

Stockholm den 16 oktober 2024

R-2024/1305

Till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
LI2024/ 01326

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 17 juni 2024 beretts tillfälle att avge yttrande över dels betänkandet Digitala fastighetsköp & Förförköpsrätt vid fastighetstransaktioner (SOU 2024:38), dels Lantmäteriets rapport Digitala rättshandlingar på fastighetsrättens område.

Sammanfattning

Digitala fastighetsköp

Advokatsamfundet ställer sig bakom förslagen till en rättssäker modernisering genom digitalisering av förutsättningarna för att underteckna köpehandlingar och övriga rättshandlingar på fastighetsrättens område.

Samtidigt konstateras att en bredare översyn bör göras så att även formkrav i närliggande lagstiftning, såsom avseende bostadsrätt, kan hanteras på motsvarande sätt.

Förförköpsrätt vid fastighetstransaktioner

Advokatsamfundet kan inte ställa sig bakom de förslag som lämnats avseende förförköpsrätt vid fastighetstransaktioner enligt förslagets utformning.

Förförkningsförslagen är alldeles för generella i sin föreslagna tillämpning och leder



därför till oproportionerligt stora ingrepp i den enskilda äganderätten och bristande rättssäkerhet.

Synpunkter

Digitala fastighetsköp

Advokatsamfundet, som hänvisar till tidigare yttrande i angränsande frågor,¹ förordar en digitalisering av förutsättningarna för att underteckna köpehandlingar och vidta övriga rättshandlingar på fastighetsrättens område.

Samtidigt konstateras att en bredare översyn bör göras så att även formkrav i närliggande lagstiftning, såsom avseende överlåtelse av bostadsrätt, kan hanteras på motsvarande sätt.

Advokatsamfundet vill understryka vikten av att de tekniska förutsättningarna noga utreds i enlighet med Lantmäteriets rapport för en rättssäker tillämpning vid ikraftträdande av de föreslagna reglerna, även vid signering av utländska medborgare. Det framstår som lämpligt att den traditionella hanteringen med *penna på papper* kvarstår som alternativ, dock kompletterat med en mer robust kontroll av parternas identitet än vad som är fallet idag.

I den praktiska tillämpningen har Lantmäteriets begränsning i rådande ordning till endast en summarisk/formell kontroll av ingivna handlingar, i vissa fall lett till felaktiga inskrivningar och anteckningar. Med utgångspunkt i fastighetsregistrets legitimitetsverkan har detta inneburit bristande rättssäkerhet för den enskilde och behov av komplicerade processuella förfaranden för att återställa parternas rättsliga positioner.

Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner

Advokatsamfundet, som hänvisar till tidigare yttrande i angränsande frågor,² anser sammanfattningsvis att förslagen om statlig och kommunal förköpsrätt inte är tillräckligt rättssäkert utformade. De innebär, på alltför oklara grunder, ingrepp i

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 12 december 2016 över Lantmäteriets promemoria Ändring av inskrivningsförordningen (2000:309), liksom remissyttrande den 9 januari 2014 över Lantmäteriets rapport Elektronisk ansökan om lantmäteriförrättning (LM-rapport 2012:2).

² Se Advokatsamfundets remissyttrande den 26 januari 2024 över betänkandet Vem äger fastigheten (SOU 2023:55).



äganderätten (och förfoganderätten) som inte framstår som proportionerliga i förhållande till allmänna intressen.

Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner – staten

Samhällets kontroll över fast egendom som en del av det militära och civila försvaret är en aktuell och viktig samhällspolitisk fråga. För det civila samhällets normala funktioner i en demokratisk marknadsekonomi finns det naturligtvis ett antal andra viktiga intressen, som den enskilda äganderätten, vilka kan komma i konflikt med detta. Den lagtekniska utmaningen är att hitta en balans mellan olika intressen.

Vi har redan viss praktisk erfarenhet av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar (*FDI- eller UDI-lagen*) som trädde i kraft den 1 december 2023.³ I nuvarande lagstiftningsarbete finns, förutom utredningen avseende statlig och kommunal förköpsrätt, bland annat ett förslag om en ny hyresförvärvslag.

Samtliga dessa lagstiftningsprodukter kräver – i förekommande fall och till undvikande av sanktioner i form av avgifter eller ogiltighet – anmälningar till olika myndigheter. Ett övergripande intresse för rättssäkerheten är att dessa regelverk, i den utsträckning de ska genomföras, ses över i ett samlat sammanhang, så att det inte skapas ett onödigt lapptäcke av särregleringar med risk för rättsförlust för den enskilde.

Ett grundläggande krav på förutsebarhet, vilket måste baseras på enhetlig myndighetspraxis och sedermera rättspraxis, blir också svårt att upprätthålla när prövningar utifrån liknande intressen hanteras av olika myndigheter. Som enskild överlåtare, respektive förvärvare, kan man annars behöva invänta besked från flera olika myndigheter samtidigt i frågan om en överlåtelse kan genomföras, vilket kan bli både tungrott och kostsamt för parterna.

Som förslaget får förstås, kan förköp utövas även efter att en privat köpare tillträtt fastigheten, om inte anmälan gjorts på ett korrekt sätt före tillträdet.⁴ Det anges även att vissa rättshandlingar inte skulle bli gällande om staten eller kommunen utövar förköpsrätten.⁵ Advokatsamfundet anser att det måste tydliggöras vilka typer av rättshandlingar som i en ny förvärvares hand inte skulle bli gällande. Här är även

³ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 22 februari 2022 över betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87).

⁴ Se betänkandet s. 313 f. och s. 289.

⁵ Se betänkandet s. 295. Notera även att vid bolagsöverlåtelse förändras inte lagfaren ägare.



tredjemansintresset av stor vikt, som till exempel om en inteckning (som ges som exempel), inte skulle förbli gällande för en bank som möjligen har beviljat och utbetalat ett lån till förvärvaren.

Tidigare erfarenheter visar att denna typ av lagstiftning snarare leder till ökad byråkrati och ökade transaktionskostnader, med oklar nytta för samhällets funktioner.

Omfattningen av anmälningsplikten

Alla förvärv ska enligt förslaget anmälas. Anmälningsplikten enligt förköpslagarna begränsas inte till vissa typer av fastigheter, baserat på lokalisering, egenskaper eller användning, utan genom angivande av anmälningspliktiga överlåtelse. Dessa är dock betydligt utvidgade jämfört med tidigare gällande kommunal förköpslag och omfattar även indirekta överlåtelse genom aktier i privata aktiebolag och andelar i handelsbolag eller förening som äger fast egendom. I de senare fallen spelar det, enligt författningsförslaget, inte någon roll om fastigheten endast utgör en obetydlig tillgång i en koncern som i huvudsak bedriver annan verksamhet än att äga och förvalta fastigheter. Advokatsamfundet efterfrågar i detta avseende klarhet i fråga om vad som ska gälla vid portföljaffärer som omfattar ett stort antal fastigheter, där endast någon fastighet kan vara av intresse för förköp från ett allmänt intresse.

Likaså uppstår frågeställningen vad som gäller vid överlåtelse av aktier i ett företag med säte utomlands som äger en svensk fastighet? Är avsikten att ordet aktiebolag ska markera att förslaget endast ska omfatta svenska företag, bör detta klargöras och tydligt anges. Det noteras vidare att förvärv genom fusion inte omfattas. Frågan om hur pantrealisation av fastigheter och aktier påverkas är inte heller klarlagd. Det föreslås att kommun och stat ska ha förköpsrätt för fastigheter som säljs via exekutiv auktion och att den frågan ska prövas efter genomförd auktion.⁶ Det noteras även att en köpare på en exekutiv auktion måste ha säkerställt sin finansiering (ofta via bank) och erlagt denna vid auktionen. Om staten därefter väljer att förköpa, tvingas förvärvaren att lösa sina lån. Hur detta riskerar att påverka intresset för att förvärva, och storleken på den ersättning som kan förväntas, vid en exekutiv auktion är inte närmare behandlat i betänkandet (och inte heller konsekvenserna för till exempel panthavare vid en pantrealisation).

⁶ Se betänkandet s. 219.



Vad gäller överlåtelse av noterade värdepapper över svensk eller utländsk börs, verkar avsikten vara att undanta sådana förvärv genom uttrycken ”privat aktiebolag” och ”bestämmande inflytande”. Eftersom skrivningen får anses innebära att ”publika aktiebolag” undantas, innebär detta att en förvärvare, utan att vara ett noterat bolag, bör kunna undgå anmälningssplikten genom att bolaget blir publikt, vilket enkelt kan göras genom bolagsstämmebeslut om ändring av bolagsordningen. Ett sätt att undgå anmälningssplikt torde också vara att överlåta ett bolag som i sin tur äger ett bolag som äger en fastighet.

Oaktat detta senare undantag kommer emellertid ett utövande av förköpsrätten avseende bolag – som inte endast genom så kallad paketering har tillskapats för att äga en eller flera fastigheter som huvudsaklig tillgång – bli mycket komplex och vittomfattande, på ett sätt som inte kan anses motiverat utifrån lagens syfte ställt mot grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Med risk för sanktionsavgift kommer försiktigtvis alla överlåtelser som avser företag med innehav av fast egendom att anmälas, oavsett hur obetydligt innehavet är jämfört med övriga tillgångar.

Vad gäller rätten till ersättning vid förköp kommer flertalet kommersiella förvärvare att ha anspråk på kostnadstäckning som avser juridiska, finansiella och tekniska rådgivare, men även avseende kostnader för värdering och finansiering. Det är i detta sammanhang oklart vad som menas med ”nödvändig kostnad”. Därtill noteras att, såsom förslaget nu är utformat, ersättningen vid fall av utövande av förköpsrätten ska baseras på avtalad köpeskillning på avtalsdagen. Förslaget medför praktiska problem. I kommersiella transaktioner bygger köpeskillningen på en beräkning som slutligt fastställs i efterhand. Även ett banklån som ska lösas, löper normalt med ränta och brytkostnadsersättning som inte kan fastställas på avtalsdagen, utan först efter genomfört tillträde. Det är inte heller säkert att ett säljande bolag beviljas förlängt lån över den tid en anmälningsprocess tar. Av dessa skäl måste en ersättningsrätt, enligt Advokatsamfundet, även omfatta kostnader som belöper under tiden fram till tillträdet. Även en köpare måste säkerställa finansiering och köparen kanske av detta skäl inte kan stå fast vid sitt köp om processen drar ut på tiden. Det kan även noteras att det utifrån betänkandet är oklart om den ursprunglige förvärvaren vid ett utövat förköp kan få rätt till ersättning för sedvanliga due diligence kostnader m.m. som regelmässigt uppstår i kommersiella transaktioner (”Det talar för att en ursprunglig förvärvare inte



har rätt till ersättning för kostnader som är hänförliga till det tilltänkta förvärvet.”)⁷
Dessa frågor om finansiering och kostnader, som är sedvanliga frågor som uppstår vid kommersiella fastighetstransaktioner, behandlas inte alls i förslaget. Det framstår som att den kommersiella fastighetsmarknaden kan komma att få orimliga osäkerhetsmoment genom förslaget.

Förslaget väcker således ett antal frågor av central betydelse för näringslivet. Något undantag görs emellertid inte heller för privatbostäder eller andra överlåtelser av mindre omfattning. Det finns inte heller något uttryckligt undantag (även om utredningen diskuterar detta) eller någon ventil som enligt ombildningslagen, för rent koncerninterna transaktioner (eller ägarförändringar bland fysiska –personer i samma intressesfär), liksom omstruktureringar av skatteteknisk natur eller i samband med finansieringar.

Till skillnad från UDI-lagens tillämpningsområde, som dock alltjämt är otillfredsställande oklart, kan man således inte härleda lagens syfte i dess tillämpningsområde, utan i princip *alla överlåtelser av fast egendom* (direkta och indirekta) ska anmälas och genomgå ett byråkratiskt förfarande med villkor om *stand still* i vart fall i 25 arbetsdagar innan transaktionen kan genomföras.

Konsekvenserna av dessa exemplifierande förhållanden framstår som förbisedda eller underskattade i utredningen. Förslaget till ny lagstiftning framstår därmed som relaterat i huvudsak till en traditionell direkt överlåtelse av fastighet, med två köpehandlingar (köpeavtal och köpebrev), vilket får anses som en stor förenkling jämfört med de transaktioner som kan komma att omfattas av lagens föreslagna tillämpningsområde.

Vad särskilt gäller kommersiella fastighetstransaktioner, har Sverige under lång tid ansetts som intressant av svenska och utländska investerare att investera i på grund av - utöver samhällets ekonomi och stabilitet - hög rättssäkerhet, förutsebarhet och transparens vid affärer. Den föreslagna lagstiftningen riskerar att försämra detta och bör också bedömas i ljuset av andra länders regleringar.

Det noteras härvid att den kommersiella transaktionsmarknaden i Sverige är stor (ofta bland de största transaktionsvolymerna inom EU) och att det även av detta skäl är av

⁷ Se betänkandet s. 300.



största vikt för marknaden att reglerna vid transaktioner är förutsebara. Den föreslagna regleringen innebär en mycket stor administrativ börda, med anmälningsförfarande under flera regelverk. Till detta kommer alltså att det, om förköp utövas, är oklart om säljaren verkligen kommer att få ersättning fullt ut.

I författningsförslaget utser regeringen statlig beslutsmyndighet avseende förköp, men är även den instans till vilken ett beslut om utövande av förköpsrätt överklagas. Det innebär att sådant beslut inte underställs domstolarnas prövning, annat än vid den mycket begränsade överprövning som sker vid eventuell rättsprövning.

Advokatsamfundet anser att förslaget innebär ett oproportionerligt ingripande i äganderätten, som även kan leda till stor rättsosäkerhet. Det noteras visserligen⁸ att det finns ett skydd för äganderätten genom Regeringsformen och Europakonventionen som får trädas för när vid allmänt intresse. Europakonventionen medger detta dock bara efter en prövning av proportionaliteten. Enligt Advokatsamfundets uppfattning finns många delar i förslaget där man inte fullt ut har utrett om detta förslag med ingrepp i äganderätten är proportionerligt mot angivna allmänna intressen. För enskilda parter och deras juridiska ombud kommer denna typ av lagstiftning vidare innebära ytterligare arbetsinsatser i transaktioner och därmed ökade kostnader för parterna.

Av angivna skäl motsätter sig Advokatsamfundet att denna typ av lagstiftning införs.

En lämpligare metod att ingripa mot särskilt viktiga fastigheter utifrån den föreslagna lagstiftningens syfte, vore i stället att se över existerande lagstiftningar om till exempel tvångsförvärv, särskilt expropriationslagen, och angivna ändamål och procedurer för sådana förvärv. Även om expropriation som sådan får anses vara ett större ingrepp i äganderätten än förköp, så begränsar sig ett sådant ingrepp till en riktad åtgärd och en noggrann prövning i det enskilda fallet; inte som en helt generell anmälningsplikt av samtliga förvärv, med konsekvenser som inte motiveras av dessa allmänna intressen. Då skulle staten även kunna ingripa proaktivt i särskilda fall, i stället för att skapa ett generellt behov av omfattande nya samhällsliga och privata resurser för ett oändligt antal anmälningar utan åtgärd. Det konstateras härvid att förköpet som rättsfigur endast kan användas om en säljare bestämmer sig för att sälja, men inte för att ingripa i

⁸ Se betänkandet s. 299.



befintliga ägarförhållanden. Man kan också tänka sig, i tillägg att för vissa typer av fastigheter (jfr. jordförvärvslagen) såsom avseende polisstationer, hamnar m.m. och/eller fastigheter inom vissa områden, att det ska krävas förköpsanmälan, men inte för alla fastigheter. På så sätt skulle inte hela fastighetsmarknaden i Sverige påverkas.

Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner – kommuner

Samma invändningar får anses göra sig gällande avseende förslaget till kommunal förköpsrätt som statlig förköpsrätt, med följande tillägg.

Syftet med en kommunal förköpsrätt anges vara att bekämpa den organiserade brottsligheten. Det är svårt att förstå om grunden skulle vara en förköpsrätt för kommunen av en fastighet där det bedrivs organiserad brottslighet eller en fastighet där man befarar detta. Frågan är på vilket sätt en kommunal förköpsrätt skulle hindra den organiserade brottsligheten i den aktuella fastigheten (oavsett om den bedrivs av fastighetens ägare eller av en hyresgäst/nyttjare på fastigheten)? En grundläggande utgångspunkt måste vara att det finns tydliga skäl och övertygande bevisning, där det allmänna intresset klart kan tillgodoses och i en rättsprocess kan avvägas mot det enskilda intresset av bibehållen äganderätt och förfoganderätt. Förslaget anger som exempel narkotikahandel där fastigheter med lager är exempel.⁹ Innebär detta att vilken fastighet som helst som är ute till försäljning där det finns ett lager skulle kunna bli föremål för förköp genom att en kommun *befarar* att det kommer att bedrivas narkotikahandel där? Oklarheten i den bedömning som ska göras är alltför stor. I tillägg till ”fastighetens egenskaper” så föreslås även att en ”köpares omständigheter” ska kunna utgöra grund för den kommunala förköpsrätten. Exempelen som ges är att en förvärvare har kopplingar till organiserad brottslighet. En omständighet anges vara risken för att förvärvaren kommer att ägna sig åt olaglig verksamhet. Även denna del av förslaget som handlar om förvärvarens omständigheter är mycket otydlig. Ska en kommun kunna förköpa vilken fastighet som helst på den grunden att kommunen menar att en förvärvare riskerar att ägna sig åt brottslig verksamhet?¹⁰

Advokatsamfundet förordar en fördjupad utredning där man överväger alternativa lösningar om det erfordras för att bekämpa den organiserade brottsligheten, i tillägg till

⁹ Se betänkandet s. 203.

¹⁰ Se betänkandet s. 204.



de redan införda förändringarna med rätt för en hyresvärd att säga upp en hyresgäst vid brottslig verksamhet och polisens brottsförebyggande arbete.

Även i detta sammanhang används ingen definition av vilka fastigheter som kan bli aktuella för förköp. Bedömningen ska enligt förslaget i stället utgå från riskavvägningar och bedömningar i det enskilda fallet av fastighetens belägenhet och användning.

Lagens syfte anges dock vara att utöva förköp för att *motverka organiserad brottslighet*. I detta får anses ligga ett grundläggande krav på att kunna visa brottslig gärning hos en potentiell köpare. I annat fall, för att motverka befintlig verksamhet, torde i tillägg till sedvanlig brottsbekämpning expropriation vara mer ändamålsenligt med kompletterande lagbestämmelser. Utredningen diskuterar olika former av informationsutbyte som kan ske med bland annat Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, men det saknas en analys av hur en kommun och dess tjänstemän ska hantera sådan information, utan att riskera att själva bli anklagade för förtal eller falsk tillvitelse.

Kommunen utgör inte en brottsbekämpande myndighet, vilket även utredningen noterar. Det brottsförebyggande arbete utredningen nämner handlar snarare om ett socialt och strategiskt ansvar.

Av angivna skäl motsätter sig Advokatsamfundet att denna typ av förköpslagstiftning införs.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander