

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Landsbygds- och  
infrastrukturdepartementet

## Yttrande över Utredningen om en ny förköpslag (Fi 2022:07) och Uppdrag till Lantmäteriet att möjliggöra fler elektroniska handlingar på fastighetsrättsens område

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

### Motivering till Regelrådets ställningstagande

Remissen innehåller förslag till en ny statlig förköpslag som ska ge staten rätt att förvärva fast egendom för det civila eller militära försvaret och en ny kommunal förköpslag som ger kommunen motsvarande rätt i syfte att motverka organiserad brottslighet. Ärendet innehåller även ett förslag som medför att elektroniska underskrifter på kvalificerad nivå ska uppfylla formkraven för överlåtelse av fast egendom.

Den praktiska följden av förköpslagarna är att förvärvaren senast en månad efter överlåtelse av fast egendom ska anmäla förvärvet till beslutsmyndighet respektive kommunen. Beslut om utredning av förköp ska inledas sedan beslutas inom 25 arbetsdagar. Inleds en sådan utredning ska beslut om förköp fattas inom tre månader.<sup>1</sup>

Samtidigt som utredningen konstaterar att införandet av en statlig och kommunal förköpsrätt oundvikligen kommer att medföra olägenheter och störningar på fastighetsmarknaden innehåller konsekvensutredningen tämligen lite information om dessa olägenheter, annat än att ett nödvändigt anmälningsförfarande innebär ett extra arbetsmoment vid överlåtelse av fast egendom.

Konsekvensutredningen innehåller visserligen information om tidigare års fastighetsöverlåtelser, vilket ger en bra bild av hur många ärenden som kommer att behöva anmälas men det saknas en tydlig beskrivning av berörda företag och vilken påverkan förslagen kommer få för dessa. Varken den tidsmässiga påverkan av förslaget eller vilka de kostnadsmissiga konsekvenserna kan bli uppskattas tillräckligt tydligt i konsekvensutredningen.

---

<sup>1</sup> Vid särskilda skäl kan tiden förlängas till sex månader (se s. 417 i betänkandet). Det uppges att det kan handla om att samverka med andra myndigheter kräver mer tid eller att överlåtare eller förvärvare begärt mer tid för att inkomma med handlingar.

Gällande förslaget om att tillåta kvalificerade digitala underskrifter vid överlåtelse av fast egendom så innebär förslaget en ökad möjlighet till digitala underskrifter, samtidigt som nuvarande förfarande med penna på papper fortsatt kommer att vara tillåten. I denna del ger Lantmäteriet i remitterad rapport en tämligen tydlig bild av den tidsmässiga effektiviseringen utifrån myndighetens perspektiv. Redovisningen avseende vilken påverkan detta förslag kan komma att få för berörda företag är inte lika tydlig, även om det framgår att det kan leda till effektiviseringar.

Över lag saknar Regelrådet ett resonemang kring alternativa lösningar och vilka kostnads- mässiga effekter förslagen som presenteras kan komma att medföra, detta gäller i huvudsak förslagen om förköpsrätt. Det framstår som att dessa förslag kan komma att medföra administrativa kostnader för såväl enskilda som för näringslivet, samtidigt som det lär kunna medföra betydande alternativkostnader i de fall beslut fattas om utredning om förköp. Av förslaget framgår också att i de fall den initiala utredningen i det första steget av prövningen "av någon anledning inte har hunnits slutföras inom den föreslagna tidsfristen om 25 arbetsdagar skulle stat och kommun i sådant fall kunna ha möjlighet att besluta att en utredning ska inledas" (s. 284). Regelrådet ser en risk att hanteringen av ärenden kan komma att dra ut på tiden, vilket kan förväntas leda till en mer trögriktig fastighetsmarknad. Det går inte att utesluta att detta kan komma att medföra betydande olägenheter för såväl säljare som förvärvare av fastigheter i Sverige. Konkurrensaspekterna kring detta borde därtill ha belysts ytterligare i och med att potentiella investerare i exempelvis byggprojekt i Sverige tämligen enkelt kan överväga andra marknader.

Regelrådet ser även en risk för att säljare av en fastighet, i det fall en fastighetsöverlåtelse tas upp för utredning, väljer att inte gå vidare med försäljning till den tänkta köparen. På detta vis riskerar förslagen att innebära betydande konsekvenser för förvärvare redan vid beslut om att inreda en utredning.

Därigenom verkar det finnas en överhängande risk att beslut om utredning likställs med ett domstolsförfarande som såväl säljare som köpare av en fastighet i många fall kan förväntas vilja undvika. Detta gäller främst den kommunala förköpslagen. Att lägga detta ansvar på beslutsmyndigheter (civilområdesansvariga länsstyrelser) och kommunerna lär medföra en omfattande verksamhet att både bygga nödvändig kompetens och sköta den tillkommande administrationen.

Kommittédirektiv (2022:48) från regeringsrådet den 2 juni 2022 gör gällande att den administrativa bördan ska vara låg och att utredaren bland annat ska beskriva och om möjligt kvantifiera förslagets samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenserna för plan- och byggprocessen i stort. Därtill ska utredningen enligt direktivet belysa konsekvenserna för företag och enskilda. I tilläggsdirektivet (2023:17) anges att

Samtliga förslag till förköpsrätt som lämnas ska utformas så att tidsförlusten och administrationen vid fastighetsöverlåtelser minimeras för samtliga inblandade parter för att inte mer än nödvändigt försena och fördyra överlåtelseprocessen.<sup>2</sup>

Regelrådet har visserligen förståelse för att tilläggsdirektivet ändrar utredningens syfte till att lämna förslag till förköpslagar som ska värna totalförsvaret och motverka organiserad brottslighet. Men trots detta är det Regelrådets mening att alternativa lösningar för att uppnå nämnda syften borde ha utretts i större utsträckning i konsekvensutredningen. Utredningen uppger att

---

<sup>2</sup> Se s. 470 i betänkandet.

relativt få utredningar och förköp kan förväntas per år samtidigt som förslagen slår mot alla som verkar på fastighetsmarknaden. Av den anledningen verkar det som att effekterna av förslagen till nya förköpsrätter slår brett, samtidigt som förslagens syfte är relativt avgränsat.

Det framstår även som att förslagen riskerar att medföra onödiga administrativa kostnader för såväl enskilda som företag och det offentliga. Sett till förslagets potentiellt omfattande tids- och kostnadsmässiga konsekvenser menar Regelrådet att konsekvensutredningen skulle behöva utvidgas och förtydligas i flera delar, i synnerhet gällande den kommunala förköpslagen.

Konsekvensutredningen håller inte en tillräckligt god kvalitet för en sammantaget godtagbar bedömning.

## Innehållet i förslaget

Remissen består av tre handlingar: Betänkandet *Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner* (SOU 2024:38); Landsbygds- och infrastrukturdepartementets uppdrag till Lantmäteriet *Uppdrag att möjliggöra fler elektroniska handlingar på fastighetsrättens område* samt Lantmäteriets rapport: *Digitala rättshandlingar på fastighetsrättens område*. Regelrådet har gått igenom samtliga handlingar med övervägande fokus på konsekvensutredningarna.

I korthet är remissens förslag att möjliggöra för elektroniska överlåtelsehandlingar vid köp, byte och gåva av fast egendom samt att införa en statlig och en kommunal förköpslag.

Det remitterade betänkandet innehåller följande författningsförslag:

- Förslag till statlig förköpslag,
- Förslag till kommunal förköpslag,
- Förslag till lag om ändring i jordabalken,
- Förslag till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230),
- Förslag till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden,
- Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken, samt
- Förslag till förordning med ändring i inskrivningsförordningen (2000:309).

Lantmäteriets rapport innehåller följande författningsförslag:

- Förslag till lag om ändring i jordabalken (1970:994) och
- Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988).

Utredningen föreslår vissa lagändringar i 4, 19 och 20 kap. jordabalken samt i jordförvärvslagen, äktenskapsbalken och inskrivningsförordningen för möjligheten att upprätta och under-teckna handlingar för köp, byte och gåva av fast egendom digitalt samt att söka lagfart eller inskrivning av dessa handlingar elektroniskt. Elektronisk underskrift på kvalificerad nivå<sup>3</sup> föreslås ska användas.

---

<sup>3</sup> I enlighet med 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, den så kallade eIDAS-förordningen.

Vidare föreslår utredningen en statlig och en kommunal förköpslag som i stort liknar varandra. Lagförslagen innebär att samtliga överlåtelse av fast egendom, såväl hela som mindre delar av fastigheter samt överlåtelse av aktier i privat aktiebolag och andelar i handelsbolag eller förening som äger fast egendom om förvärvaren får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen, ska anmälas till såväl av staten utsedd beslutsmyndighet som till den kommun där fastigheten är belägen.

Statlig förköpsrätt föreslås få utövas för att förvärva egendom för det militära eller civila försvaret. Kommunal förköpsrätt föreslås få utövas för att förvärva egendom för att motverka organiserad brottslighet.

Genom nyttjande av föreslagen förköpsrätt får staten eller aktuell kommun överta den fasta egendomen på i huvudsak de villkor som överlåtaren och förvärvaren kommit överens om.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

## Bedömning av delasppekter

### Problembeskrivning och syftet med förslaget

I betänkandet anges att regeringen vid regeringssammanträdet den 2 juni 2022 beslutade att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till en ny förköpslag som skulle ge en kommun rätt att under vissa förutsättningar träda in i köparens ställe vid förvärv av fast egendom (dir. 2022:48). Vid regeringssammanträdet den 17 maj 2023 beslutade regeringen att, genom tilläggsdirektiv, ge den särskilda utredaren i uppdrag att lämna förslag på en förköpslag som ger kommuner rätt att, utifrån andra grunder än de som uppdraget tidigare utgått från, träda in i köparens ställe vid köp av fast egendom. Vidare gavs den särskilda utredaren i uppdrag att lämna förslag på en förköpslag som ger staten rätt att under vissa förutsättningar träda in i köparens ställe vid köp av fast egendom samt att lämna förslag på författningsändringar som krävs för att möjliggöra överlåtelse av fast egendom med användning av elektroniska överlåtelsehandlingar och elektronisk ansökan i alla inskrivningsärenden (dir. 2023:67).

Syftet med förslaget till den statliga förköpslagen uppges vara att tillgodose behov och intressen för det militära och civila försvaret. Syftet med den kommunala förköpslagen uppges vara att förhindra organiserad brottslighet.

Enligt dagens reglering i jordabalken krävs att vissa formkrav är uppfyllda för att köp, byte eller gåva av en fastighet anses vara giltigt. Ett sådant formkrav är att köp, byte och gåva ska under tecknas med penna på papper. I uppdraget har det ingått att se över formkraven vid överlåtelse av fast egendom och modernisera dessa för att de ska fungera även vid överlåtelse som sker elektroniskt. Det innefattar både att föreslå de författningsändringar som krävs för att möjliggöra överlåtelse av fast egendom med användning av elektroniska överlåtelsehandlingar, samt elektronisk ansökan i alla inskrivningsärenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningens redogörelse är tillräckligt tydlig avseende problembeskrivning och syfte.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagens problembeskrivning och syfte godtagbar.

## Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Att inte genomföra förslaget om statlig förköpslag uppges medföra att staten även fortsättningsvis saknar uttrycklig möjlighet att kontrollera vem som köper och säljer fastigheter av intresse för det militära och civila försvaret och möjlighet att köpa dessa om de behövs för att skydda dessa intressen. I förlängningen anges det medföra att en antagonist genom att köpa upp eller nyttja sådan egendom kan försvåra för myndigheter som Försvarsmakten att bedriva sin verksamhet, möjliggöra olaglig underrättelseverksamhet eller på annat sätt stödja en främmande stats syften på svensk mark. Detta uppges ytterst kunna skada Sveriges försvarsförmåga och säkerhet.

Avseende den kommunala förköpsrätten anges att kommunerna skulle sakna möjlighet att ingripa mot försäljningar av fastigheter som används i brottsliga syften, såsom penningtvätt eller otillåten påverkan, om förslaget inte genomförs. En positiv effekt av att genomföra förslaget uppges vara att fastighetsmarknaden blir mindre påverkad och kontrollerad av organiserad brottslighet, vilket anges medföra en ökad trygghet för köpare och säljare på fastighetsmarknaden

Gällande möjligheten att upprätta och signera överlåtelsehandlingar elektroniskt uppges att nollalternativet skulle medföra att handlingar även fortsättningsvis måste upprättas på papper och med underskrift med penna på papper. Digitaliseringens möjligheter anges därmed inte används fullt ut vid överlåtelser av fast egendom. Fördelarna med förslaget uppges vara att underlätta utbyte av information mellan köpare, säljare, mäklare och banker vid fastighetsöverlåtelse, samt utbytet av information mellan dessa och myndigheter och mellan myndigheter. Enklare informationsutbyten uppges medföra effektivare överlåtelseprocesser.

Även ur en säkerhetsaspekt anges att en elektronisk underskrift kan vara att föredra med hänsyn till att en sådan exempelvis inte kan dateras bakåt i tiden samt möjliggöra överlåtelser där köpare och säljare inte befinner sig på samma ort.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet anser att redovisningen av konsekvenserna av om ingen åtgärd vidtas är tillräcklig gällande förslaget om elektroniska överlåtelsehandlingar.

Vad gäller förslagen till de nya förköpsrätterna är det Regelrådets mening att det på ett inte tillfredsställande vis visas varför nu gällande regleringen inte är tillräcklig för att uppnå det syfte som de nya förköpslagarna ska uppnå. Detta skulle behöva förtydligas för att redovisningen i denna del skulle bedömas godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen avseende konsekvenser om ingen åtgärd vidtas bristfällig.

## Alternativa lösningar

I betänkandet uppges att utredningen har övervägt olika alternativ för att begränsa störningen på fastighetsmarknaden. Ett sätt att begränsa störningen hade varit att peka ut de fastigheter som berörs och förlägga dem med förköpsrätt. Det uppges innebära att staten bara fick ta ställning till och utöva förköp för de fastighetsköp som kan antas vara relevanta för statens behov. Detta anges dock kunna medföra andra problem som att röja viktiga militära fastigheter, vilket också uppges kunna öka risken för att dessa fastigheter förvärvas av dem som vill skada svenska intressen i stället för att bidra till ett skydd av dessa fastigheter.

Ett annat sätt att begränsa störningen anges kunna vara att avgränsa bort vissa fastigheter. Utredningens bedömning är att det inte är något alternativ då det på samma sätt som vid utpekande av fastigheter skulle kunna utnyttjas för att kringgå lagen och utnyttjas av dem som vill skada Sveriges intresse av att ge skydd åt militärt och civilt försvar.

Det sätt som utredningen har valt för att begränsa den allmänna störningen på fastighetsmarknaden är att prövningen av förköpsrätten kommer att utmärkas av ett tydligt och förutsägbart förfarande, där statens förköpsrätt kommer att prövas i ett tidigt skede av överlåtelseprocessen och att staten kommer att ge tidigt besked om de kommer att inleda en fördjupad granskning av förköp. Prövningen uppges ska göras redan vid första köpehandlingens upprättande. Det anges göra att den initiala prövningen i princip alltid kommer vara färdig före dag för tillträde och betalning av köpeskilling. Därmed anges de flesta av de negativa konsekvenserna som nämns inte att realiseras på grund av lagens införande.

I Lantmäteriets rapport (s. 126) uppges att ett alternativ till den lösning med både statliga och privata tillhandahållare som föreslås är att en utpekad statlig myndighet ges exklusiv rätt att tillhandahålla den infrastruktur och e-tjänster i vilka aktuella rättshandlingar kan upprättas.

Lantmäteriet bedömer att en statsförvaltningsinriktad digital infrastruktur medför ett flertal nackdelar som innebär att det är en mindre lämplig lösning än den som i stället föreslås.

Att staten ska erbjuda en lösning som tillgodoser alla aktörers behov uppges innebära att omfattande samråd och kravställning kan behövas i fråga om exempelvis olika dokumenttyper, mallar och e-tjänstens funktionalitet. Därutöver anges särskilda utmaningar kopplat till hanteringen av avtal som inte ska ges in till den myndighet som tillhandahåller systemet följa. Det anges att det inte är självklart att en statlig myndighet bör ansvara för ett system där de handlingar som upprättas inte ska ges in till eller anses som formellt upprättade hos denna myndighet.

Regelrådet gör följande bedömning. Även om utredningens förslag innehåller viss information gällande hur utredningen menar att föreliggande förslag parerar de utmaningar som var förknippade med tidigare förköpslag är det Regelrådets mening att redovisningen i denna del inte är tillräckligt uttömmande. Regelrådet menar att utredningen borde presenterat och övervägt fler alternativ samt diskuterat för- och nackdelar med dessa. Utredningens resonemang visar inte tillräckligt tydligt att olika förslag faktiskt övervägts och att det valda alternativet är motiverat, utifrån förslagets syfte och de förväntade störningarna det kan komma att medföra på fastighetsmarknaden. Resonemanget gällande varför nuvarande handlingsätt för stat och kommun att förvärva fastigheter, exempelvis genom expropriation, inte bedömts tillräckligt hade också behövt utvidgas.

Redovisningen av alternativa lösningar avseende elektroniska överlåtelsehandlingar med en statlig-, en hybrid- (stat- och marknad) och marknadslösning är dock tydlig.

Sammantaget finner dock Regelrådet redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.



## Berörda företag

Det uppges att näringslivet sammantaget är den näst största ägarkategorin<sup>4</sup> av mark i Sverige och att företagen främst äger skogsmark. Knappt 30 procent av marken anges ägas av näringslivet i form av företag, främst verksamma inom jordbruks- och skogsbranschen. Drygt 60 procent av näringslivets mark anges ha koppling till skogsbranschen och knappt 20 procent till jordbruksbranschen.

Vidare anges att företag som köper och säljer fastigheter på fastighetsmarknaden påverkas av förslagen till nya förköpslagar. Dessa företag uppges påverkas på motsvarande sätt som privatpersoner som är på fastighetsmarknaden genom att de måste anmäla ett köp till staten, respektive kommunen, samt bidra med nödvändiga uppgifter för att beslutsmyndigheten ska kunna ta ställning i och bedöma förköpsfrågan.

Fastighetsmäklare, banker och andra kreditinstitut som har verksamhet i anslutning till fastighetsmarknaden uppges också påverkas av förslagen genom möjligheter till, men även krav på, att utveckla nya arbetssätt och elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom enligt 4 kap. 1 § jordabalken.

Fastighetsmäklare påverkas av förslagen genom att de kommer att behöva upplysa om och lämna information till köpare och säljare om att staten respektive kommunen har förköpsrätt av fastigheter och att en anmälningsskyldighet föreligger. Det uppges också att en fastighetsmäklare kan, inom ramen för sitt mäklaruppdrag, på uppdrag av köpare eller säljare anmäla till staten respektive kommunen att en fastighet är ute till försäljning. Det bedömer utredningen är inom ramen för ett mäklaruppdrag och god mäklarsed.

Bankers och andra kreditinstituts arbete anges också påverkas av förslagen om förköpslagar. De kan exempelvis komma att behöva avvakta med pantsättning av skuldebrev för att vara säkra på att det inte är någon risk för att överlåtelsen inte kan genomföras enligt säljarens och köparens intentioner. Vidare uppges att de ekonomiska förhållandena i efterhand kan behöva regleras, vilket kan bli fallet när staten fullföljer ett förköp. Bankernas agerande gentemot kunder och konkurrenter, med anledning av införandet av en statlig förköpslag, bör enligt utredningens bedömning falla inom god banksed.

Det anges vidare att det, enligt statistik från SCB, beviljades drygt 135 000 lagfarter under 2022, vilket uppges vara 18 000 fler än för 2021. Exkluderas arv, byten, gåvor och fusioner var det nästan 103 000 lagfarter som hade en redovisad köpeskilling. Den totala köpeskillingen för dessa fastigheter anges ha uppgått till omkring 394 miljarder kronor, 33 miljarder lägre än föregående år. 56 053 marknadsmässiga köp av småhus för permanentboende, exklusive tomt-rätter, anges ha genomförts under 2022, vilket var drygt 4 000 färre än föregående år. Det uppges också att det genomsnittliga antalet köp för åren 2018 till 2020 var nära 56 000. För fastighetskategorierna fritidshus, lantbruk, hyreshus och industrier uppges antalet köp ha minskat jämfört med år 2021. För fritidshus var antalet köp 9 493, vilket är en minskning med nästan 2 400. För lantbruk uppgick antalet köp till 3 659 och för hyreshus och industrier var antalet köp 1 219 respektive 657.

---

<sup>4</sup> Den största andelen av Sveriges mark ägs av privatpersoner, sammantaget 44 procent av landets totala landareal (betänkandets s. 386; SCB (2022) *Markanvändningen i Sverige 2020*, s. 18)

Enligt uppgifter från Lantmäteriet genomförs ungefär 6 000 fastighetsregleringar per årsbasis.

I Lantmäteriets rapport (s.130) anges att knappt 7 procent av alla företag i Sverige är verksamma inom fastighetsbranschen. De företag som huvudsakligen berörs av förslagen uppges vara de företag som primärt eller till betydande del sysslar med fastighetsaffärer. Det gäller alltså företag som köper och säljer fastigheter som en del i sin affärsverksamhet, exempelvis fastighetsutvecklare, och företag som på andra sätt är involverade i fastighetstransaktioner, såsom mäklarföretag och kreditinstitut.

Regelrådet gör följande bedömning. Av förslaget framgår att alla som är verksamma på fastighetsmarknaden kommer att påverkas av förslaget.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag godtagbar.

## **Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter**

Det uppges att varken den statliga eller kommunala förköpslagen är förenat med några direkta kostnader för företag på fastighetsmarknaden. Företagen uppges dock påverkas, i likhet med privatpersoner som köper eller säljer fastigheter, på så sätt att det uppstår en ny arbetsuppgift att anmäla en fastighetsförsäljning till beslutsmyndighet respektive kommunen.

Störningen på fastighetsmarknaden anges leda till olika konsekvenser gällande hur marknaden reagerar och anpassar sig efter de nya lagkraven. Det uppges exempelvis kunna finnas en osäkerhet hos en spekulant om statens inställning och risken för ett utdraget förköpsärende, vilket i sin tur kan påverka intresset för en viss fastighet eller för fastigheter inom ett visst geografiskt område som bedöms vara särskilt intressant för militärt och civilt försvar.

Det anges vidare att en spekulant kan avhålla sig från att förvärva en fastighet på grund av att det finns en risk att staten utövar förköpsrätt. Ett utdraget och långt förköpsärende anges också kunna innebära att det kapital som är bundet i en fastighetstransaktion inte kan användas till andra investeringar. Vidare anges förutsättningarna för att reparera eller investera i förbättringar i fastigheten vara begränsad under den tid som staten prövar om den ska utöva förköpsrätt och fram till dess att statens beslut att utöva förköp har resulterat i ett fullbordat förköp. Under denna tid, då staten ska avgöra om den ska utnyttja sin förköpsrätt, kan även drift och underhållsåtgärder i viss mån och under vissa förutsättningar eftersättas.

Gällande finansieringen av förslaget om en ny förköpslag anges att det går att överväga olika alternativ när det gäller finansieringsmodell för förslaget om en statlig förköpslag. Det uppges att det till exempel går att överväga om en form av administrativ avgift ska tas ut av anmälaren i de fastighetsaffärer som granskas av staten för att täcka en del av de tillkommande statliga kostnaderna för förslaget. Enligt utredningens bedömning finns det dock inte något rimligt skäl för en sådan avgift. De skyddsintressen som motiverar en statlig förköpslag anges vara sådana som åligger staten att värna och som berör landet som helhet. Därför anges det inte vara skäligt att ägarna av fastigheter eller förvärvare av dessa ska drabbas av en administrativ kostnad för förfarandet. Det uppges i stället vara rimligt att staten står för kostnaderna för förslaget.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Fortifikationsverket uppges i deras remissvar (dnr 3251/2024): "Fortifikationsverket anser att förslagets finansiering måste utredas vidare. Givet att Fortifikationsverkets verksamhet är avgiftsbelagd och att myndigheten således inte disponerar några anslag på statens budget, behöver förköpen av fast egendom bekostas av



Att lämna uppgifter om lagkrav uppges ingå i mäklarens upplysningsansvar, och om en mäklare ombesörjer för att lämna upplysning till staten om en fastighetsöverlåtelse kan mäklaren ta ut en avgift för denna arbetsuppgift. De nya uppgifterna som fastighetsmäklare får att upplysa om statens förköpsrätt bedömer utredaren ligger inom mäklarnas upplysnings- och serviceansvar.

Banker och andra kreditinstitut uppges även påverkas indirekt ekonomiskt av ett nytt förfarande vid överlåtelse av fast egendom. Det anges till exempel handla om att ekonomiska förhållanden kan behöva justeras om staten utövar förköp.

Gällande förslaget om kommunal förköpslag uppges att det kommer att innebära vissa kostnadsökningar i första hand för kommunerna. Enligt Boverkets uppföljning av den tidigare förköpslagen träffades ungefär 45 000 ärenden årligen av bestämmelserna om kommunens förköpsrätt. Det uppges att hanteringen, enligt Boverkets uppföljning, innebar en årlig kostnad för kommunerna om ca 17 miljoner (se s. 401 i betänkandet).

Gällande elektroniska överlåtelsehandlingar uppges det vara svårt att bedöma hur nya arbets sätt och elektroniska rutiner exempelvis kommer att påverka aktörer på fastighetsmarknaden, eftersom det till viss del beror på hur den digitala infrastrukturen och de elektroniska tjänsterna för att upprätta elektroniska överlåtelsehandlingar utformas. Med möjlighet att upprätta handlingar i e-tjänster utanför Lantmäteriets datamiljö öppnas till exempel möjligheter för privata aktörer att utveckla egna tjänster på de sätt som passar dem och deras kunder, enligt Lantmäteriets redogörelse.

Förslagsställaren beskriver också förslagets påverkan på kommuner och nämner bland annat att det med elektroniskt upprättade handlingar skapas möjligheter att utveckla tjänster för enklare och en mer användarvänlig delning av information.

I utredningen uppges att förslaget inte antas vara förenat med några direkta kostnader för företag på fastighetsmarknaden som vill upprätta elektroniska överlåtelsehandlingar vid överlåtelse av fast egendom. Enligt Lantmäteriets bedömning, kan förslagen i förslagsutredningen leda till stora besparingar för företag i allmänhet. Inför införandet av elektroniska handlingar i Danmark gjordes bedömningen att näringslivet i helhet skulle kunna spara 200–300 miljoner danska kronor årligen (i 2005 års penningvärde) på en övergång till elektroniska handlingar.

En av de främsta vinsterna, som enligt Lantmäteriet lyfts fram både hos representanter i andra länder och bland representanter för det svenska näringslivet, är att elektroniska överlåtelsehandlingar kan leda till ökad säkerhet, färre felkällor och minskad risk för borttappade handlingar. Dessutom uppges att digitala processer är enklare att övervaka och följa i realtid. Tids spillan som uppstår när ett papper ska skickas för påskrift från en del av Sverige till en annan, eller från ett annat land till Sverige anges också försvinna. All form av ökad säkerhet, transparens och möjlighet till snabbare processer anges medföra positiva effekter för näringslivet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det borde, inte minst mot bakgrund av den tidigare förköpslagen (1967:868), varit möjligt att åtminstone grovt uppskatta de kostnader som följde av denna och därigenom ge en bild av tillkommande kostnaderna av föreliggande förslag.

---

beställaren. En sådan kostnad omfattar såväl förvärvet av den fasta egendomen som de administrativa kostnaderna som följer därav.”

I lagrådsremissen<sup>6</sup> inför avskaffandet av den tidigare förköpslagen anfördes bland annat: "Ett upphävande av förköpslagen medför att kostnaderna för företag, banker och kreditinstitut som är verksamma inom fastighetsområdet minskar." (s. 32). Därav är det ett rimligt antagande att kostnaderna genom förslagen i remissen kommer att öka, trots utredningen menar att dessa minimeras i huvudsak genom sätta tidsfrister för beslut.

Utifrån konsekvensutredningen kan Regelrådet inte utläsa hur stora olägenheter förslaget kan tänkas medföra eller vilka kostnader som kan vara förknippade med såväl anmälningsskyldigheten som de alternativkostnader som kan väntas följa vid beslut om utredning om förköpsrätt.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets kostnader och intäkter bristfällig.

## **Påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser**

### *Påverkan på konkurrens*

I betänkandet uppges att Lantmäteriet påpekat<sup>7</sup> att möjligheten till helt digitala processer för fastighetsöverlåtelse ger fler aktörer möjlighet att konkurrera på den svenska bolånemarknaden.

Såvitt Regelrådet kunnat utläsa innehåller utredningens konsekvensutredning ingen specifik uppgift om hur förslaget bedöms påverka de berörda företagens konkurrens med avseende på förslagen om förköp. Det anges däremot att konsekvensen av ett nytt förfarande vid överlåtelser av fast egendom blir densamma för företag som för privatpersoner.

Det uppges också att i de fall ett beslut innebär att staten utnyttjar sin förköpsrätt innebär detta en inskränkning i säljarens rätt att fritt föfoga över sin egendom. Inskränkning, eller begränsning, uppges däremot vara motiverad av angelägna allmänna intressen, vara utformat på ett rättssäkert och icke-diskriminerande sätt samt vara proportionerligt. Därför uppges utredningen bedöma att inskränkningen i enskildas intressen är godtagbara.

### *Särskilda hänsyn till små företag*

I utredningens konsekvensutredning (s. 388) uppges att de konsekvenser som utredningens förslag medför för företagen gäller lika för alla berörda företag, oavsett storlek. De uppgifter som företagen behöver lämna anges heller inte medföra någon större börda för små företag jämfört med större. Varken det, eller något annat förhållande, anges därav föranleda att några särskild hänsyn behöver tas till små företag vid regelverkens utformning.

### *Andra relevanta konsekvenser*

Utredningens förslag om en statlig förköpsrätt anges ytterst kunna innebära en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det följer av att kommunens egendom enligt förslaget omfattas av statens förköpsrätt. Denna inskränkning anges framför allt bestå av kommuners möjligheter att föfoga över sin egendom. Men också i detta avseende gör utredningen bedömningen att förslagen inte går utöver vad som kan anses nödvändigt.

---

<sup>6</sup> Upphävande av förköpslagen, den 17 september 2009.

<sup>7</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelse i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 98.

Regelrådet för följande bedömning. Även internationella konkurrensaspekter skulle behövt redogöras för i konsekvensutredning i föreliggande ärende. Detta med anledning av att kapital med enkelhet rör sig över landsgränser. Fastighetsbranschen är redan i dag administrativt belastad, förslag som verkar för att öka i stället för att mildra denna belastning bör göra det med väl underbyggda resonemang kring hur detta regleras i andra länder och om förslagets effekter kan innefatta att internationellt kapital allokteras till andra marknader än den svenska. Sådan utblick görs avseende förslaget om elektroniska överlåtelsehandlingar, men inte i tillräcklig utsträckning för förslagen om förköpsrätt (annat än en jämförelse med den finländska regleringen), där Regelrådet bedömer att sådan internationell jämförelse, med fokus på konkurrensaspekter, hade varit mer väsentlig. Det hade även varit motiverat med en tydligare beskrivning av förslagets påverkan på små företag.

Regelrådet finner redovisningen avseende förslagets påverkan på berörda företags konkurrensförhållanden och särskild hänsyn till små företag bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen avseende andra relevanta konsekvenser godtagbar.

## **Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter**

Det uppges att utredningen har övervägt olika alternativ för att begränsa störningen på fastighetsmarknaden. Ett sätt att begränsa störningen anges ha varit att peka ut de fastigheter som berörs och förlägga dem med förköpsrätt. Det uppges dock att det hade inneburit att staten bara fick ta ställning till och utöva förköp för de fastighetsköp som kan antas vara relevanta för statens behov. Detta uppges bidra till andra problem, som att röja viktiga militära fastigheter, vilket anges medföra en ökad risk att fastigheter förvärfvas av dem som vill skada svenska intressen i stället för att bidra till ett skydd av dessa fastigheter. Ett annat sätt att begränsa störningen uppges hade varit att avgränsa bort vissa fastigheter. Det är dock enligt utredningens bedömning inte något alternativ då det på samma sätt som vid utpekande av fastigheter skulle kunna utnyttjas för att kringgå lagen och utnyttjas av dem som vill skada Sveriges intresse av att ge skydd åt militärt och civilt försvar.

Det sätt som utredningen har valt för att begränsa den allmänna störningen på fastighetsmarknaden är att prövningen av förköpsrätten kommer att utmärkas av ett tydligt och förutsägbart förfarande, där statens förköpsrätt kommer att prövas i ett tidigt skede av överlåtelseprocessen och att staten kommer att ge ett tidigt besked om de kommer att inleda en fördjupad granskning av förköp. Prövningen uppges ska göras redan vid första köpehandlingens upprättande. Det anges göra att den initiala prövningen i princip alltid kommer vara färdig före dag för tillträde och betalning av köpeskilling. Utredningen anger att de flesta av de negativa konsekvenserna som nämns därav inte kommer att realiseras. Steg två i köpprocessen, vilket anges endast ska komma att omfatta ett fåtal transaktioner, ska enligt förslaget göras på tre månader. Det uppges innebära att även vid den närmare utredningen av om förköp ska genomföras så kommer processen att vara avslutad innan dag för tillträde och betalning av köpeskilling. Utredningen bedömer därför att störningen av köpprocessen blir liten.

Att antalet fastigheter som i själva verket kommer att bli föremål för förköp förväntas bli få uppges heller inte vara ett argument mot att införa en förköpslag. Förköpslagen anges ska vara en speciallagstiftning som sätts i spel när det är av vikt att staten får tillgång till fastigheter som är av strategisk betydelse för det svenska totalförsvaret.

Motsvarande resonemang förs också kring den kommunala förköpslagen.

I Lantmäteriets rapport framgår det att förslaget om möjlighet att upprätta och signera överlåtelsehandlingar elektroniskt beräknas leda till minskade transaktionskostnader för de företag som berörs. Även överväganden avseende hur den digitala infrastrukturen kring detta ska lösas presenteras i rapporten. Denna redovisning är tämligen tydlig.

Regelrådet gör följande bedömning. I ärendet framgår det inte tillräckligt tydligt varför inte undantag medges, i likhet med den tidigare förköpslagen eller den finska regleringen.

Gällande redovisningen av åtgärder för att begränsa kostnader och andra effekter av förslaget om elektroniska överlåtelser gör Regelrådet bedömningen att konsekvensutredningen är tillräcklig. Det gäller däremot inte förslagen om förköpsrätt, varför Regelrådet anser att redovisningen på totalen inte uppfyller kraven i denna del.

Regelrådet finner redovisningen avseende åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter bristfällig.

## **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

De nya regelverken föreslås ska träda i kraft den 1 juli 2026. Utredningen bedömer inte att det finnas några behov av övergångsbestämmelser gällande de lagändringar som föreslås. De föreslagna ändringarna av att överlåtelser av fast egendom ska kunna ske elektroniskt, samt statlig och kommunal förköpslag, uppges inte ska tillämpas på förvärv före ikraftträdandet.

Lantmäteriet uppger, avseende förslaget som presenteras i remitterad rapport, att innan förslagen kan träda i kraft krävs sedvanlig tid för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet och riksdagsbehandlingen. Det anges också att regeringen, med stöd av lagändringarna, kan utfärda nödvändig förordning för att reglera de närmare tekniska kraven för digitala rättshandlingar, nivå på elektronisk underskrift samt var och hur sådana handlingar ska kunna upprättas.

Upprättandet av elektroniska handlingar anges också vara beroende av tillgången på kvalificerade elektroniska underskrifter på den svenska marknaden. Som framgår av avsnitt 8.3.2 i Lantmäteriets rapport bedömer myndigheten att tillgången på sådana elektroniska underskrifter kommer att säkras genom förslagen om införande av en statlig e-legitimation.

Vidare uppges att Lantmäteriet behöver tid för att ta fram föreskrifter samt anpassa och utveckla de tekniska system som krävs för att elektroniska handlingar ska kunna upprättas, användas och tas emot. Lantmäteriet bedömer att detta arbete kommer att ta drygt ett år att genomföra. Det anges också att tillståndsförfarandet som krävs för att möjliggöra motsvarande privata e-tjänster behöver utvecklas innan ett sådant system kan tas i bruk. Lantmäteriet uppger vidare att tillstånd kommer att behöva beviljas för att privata aktörer ska kunna tillhandahålla e-tjänster och att sådana privata e-tjänster kommer att kunna vara på plats för efter att tillståndsförfarandet tagits i bruk.

Slutligen uppger Lantmäteriet att när samtliga författningsändringar har trätt i kraft är det möjligt att använda sig av elektroniska handlingar enligt förslagen i Lantmäteriets rapport. Några särskilda övergångsbestämmelser uppges därför inte behövas. Det uppges bland annat innebära att ett elektroniskt medgivande enligt fastighetsbildningslagen kan lämnas så snart författningsändringarna trätt i kraft, även om författningen inletts tidigare än så. För att ge potentiella tillhandahållare av e-tjänster goda förutsättningar att förbereda sig för att söka tillstånd och

sedermera utveckla sådana tjänster uppger Lantmäteriet att det behövs riktade informationsinsatser. Mark- och fastighetsrådet är Lantmäteriets forum för att diskutera fastighetsrättsliga och ekonomiska frågor med företrädare inom lantmäteriområdet. Medlemmarna uppges komma från de privata, kommunala och statliga sektorerna och representera flera stora företag, intresseorganisationer, myndigheter och lärosäten.<sup>8</sup> Även Kredit- och fastighetsmarknadsrådet uppges vara ett forum som samlar Bankföreningen, Mäklarsamfundet och Fastighetsmäklarförbundet, vilket är lämpliga kanaler för Lantmäteriets möjlighet till riktade informationsinsatser avseende det nya tillståndsförfarandet. Det uppges att Lantmäteriet bedömer att ett sådant tillvägagångssätt är väl lämpat för att nå aktuell målgrupp och för att kunna ge information i den form, takt och omfattning som berörda aktörer behöver för att förbereda sig. Några ytterligare åtgärder bedöms inte behövas.

Regelrådet gör följande bedömning. I delar är redovisningen som finns för denna delaspekt tydlig. Det framgår att förslagsställaren bedömt att inga övergångsbestämmelser krävs och att ingen särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande bedöms nödvändig. Däremot har Regelrådet inte kunnat utläsa någonting om informationsinsatser gällande förköpslagarna i betänkandet. I avsnitt 25.2.3 Finansiering (s. 372) anges att utredningens förslag kommer att medföra kostnader i form av nya arbetssätt och behov av informations- och utbildningsinsatser för vissa berörda myndigheter, men också för vissa berörda aktörer på fastighetsmarknaden. Därefter hänvisas till avsnitt 26.2.4., men detta avsnitt verkar saknas.

Lantmäteriet förklarar tydligt hur informationsinsatser ska genomföras, vilket är värdefull information för konsekvensutredningen. Regelrådet läser dock denna information som att den enbart gäller Lantmäteriets förslag, specifikt om möjligheten för berörda aktörer att kunna tillhandahålla egna e-tjänster, således avser sådana informationsinsatser inte de nya förköpslagarna.

Utifrån förslagen verkar det också som att de nya förköpslagarna kommer att medföra stora insatser för att bygga kompetens, ta fram nya rutiner och e-tjänster för anmälan. Gällande tidsaspekten borde det resoneras djupare kring vilken tid de berörda myndigheterna kan tänkas behöva för att genomföra detta arbete och om de hinner få detta på plats innan ikraftträdandet.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen avseende behov av speciella informationsinsatser, motiverat av att sådan information verkar saknas gällande förköpslagarna, bristfällig.

## **Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas**

I betänkandet uppges att effekten av de föreslagna lagarna bör följas upp årligen och utvärderas av länsstyrelsen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att länsstyrelsen bör följa upp effekterna genom årliga utvärderingar. Det anges dock inte om detta gäller alla länsstyrelser eller enbart de civilområdesansvariga. I och med att det i övrigt saknas tydliga beskrivningar av förslagets

---

<sup>8</sup> Se s. 154 i Lantmäteriets rapport samt Lantmäteriets webbplats: <https://www.lantmateriet.se/sv/om-lantmateriet/Samverkan-med-andra/mark-och-fastighetsradet/>.

konsekvenser, samtidigt som nuläget inte beskrivs i tillräcklig utsträckning, framgår det inte tillräckligt tydligt hur en utvärdering av förslagets effekter ska kunna genomföras.

Regelrådet finner redovisningen av hur och när konsekvenserna av förslaget ska utvärderas bristfällig.

## **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven**

I betänkandet anges exempelvis att staten eller en kommun, genom tvångsförvärv och mot fastighetsägarens vilja, kan ges äganderättslig tillgång till och kontroll över specifik mark. Ett tvångsförvärv uppges dock inte åsidosätta egendomsskyddet som kommer till uttryck i regeringsformen och Europakonventionen. Enligt dessa regelverk får tvångsförvärv ske för att tillgodose ett allmänt intresse.

Möjligheten till tvångsförvärv av mark uppges komma till uttryck exempelvis genom expropriation enligt expropriationslagen (1972:719) och fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen (1970:988). Kommunerna anges även kunna inlösa mark enligt plan- och bygglagen (2010:900). Det anges också finnas andra specialregler som möjliggör en expropriationsliknande markåtkomst för specifika allmänna ändamål i fråga om exempelvis vägar, ledningar, järnvägar och vissa anläggningar. Markåtkomst genom förköp anges skilja sig från tvångsförvärvet på så sätt att det endast aktualiseras om ägaren själv har beslutat att sälja sin fastighet och därtill hittat en köpare.

Det uppges att bestämmelsen i regeringsformen fick sin nuvarande utformning i samband med att Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) inkorporerades i svensk rätt. I förarbetena till bestämmelsen anges även att uttrycket angeläget allmänt intresse även anknyter till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet i Europakonventionen. I artikel 1 första stycket i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen anges att varje fysisk och juridisk person har rätt till respekt för sin egendom och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmänna intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens grunder. Av artikelns andra stycke anges det framgå att skyddet för egendom inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig bland annat för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmänna intresse.

Vidare anger utredningen att egendomsskyddet enligt praxis från Europadomstolen innefattar ett krav på att ingrepp ska vara proportionerliga. Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ett ingrepp uppges detta därför behöva vägas mot den enskildas intresse. Åtgärden anges därtill behöva genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig börda för den enskilde. Eftersom Europakonventionen inkorporerats i svensk rätt har frågan om egendomsskydd och proportionalitet prövats av både Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ett flertal tillfällen, enligt utredningens redogörelse. Domstolarna anges ha uttalat att denna proportionalitetsbedömning ska göras i tre led: Inledningsvis prövas om aktuellt ingrepp är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet. Därefter prövas om ingreppet är nödvändigt för att uppnå avsett ändamål. Slutligen prövas om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till skadan som ingreppet förorsakar för den enskilde.

Även inom EU-rätten uppges reglering av egendomsskydd finnas genom artikel 17 i den Europeiska stadgan om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). EU-stadgan anges gälla för medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten. Åtgärder som medlemsstaterna till exempel



vidtar för att skydda nationell säkerhet ryms som utgångspunkt inte i EU-rätten och faller därmed utanför EU-stadgans tillämpningsområde. EU-stadgan har samma rättliga värde som EU-fördragen och de fri- och rättigheter som garanteras genom Europakonventionen ingår i EU-rätten som allmänna principer.

I utredningen förs även en diskussion avseende statsstödsreglerna (s. 145) och det uppges att förköpsrätterna inte bedöms stå i strid med EU-rätten (s. 134). Lantmäteriets samlade bedömning är också att förslagen stämmer väl överens med EU-rätten.

Regelrådet gör följande bedömning. I konsekvensutredningen förs en diskussion gällande äganderätten, relationen till europakonventionen och egendomsskyddet i EU-rätten. Informationen tydliggör hur föreliggande förslag förhåller sig gentemot EU-rätten.

Regelrådet finner redovisningen avseende förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven godtagbar.

## **Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning**

Lantmäteriet uppger att myndigheten, enligt uppdragsbeskrivningen, ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Myndigheten anger därefter att förordningen har upphävts och ersatts med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, varför den senare förordningen varit tillämplig för redovisningen av myndighetens uppdrag. Utredningen hänvisar däremot till den äldre förordningen.

Utredningens konsekvensutredning är i stora delar upprepande eftersom samma typ av konsekvenser bedöms följa av de båda förköpslagarna och bli gällande för olika aktörer. Detta gör betänkandet onödigt omfattande utan att göra det tydligare. Upprepning behöver enligt Regelrådet inte alltid vara negativt, särskilt om information som återfinns i andra delar av betänkandet också återfinns i konsekvensutredningen, exempelvis tillsammans med relevanta motiveringar eller utvidgade resonemang. I föreliggande betänkande anser dock Regelrådet att det är svårt att hitta information om förslagets konsekvenser som bara finns i andra delar av betänkandet än konsekvensutredningen.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 16 oktober 2024.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Stig-Dennis Nyström.



Anna-Lena Bohm  
Ordförande



Stig-Dennis Nyström  
Föredragande