett väl underbyggt beslut. Även införandet av en sådan tidsfrist medför att försäljningsprocessen snabbas upp avsevärt.

Jag motsätter mig att utredningen i specialmotiveringen uttalar sig om hur kommunens intresseanmälan till den säljande myndigheten ska beslutas. Den frågan finns reglerad i annan ordning och kommunen bör därför själv, med tillämpning av gällande regler, få



avgöra hur frågan ska hanteras. Den tid som den säljande myndigheten kan förlora om beslutet om att inge en intresseanmälan fattats av annan än kommunstyrelse eller berörd nämnd, och kommunens förtroendevalda i slutänden inte accepterar ett framförhandlat avtal, kommer med utredningens förslag att minska från att för närvarande vara obegränsad till att vara ett år. Dessutom kan samma situation uppkomma oavsett vilken kommunal instans som fattat beslutet. Mot denna bakgrund framstår uttalandet som än mer onödigt.

# Kommittédirektiv



## Översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning

Dir.  
2009:46

Beslut vid regeringssammanträde den 13 maj 2009

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utvärdera och analysera nu gällande förordningar om statens fastighetsförvaltning. Utredaren ska bl.a. utvärdera för- och nackdelar i nuvarande system och de förordningar som styr statens fastighetsförvaltning. Utredaren ska ta fram förslag till en samlad förenklad förordningsreglering innefattande investeringar i förvärv, om- och nybyggnation samt övrig fastighetsförvaltning.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010. Ett delbetänkande avseende avyttring av fast egendom ska lämnas senast den 15 oktober 2009.

### Bakgrund

#### *Utgångspunkter för uppdraget*

Det är femton år sedan den statliga fastighetsreformen genomfördes. Vid denna reform avvecklades Byggnadsstyrelsen och grunden för dagens förvaltningsstruktur skapades. Det är angeläget att pröva det statliga åtagandet vad gäller fastighetsförvaltning. Det behövs tydligare gränser och vägledande principer för statens förvaltning av fastigheter. Det bör därför göras en översyn av det statliga fastighetsinnehavet.

Eftersom det är många olika myndigheter som förvaltar statens fastigheter finns det ett behov av att se över avgränsningen av förvaltningsansvaret mellan de fastighetsförvaltande myndigheterna. Regeringen har därför denna dag beslutat att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera statens fastighetsförvaltning (dir. 2009:45).

Utöver denna översyn av statens fastighetsförvaltning anser regeringen att det är nödvändigt att analysera förordningarna för statens fastighetsförvaltning, dvs. förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. (fortsättningsvis förvaltningsförordningen) samt förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. (fortsättningsvis försäljningsförordningen).

Regelverket kring förvaltning och avyttring av statens fastighetsinnehav återfinns i regeringsformen, budgetlagen (1996:1059), förvaltningsförordningen och i försäljningsförordningen.

### **Uppdraget att genomföra en översyn av förordningarna för statens fastighetsförvaltning**

Regelverket kring statens fastighetsförvaltning har i stort varit oförändrat under lång tid. En översyn av förvaltningsförordningen och försäljningsförordningen bör därför göras. Förordningarna bör förenklas och, om möjligt och lämpligt, samlas i en förordning.

Regeringen har aviserat en översyn av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (prop. 2006/07:110 s. 91). Av 16 § försäljningsförordningen följer att en försäljning ska genomföras affärsmässigt. Av förarbetena till budgetlagen (prop. 1995/96:220) framgår att vid försäljning av statens fasta egendom ska priset bli så fördelaktigt som möjligt för staten, försäljning till underpris ska inte förekomma och ovidkommande hänsyn ska inte tas.

Flera bestämmelser i försäljningsförordningen rör den process som den säljande myndigheten är skyldig att följa inför en planerad avyttring. Bland annat finns här bestämmelserna om kommunernas rätt till förhandsbesked, vilka dock inte tillämpas i någon större utsträckning. Kommunernas behov av utveckling måste säkerställas. I samband med detta bör begreppet samhällsbyggnadsändamål förtydligas, då en kommun som gör anspråk på statlig mark erhåller företräde, framför andra utomstatliga aktörer, om ändamålet är samhällsbyggnad. En analys av regelverken för kommunernas förköpsrätt behöver genomföras.

Det finns i förvaltningsförordningen bestämmelser som reglerar de fastighetsförvaltande myndigheternas möjlighet till investeringar i fast egendom. Regeringen har delegerat till myndigheterna att utan regeringens medgivande fatta investeringsbeslut upp till vissa belopp. Detta inbegriper även ett medgivande till att förvärva nya fastigheter utan regeringens uttryckliga godkännande. Det har framkommit

att förordningen i denna del upplevs som oklar och dessa regler bör därför ses över.

Utredaren ska

- utvärdera för- och nackdelar med nuvarande reglering av statens fastighetsförvaltning,
- analysera och ta fram exempel innefattande tydligare riktlinjer vid prövningen av ett försäljningsärende och därvid samråda med den aviserade översynen av budgetlagen, analysera och ta fram exempel på en tydligare definition av begreppet samhällsbyggnadsändamål samt klargöra villkoren för kommunal förköpsrätt och därvid särskilt belysa vilka konsekvenser ett eventuellt avskaffande av kommunernas rätt till förhandsbesked skulle få,
- ta fram ett förslag till en samlad förenklad förordningsreglering av statens fastighetsförvaltning innefattande investeringar i förvärv, om- och nybyggnation samt avyttring,
- utvärdera för- och nackdelar med att fastighetsförvaltande myndigheter får en möjlighet att utan regeringens medgivande företa investeringar upp till vissa fastställda belopp, samt
- i förekommande fall lämna förslag som klargör att nyförvärv inte får genomföras utan regeringens medgivande.

### Samråd

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket och övriga fastighetsförvaltande myndigheterna samt länsstyrelser och övriga berörda myndigheter på området. Samråd ska också ske med Utrikesdepartementet och Förvaltningsavdelningen inom Regeringskansliet samt med Försvarsmakten. I arbetet med uppdraget ska i relevanta delar samråd ske med den av regeringen aviserade översynen av budgetlagen samt utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning (dir. 2009:45). I arbetet ska också en samordning ske med övriga pågående utredningar och analyser som kan anses relevanta för området.

## Övrigt

Kostnadsberäkningar, andra konsekvensbeskrivningar och förslag till finansiering ska göras i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

## Redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 1 december 2010. I de delar som avser avyttring av fast egendom ska utredaren lämna ett delbetänkande senast den 15 oktober 2009.

(Finansdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning (Fi 2009:05)**

**Dir.  
2010:51**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 6 maj 2010

## En utökning av uppdraget

Den 14 maj 2009 fick en särskild utredare i uppdrag att utvärdera och analysera förordningarna om statens fastighetsförvaltning (dir. 2009:46). Utredningen antog namnet Utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning. Utredaren ska lämna förslag om en samlad och förenklad förordningsreglering av fastighetsförvaltningen.

Utredarens uppdrag utökas nu. Det tillkommande uppdraget tar sikte på möjligheten att införa en rätt för den som har fråntagits sin fastighet genom expropriation eller något annat sådant förfogande att mot ersättning återfå fastigheten om ändamålet med åtgärden inte längre är aktuellt.

Utredaren ges i uppdrag att göra en genomgång av de frågor som behöver övervägas närmare i samband med framtida ställningstaganden till om en återköpsreglering bör införas och hur den i så fall bör utformas. Förekommande frågeställningar ska belysas endast på ett grundläggande plan.

Det tillkommande uppdraget ska redovisas samtidigt med resultatet av utredarens arbete i övrigt, vilket innebär att redovisningen ska ske senast den 1 december 2010.

### Avsaknad av rätt till återköp av exproprierad mark

Genom expropriation och andra sådana förfoganden kan staten eller enskilda ta fast egendom i anspråk med äganderätt eller annan särskild rätt. Någon rätt till återköp eller dylikt av fastigheter som har exproprierats m.m. finns inte.

Enligt den upphävda lagen (1917:189) om expropriation gällde för vissa fall en rätt till återlösen av exproprierad egendom. Ett sådant fall var om egendomen inte hade kommit till användning eller inte längre användes för det avsedda ändamålet och detta ändamål var att anse som övergivet (68–70 §§). När den nya expropriationslagen (1972:719) trädde i kraft den 1 januari 1973 ansågs emellertid inte ett återlösningsinstitut, anpassat till den nya lagens principer, motiverat (prop. 1972:109 s. 127 f. och 224 f.). Däremot innehåller expropriationslagen en möjlighet att helt eller delvis upphäva ett expropriationstillstånd, om förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger (3 kap. 10 §).

Statlig fast egendom får säljas av regeringen i enlighet med lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Lagen kompletteras av förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m., som ger de fastighetsförvaltande myndigheterna vissa möjligheter att genomföra sådana försäljningar. En försäljning ska ske på affärsrättsliga grunder. Regeringen har dock vissa begränsade möjligheter att göra undantag från detta krav (se prop. 1995/96:220 s. 56 f.). I vissa fall har bl.a. en kommun rätt till förtur när staten ska sälja en fastighet.

### Initiativ till förändring

Frågan om återköp av fastigheter som har exproprierats m.m. har under det senaste årtiondet fått ny aktualitet i samband med att statens markbehov inom vissa verksamhetsområden har minskat. Tidigare fastighetsägare kan då av olika skäl ha ett intresse av att kunna återköpa fastigheterna. En sådan möjlighet skulle i någon mån kunna motverka den inskränkning av äganderätten som expropriation och andra sådana förfoganden innebär.

Ändamålsfastighetskommittén berörde frågan om att skapa en återköpsrätt för tidigare fastighetsägare när staten säljer fastigheter som tidigare har exproprierats. Kommittén ansåg emellertid att det saknades möjlighet att införa en sådan återköpsrätt (SOU 2004:28 s. 214).

I flera motioner i riksdagen har det föreslagits att det bör införas en rätt till återköp av sådana exproprierade fastigheter som inte längre behövs för expropriationsändamålet. Förslagen har i första hand rört fastigheter som tidigare har tagits i anspråk för militära ändamål, men frågan har väckts även beträffande naturreservat och nationalparker. Motionerna har dock avslagits med hänvisning till bl.a. den pågående översynen av reglerna om expropriationsersättning (jfr SOU 2008:99 och prop. 2009/10:162) och de svårigheter som är förenade med att utforma regler om återköp (se t.ex. utskottsbetänkandena 2005/06:BoU5 s. 12, 2006/07:CU20 s. 13 och 2007/08:MJU14 s. 24).

### Vissa frågor som bör övervägas närmare

Bland de frågeställningar som är förknippade med införandet av en återköpsrätt kan framhållas innebörden av att ändamålet med ianspråktagandet har upphört, avgränsningen av kretsen återköpsberättigade personer, under vilken tid en sådan rätt ska gälla samt på vilka villkor återköp ska kunna ske. En ytterligare fråga är om en återköpsrätt ska avse endast fastigheter som har exproprierats eller också fastigheter som har tagits i anspråk på något annat sätt eller har sålts frivilligt inför utsikten av ett ianspråktagande med tvång. Det kan också finnas anledning att beakta ändamålet med att en fastighet har tagits i anspråk och om det har skett på begäran av det allmänna eller någon enskild. Andra särskilda frågor som bör övervägas är vad som bör gälla om fastigheten efter ianspråktagandet har varit föremål för fastighetsbildning samt hur övriga tredjemansintressen ska hanteras, t.ex. i fråga om nuvarande och tidigare innehavare av särskilda rättigheter till fastigheten.

Vidare uppkommer frågor om hur en eventuell återköpsrätt ska förhålla sig till bl.a. en kommuns rätt till förtur när staten ska sälja en fastighet. Det kan också finnas skäl att överväga om en återköpsrätt kan ges retroaktiv verkan och omfatta tidigare expropriationer m.m. eller bör gälla endast framtida ianspråktaganden.



## Uppdraget

Utredaren ska göra en genomgång av de frågeställningar och tänkbara svårigheter som är förenade med att införa en rätt till återköp av fastigheter som tidigare har tagits i anspråk genom expropriation eller andra sådana förfoganden. Utredaren ska vidare göra en grundläggande analys av resultatet av genomgången i syfte att denna ska kunna ligga till grund för fortsatta överväganden av om en återköpsreglering bör införas och hur den i så fall närmare bör utformas. I det sammanhanget ska utredaren – om möjligt – belysa hur stort behovet av en återköpsreglering är.

Tänkbara lösningar på olika frågeställningar bör redovisas med de för- och nackdelar som är förenade med olika alternativ. Om möjligt ska jämförelser göras med förekommande utländska återköpsregleringar, främst i näraliggande länder.

Utredaren ska inte lämna några författningsförslag.

## Övrigt

För det tillkommande uppdraget gäller i övrigt vad som framgår av de tidigare beslutade direktiven.

## Redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa även det tillkommande uppdraget senast den 1 december 2010.

(Finansdepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2010

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Lätt att göra rätt – om förmedling av brottskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.
33. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
34. På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. Ku.
35. Kunskap som befrielse? En metanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. U.
36. Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. U.
37. Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet. IJ.
38. Muttbrott. Ju.
39. Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. S.

40. Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. Ju.
41. Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. S.
42. Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. Jo.
43. Förundersökningsbegränsning. Ju.
44. Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. Ju.
45. Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. S.
46. Utländsk näringsverksamhet i Sverige. En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. N.
47. Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden? En systematisk litteraturöversikt. S.
48. Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturöversikt om förekomst, konsekvenser och vård. S.
49. Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. Ju.
50. Försvarsmaktens helikopterresurser. Fö.
51. Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. U.
52. Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. U.
53. Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om "pojkkrisen". Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Background Paper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. U.
54. Förbättrad återbetalning av studielån. U.
55. Romers rätt – en strategi för romer i Sverige. IJ.
56. Innovationsupphandling. N.
57. Effektivare planering av vägar och järnvägar. N.
58. Rehabiliteringsrådets delbetänkande. S.
59. Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll + Bilagedel. Ju.
60. Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering. IJ.
61. Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem. N.
62. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning. Fi.
63. EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare. Ju.
64. "Se de tidiga tecknen" – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola. U.
65. Kompetens och ansvar. S.
66. Barns perspektiv på jämställdhet i skola. En kunskapsöversikt. U.
67. I rättan tid? Om ålder och skolstart. U.
68. Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller. Ju.
69. Förbättrad vinterberedskap inom järnvägen. N.
70. Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. + Bilagor + Lättläst + Daisy. IJ.
71. Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag. Ju.
72. Folk rätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning. + Bilaga 7, Svensk manual i humanitär rätt m.m. Fö.
73. Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar. N.
74. Mer innovation ur transportforskning. N.
75. Gymnasial lärlingsutbildning – utbildning för jobb. Erfarenheter efter två års försök med lärlingsutbildning. U.
76. Transportstyrelsens databaser på vägtrafikområdet – integritet och effektivitet. N.
77. Sammanläggningar av landsting – övergångsstyre och utjämning. Fi.
78. Fondverksamhet över gränserna. Genomförande av UCITS IV-direktivet. Fi.
79. Pojkars och flickors psykiska hälsa i skolan: en kunskapsöversikt. U.
80. Skolan och ungdomars psykosociala hälsa. U.
81. En ny biobankslag. S.
82. Trafikverket ICT. N.

83. Att bli medveten och förändra sitt förhållningssätt.  
Jämställdhetsarbete i skolan. U.
84. Hedersrelaterad problematik i skolan  
– en kunskaps- och forskningsöversikt.  
U.
85. Vem arbetar efter 65 års ålder?  
En statistisk analys. S.
86. Personalförsörjningen i ett reformerat försvar. Fö.
87. Skadestånd och Europakonventionen. Ju.
88. Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. Fi.
89. Finns det samband mellan samsjuklighet och sjukfrånvaro? En systematisk litteraturöversikt. S.
90. En ny lag om ekonomiska föreningar.  
Del 1+2. Ju.
91. Planering på djupet – fysisk planering av havet. M.
92. En effektivare förvaltning av statens fastigheter. Fi.

# Statens offentliga utredningar 2010

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Lätt att göra rätt  
– om förmedling av brottskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form  
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
- Avtalad upphovsrätt. [24]
- En ny förvaltningslag. [29]
- Mutbrott. (38)
- Cirkulär migration och utveckling  
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. [40]
- Förundersökningsbegränsning. [43]
- Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. [44]
- Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. [49]
- Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll + Bilagedel. [59]
- EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare. [63]
- Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller. [68]
- Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag. [71]
- Skadestånd och Europakonventionen. [87]
- En ny lag om ekonomiska föreningar.  
Del 1+2. [90]

### Utrikespartementet

---

- Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

### Försvarsdepartementet

---

- Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
- Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]
- Försvarsmaktens helikopterresurser. [50]
- Folkrätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning. + Bilaga 7, Svensk manual i humanitär rätt m.m. [72]
- Personalförsörjningen i ett reformerat försvar. [86]

### Socialdepartementet

---

- Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]
- Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. [39]
- Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. [41]
- Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. [45]
- Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden?  
En systematisk litteraturoversikt. [47]
- Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturoversikt om förekomst, konsekvenser och vård. [48]
- Rehabiliteringsrådets delbetänkande. [58]
- Kompetens och ansvar. [65]
- En ny biobankslag. [81]
- Vem arbetar efter 65 års ålder? En statistisk analys. [85]
- Finns det samband mellan samsjuklighet och sjukfrånvaro? En systematisk litteraturoversikt. [89]

### Finansdepartementet

---

- Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]
- En reformerad budgetlag. [18]

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning. [62]
- Sammanläggningar av landsting – övergångs-styre och utjämning. [77]
- Fondverksamhet över gränserna.  
Genomförande av UCITS IV-direktivet. [78]
- Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. [88]
- En effektivare förvaltning av statens fastigheter. [92]

### **Utbildningsdepartementet**

- Skolgång för alla barn. [5]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]
- Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]
- Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [33]
- Kunskap som befrielse? En metaanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. [35]
- Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. [36]
- Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. [51]
- Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. [52]
- Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om pojkkrisen. Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Backgroundpaper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. [53]
- Förbättrad återbetalning av studieskulder. [54]
- "Se de tidiga tecknen"  
– forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola. [64]

- Barns perspektiv på jämställdhet i skola.  
En kunskapsöversikt. [66]
- I rättan tid? Om ålder och skolstart. [67]
- Gymnasial lärlingsutbildning  
– utbildning för jobb. Erfarenheter efter två års försök med lärlingsutbildning. [75]
- Pojkars och flickors psykiska hälsa i skolan: en kunskapsöversikt. [79]
- Skolan och ungdomars psykosociala hälsa. [80]
- Att bli medveten och förändra sitt förhållningssätt. Jämställdhetsarbete i skolan. [83]
- Hedersrelaterad problematik i skolan  
– en kunskaps- och forskningsöversikt. [84]

### **Jordbruksdepartementet**

- Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]
- Bättre marknad för tjänstehundar. [21]
- Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. [42]

### **Miljödepartementet**

- Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]
- Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]
- En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]
- Prissatt vatten? [17]
- Planering på djupet – fysisk planering av havet. [91]

### **Näringsdepartementet**

- Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]
- Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]
- Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]
- Utländsk näringsverksamhet i Sverige.  
En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. [46]
- Innovationsupphandling. [56]
- Effektivare planering av vägar och järnvägar. [57]
- Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem. [61]

Förbättrad vinterberedskap inom järnvägen.

[69]

Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar

[73]

Mer innovation ur transportforskning. [74]

Transportstyrelsens databaser på vägtrafikområdet – integritet och effektivitet. [76]

Trafikverket ICT. [82]

#### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målriktat arbete på tre samhällsområden. [7]

Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]

Sverige för nyanlända utanför flyktingmottandet. [37]

Romers rätt – en strategi för romer i Sverige. [55]

Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering. [60]

Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. + Bilagor + Lättläst + Daisy. [70]

#### **Kulturdepartementet**

---

Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]

I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]

På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. [34]

#### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Flyttningsbidrag och unionsrätten. [26]