

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Försvarsdepartementet

Yttrande över Skärpt kontroll över utländska fastighetsförvärv (SOU 2024:84)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Bakgrund och innehållet i förslaget

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera om och i så fall på vilket sätt som statlig kontroll bör genomföras vid upplåtelser och överlåtelser av viss fast egendom som är av väsentlig betydelse för totalförsvaret. Den 14 december 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen, vilket innebar att utredningstiden förlängdes till den 2 december 2024.

I dag har staten endast begränsade möjligheter att ingripa mot överlåtelser och upplåtelser av fast egendom som kan skada totalförsvaret. I betänkandet bedömer utredningen, mot bakgrund av bland annat det försämrade säkerhetsläget i Sverige och i Europa, att befintlig lagstiftning inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser totalförsvarets intressen när fast egendom byter ägare eller nyttjare. Därför behöver den statliga kontrollen stärkas och ny lagstiftning som möjliggör detta införas. Detta bör, enligt utredningen, ske genom att staten ges utökad möjlighet att granska och vid behov hindra överlåtelser och upplåtelser av fast egendom som kan skada totalförsvaret. Vidare bör den nya regleringen lämpligen utformas som ett tillståndsförfarande.

Utredningens bedömning är att det inte låter sig göras att i lag ange vilken fast egendom som vid var tid är mest skyddsvärd från totalförvarssynpunkt. I den utsträckning det går att identifiera sådan egendom lär det beträffande flertalet fastigheter inte heller vara möjligt att i lag peka ut egendomen utan att samtidigt röja känsliga förhållanden som omfattas av sekretess. Lagen har därför utformats så att den omfattar samtliga fastigheter i Sverige.

Utgångspunkten har varit att formen för förvärvet inte ska vara avgörande för om förvärvet är tillståndspliktigt. Lagen har därför utformats så att den omfattar förvärv av äganderätt till såväl hela som delar av en fastighet. Bland annat omfattas förvärv av fast egendom som görs genom köp, byte eller gåva samt förvärv av mark som sker inom ramen för en fastighetsbildningsförrättning av lagens tillämpningsområde. Vidare ska lagen vara tillämplig på förvärv av aktier i privata aktiebolag eller andelar i handelsbolag eller förening vars tillgångar i allt väsentligt utgörs av fast egendom, om förvärvaren genom förvärvet får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen. Lagen ska även vara tillämplig på förvärv av tomträtt, jordbruksarrende, bostadsarrende, anläggningsarrende och lägenhetsarrende. Från lagens tillämpningsområde undantas ett antal situationer där statlig kontroll bedömts mindre behövlig. Förvärv som sker genom bland annat bodelning, arv eller testamente är inte underkastat krav på förvärvstillstånd. Från kravet på förvärvstillstånd

undantas även vissa familje- och successionsrättsliga förvärv samt förvärv genom absorption av helägt dotterbolag eller dotterförening.

Utredningens bedömning är att behovet av statlig kontroll i dag främst gör sig gällande i fall där förvärvaren är en stat utanför EES eller en fysisk eller juridisk person med medborgarskap respektive säte i en sådan stat. Lagen har därför utformats så att den omfattar förvärv som görs av sådana aktörer. För att tillståndskravet inte ska kunna kringgåas genom utnyttjande av juridiska personer som har sitt säte i en stat inom EES omfattar lagen även förvärv som görs av sådana juridiska personer, om en aktör som nämns ovan direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen.

Utredningens förslag är att de länsstyrelser som är civilområdesansvariga länsstyrelser enligt 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska vara tillståndsmyndighet. Utländska och svenska rättssubjekt som omfattas av tillståndsplikten ska ansöka om förvärvstillstånd hos tillståndsmyndigheten och betala en avgift för detta. Tillståndsmyndighetens prövning ska grundas på en sammanvägd bedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Vid prövningen kommer fastighetens skyddsvärde utifrån dess egenskaper, läge och funktion samt omständigheterna kring förvärvaren att vara av central betydelse. Ansökan kan avse ett framtida förvärv och ska göras senast en månad efter förvärvet. Tillståndsmyndigheten ska avslå ansökan om förvärvet kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen. I annat fall ska tillstånd till förvärvet meddelas. Om en ansökan inte görs i rätt tid eller om ansökan avvisas eller avslås är förvärvet som huvudregel ogiltigt. Tillståndsmyndigheten kan även besluta om sanktionsavgift vid bland annat underlåtelse att ansöka om förvärvstillstånd.

Utredningen föreslår att den nya förvärvslagen och de föreslagna ändringarna i annan lagstiftning ska träda i kraft den 1 juli 2026. Lagförslagen ska inte tillämpas på förvärv som sker före ikraftträdandet.

Konsekvenser för företag

I utredningen anges att såväl fysiska som juridiska personer och stater ingår i kretsen av tillståndspliktiga aktörer. Utredningens uppfattning är att förvärvarkretsen bör vara så bred som möjligt. Bedömningen är att behovet av statlig kontroll vid utländska fastighetsförvärv i dag främst gör sig gällande i förhållande till stater utanför EES och rättssubjekt från sådana stater. Den nya förvärvslagen bör därför i första hand vara tillämplig på förvärv som görs av sådana aktörer. Utformningen av en förvärvslag av det slag som nu övervägs måste med nödvändighet ske utifrån typiska riskscenarier. Det låter sig därför, enligt utredningen, inte göras att konstruera kretsen av tillståndspliktiga aktörer så att den endast inkluderar vissa utpekade stater utanför EES.

Förvärvarkretsen har även utformats så att kringgåenden ska förhindras. Syftet är att förvärv som görs av juridiska personer med säte i en stat inom EES som helt eller delvis ägs eller kontrolleras av en aktör utanför detta område ska kunna granskas. Efter att ha övervägt olika gränsvärden har utredningen landat i att ett direkt eller indirekt innehav av 25 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen är en lämplig gräns för när tillståndsplikt ska inträda.

Övriga aktörer som kan komma att omfattas av förslaget om en ny förvärvslag är de fastighetsägande företag som kan vara motpart i en transaktion som avser andelar i företaget

såsom privata aktiebolag och handelsbolag (inklusive kommanditbolag) samt ekonomiska och ideella föreningar. Det finns även andra privata aktörer som kan komma att påverkas. Här kan nämnas mäklare, advokater, banker och andra kreditinstitut som kan behöva anpassa sin verksamhet till den nya förvärvslagen.

Utredningens bedömning är att antalet ansökningar om förvärvstillstånd kommer att uppgå till mellan 3 000 och 4 000 per år. Bedömningen baseras på statistiken om antalet fastighetstransaktioner som sker årligen i Sverige, andelen utländska personer och företag som bor respektive är verksamma i landet samt utredningens antagande om vem den typiska förvärvaren kommer att vara.

I utredningen anges att en lag som ställer krav på förvärvstillstånd vid vissa förvärv av svenska fastigheter och vissa svenska företag som äger fast egendom påverkar fastighetsmarknaden på flera sätt. Tillståndsförfarandet som sådant innebär ett ytterligare moment i förvärvsprocessen som i viss utsträckning kan fördröja transaktionstiden och medföra ökad administration och ökade kostnader för parterna och andra aktörer som berörs av förvärvet. Detta gäller såväl den privata som den kommersiella fastighetsmarknaden. På grund av det sagda kan viljan att investera i svenska fastigheter förväntas i någon mån påverkas av ett tillståndsförfarande.

Sammantaget bedömer utredningen att de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen för fastighetsmarknaden blir begränsade. Påverkan på fastighetsmarknaden och dess aktörer bedöms godtagbar och proportionerlig sett till förslagets syfte. Utredningen anger att det är ett angeläget samhällsintresse att störningar på fastighetsmarknaden begränsas så långt som möjligt, och den föreslagna förvärvslagen har utformats med detta i åtanke. Således har endast de från totalförsvarssynpunkt mest relevanta förvärven underkastats tillståndsplikt. Inte varje förvärv som kan inverka negativt på totalförsvarets förmåga att fullgöra sina uppgifter kan alltså föranleda att förvärvstillstånd nekas. Tillståndsförfarandet har således utformats för att i största möjliga utsträckning fylla sitt syfte och vara anpassat till de behov av kontroll som finns men samtidigt inte gå utöver vad som krävs för att uppnå en ökad skyddsnivå. I lagen har vidare tagits in en möjlighet för tillståndspliktiga aktörer att i förväg ansöka om tillstånd till ett förvärv och att få ett beviljat förhandstillstånd förlängt. Det har även införts tidsfrister för handläggningen hos tillståndsmyndigheten. Bestämmelserna syftar till att öka förutsebarheten och effektiviteten i systemet.

För fysiska och juridiska personer som äger en fastighet eller som innehar en fastighet med tomträtt eller arrenderätt innebär den föreslagna förvärvslagen en inskränkning av rätten att fritt förfoga över ägande- eller nyttjanderätten till egendomen. Fastighetsägare, tomträtthavare och arrendatorer som vill överlåta eller upplåta egendomen eller nyttjanderätten behöver ha kännedom om lagens bestämmelser och kan behöva vidta åtgärder för att förvissa sig om att rättshandlingen inte blir ogiltig. Det kan exempelvis vara nödvändigt att inför en överlåtelse eller en upplåtelse efterfråga information om förvärvaren eller att anpassa villkoren i överlåtelse- eller upplåtelseavtalet så att rättshandlingen blir gällande fullt ut först sedan förvärvsfrågan blivit avgjord.

För tillståndspliktiga fysiska och juridiska personer innebär förslaget om ny förvärvslag en begränsning av möjligheten att förvärva ägande-, tomt- eller arrenderätt till svenska fastigheter samt äganderätten till vissa svenska företag som äger fast egendom. Den som omfattas av kravet på förvärvstillstånd behöver ha kännedom om detta och kan på motsvarande sätt som motparten i en överlåtelse- eller upplåtelse-transaktion behöva vidta

åtgärder för att förvisa sig om att rättshandlingen inte blir ogiltig. Inom ramen för tillståndsförfarandet påverkas tillståndspliktiga aktörer genom att de behöver ta fram och ge in en ansökan om förvärvstillstånd samt betala en avgift för att få ansökan prövad. De behöver även prestera sådan utredning om till exempel dem själva och fastigheten som tillståndsmyndigheten efterfrågar för att kunna ta ställning till ansökan. Sammantaget innebär detta en viss ökad administration och ökade kostnader för tillståndspliktiga aktörer.

Det kan, enligt utredningen, antas att tillståndsförfarandet generellt kommer att påverka små tillståndspliktiga företag i högre utsträckning än stora företag. Stora företag kommer sannolikt att ha bättre förutsättningar för att ha inarbetade rutiner för att hantera en ansökan än små företag som genomför fastighetstransaktioner mer sällan. Utredningens bedömning är trots det att den föreslagna förvärvslagen har en mycket begränsad påverkan på konkurrensförhållandena mellan stora aktörer och små aktörer. Skälet till det är att kostnaderna i sammanhanget kommer att vara marginella och att möjligheten att ansöka om förhandstillstånd samt de fastslagna tidsfristerna för handläggning kommer att bidra till ett effektivt förfarande.

Även näringsidkare som bedriver verksamhet med anknytning till fastighetsöverlåtelser påverkas av förslaget om en ny förvärvslag. Det kan till exempel gälla fastighetsmäklare och advokater som bistår med juridisk rådgivning i fastighetstransaktioner. Dessa aktörer kommer som ett led i god fastighetsmäklarsed respektive god advokatsed att behöva upplysa om och lämna information till parterna i en fastighetsaffär om kravet på förvärvstillstånd. Även banker och andra kreditinstitut som finansierar fastighetsaffärer och som tar fast egendom som säkerhet kan behöva anpassa sin verksamhet efter det nya tillståndskravet.

När det särskilt gäller mäklare finns det, enligt utredningen, anledning att framhålla den betydelse som de fyller vid fastighetsförsäljningar. Av 3 kap. 12 § fastighetsmäklarlagen (2021:516) följer att mäklaren i den utsträckning som god fastighetsmäklarsed kräver det ska ge tilltänkta köpare och säljare de råd om fastigheten och andra förhållanden som har samband med överlåtelser. Således bör det ingå i god fastighetsmäklarsed att upplysa om kravet på förvärvstillstånd och följden av att ett sådant tillstånd inte söks eller vägras. Utredningen har övervägt om det i fastighetsmäklarlagen borde förtydligas att en mäklare har ett särskilt tillse att köpare och säljare blir medvetna om att krav på förvärvstillstånd föreligger. En sådan lagändring bedöms dock inte för närvarande nödvändig, men bör övervägas på nytt om det skulle visa sig att det riskerar att bland köpare och säljare uppstå missuppfattningar om tillståndskravets omfattning.

Utredningens bedömning är att den kostnad och administrativa börda som tillståndsplikten kan komma att innebära för enskilda, exempelvis till följd av ett mer utdraget transaktionsförfarande och i form av skyldighet att betala ansökningsavgift samt att delta i utredningen hos tillståndsmyndigheten, mot bakgrund av det som anförs i betänkandet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med lagstiftningen.

Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med regeringsformen, EU-rätten och Europakonventionen. Regleringen är utformad så att tillståndsmyndigheten kan vägra förvärvstillstånd endast om förvärvet strider mot väsentliga totalförsvarsintressen. Bedömningen är att lagförslaget har en sådan tydlig koppling till nationell säkerhet att det är fråga om en lagstiftningsåtgärd som faller inom Sveriges exklusiva kompetens enligt artikel 4.2 i EU-fördraget. EU-rätten utgör därmed inte något hinder mot förslaget.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet kan konstatera att utredningen bedömer att konsekvenserna av förslaget om en ny förvärvslag blir begränsade eller marginella för fastighetsmarknaden och dess aktörer. Regelrådet ser inga uppenbara skäl att ifrågasätta bedömningen, men anser samtidigt att det inte kan uteslutas att påverkan kan bli större än vad som anges. Redovisningen saknar helt kvantifieringar, och Regelrådet menar att exempelberäkningar avseende ansökningsavgiften skulle ha tydliggjort kostnadsbilden och utredningens konstaterande att kostnaderna kommer att vara marginella i sammanhanget. Detta har, som Regelrådet ser det, särskilt bäring på konkurrensförhållandena mellan stora och små aktörer, som därmed inte heller har tydliggjorts. Det framgår av betänkandet att förslagsställaren inte har tagit särskild hänsyn till små företag men inte närmare kring omständigheter och/eller tänkbara konsekvenser av detta, vilket är en brist. Vidare menar Regelrådet att det inte är helt klarlagt hur utredningen har landat i bedömningen att antalet ansökningar om förvärvstillstånd kommer att uppgå till mellan 3 000 och 4 000 per år. Särskilt antaganden om vem den typiska förvärvaren kommer att vara är, enligt Regelrådets uppfattning, otydliga. Det framgår i betänkandet att tillståndsplikten har utformats för att möjliggöra granskning av förvärv som typiskt sett är de mest riskfyllda ur ett totalförsvarsperspektiv, men hur denna riskanalys har gjorts och hur den har påverkat bedömningen om antalet ansökningar är oklart. Detta är, som Regelrådet ser det, en uppenbar brist.

Beträffande övriga delasppekter anser Regelrådet att det finns alltför lite information om berörda företag, särskilt med avseende på antal och storlek. Vad gäller behovet av speciella informationsinsatser finns ingen redovisning i betänkandet. Detta ser Regelrådet som en tydlig brist, eftersom förslagen kan få stor påverkan på vissa aktörer. Som exempel kan nämnas mäklare, som utredningen också för sin del har tagit upp, och där Regelrådet ser att informationsinsatser, exempelvis via branschförbund, skulle tjäna ett tydligt syfte i avsaknad av lagstiftning på området. Utredningen redogör detaljerat för alternativa lösningar till sina förslag, vilket Regelrådet ser positivt på. Resterande delasppekter bedöms också vara godtagbara.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Regelrådet sammantaget att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 23 april 2025.

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



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande