

Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet
Enheten för samhällsplanering
Departementsråd Lina Martinson
Departementssekreterare Matilda Toft

Stockholm den 24 september 2024

Diariennr. LI2024/01326

Remissyttrande över ”Utredningen om en ny förköpslag (Fi 2022:07)” och ”Uppdrag till Lantmäteriet att möjliggöra fler elektroniska handlingar på fastighetsrättens område”

Fastighetsägarna är branschorganisationen som arbetar för en väl fungerande fastighetsmarknad. Våra 15 000 medlemmar äger och hyr ut bostäder och lokaler över hela landet. Vi representerar såväl de största börsnoterade fastighetsbolagen, kommunägda bostadsbolag som privata fastighetsföretag och bostadsrättsföreningar

Fastighetsägarna Sverige (”Fastighetsägarna”) har givits möjlighet att inkomma med synpunkter på förslagen i rubricerade betänkande. Vi lämnar följande synpunkter.

Sammanfattning

- Fastighetsägarna avstyrker förslaget att återinföra en lag om kommunal förköpsrätt och förslaget att införa en ny lag om statlig förköpsrätt.
- Lagstiftningsförslagen är mycket omfattande och långtgående. Förslagen tar sikte på samtliga fastighetsöverlåtelser (genom köp, byte, gåva, exekutiv försäljning eller fastighetsbildning) i hela landet. Förslagen omfattar även överlåtelse av tomträtt. Detsamma gäller överlåtelser av aktier i privata bolag och andelar i handelsbolag eller föreningar som äger fast egendom om förvärvaren får ett bestämmande inflytande. Både kommersiella fastighetsöverlåtelser och privatpersoners överlåtelser omfattas. Inga av den gamla förköpslagens undantag (till exempel privatpersoners överlåtelser inom familjen) föreslås införas i de nya förköpslagarna. Även försäljning av ägarlägenheter föreslås omfattas av förköpslagarna. Det får förmodas att även tredimensionell

fastighetsbildning omfattas. Det saknas dock resonemang kring 3D-fastigheter i utredningen, vilket skapar otydlighet och risk för särskilda tillämpningsproblem. Detsamma kan befaras gälla för överlåtelse av tomträtter, vilket utgör en betydande del av kommersiella fastighetstransaktioner i till exempel Stockholm och Göteborg.

- Kommuner och staten kan redan idag förvärva fastigheter antingen genom frivilliga överenskommelser på den öppna marknaden eller genom tvångsförvärv (till exempel expropriation eller inlösen). Att få sälja en fastighet till den man önskar är en del av den grundlagsskyddade äganderätten. Fastighetsägarna menar att det finns andra mindre ingripande åtgärder som kan vidtas för att uppnå samma syfte som ligger till grund för lagförslagen. Sådana alternativ har inte utretts, vilket är en allvarlig brist i utredningen. Utredningens förslag innebär därför – oaktat att förköpsgrunderna utgör erkända allmänna intressen – ett oproportionerligt intrång i äganderätten.
- En proportionalitetsbedömning måste alltid göras för att ett ingrep i grundlagsstadgade fri- och rättigheter ska vara tillåtet. Det måste visas att ingreppet är nödvändigt, vilket innebär att det inte finns något annat mindre ingripande alternativ som skulle kunna uppnå samma mål. Trots det innehåller lagtextförslagen inte någon uttrycklig bestämmelse om att kommun och stat ska göra en proportionalitetsbedömning i samband med beslutet om förköp. Om förslagen blir gällande rätt är det nödvändigt med sådan kompletterande lagbestämmelse om proportionalitet.
- Förslagen skulle innebära en mycket stor kostnad och administrativ börda för såväl det allmänna som näringslivet. Fastighetsägarna kan inte överblicka hur många överlåtelse det kan vara frågan om per år som skulle omfattas av regelverken. Men givet den långtgående omfattningen står det klart att handläggning och prövning hos kommuner och länsstyrelser kommer erfordra betydande ekonomiska och personella resurser för att fungera ändamålsenligt och rättssäkert. Utredaren föreslår att staten ska tillskjuta ekonomiskt bistånd till kommuner för deras handläggning. Statens kostnader skulle i så fall uppgå till betydande belopp – samtidigt som det finns stor risk att kommunen inte kommer ha möjlighet att upptäcka huruvida förvärvet har kopplingar till organiserad brottslighet. Det skulle bli en dyr och ineffektiv reform, som dessutom riskerar inte uppnå sitt syfte.
- Förslagen skulle ge skadliga effekter på den kommersiella fastighetstransaktionsmarknaden genom att förvärven skulle bli mer rättsosäkra och ta längre tid. Tidsfristerna föreslås vara upp till sex månader hos länsstyrelse respektive kommun men tidsutdräkten kan komma att bli mycket längre vid överklagandeprocesser hos regering eller förvaltningsdomstol. Ökade kostnader och större risker minskar investeringsviljan i fastigheter och samhällsbyggnadsprojekt. Utan erforderlig kapitaltillförsel riskerar bostadsbyggande och upprustning av utanförskapsområden försenas eller, i värsta fall, inte bli av. Skadeeffekterna skulle inte bara drabba bostadsmarknaden utan även näringslivet, arbetsmarknaden och tillväxten. Utredningen saknar en analys av sådana konsekvenser för samhällsbygget.

- Fastighetsägarna tillstyrker förslagen om att underlätta digitala överlåtelsehandlingar, och ansökan om inskrivning samt att Lantmäteriet ska möjliggöra fler elektroniska handlingar.

1 Bakgrund

Utredningen ”En ny förköpslag” tillsattes av den förra regeringen (Dir 2022:48). Fastighetsägarna och flera andra näringslivs- och intresseorganisationer uttryckte stark kritik mot ett återinförande av en förköpslag. Den förra förköpslagen avvecklades år 2010 eftersom den brast i effektivitet och ansågs leda till stor olägenhet för det allmänna och enskilda. Nuvarande regering har genom tilläggsdirektiv delvis ändrat inriktning samt begränsat antalet kommunala förköpsgrunder.¹ Utredningen föreslår att lagförslagen träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Flera nya regelverk som påverkar fastighetsöverlåtelser

Fastighetsbranschen har stor betydelse för näringsliv, jobbskapande och tillväxt. En fungerande fastighetsmarknad skapar förutsättningar för bostadsbyggande och investeringar i infrastruktur och samhällsutveckling. Dessutom bidrar fastighetsbolag till stabilitet i finanssektorn, samhällsekonomin och pensionssystemen. Därför är det oroväckande att en rad olika utredningar och nya regelverk nu riskerar skapa dysfunktionalitet och osäkerhet på fastighetstransaktionsmarknaden.

Det är angeläget att sätta förslagen om förköpslagar i rätt kontext eftersom alla dessa regelverk, med olika instanser att anmäla förvärven till och olika tidsfrister som löper parallellt medför att köp av hyresfastigheter kommer sväva i rättslig osäkerhet i flera månader eller i värsta fall i fler år vid överklagandeprocesser i domstol.

Nedan är en översikt av aktuella lagstiftningsprojekt och ny lagstiftning som har direkt påverkan på överlåtelser av hyresfastigheter. De aktuella utredningarna bereds på olika departement.

Statlig förköpslag SOU 2024:38 Först FiDep, nu InfrDep	Kommunal förköpslag SOU 2024:38 Först FiDep, nu InfrDep	Hyresförvärvslag SOU 2023:55 JuDep	Överlåtelsekontrollutredningen Fö 2022:03 FöDep	Lag om granskning av utländska direktinvesteringar SFS 2023:560
Omfattning: Samtliga fastigheter	Omfattning: Samtliga fastigheter	Omfattning: Samtliga hyresfastigheter (lokaler och bostäder) omfattas av	Utredningen ska överväga om statlig kontroll bör införas vid överlåtelser och upplåtelse av viss fast egendom av	Omfattning: Samhällsviktiga verksamheter enligt MSBs föreskrifter.

¹ Se <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2024/04/dir.-20249>

		anmälningsplikten. Prövning i hyresnämnden förutsätter att hyresfastigheten innehåller tre eller fler bostäder.	väsentlig betydelse för totalförsvaret.	Lagen har ett brett tillämpningsområde och påverkar även investeringar i fastighetsbranschen.
Staten kan förköpa (dvs. tvångsvis träda in i köparens ställe) för det militära eller civila försvaret.	Kommunen kan förköpa (dvs. tvångsvis träda in i köparens ställe) för att motverka den organiserade brottsligheten.	Kommunen kan överlämna ärendet till hyresnämnden för lämplighetsprövning av köparen. Överlåtelsen kan bli ogiltig.		
Förvärv ska anmälas till länsstyrelsen. Överklagas till regeringen.	Förvärv ska anmälas till kommunen Överklagas till förvaltningsrätt.	Förvärv ska anmälas till kommunen. Hyresnämnden prövningsinstans. Överklagas till Svea hovrätt.		En investerare i företag som bedriver skyddsvärd verksamhet ska göra en anmälan till Inspektionen för strategiska produkter.
Status: Förslag på remiss	Status: Förslag på remiss	Status: Förslag har varit på remiss.	Status: Utredningen pågår. Redovisas 2 dec 2024.	Status: Trädde i kraft 1 dec 2023

Regeringens ambitioner att minska och förenkla regelverk för näringsliv och företagande måste rimligtvis även omfatta fastighetsbranschen.² Redan idag verkar bygg- och fastighetsföretagen under en stor regelbörda, som omfattar allt från hyresregleringen till detaljreglerade plan- och byggprocesser. Med de lagstiftningsprodukter som nu är aktuella enligt tabellen ovan kommer regelkrånglet, tvärt emot regeringens ambitioner, att markant öka för fastighetsföretagen.

² Se <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/07/regeringen-tar-ytterligare-steg-for-att-minska-foretagens-regelborda/>

3 Allmänt om förköpsrätt

Det finns enligt gällande rätt möjlighet för det allmänna att förvärva fastigheter genom att på civilrättslig grund köpa fastigheter på samma villkor som marknaden i övrigt. Dessutom finns det möjlighet för kommunen och staten att förvärva fastigheter tvångsvis genom expropriation, fastighetsreglering eller inlösen enligt plan- och bygglagen. Fastighetsägarna kan inte se att det behövs ytterligare ett legalt verktyg för det allmänna att tvångsvis förvärva mark på övriga aktörers bekostnad.

En lagstadgad förköpsrätt för staten och kommunen avseende samtliga fastighetsöverlåtelser innebär ett ingrepp i äganderätten, näringsfriheten och avtalsfriheten. Det skulle medföra betydande olägenheter för såväl överlåtare som förvärvare genom att orsaka rättslig osäkerhet, tidsutdräkt och ökade kostnader för såväl näringslivet som medborgare. Dessutom skulle en förköpsrätt enligt utredningens förslag innebära betydande kostnader och administration för staten och kommunen, både i själva förköpsprovningen och på grund av efterföljande rättsliga processer.

Innan lagstiftning som ingriper i företag och medborgares grundläggande fri- och rättigheter införs måste det alltid övervägas om det som man vill åstadkomma med en sådan reglering i stället kan åstadkommas med andra, mindre ingripande åtgärder. Erforderlig analys om alternativa tillvägagångssätt för att nå samma resultat har inte förekommit inom ramen för utredningen, vilket är en allvarlig brist.

Som ovan nämnts avvecklades den tidigare förköpslagen år 2010. I lagrådsremissen ”Upphävande av förköpslagen” angavs bland annat följande. ”Kommunernas, domstolarnas och de statliga myndigheternas administrativa kostnader för att pröva frågor med anknytning till förköpslagen är betydande. Samtidigt medför förköpslagen att ett stort antal fastighetsöverlåtelser fördröjs och att det uppkommer olägenheter och kostnader för fastighetsmarknaden och dess parter. Tillämpningen medför kostnader och olägenheter som inte motsvaras av någon tillräcklig effektivitet.”

Det kan konstateras att utredningens förslag omfattar såväl en kommunal som en statlig möjlighet att förköpa fastigheter. Dessutom omfattar förslaget indirekta fastighetsförvärv (bolagiserade fastigheter) och överlåtelser som enligt den tidigare gällande förköpslagen var undantagna (till exempel överlåtelser inom familjen). Utredningens lagförslag är således mer långtgående och mer ingripande än den tidigare förköpsregleringen. Kostnaderna och arbetsinsatsen för det allmänna kommer därför att bli än mer omfattande än enligt den förra förköpslagen. Medan risken för ineffektivitet kvarstår oförändrad.

4 Proportionalitet

Det grundlagsstadgade egendomsskyddet i Regeringsformen 2 kap 15 § utgör ett skydd mot tvångsförvärv av fast egendom och innefattar bland annat en rätt att sälja en fastighet till vem man vill.

Äganderätten kan inskränkas genom lag. För att det allmänna ska få göra ett tvångsförvärv måste det vara fråga om angelägna allmänna intressen. Därtill ska en proportionalitetsbedömning äga rum. Åtgärden måste vara lämplig för att uppnå det önskade ändamålet. Det måste visas att ingreppet är nödvändigt, vilket innebär att det inte finns något annat mindre ingripande alternativ som skulle kunna uppnå samma mål. Dessutom måste åtgärden stå i rimlig proportion till det eftersträvade ändamålet.

Utredningens författningsförslag saknar en uttrycklig lagbestämmelse om en proportionalitetsbedömning. Detta är en oacceptabel brist som kommer att försvåra tillämpningen samt skapa stor rättsosäkerhet. Staten och kommunen måste ha en lagstadgad skyldighet att alltid undersöka och vidta mindre ingripande alternativ i det enskilda fallet.

5 Kommunal förköpsrätt för att motverka organiserad brottslighet

Det är staten som har ansvar för brottsbekämpningen. Detta uppdrag har tilldelats polisen och andra brottsbekämpande myndigheter. Enligt polislagen (2 §) har polisen till uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka brott. Kommuner har sedan 1 juli 2023 ett begränsat uppdrag att ta fram en lägesbild och åtgärdsplan för det lokala brottsförebyggande arbetet.

Det kan ifrågasättas om det är en ändamålsenlig ordning att ålägga kommuner ett ansvar att bekämpa organiserad brottslighet. Det är inte en uppgift som kommunen har idag. Kommunerna har inte erfarenhet, kompetens eller tillgång till effektiva utredningsverktyg på samma sätt som polisen och åklagare har.

Fastighetsägarna menar att en mer effektiv ordning är att stärka Polisens, Finanspolisens och Ekobrottsmyndighetens förmåga att bekämpa den organiserade brottsligheten. Här har regeringen genomfört ett flertal kriminalpolitiska reformer för att vässa polisens verktyg i brottsbekämpningen (till exempel hemliga tvångsmedel, ökade möjligheter till kamerabevakning, minskade sekretesshinder, vistelseförbud, säkerhetszoner och förverkande av brottvinster inklusive fastigheter). Det finns anledning att invänta resultaten av dessa reformer innan man inför en långtgående och kostsam förköpslagstiftning.

I stället för en kommunal förköpsrätt torde ett mer träffsäkert verktyg i kampen mot den organiserade brottsligheten vara att anpassa näringsförbudet till samhällsutvecklingen i syfte att hindra grovt kriminella att bedriva verksamhet och köpa fastigheter. Regeringen har tillsatt en utredare som ska lämna förslag som ska utöka möjligheterna att meddela näringsförbud till att omfatta brott som har begåtts inom ramen för organiserad brottslighet även om brottsligheten inte har koppling till en näringsverksamhet.³ Utredaren ska redovisa sina förslag den 31 december 2024.

Dessutom torde den nya förverkandelagstiftningen som träder i kraft den 8 november 2024 innebära betydligt förbättrade möjligheter att hindra kriminella att äga fastigheter.⁴ Lagskärpningarna innebär att en ny förverkandeform, så kallat självständigt förverkande, införs i brottsbalken. Genom den nya förverkandeformen blir det möjligt att förverka egendom som inte står i proportion till en persons legitima förvärvskällor oavsett om det kan bevisas att någon har begått ett konkret brott. Tuff lagstiftning riktad direkt mot personer med tillhörighet i den organiserade brottsligheten är att föredra framför generella regelverk som drabbar samtliga privatpersoner och företag som köper och säljer fastigheter.

Det finns en uppenbar risk med utredningens förslag att skötsamma medborgare och företag drabbas medan de oseriösa aktörerna använder sig av avancerade bulvanupplägg och andra metoder för att kringgå bestämmelserna. Fastighetsägarnas har svårt att se hur kommunerna ska ha resurser, tid och kompetens att upptäcka och hindra sådant missbruk.

Att uppdatera sig med och kontrollera samtliga fastighetsförvärv – inte minst de indirekta förvärven som inte genererar något lagfartsärende – skulle innebära betydande kostnader i form av ekonomiska och personella resurser inklusive kompetensförstärkning för kommunerna. Fastighetsägarna är frågande till hur kommunerna ska ha förmåga att hantera detta på ett rättssäkert sätt. Idag står många kommuner med stora utmaningar att hantera och finansiera sina kärnupdrag inom skola, vård och omsorg.

Ur ett brottsbekämpningsperspektiv ter det sig mer ändamålsenligt att kommunerna fokuserar på förebyggande åtgärder för att hindra barn och unga vuxna att socialiseras in i gängkriminalitet. För att lyckas bryta den negativa trenden krävs förstärkning av resurser till skola och socialtjänst samt olika åtgärder som främjar integration på arbetsmarknaden. Dessutom kan kommunen bidra med sociala insatser riktade till barn och unga i socioekonomiskt utsatta områden för att ge framtidstro och alternativ till en kriminell livsstil.

³ Se <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/06/utokat-naringsforbud-pa-grund-av-brott-utreds-i-snabbspår/>

⁴ Se <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/2023/12/en-ny-forverkandelagstiftning/>

Fastighetsägarna ser det brottsförebyggande arbetet som mycket angeläget för att komma till rätta med den grova kriminaliteten.

6 Statlig förköpsrätt för det civila och militära försvaret

Samma problematik som anges ovan om rättslig osäkerhet, tidsutdräkt, ineffektivitet och kostnader gör sig gällande även avseende förslaget till lag om statlig förköpsrätt.

Fastighetsägarna kan inte se att det är nödvändigt att samtliga fastighetsöverlåtelser i hela landet skulle behöva omfattas av en anmälningsskyldighet till länsstyrelsen och efterföljande statlig granskning utifrån försvarsändamål. Det ter sig orimligt långtgående och betungande för enskilda och näringsliv.

Fastighetsägarna föreställer sig att det primärt är fastigheter som är hamnar, flygplatser, infrastruktur eller av annan samhällskritisk natur som är av relevans för den militära och civila försvarsförmågan till skillnad från till exempel villor och hyresfastigheter. Nuvarande utformning av lagstiftningen utgör ett oproportionerligt ingrepp i äganderätten samt i närings- och avtalsfriheten.

Fastighetsägarna bedömer att det vore ändamålsenligt att invänta Utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret (Fö 2022:03), den så kallade "Överlåtelsekontrollutredningen"⁵, som är en komplettering till Totalförsvarskommitténs betänkande "Förbättrat skydd för totalförsvaret" (SOU 2019:34). Överlåtelsekontrollutredningen har i uppdrag att överväga om statlig kontroll bör införas vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret, det vill säga samma inriktning och syfte som Förköpsutredningens förslag till lag om statlig förköpsrätt.

Överlåtelsekontrollutredningen har inte redovisat sina förslag⁶ och Fastighetsägarna har ingen expert utsedd i utredningen så utredningens konkreta arbete och närmare inriktning är inte känd för oss men det vore naturligtvis olämpligt med två överlappande lagstiftningar som fastighetsägare måste förhålla sig till. För myndigheter och domstolar försvåras rättstillämpningen och för fastighetsägare blir det otydligt och svårtillgängligt vad som gäller.

⁵ Utredningen är en komplettering till Totalförsvarskommitténs betänkande "Förbättrat skydd för totalförsvaret" (SOU 2019:34).

⁶ Överlåtelsekontrollutredningen ska redovisa sina förslag den 2 december 2024.

7 Särskilt om förslagets påverkan på hyresbostadsmarknaden

För överlåtelse av hyresfastigheter skulle utredningens förslag innebära att fastighetsmarknaden drabbas av ytterligare ett omfattande och svåröverskådligt regelverk parallellt med annan ny kontrollagstiftning (se tabellen ovan).

För en fungerande bostadsmarknad behöver det skapas incitament inte hinder för att investera i nybyggnation och utveckling av hyresbostäder. Ökad regelbörda samt ekonomisk och rättslig osäkerhet leder till färre och dyrare bostäder. Att bygga bostäder är mycket kapitalintensivt och investerare och andra kreditinstitut har naturligtvis alternativa marknader att låna ut pengar till för det fall den svenska bostadsmarknaden tappar i attraktivitet för dessa aktörer. Kapitalinflödet på hyresbostadsmarknaden är nödvändigt för samhällsutveckling, näringsliv och tillväxt.

Vi har redan idag en dysfunktionell hyresmarknad, som hindrar samhällsutveckling och kompetensförsörjning. Dessutom står vi mitt i en allvarlig byggkris där bostadsutvecklingen har kraftigt avstannat, vilket framgår av bland annat Boverkets och Byggföretagens prognoser. Utredningens förslag riskerar förvärra bygg- och bostadskrisen ytterligare.

8 Digitala fastighetsöverlåtelse

För att möjliggöra elektroniska rutiner föreslås formkraven i jordabalken och fastighetsbildningslagen ändras så att skriftliga avtal har slutits när parterna har skrivit under eller på annat sätt signerat avtalet.

För att signera aktuella rättshandlingar ska en elektronisk underskrift på kvalificerad nivå användas enligt den så kallade eIDAS-förordningen.⁷ Lantmäteriet föreslås få meddela föreskrifter om undantag från kravet på kvalificerad elektronisk underskrift. Syftet med undantaget är att möjliggöra användning av kvalificerade elektroniska stämplor eller annan lämplig form av elektroniska förfaranden.

Förslagen i förköpsutredningen samt i rapporten ”Uppdrag till Lantmäteriet att möjliggöra fler elektroniska handlingar på fastighetsrättens område” medför inga skyldigheter att använda elektroniska handlingar, utan enbart en möjlighet att göra det. En fortsatt användning av pappershandlingar kommer att vara möjlig, med oförändrade krav och villkor. Lantmäteriet

⁷ Se definitionen i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG (eIDAS-förordningen).

kommer att tillhandahålla e-tjänster som möjliggör en kostnadsfri användning av elektroniska handlingar.

Fastighetsägarna är positiva till en digitaliserad och effektiviserad samhällsbyggnadsprocess. Fastighetsägarna välkomnar utökade möjligheter till digitala fastighetsköp och tillstyrker förslagen om att underlätta digitala överlåtelsehandlingar och att Lantmäteriet ska möjliggöra fler elektroniska handlingar. Det är givetvis viktigt att Lantmäteriets system och hantering av digitala dokument har erforderlig tillförlitlighet och säkerhet.

Fastighetsägarna Sverige

Marie Öhrström

Chefsjurist

Anders Holmestig

VD