

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**Tilläggsdirektiv till Utredningen om en ny förköpslag (Fi 2022:07)**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 2 juni 2022 har det statsråd som då hade till uppgift att föredra ärenden om samhällsplanering och bostäder gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till en ny lag som ger en kommun rätt att under vissa förutsättningar träda in i köparens ställe vid förvärv av fast egendom, s.k. förköp (dir. 2022:48).

Regeringen beslutar de tilläggsdirektiv till utredningen som framgår av *bilagan*.

Utdrag till

Statsrådsberedningen/GRANSK
utredningen

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en ny förköpslag (Fi 2022:07)

Beslut vid regeringssammanträde den 17 maj 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 2 juni 2022 kommittédirektiven En ny förköpslag (dir. 2022:48).

Utredaren ska även

- föreslå en förköpsgrund som underlättar för det civila försvarets skydd respektive möjliggör för kommunerna att motverka organiserad brottslighet,
- överväga en statlig förköpsrätt för att underlätta det civila försvarets skydd som ett komplement till eller, om det bedöms mer ändamålsenligt, ett alternativ till kommunal förköpsrätt,
- föreslå en förköpsgrund som underlättar skyddet för det militära försvaret, och
- lämna förslag på de författningsändringar som krävs för att möjliggöra överlåtelser av fast egendom med användning av elektroniska överlåtelsehandlingar, samt elektronisk ansökan i alla inskrivningsärenden.

De kommunala förköpsgrunderna i det ursprungliga direktivet utgår.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2024.

Nya kommunala förköpsgrunder

En förköpsgrund för att motverka organiserad brottslighet

Arbetet mot den organiserade brottsligheten behöver stärkas på bred front. För att bryta strukturer och återupprätta tryggheten behövs fler verktyg. Det är av central betydelse att brottsförebyggande arbete bedrivs på lokal nivå utifrån en lokal problembild, nära människor och nära potentiella brottsfall. Kommunerna har ett mycket brett uppdrag och har därigenom stora möjligheter att arbeta brottsförebyggande inom en rad olika områden och vidta åtgärder av skiftande slag. Att stärka kommunernas förmåga att motverka den organiserade brottsligheten kräver en bredd av verktyg, där möjligheten till förköp vid överlåtelse av fastigheter skulle kunna vara en del.

Aktörer inom den organiserade brottsligheten har gett sig in på bostadsmarknaden och det finns flera tecken på att fastighetsaffärer används för penningtvätt. Den 30 juni 2022 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skärpa kontrollen vid överlåtelse av fastigheter (dir. 2022:93). Syftet med det uppdraget är att skydda bostadshyresgäster mot oseriösa överlåtelse av hyresfastigheter och hindra att den svenska fastighetsmarknaden utnyttjas för brottslighet. En kommunal förköpsrätt i dessa situationer kan ha en begränsande effekt i förhållande till den organiserade brottsligheten och komplettera möjligheten med förstärkta kontroller för att stoppa ett förvärv från oseriösa eller rent kriminella aktörer.

Ett förköp har även förutsättningar att bidra till trygghet för den som står i begrepp att sälja sin fastighet och står under otillbörlig påverkan. Genom att försäljningen kan genomföras genom förköpsystemet kan säljarens vilja till försäljning säkras samtidigt som den otillbörliga påtryckningens mål inte uppnås.

Utredaren ska därför

- föreslå en förköpsgrund som möjliggör för kommunerna att motverka organiserad brottslighet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En förköpsgrund för att underlätta det civila försvarets skydd

Kommunerna har en central funktion för det civila försvaret och behöver därför ges relevanta verktyg för att skydda befintliga objekt och funktioner.

Det finns skäl att införa en förköpsrätt som syftar till att förhindra att en fastighet exempelvis används för underrättelseverksamhet eller förberedelser av sabotage mot en befintlig verksamhet av betydelse för det civila försvaret. Detta har också betydelse för skydd av det civila försvaret över tid.

Utredaren ska därför

- föreslå en förköpsgrund som underlättar för det civila försvarets skydd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tidigare kommunala förköpsgrunder ska utgå

Uppdraget i de ursprungliga direktiven att föreslå förköpsgrunder som underlättar för förvärv av nyckelfastigheter, underlättar för samhälls- omvandling till följd av större företagsetableringar och företagsexpansioner, underlättar för det civila försvarets återuppbyggnad och utveckling och underlättar för markåtkomst till samhällsviktiga klimatanpassningsåtgärder alternativt kan användas för att effektivt minska och motverka segregation tas bort.

En statlig förköpsrätt

En statlig förköpsrätt för åtgärder för att skydda väsentliga intressen för det civila försvaret

Dessa tilläggsdirektiv innebär att utredaren ska överväga införandet av en förköpsrätt för kommuner för att underlätta det civila försvarets skydd. Det civila försvaret inbegriper många aktörer och kommunerna har inte alltid fullständig överblick över de förutsättningar och behov som på nationell nivå har bäring för det civila försvaret. Det kan vidare förekomma enskilda situationer där det finns en konflikt mellan kommunala och statliga intressen eller där en kommun saknar ekonomiska förutsättningar att agera trots att det egentligen hade varit motiverat.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anser att det krävs en genomlysning av hur staten bör arbeta med fastigheter och lokaler för det civila försvaret bl.a. för att möjliggöra investeringar för fysiskt skydd och fortifikation. MSB förordar därför lösningar där staten har full rådighet över vissa fastigheter (se rapport *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans* [Ju2022/01209/SSK s. 47]).

Det bör därför övervägas om det, utöver en kommunal förköpsrätt, även bör införas en statlig förköpsrätt för att underlätta det civila försvarets skydd. Det bör även övervägas om det är mer ändamålsenligt att endast införa en statlig förköpsrätt för detta ändamål, i stället för en kommunal förköpsrätt.

Utredaren ska därför

- överväga en statlig förköpsrätt för att underlätta det civila försvarets skydd som ett komplement till eller, om det bedöms mer ändamålsenligt, ett alternativ till en kommunal förköpsrätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En statlig förköpsrätt för att skydda väsentliga intressen för det militära försvaret

Det försämrade säkerhetspolitiska läget kräver att upprustningstakten av totalförsvaret ökas utöver det som fastlagts i regeringens proposition Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) och i överenskommelsen mellan samtliga riksdagspartier från den 16 mars 2022. Både det militära och civila försvaret behöver utvecklas för att totalförsvaret ska kunna få full effekt.

Vidare beslutade regeringen den 18 maj 2022 att Sverige ska ansöka om medlemskap i Nato. Anslutningsprocessen sker tillsammans med Finland. I Finland trädde lagen om statens förköpsrätt inom vissa områden (469/2019) i kraft den 1 januari 2020. Den finska statliga förköpsrätten gäller om förvärvet av fastigheten behövs för att säkerställa försvaret, gränsbevakningen eller gränssäkerheten, för att övervaka och trygga den territoriella integriteten eller för att säkerställa den nationella säkerheten. Förköpsrätten är begränsad till vissa i lagen angivna geografiska områden. Det är önskvärt att motsvarande verktyg utvecklas i Sverige för att stärka den nationella säkerheten vid överlåtelser av fastigheter.

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet lämnade i maj 2019 slutbetänkandet Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34). Bakgrunden till regeringens beslut att tillsätta utredningen var bl.a. att den säkerhetspolitiska situationen i Europa försämrats och att riksdagen tillkännagett för regeringen att staten borde ha större möjligheter att skydda totalförsvarsintressen (bet. 2016/17:FöU5 punkt 8, rskr. 2016/17:175). Kommittén föreslog ett nytt statligt kontrollsystem där staten skulle ges möjlighet att granska och ytterst stoppa överlåtelser och upplåtelse av

egendom om skyddet av väsentliga totalförsvarsintressen så kräver. Kontrollsystemet föreslogs begränsat till vissa infrastrukturobjekt, vissa geografiska områden och skyddade anläggningar. Kommittén övervägde även alternativet en statlig förköpsrätt, men bedömde det föreslagna statliga kontrollsystemet som mindre ingripande för den enskild samt mindre betungande och kostsamt för staten.

Den 14 juli 2022 beslutade regeringen kommittédirektiven Kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret (dir. 2022:121). I direktiven ges en särskild utredare i uppdrag att analysera om statlig kontroll bör införas vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret och att ta ställning till om en sådan kontroll kan åstadkommas genom ändringar i befintlig lagstiftning eller i lagstiftning som planeras i närtid. För det fall utredaren bedömer att det inte är möjligt eller ändamålsenligt att åstadkomma en sådan kontroll, ska utredaren bedöma om ett sådant kontrollsystem som Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet föreslagit bör införas och vilka ändringar som då behöver göras.

För att skydda försvarets intressen bör även en statlig förköpsgrund för att underlätta skyddet av det militära försvaret ses över.

Utredaren ska därför

- inom ramen för tidigare direktiv att föreslå en ny lag, föreslå lagstiftning som ger staten rätt att under vissa förutsättningar träda i köparens ställe vid förvärv av fast egendom,
- föreslå en förköpsgrund som underlättar skyddet för det militära försvaret,
- beskriva potentiell omfattning av objekt som skulle omfattas av en sådan förköpsrätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Begränsning av förköpsrätten

En förköpsrätt, oavsett om den gäller till förmån för kommunerna eller staten, utgör ett ingripande i envars rätt att ingå avtal och förfoga över sin egendom. Det anges också i direktiven (s. 9) att det är centralt att enskilda markägares intressen beaktas i en ny förköpslag.

Det bör betonas att en förköpsrätt bara är avsedd för särskilt motiverade situationer när andra möjligheter inte är tillräckliga. Denna utgångspunkt ska beaktas i samtliga överväganden och förslag som omfattas av dessa tilläggsdirektiv.

I den tidigare förköpslagen (1967:868) fanns ett antal undantag (se 3 §) från när förköpsrätten fick utövas. Undantagen omfattade bl.a. småhusfastigheter under en viss storlek, när staten är köpare eller säljare, eller försäljning mellan makar eller mellan föräldrar och barn. Dessa undantag ska vara utgångspunkt vid utredarens bedömning av vilka undantag som är lämpliga vid införandet av en ny förköpslag.

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. För att så långt möjligt helt undvika tidsförluster och onödig administration ska hänsyn tas till möjligheten att göra ett urval av vilka situationer som ska omfattas av förköpsrätten, exempelvis genom att områden i översiktsplanen anges där förköpslagen ska vara tillämplig.

Utredaren ska därför

- begränsa förslagen till förköp till särskilt motiverade situationer när andra möjligheter inte är tillräckliga,
- avgränsa förköpsrätten genom att så långt möjligt omfatta tidigare gällande undantag från förköpsrätt avseende exempelvis småhus, när staten är köpare eller säljare eller vid fastighetsöverlåtelser mellan makar eller mellan föräldrar och barn, och
- utforma förslaget så att tidsförluster och administration minimeras så långt det är möjligt.

Överlåtelser av fast egendom ska kunna ske elektroniskt

Formkraven vid överlåtelse av fast egendom behöver moderniseras

Köp av fast egendom regleras i jordabalken. Det krävs att vissa formkrav är uppfyllda för att köpet ska bli giltigt. En skriftlig köpehandling ska upprättas och den ska skrivas under av både säljare och köpare. Vidare ska handlingen innehålla en uppgift om köpeskillning och en förklaring från säljaren om att den aktuella egendomen överlåts till köparen (4 kap. 1 § första stycket). Motsvarande gäller vid byte och gåva (4 kap. 28 och 29 §§). Att en skriftlig

handling ska upprättas och att den ska skrivas under anses innebära att det inte är möjligt att använda elektroniska handlingar med elektroniska signaturer vid överlåtelse av fast egendom (se t.ex. Ds 2003:29, bilaga 2 s. 58).

Syftet med formkraven i 4 kap. 1 § första stycket jordabalken är att säkerställa att äganderättsövergången blir klarlagd. Det har betydelse för både parterna och tredje man, som också kan beröras av överlåtelsen. Genom bl.a. ansökan om och beviljande av lagfart får köparen möjlighet att förfoga över den fasta egendomen. Lagfarten skrivs in i det offentliga fastighetsregistret. Köparen kan därmed även få skydd mot en tredje man som borde ha känt till överlåtelsen. Formkraven anses även medföra att överlåtelsen sker först efter moget övervägande och att villkoren för överlåtelsen preciseras. Dessutom innebär formkraven att bevisning om avtalets tillkomst och innehåll säkras (prop. 1970:20 del B 1 s. 122 och 123).

Fastigheter och fastighetsöverlåtelse har stor ekonomisk betydelse för både samhället och enskilda. En fastighetsöverlåtelse är ofta komplex och tidskrävande eftersom flera parter och aktörer är inblandade och stora värden är aktuella. Ofta behöver ett flertal handlingar skickas mellan flera involverade aktörer vid olika tillfällen. Elektroniska överlåtelsehandlingar skulle underlätta och påskynda överlåtandet av fast egendom, särskilt när parterna är på olika orter. Ett elektroniskt förfarande skulle även underlätta vid kontakten med olika inblandade aktörer som mäklare, kreditinstitut och myndigheter. Även bevissäkring och spårbarhet förbättras med digitala processer. Möjligheten att spåra upp felkällor och upptäcka bedrägerier i digitala processer är väsentligen större än vid processer som bygger på pappershantering. Användningen av elektroniska överlåtelsehandlingar skulle även kunna underlätta administrationen vid tillämpningen av en ny förköpslag.

I bl.a. Finland, Norge, Danmark och Estland kan elektroniska överlåtelsehandlingar användas vid fastighetsöverlåtelse. Erfarenheterna hittills är positiva och särskilt framhålls att en digital hantering är snabbare, säkrare och har stora besparingsmöjligheter (Lantmäteriet dnr 519–2018/565).

Regeringen gav 2018 Lantmäteriet i uppdrag att utreda behovet av och förutsättningarna för en övergång till elektroniska handlingar vid överlåtelse av fast egendom. Lantmäteriet bedömer att det finns både behov av och förutsättningar för sådana handlingar (Ju2018/04388).

Fast egendom kan också överlåtas på andra sätt än genom köp, byte och gåva, t.ex. i samband med bodelning. Det ingår inte i uppdraget att överväga ändringar i fråga om sådana överlåtelser som sker i annan ordning än den som föreskrivs i jordabalken.

Utredaren ska därför

- bedöma om syftena med formkraven i 4 kap. 1 § jordabalken avseende köp, byte och gåva kan tillgodoses med användning av elektroniska överlåtelsehandlingar, och
- under alla förhållanden lämna förslag på de författningsändringar som krävs för att möjliggöra överlåtelser av fast egendom genom köp, byte och gåva med användning av elektroniska överlåtelsehandlingar.

Bör det alltså vara ett krav för lagfart att överlåtelser bevittnas?

Den som har förvärvat fast egendom med äganderätt ska enligt jordabalken inom viss tid ansöka om lagfart (20 kap. 1 § första stycket och 2 §). Lagfart innebär att förvärvet registreras i fastighetsregistret (19 kap. 1 § första stycket och 2 §). Ärenden om lagfart är inskrivningsärenden (19 kap. 2 §). För att den som har förvärvat den fasta egendomen ska beviljas lagfart krävs att överlåtarens underskrift är bevitnad av två personer. Saknas sådana underskrifter kan ansökan kompletteras i efterhand. En i det här avseendet bristfällig ansökan leder inte i sig till att förvärvet blir ogiltigt (20 kap. 7 § första punkten och 8 §).

I t.ex. Danmark och Finland har lagstiftaren bedömt att en elektronisk underskrift i sig är säker och fyller samma funktion som ett vittne. Kravet på bevitning har i de länderna därför upphävts avseende elektroniska överlåtelsehandlingar.

Utredaren ska därför

- bedöma om kravet på bevitning av överlåtarens underskrift för beviljande av lagfart kan anses tillgodosett inom ramen för ett elektroniskt förfarande, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Vad ska gälla för elektronisk ansökan i inskrivningsärenden?

Den som har köpt en fastighet måste ansöka om lagfart. En ansökan om lagfart hanteras som ett inskrivningsärende. I många inskrivningsärenden,

bland annat vid lagfartsansökan, är det möjligt att göra ansökan elektroniskt (19 kap. 10 § jordabalken och 2 § inskrivningsförordningen [2000:309]). Det är dock inte möjligt i alla inskrivningsärenden och ansökan kan inte göras med stöd av ett elektroniskt original. När det införs möjlighet till digital signering vid fastighetsköp måste ansökan kunna göras med stöd av ett elektroniskt original. Elektronisk ansökan bör också vara möjligt i alla inskrivningsärenden.

Utredaren ska därför

- föreslå författningsändringar som möjliggör ansökan om inskrivning med stöd av elektroniska original, och
- föreslå författningsändringar som möjliggör elektronisk ansökan i alla inskrivningsärenden.

Konsekvensbeskrivningar

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven ska utredaren därför, om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, redovisa de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete noga beakta de ägar- och finansieringsförhållanden som gäller för staten.

Utredaren ska särskilt hålla sig informerad om det arbete som bedrivs i utredningarna Kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret (dir. 2022:121), Skärpta kontroller vid fastighetsförvärv (dir. 2022:93), Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister (dir. 2022:94) samt Säker och tillgänglig digital identitet (dir. 2022:142).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2024.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)