

Yttrande

Moderaterna, Demokraterna, Liberalerna,
Kristdemokraterna

2024-10-04

Nr 12, SLK-2024-00652

**Yttrande angående – Remiss från
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
– Digitala fastighetsköp och Förförköpsrätt vid
fastighetstransaktioner (SOU 2024:38)**

Yttrandet

Moderaterna, Demokraterna, Liberalerna och Kristdemokraterna är positiva till ytterligare verktyg i det brottsbekämpande arbetet, men ser att flera delar i förslaget behöver förtydligas i enlighet med stadsledningskontorets förslag till yttrande.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-09-18

Ärendenummer SLK-2024-00652

Handläggare

Helena Österlind, Lena Risfelt

Telefon: 031-368 0228

E-post: helena.osterlind@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet - Digitala fastighetsköp och Förförköpsrätt vid fastighetstransaktioner (SOU 2024:38)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen Digitala fastighetsköp och Förförköpsrätt vid fastighetstransaktioner (SOU 2024:38), enligt bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2024-06-17 fått remissen om betänkandet Digitala fastighetsköp och Förförköpsrätt vid fastighetstransaktioner (SOU 2024:38) för yttrande. Yttrandet ska vara Landsbygds- och infrastrukturdepartementet tillhanda senast 2024-10-17.

Utredningen föreslår att överlåtelse av fast egendom ska kunna ske digitalt. Utredningen föreslår även en ny förförköpslag som innebär att staten ska få förförköpsrätt för det militära och civila försvaret samt att kommunerna ska få utöva förförköpsrätt för att förvärva egendom för att motverka organiserad brottslighet. Stadsledningskontoret är till stor del positivt till utredningens förslag men har synpunkter gällande förslaget om kommunal förförköpsrätt för att motverka organiserad brottslighet. Förslaget bedöms kunna ge viss brottsförebyggande effekt, men stadsledningskontorets bedömning är att utredningen inte i tillräckligt stor utsträckning analyserat och redogjort hur lagförslaget ska tillämpas i praktiken eller vilka konsekvenser lagstiftningen får på fastighetsmarknaden, enskilda aktörer och på kommunens verksamhet. Utredningen har inte heller i tillräcklig utsträckning beaktat tids- och resursåtgången i kommunerna.

Bedömning ur ekonomisk dimension

En säkrare och mer effektiv hantering hos Lantmäteriet och marknadsaktörer bedöms enligt utredningen i slutänden innebära lägre kostnader för enskilda. Brottsbekämpande myndigheter gör bedömningen att cirka en tredjedel av landets penningtvätt genomförs genom fastigheter. Därför är förslaget ett viktigt steg i arbetet med att bekämpa ekonomisk brottslighet. Helt digitala överlåtelsehandlingar öppnar för effektivare kontrollsystem där brott skulle kunna såväl förebyggas som upptäckas tidigare och i högre grad än idag. Införandet av digitala fastighetsöverlåtelse minskar risken för misstag samt innebära en snabbare hantering vid såväl överlåtelse som belåning.

Möjligheten att överlåtelse av fastigheter kan ske digitalt bedöms enligt utredningen även i förlängningen minska de administrativa kostnaderna för kommunen. Utredningen konstaterar dock att kommuner kan få en indirekt kostnad i samband med upprättande av elektroniska handlingar då behov uppstår av att ha en digital lösning för elektronisk identitetshandling. Utredningen föreslår ingen ekonomisk kompensation till kommunerna i denna del.

En statlig förköpslag bedöms enligt utredningen inte innebära några direkta kostnader för kommuner, förutom i kommunens roll som fastighetsägare. Det kan innebära att kommunen vid en försäljning omfattas av ett nytt förfarande, som innebär en tillkommande arbetsinsats och en liten risk för att fastighetsaffären i fråga kan ta något längre tid att genomföra. Utredningens bedömning är dock att förslaget även i denna del endast medför en mycket begränsad kostnadsökning för kommunerna, varför ingen ekonomisk reglering föreslås.

Enligt utredningen leder förslaget om kommunal förköpsrätt till kostnadsökningar för kommunerna, som dels får ta emot anmälningar av fastighetsförsäljningar i den egna kommunen och i vissa fall inleda en granskning. Utredningen föreslår därmed att kommunerna ska få finansiering av staten för de åtaganden som följer av granskning av förköpsärenden, men redogör inte för något direkt belopp. Stadsledningskontorets bedömning är att det kan komma att krävas tillsättning av flera heltidstjänster med juridiska kunskaper för att kommunen på ett effektivt och rättssäkert sätt ska kunna tillämpa förslaget.

I de fall som kommunerna väljer att utnyttja sin förköpsrätt blir det dels en kostnad i samband med att kommunen köper fastigheten., dels en kostnad för kommunen att äga och förvalta fastigheten. Dessa kostnader bör enligt utredningen dock inte finansieras av staten. Stadsledningskontoret ser att lagförslagen kan innebära att kommunen avsätter skattemedel till förvärv av fastigheter som bedöms onyttiga för kommunen.

I en effektivisering och förändring av regleringen på fastighetsmarknaden ingår en risk att förutsägbarheten påverkas då fler aktörer (staten och kommunen) kan besluta om att använda sig av förköpsrätten, vilket även kan påverka seriösa köpare negativt.

Bedömning ur ekologisk dimension

Hur och var den statliga förköpsrätten för militärt och civilt försvar kommer att nyttjas i Göteborgs Stad är svårt att förutsäga. Det kan dock uppstå målkonflikt kopplat till känsliga naturområden och dess användning. I Göteborg finns militära intressen i form av exempelvis skjutfält i skärgårdsmiljö som i förlängningen har påverkan avseende natur, miljö och vattendrag. Militär närvaro finns bland annat för att ge möjlighet till försvarsövningar. Tidigare statliga förslag¹ har resonerat om förändringar för villkor och försiktighetsmått som gäller enligt tillstånd eller föreläggande för en sådan verksamhet som avses i miljöprövningsförordningens 24 (Hamn och flygplatser) eller 30 kap. (Skjutbanor och skjutfält), om det är nödvändigt för militärt samarbete med andra länder. Sådana villkor och försiktighetsmått syftar till att skydda människors hälsa och miljön.

¹ Promemorian Tillfällig åtgärd för att underlätta försvarsövningar under särskilda förhållanden, 2023.

Bedömning ur social dimension

Genom utredningens förslag får kommuner ytterligare verktyg att arbeta med att skapa tryggare områden och platser för de som bor och verkar i staden. Samtidigt förväntas kommuner blir mer kontrollerade och försvåra för fastighetsköpare med etablering i organiserad brottslighet att köpa in sig i fastighetsbestånd. Det blir ytterligare en uppgift som åläggs kommunen utifrån ett ansvar för ett brottsförebyggande arbetet. Det kan vara organiserad brottslighet och narkotikahandel i ett bostadsområde som skapar sociala problem och otrygghet. Verktuget bedöms ge vissa möjligheter till att bidra till bland annat tryggare boendemiljöer och minskad negativ inverkan på lokalsamhället. Utifrån lagförslaget, i det fall försäljning av fastighet stoppas av kommunens förköpsrätt för att motverka organiserad brottslighet, befaras vissa yrkesgrupper kunna bli extra utsatta för till exempel påtryckning, otillåten påverkan och hot. Utredningen är otydlig gällande vilken typ av information kommunerna kan och får använda sig av i bedömningen av ett eventuellt förköpsärende. Oklarheten kan medföra godtycklighet och en risk för diskriminering i samband med handläggningen, vilket på sikt kan leda till minskad tilltro och legitimitet för det offentliga.

Stadsledningskontoret noterar även en risk att lagstiftningen berör seriösa enskilda som önskar förvärva en fastighet, vilket är något av de största besluten och investeringarna som man kan göra i livet. Det kan uppstå osäkerhet utifrån den långa tidsutdräkten innan exempelvis familj vet om köpet går igenom eller inte, vilket kan skapa oro och innebära en negativ social och ekonomisk påverkan för kommunens invånare.

Bilagor

1. Sammanfattning av betänkandet
2. Förslag till yttrande

Ärendet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har översänt betänkandet Digitala fastighetsköp och Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner (SOU 2024:38) till Göteborgs Stad för yttrande. Remissen inkom 2024-06-17 och ska besvaras senast 2024-10-17.

Beskrivning av ärendet

Regeringen beslutade 2022-06-02 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till en ny förköpslag som ger en kommun rätt att under vissa förutsättningar träda in i köparens ställe vid förvärv av fast egendom (dir. 2022:48). Det övergripande syftet med lagen skulle vara att underlätta för kommuner att föra en mer aktiv och långsiktig markpolitik. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2023:67) ändrades utredningens uppdrag.

De ursprungliga förköpsgrunderna upphävdes och utredningen gavs i uppdrag att:

- 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
- föreslå en förköpsgrund som underlättar skyddet för det militära försvaret
- 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 för det civila försvarets skydd respektive möjliggör för kommunerna att motverka organiserad brottslighet.

Utredningens förslag

Överlåtelser av fast egendom ska kunna ske digitalt

Utredningen föreslår en ändring i 4 kap. 1 § jordabalken för att möjliggöra för elektroniskt upprättade handlingar och signaturer vid överlåtelse av fast egendom. Syftet är att effektivisera processen och underlätta för de inblandande aktörerna. Ikraftträdande av lagändringen bör sammanfalla med att en statlig e-legitimation som möjliggör för kvalificerade elektroniska underskrifter finns på den svenska marknaden år 2026.

Regeringen har gett Lantmäteriet i uppdrag att ta fram förslag på en digital infrastruktur för upprättande av elektroniska handlingar vid överlåtelse av fast egendom. Genom förslaget möjliggörs ett införande av ett elektroniskt förfarande vid köp, byte och gåva av fast egendom. Staten, Lantmäteriet eller annan statlig myndighet gör validering av elektroniska underskrifter i samband med att en elektronisk köpehandling signeras. Det ska även gå att ansöka om inskrivning med stöd av en sådan elektroniskt upprättad och signerad handling. En ansökan där det inte går att validera eller säkerställa underskriftens äkthet ska inte anses vara giltig. Om möjligheten att upprätta elektroniska överlåtelsehandlingar införs, föreslås också ändringar i inskrivningsförfordningen utöver ytterligare några paragrafer i jordabalken för att möjliggöra ett digitalt förfarande som komplement till dagens lösning. Nämligen att köpehandling upprättas och skrivs under eller på annat sätt undertecknas fysiskt av köparen och säljaren.

Utredaren slår fast i sin konsekvensanalys att förslaget förutsätter att det finns en säker digital signering. Det innebär att parterna som ska ingå i en fastighetsaffär behöver ha tillgång till en säker elektronisk identitetshandling som kan framställa en elektronisk signatur på kvalificerad nivå enligt eIDAS-förordningen.

Betänkandet innehåller även förslag om en ny förköpslag som riktas till både stat och kommun.

En statlig förköpsrätt för förvärv av fastigheter för det militära försvaret

Utredningen föreslår även en statlig förköpsrätt för att förvärva egendom för det militära försvaret. Det kan vara fastigheter som med sin belägenhet eller den verksamhet som bedrivs vara av betydelse för det militära försvaret. Det kan också vara fastigheter där det kan föreligga omständigheter hos förvärvaren som medför risker eller bidrar med negativa konsekvenser vid förvärv för det militära försvaret, exempelvis förvärv av fastigheter som genomförs för främmande makts räkning. Slutligen kan det också vara fastigheter som behövs för säkerställandet av en långsiktig tillgång till vissa ändamålsenliga markområden av militärstrategisk betydelse.

Statlig förköpsrätt får utövas för att förvärva egendom för det civila försvaret.

Utredningen konstaterar att det kan finnas fastigheter som utifrån sitt geografiska läge och egenskaper har en särskild betydelse för ett väl fungerande civilt försvar. Det kan exempelvis vara fråga om fastigheter som antingen bedriver, eller har unika förutsättningar att bedriva, viktiga verksamheter för det civila försvaret, till exempel ledningsplatser, beredskapslager, noder för elektronisk kommunikation, anläggningar inom energiproduktion och distribution, dricksvatten och avlopp, industriproduktion, datahallar, reservfunktioner, arkiv och andra kritiska verksamheter. Systematiska och strategiska uppköp av dessa platser kan enligt utredningen utgöra en del i en främmande makts agerande för att uppnå strategiska fördelar. Därmed kan det finnas anledningar till utövande av förköpsrätt för det civila försvaret.

Utredningen har övervägt om förköpsrätten för det civila försvaret bör tillfalla staten och/eller kommunen. Utredningen bedömer att staten har ett starkare intresse av, och bättre förutsättningar för, överblick över behov och förutsättningar, för det civila försvaret på nationell nivå. I sammanhanget kan kommunernas ekonomiska förutsättningar vara av betydelse när frågan om förköpsrätt av fastigheter aktualiseras. En delad förköpsrätt mellan stat och kommun för det civila försvaret är inte lämplig då det kan bidra till otydlighet och oförutsägbarhet. Därför är det en fördel att förköpsrätten för både militärt och civilt försvar innehas av en och samma aktör, det vill säga staten.

Utredningen föreslår att förköpsrätten för det civila försvarets skydd bör samlas på den beslutsmyndighet som regeringen bestämmer ska vara beslutsmyndighet.

Beslutsmyndigheten får i samband med handläggning av ett förköpsärende begära information från kommuner, regioner och statliga myndigheter. Enligt utredningens bedömning bör Länsstyrelserna tilldelas uppgiften som beslutsmyndighet.

Enligt utredningens konsekvensanalys kan en kommun som förvärvar fastigheter på fastighetsmarknaden påverkas av förslaget om en statlig förköpslag. Det följer av att kommunens förvärv också omfattas av statens förköpsrätt, vilket innebär att kommunen måste anmäla ett fastighetsköp och i vissa fall bidra med nödvändiga uppgifter i samband med en granskning av ett förköpsärende.

Kommunal förköpsrätt för att motverka organiserad brottslighet

Utredningen beskriver ett flertal risker och sårbarheter på bostads- och fastighetsmarknaden som kan nyttjas av organiserad brottslighet. Till exempel att fastighetsaffärer används för penningtvätt av brottsvinster från narkotikaförsäljning och stölder, falska överlåtelsehandlingar eller att säljare utsätts för otillåten påverkan.

Utredningen konstaterar att kommunerna har stora möjligheter att arbeta brottsförebyggande och vidta lokala åtgärder inom en rad olika områden, samtidigt som det saknas specifika verktyg som kan tillämpas på fastighetsområdet i syfte att motverka organiserad brottslighet. Utredningen föreslår därmed att kommunerna får förköpsrätt för motverkande av organiserad brottslighet, vilket syftar till att ge en viss avhållande effekt avseende den organiserade brottsligheten men även en möjlighet för kommunen att trygga de markbehov som krävs för ett långsiktigt arbete mot organiserad brottslighet.

Utredningen anger ett antal anledningar till att kommunen kan vilja utöva den föreslagna förköpsrätten för att motverka organiserad brottslighet. Det kan handla om fastighetens geografiska läge och egenskaper, eller det kan handla om den verksamhet som antas bedrivas i eller i anslutning till fastigheten, såsom narkotikahandel. Det finns även fastighetsköp som kan motiveras av att kommunen vill motverka att den organiserade brottsligheten etableras eller får ett starkare grepp om en kommun. En ytterligare anledning till att kommunen vill utöva sin förköpsrätt kan vara omständigheter hos förvärvaren, vilken exempelvis kan vara utsatt för otillåten påverkan från organiserad brottslighet vid köpet eller nära förknippad med organiserad brottslighet. Slutligen anger utredningen att det kan finnas anledning för kommunen att utöva förköpsrätten i syfte att bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete i vissa områden.

Genom lagen om kommunernas brottsförebyggande arbete har kommunerna också en god bild över vilka brottsförebyggande insatser som behöver vidtas på lokal nivå och kan därmed, enligt utredningen, själva avgöra om lagen om förköpsrätt ska tillämpas. Utredningen lämnar därmed inget förslag kring hur kommunerna ska organisera frågan om förköpsrätt, utan bedömer att det är en uppgift som kommunerna själva förfogar över. Kommunen ska enligt förslaget dessutom själv bedöma vilket underlag och vilken utredning som krävs i det enskilda förköpsärendet utöver de uppgifter som framgår av en anmälan om ett förvärv som omfattas av förköpsrätt. Kommunen ska vid sin utredning samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer och får i samband med handläggning av ett förköpsärende begära information från kommuner, regioner och statliga myndigheter, vilka enligt förslaget även är skyldiga att efter begäran lämna uppgifterna till kommunen.

Utredningen bedömer inte att förslaget om en kommunal förköpsrätt innebär någon större inskränkning av den kommunala självstyrelsen då de ges ett förhållandevis stort utrymme att själva bestämma hur det brottsförebyggande arbetet och arbetet mot organiserad brottslighet ska organiseras och hur omfattande det ska vara. Utredningen konstaterar att kommuner har olika förutsättningar att kunna använda det nya verktyget att utöva förköp mot organiserad brottslighet. som dels handlar om kommuners olika ekonomiska förutsättningar, dels på olika kommuners utsatthet för organiserad brottslighet.

Förvärv som omfattas av förköpsrätt

Utredningen föreslår att staten och kommunerna har förköpsrätt vid överlåtelse genom köp, byte och gåva enligt 4 kap. jordabalken för fastigheter som säljs via exekutiv auktion samt vid överlåtelse genom överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen (1970:988). Staten och kommunerna har även förköpsrätt vid överlåtelse genom aktier i privat aktiebolag och andelar i handelsbolag eller förening som äger fast egendom, om förvärvaren genom förvärvet får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen.

Kommunens förköpsrätt ska inte omfatta statens fastighetsförsäljningar. Kommunens förköpsrätt ska inte heller gälla för de fastigheter som köps av staten och regionen.

Om staten och en kommun, av olika skäl, vill utöva förköpsrätt för samma fastighet ska statens förköpsrätt alltid ha företräde före kommunens.

Förfarandet vid förköp och beslut om förköp

En överlåtelse som omfattas av förköpsrätt enligt ovan ska anmälas av förvärvaren i samband med eller senast en månad efter överlåtelsen. I det fall det handlar om indirekta fastighetsförvärv är det överlåtaren som är skyldig att anmäla. Anmälan ska ske digitalt i den e-tjänst som utredningen föreslår att beslutsmyndigheten ska få i uppdrag att tillhandahålla. Om en överlåtelse inte anmäls får beslutsmyndigheten eller den förköpsberättigade kommunen senast inom 25 arbetsdagar upprätta ett underlag för handläggning avseende frågan om förköp.

Utredningen föreslår att prövning av ett förköpsärende ska ske i två steg. I det första steget ska det beslutas om att antingen lämna ärendet utan åtgärd eller att inleda en utredning av frågan om förköp, vilket ska ske inom 25 arbetsdagar från det att anmälan inkommit. Om beslutet är att utredning ska inledas så ska frågan utredas och ett slutligt beslut om förköp ska utövas eller inte ska meddelas.

Utredningen påtalar behovet av att beslutsmyndigheten och förköpsberättigad kommun bör kommunicera med varandra om en fastighet kan vara aktuell för förköp för att undvika parallella processer. Om beskedet är att inleda utredning ska slutligt beslut om förköp meddelas inom tre månader räknat från dagen för beslutet om att inleda utredning. Då skälen som finns för att utöva förköpsrätten kan handla vara svåra att utreda så föreslår utredningen att, vid särskilda skäl, får tiden för slutligt beslut om förköp förlängas till sex månader. Beslutsmyndigheten och kommun ges rätt att själva avgöra om särskilda skäl för förlängning finns i det enskilda fallet.

För att ge staten och kommunerna möjlighet att få tillgång till ett relevant beslutsunderlag föreslås att överlåtaren och förvärvaren på begäran ska tillhandahålla uppgifter eller handlingar som behövs för utredning av frågan om förköp. Staten och kommunerna ska vid behov kunna förelägga överlåtaren eller förvärvaren att tillhandahålla uppgifter eller handlingar som behövs. Om dessa inte inkommer ska det ges möjlighet att utdöma en sanktionsavgift, vilken inte fixeras av utredningen utan lämnas till den förköpsberättigade myndigheten att avgöra. Om kommunen väljer att utöva sin förköpsrätt innebär det att kommunen träder in i det ursprungliga avtalet, mellan köparen och säljaren, och får köpa fastigheten till det av dem avtalade priset. Dessutom ska den ursprungliga förvärvaren ha rätt till ersättning för nödvändiga utlägg som är direkt kopplade till förvärvet av den förköpta egendomen och som blivit onödiga p.g.a. att förköp utövats. Vad gäller den kommunala förköpsrätten så ska beslutet kunna överklagas genom förvaltningsrättsligt besvär.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att de nya regelverken, dvs. att överlåtelser av fast egendom ska kunna ske elektroniskt, samt statlig och kommunal förköpslag, ska träda i kraft 2026-07-01 och ska inte tillämpas på förvärv före ikraftträdandet.

Handläggning av ärendet

Svarstiden har inte medgett möjlighet att inhämta nämnd- eller styrelsebeslutade yttranden. Stadsledningskontoret har i sin handläggning av remissen inhämtat underlag från exploateringsförvaltningen. Exploateringsförvaltningen tillstyrker förslaget som berör digitala överlåtelsehandlingar. Däremot avstyrker förvaltningen förslaget om kommunal förköpsrätt för att motverka organiserad brottslighet. Förvaltningen har inte kommenterat utredningens förslag om statlig förköpsrätt för det militära och civila försvaret.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret är huvudsakligen positivt till stora delar av betänkandets förslag. Samtidigt noteras en del brister i utredningarnas konsekvensbedömning avseende vissa kommunala ansvarsområden. Det kommunala perspektivet är inte tillräckligt beaktat, varken ekonomiskt eller praktiskt.

Utredningens förslag om att överlåtelser av fast egendom ska kunna ske digitalt bedöms positivt, särskilt då förslaget innebär att förvärv även fortsättningsvis ska kunna ske genom fysiskt undertecknande som komplement till digital hantering.

Det faktum att staten har förköpsrätt både för det militära och civila försvaret bedöms till övervägande del positivt. Stadsledningskontoret noterar dock risk för målkonflikter och viss inskränkning i det kommunala självstyret. Kommunen har ansvar för strategisk och taktisk planering samt detaljplanering för stadsutveckling. Planeringen kan påverkas om staten väljer att nyttja sin förköpsrätt, eftersom det kan medföra försvårade förutsättningar för kommunen. Stadsledningskontoret vill påpeka att den statliga förköpsrätten, som har företräde före den kommunala, förutsätter en kunskap och dialog om lokala perspektiv, bland annat kring kommunens säkerhetskänsliga verksamheter och strategiska planering. Här ser stadsledningskontoret ett behov av ett tydliggörande av processen och dialogformen. Det statliga företrädet till förköpsrätt kan dessutom innebära en försvårande omständighet för kommunerna att använda sitt nya brottsförebyggande verktyg.

I utredningen ges kommunerna ett verktyg i det brottsförebyggande arbetet vilket bedöms ha viss, om än marginell, brottsförebyggande effekt. Stadsledningskontoret bedömer att det kommer bli svårt för kommunen att använda verktyget för att stoppa enskilda köpare. Däremot ser stadsledningskontoret möjligheter till viss del vad gäller mer strategiska uppköp inom områden där man identifierat etablering av organiserad brottslighet eller behov av generella brottsförebyggande och trygghetsskapande insatser. Avseende behovet av kommunal förköpslag uppfattar stadsledningskontoret dock att det är mer motiverat med en utformning som i första hand underlättar samhällsutveckling och nyexploatering. Det är idag komplicerat för kommunen att förvärva mark för exempelvis nödvändiga allmänna ändamål inom skola och omsorg i centrala lägen.

Den kommunala förköpsrätt som föreslås i utredningen betyder en mer kontrollerande funktion för kommunen, då det innebär att granska fastighetsköpare och avgöra om de har koppling till organiserad brottslighet. Stadsledningskontoret anser att det i hög utsträckning tangerar det brottsbekämpande uppdrag som idag åligger ett antal statliga myndigheter. Utredningen ger inte svar på hur kommunerna ska kunna uppfylla denna funktion, vilken information som ska ligga till grund för beslut, hur denna ska tillgängliggöras för kommunen samt vilka rekvisit som ska ligga till grund för ett

eventuellt förköpsärende. Det är inte heller klarlagt hur och inom vilket systemstöd uppgifter om fastighetsförvärvare, som kan vara känsliga, ska hanteras inom kommunen. Detta riskerar att göra tillämpningen av lagförslaget otydlig för såväl enskilda som det allmänna. Handläggningstiden bedöms vara snäv och kan komma att påverka hur kommunens fördelning av sina resurser samt kvaliteten på granskningen. Otydlighet om vad som förväntas samt knappa tidsramar ökar risken för godtyckliga bedömningar och i förlängningen risken för att kommunens medarbetare utsätts för påverkan i sina beslut. Otillåten påverkan är en stor samhällsutmaning som påverkar samtliga kommuner i Sverige, vilket behöver beaktas då förslaget är att kommunen ska handlägga förköpsärenden för att motverka organiserad brottslighet. Stadsledningskontoret saknar ett arbetsgivarperspektiv i utredningen och en konsekvensanalys av på vilket sätt enskilda medarbete på kommunen ska kunna skyddas mot en ökande hotbild.

Stadsledningskontorets bedömning är att utredningen inte i tillräckligt stor utsträckning analyserat vilka konsekvenser lagstiftningen får på fastighetsmarknaden, enskilda aktörer och på kommunens verksamhet. Utredningen har inte heller i tillräcklig utsträckning beaktat tids- och resursåtgången i kommunerna, vilket stadsledningskontoret bedömer kommer att bli mer än ringa. Förslaget kan innebära att det kommer krävas omfattande resurser i vissa komplexa fastighetsaffärer för att utreda vilka avtalsvillkor som gäller och hur dessa ska kunna jämkas. Bedömningen är att för en kommun av Göteborgs storlek, med ett stort antal fastighetsköp, kommer förslaget innebära ökade personalkostnader för att kommunen på ett effektivt och rättssäkert sätt ska kunna tillämpa lagstiftningen. Att nyttja verktyget innebär även höga kostnader för kommunen som ska köpa fastigheter till priser som avtalats av säljaren och den ursprungliga köparen, vilka i Göteborg vanligtvis uppgår till stora belopp. Kommunerna har visserligen sedan 2023-07-01 ett brottsförebyggande ansvar inom vilket förslaget bedöms ingå. Stadsledningskontorets bedömning är dock att de kommunala resurserna främst bör allokeras till det kommunala grunduppdraget, exempelvis skola och socialtjänst, och de omfattande kunskapsbaserade brottsförebyggande insatser som redan sker inom dessa verksamheter. Således förutsätter stadsledningskontoret att finansieringsprincipen tillämpas fullt ut för förslagen.

Stadsledningskontoret ser att tillämpningen av lagförslagen i betänkandet förutsätter att ytterligare bestämmelser, verktyg och systemstöd för delning och bearbetning av information mellan myndigheter kommer på plats. Här pågår en parallell utredning om informationsutbyte mellan myndigheter som förväntas träda i kraft 2025-09-01. Detta behöver tas i beaktande i kommande beredning av lagförslaget.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Utredningsuppdraget har i huvudsak bestått av två delar. Den första delen har varit att föreslå de ändringar och anpassningar som krävs för att överlåtelser av fast egendom ska kunna ske elektroniskt. Köp, byte och gåva av fast egendom regleras i jordabalken. 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 undertecknas 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 överlåtelser som sker elektroniskt. Det innefattar både att föreslå de författningsändringar som krävs för att möjliggöra överlåtelser av fast egendom med användning av elektroniska överlåtelsehandlingar, samt elektronisk ansökan i alla inskrivningsärenden.

Den andra delen i utredningsuppdraget har varit att föreslå förköpsrätt vid förvärv av fast egendom för det militära och det civila försvaret, samt för att motverka organiserad brottslighet. Staten ska enligt kommittédirektivet ha förköpsrätt av fastigheter för det militära försvaret. När det, å andra sidan, gäller för det civila försvaret har utredningsuppdraget dels gått ut på att överväga om staten eller kommunen ska ha förköpsrätt. Enligt kommittédirektivet ska utredningen överväga statlig förköpsrätt för det civila försvaret som ett komplement till eller, om det bedöms mer ändamålsenligt, ett alternativ till kommunal förköpsrätt. När det gäller att föreslå en förköpsrätt för att motverka organiserad brottslighet, ska det vara ett verktyg för kommunerna i deras brottsförebyggande arbete. Kommittédirektivet framhåller bl.a. att arbetet mot organiserad brottslighet behöver stärkas på bred front. Kommunerna har en central betydelse i det brottsförebyggande arbetet, genom att de kan arbeta på lokal nivå

utifrån en lokal problembild, nära människor och nära potentiella brottstillfällen. Kommunernas brottsförebyggande arbete kan stärkas om de får en bredd av verktyg, där möjligheten till förköp vid överlåtelser av fastigheter kan vara ett sådant verktyg.

Överlåtelse av fastigheter ska kunna ske elektroniskt

En överlåtelse av en fastighet genom köp, byte eller gåva enligt jordabalkens bestämmelser måste uppfylla vissa formkrav för att vara giltigt. Ett sådant formkrav är t.ex. att fastighetsköpet ska undertecknas med penna på papper. I dagens allt mera digitaliserade informationsutbyte underlättar och påskyndar elektroniska handlingar överlåtandet av fast egendom, särskilt när parterna är på olika orter. Ett elektroniskt förfarande underlättar även vid kontakten med inblandade aktörer, som mäklare, kreditinstitut och myndigheter.

Utredningen föreslår en ändring i 4 kap. 1 § jordabalken för att möjliggöra för elektroniskt upprättade handlingar och signaturer vid överlåtelse av fast egendom. Den ändring som föreslås tar sikte på att vara teknikneutral, i den meningen att det fortsatt är möjligt att upprätta handlingar på papper, som att upprätta dem elektroniskt, men bestämmelsen har också inte för avsikt att hindra en teknikutveckling med nya elektroniska förfaranden och signaturer. Det kommer att vid en övergångsperiod finnas behov av att upprätta överlåtelsehandlingar på olika sätt, både på papper och elektroniskt, samtidigt som det sker en teknisk utveckling av nya elektroniska förfaranden.

Utredningen föreslår också, för att möjliggöra ansöka om inskrivning med en elektroniskt upprättad överlåtelsehandling ändringar i 19 kap. jordabalken och i inskrivningsförfordningen. Enligt dagens lydelse är det endast möjligt att ansöka om inskrivning med en elektronisk handling om den överensstämmer med en originalhandling. Det innebär i praktiken att det ofta är en pdf-kopia av en handling som är upprättad med penna på papper som används vid ansökan. Om det ska vara möjligt att upprätta elektroniska överlåtelsehandlingar bör det också vara möjligt att kunna ansöka om inskrivning med den elektroniska handling som upprättas.

Den tidigare förköpslagen och erfarenheter från Finland

Utredningen har vid utformningen av statlig och kommunal förköpsrätt i den mån det är möjligt utgått från och dragit lärdomar av den tidigare svenska förköpslagen, samt statlig och kommunal förköpslag i Finland. Den tidigare svenska hade och den kommunala förköpslagen i Finland har andra syften än vad som är aktuellt för de nya förköpslagarna. Betänkandet innehåller dels en redogörelse av den tidigare svenska förköpslagen, dels en redogörelse av de båda förköpslagarna i Finland på statlig och kommunal nivå.

Staten och kommunerna som aktörer på fastighetsmarknaden

Staten och kommunen agerar på fastighetsmarknaden för att på olika sätt tillgodose sina markbehov och säkra tillgången till mark. Statens och kommunens agerande på fastighetsmarknaden styrs av lagar och grundläggande bestämmelser. En sådan grundläggande bestämmelse är att statens fastigheter ägs och förvaltas av vissa bestämda myndigheter och statliga bolag. Kommunens beslut om fastighetsförvärv eller avyttring av kommunalt ägda fastigheter fattas i huvudsak i enlighet med vad som framgår av kommunallagen.

Statens och en kommuns förvärv av mark behöver också utgå från andra rättsliga ramar, som statsstödsreglerna och lagen om offentlig upphandling.

Staten och kommunerna eftersträvar i regel markåtkomst genom fastighetsförvärv på frivillig väg. I vissa situationer när ett förvärv av en fastighet som behövs av staten eller en kommun inte kan göras på frivillig väg, om t.ex. en fastighetsägare inte är villig att sälja sin fastighet eller om stat eller kommun inte kommer överens med fastighetsägaren om villkoren gällande ett fastighetsförvärv, kan behovet av markåtkomst tillgodoses genom ett antal fastighetsrättsliga speciallagstiftningar som möjliggör att en fastighet, under vissa förutsättningar, kan förvärvas genom tvång. Av 2 kap. 15 § regeringsformen framgår att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna genom expropriation eller någon annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användning av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Staten

och kommunerna kan t.ex. förvärva mark genom expropriation enligt expropriationslagen (1972:719) och fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen (1970:988). Kommunerna kan också inlösa mark enligt plan- och bygglagen (2010:900). Markåtkomst genom förköp skiljer sig från tvångsförvärv på så sätt att det aktualiseras endast om ägaren själv har beslutat att sälja sin fastighet och därtill hittat en köpare.

Förköpsrätt av fastigheter för det militära försvaret

Det svenska försvaret består av en militär del och en civil del, och tillsammans brukar dessa delar benämnas totalförsvaret. Bakgrunden till totalförsvaret går att dra till lärdomar efter världskrigens totalkrig. En lärdom var att det inte räcker med ett militärt försvar, utan att det också måste finnas ett civilt försvar för att skydda civilbefolkningen och stärka samhällets motståndskraft. Det svenska totalförsvaret har utvecklats och förändrats i under tiden från det kalla kriget fram tills i dag i takt med omvärldsläget och andra politisk försvarsbeslut.

Målet för det militära försvaret är att försvara Sverige mot väpnat angrepp, hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt, främja Sveriges säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium, i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, och skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.

Försvarsmakten är den myndighet som har till sin huvudsakliga uppgift att lösa det militära försvaret. Till sin hjälp har Försvarsmakten ett antal stödmyndigheter. För att Försvarsmakten ska kunna uppfylla målet för det militära försvaret och hantera de uppgifter som faller inom myndighetens ansvarsområde finns bl.a. behov av fastigheter, som i regel förvärvas och förvaltas av Fortifikationsverket.

Tillgång till fastigheter för militära ändamål är således ett etablerat intresse. Enligt utredningens förslag får staten förköpsrätt av fastigheter för det militära försvaret. Det kan vara fastigheter som med sin belägenhet eller den verksamhet som bedrivs vara av betydelse för

det militära försvaret. Det kan också vara fastigheter där det kan föreligga omständigheter hos förvärvaren som medför risker eller bidrar med negativa konsekvenser vid förvärv för det militära försvaret. Det kan t.ex. vara fråga om förvärv av fastigheter som genomförs för främmande makts räkning. Slutligen kan det också vara fastigheter som behövs för säkerställandet av en långsiktig tillgång till vissa ändamålsenliga markområden av militärstrategisk betydelse. Det pågår just nu en omfattande uppbyggnad av det militära försvaret. Staten kan i samband med detta ha intresse av att förvärva vissa fastigheter.

Förköpsrätt av fastigheter för det civila försvaret

Målet för det civila försvaret är bl.a. värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, upprätthålla en nödvändig försörjning, bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld, upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan, bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Ansvarsfördelningen för att nå målet med uppgifter inom det civila försvaret delas av flera myndigheter och samhällsaktörer. Det civila försvaret består av verksamhet som bedrivs av myndigheter, kommuner, regioner, företag, organisationer och privatpersoner som tillsammans bygger upp och stärker landets motståndskraft vid krigsfara eller krig.

För att nå målet för det civila försvaret och för att de olika aktörerna som har verksamhet inom det civila försvaret ska uppfylla sina uppgifter behövs bl.a. tillgång till fastigheter. Det civila försvaret är således ett erkänt allmänt intresse och det finns ett visst skydd för det civila försvaret i befintlig lagstiftning.

Det går mot bakgrund av den breda ansvarsfördelningen för det civila försvaret att överväga både staten och kommuner när det gäller vem som ska ha förköpsrätt av fastigheter för det civila försvaret. Det dimensionerande målet för det civila försvaret är att stödja det militära försvaret vid väpnat angrepp och konflikter. Mot den bak-

grunden får staten enligt utredningens förslag förköpsrätt av fastigheter för det civila försvaret.

De fastigheter som kan vara av intresse för det civila försvaret kan vara sådana som med sin belägenhet eller den verksamhet som bedrivs där vara av betydelse för det civila försvaret. Det kan exempelvis vara fråga om fastigheter som antingen bedriver eller har unika förutsättningar att bedriva viktiga verksamheter för det civila försvaret, t.ex. ledningsplatser, beredskapslager, noder för elektronisk kommunikation, anläggningar inom energiproduktion och distribution, dricksvatten och avlopp, industriproduktion, datahallar, reservfunktioner, arkiv och andra kritiska verksamheter. Staten kan också i vissa fall behöva utöva förköpsrätt för att hindra en viss överlåtelse av fast egendom till en specifik förvärvare, där det finns misstankar om att denna kommer att använda fastigheten på olika sätt som medföra allvarliga risker för det civila försvaret. Avslutningsvis kan det vara fastigheter som behövs för utbyggnaden av det civila försvaret. Det pågår just nu en omfattande uppbyggnad av det civila försvaret. Staten kan i samband med detta ha intresse av att förvärva vissa fastigheter för att möjliggöra för en fortsatt uppbyggnad av det civila försvaret.

Förköpsrätt av fastigheter för att motverka organiserad brottslighet

Vad är organiserad brottslighet?

Ett av flera kännetecken för den organiserade brottsligheten är att den brottslighet som utförs, utförs av någon form av kriminell grupp som begår brott i syfte att göra vinst. Den organiserade brottsligheten utgör alltså i regel av en kriminell affärsverksamhet, där brotten begås systematiskt och för vinnings skull.

Det behövs fler verktyg för att motverka organisera brottslighet

Det är många samhällsaktörer som är aktiva i att motverka organiserad brottslighet. Statliga myndigheter, regioner, kommuner och andra samhällsaktörer bedriver arbete inom sina olika ansvarsområden arbete för att motverka organiserad brottslighet. Statens arbete mot organi-

serad brottslighet är både brottsbekämpande och brottsförebyggande. Kommunerna har genom lagen om kommunernas brottsförebyggande arbete fått en roll att samordna det lokala brottsförebyggande arbetet, och tillsammans med olika statliga och lokala aktörer ta fram en lägesbild och åtgärdsplan i det brottsförebyggande arbetet.

Det finns tecken på att den organiserade brottsligheten har gett sig in på fastighetsmarknaden. Det är inte tydligt enligt kommittédirektivet i vilken omfattning, men i direktivet nämns exempel på risker och sårbarheter i att fastighetsaffärer kan användas av den organiserade brottsligheten i brottsliga syften.

Förköpsrätt av fastigheter kan stärka kommunernas brottsförebyggande arbete att motverka organiserad brottslighet

Utredningen ska enligt tilläggsdirektivet föreslå en förköpsrätt för motverkande av organiserad brottslighet på kommunal nivå. När det gäller vilka fastigheter som kan vara aktuella för förköp för att motverka organiserad brottslighet kan det dels vara fastigheter som utifrån den verksamhet som bedrivs på fastigheten kan ha stor betydelse för den organiserade brottsligheten och den kriminella ekonomin. Det kan också handla om vissa omständigheter hos förvärvaren. Exempel på sådana omständigheter kan vara om förvärvaren direkt eller indirekt kontrolleras av en grupp, företag eller organisation som har koppling till organiserad brottslighet. Det kan här vara fråga om olika former av kontroll och påverkan, t.ex. hot, finansiering eller annan koppling av betydelse till organiserad brottslighet. Det kan även handla om att en överlåtare eller förvärvare står under otillåten påverkan av en kriminell grupp just i samband med en fastighetsöverlåtelse. Slutligen kan det gälla fastigheter som en kommun kan behöva inom ramen för sitt brottsförebyggande arbete. Det kan vara exempel där organiserad brottslighet och narkotikahandel i ett bostadsområde skapar sociala problem och otrygghet.

Förvärv som ska omfattas av och undantas från förköpsrätt

Förvärv där staten och kommunen har förköpsrätt

En fastighet kan överlåtas på olika sätt. För att inte syftet med lagen ska motverkas ska statens och kommunens förköpsrätt gälla överlåtelser av fastigheter genom köp, byte eller gåva enligt 4 kap. jordabalken, överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen, överlåtelse av aktier i privata aktiebolag och andelar i handelsbolag eller förening som äger fast egendom, om förvärvaren genom förvärvet får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen, samt vid exekutiv försäljning.

Undantag från förköpsrätten

Förköpsrätten ska enligt kommittédirektivet begränsas till särskilt motiverade situationer, när andra möjligheter inte är tillräckliga, och utgå från och omfatta tidigare undantag som var gällande i den tidigare kommunala förköpslagen. De undantag som gällde i den tidigare kommunala förköpslagen var bl.a. att småhusfastigheter under en viss storlek var undantagna från förköpsrätten. Det fanns också undantag när staten var säljare och när staten eller regionen var köpare, fastighetsköp som gjordes inom en familj, fastigheter som såldes på exekutiv auktion och försäljning som avsåg endast en andel av en fastighet och där köparen redan ägde en annan andel i fastigheten.

De undantag som gällde för den tidigare förköpslagen var utformade utifrån den dåvarande lagens syfte. De nya förköpslagarna har andra syften, som utgår från behov och intressen för det militära och civila försvaret, och att motverka organiserad brottslighet. Mot bakgrund av syftet med lagarna går det inte att motivera de undantag från förköpsrätten som var gällande i den tidigare förköpslagen, i de nya förköpslagarna.

Beslutsmyndighet

Länsstyrelsen är beslutsmyndighet

Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara beslutsmyndighet för statens förköpsrätt. Utredningens förslag är att de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska vara beslutsmyndighet. Det är enligt utredningens bedömning lämpligt att de civilområdesansvariga länsstyrelserna är statens beslutsmyndighet både när det gäller förköpsrätten av fastigheter för det militära och det civila försvaret.

Fortifikationsverket verkställer beslut om förköp

Utredningens förslag är att Fortifikationsverket ska verkställa beslutsmyndighetens beslut om att utöva förköp. Fortifikationsverkets uppdrag innebär att myndigheten får i uppdrag att förvärva fastigheter som beslutsmyndigheten beslutar ska förköpas, för att sedan avgöra den långsiktiga förvaltningen eller om den förvärvade egendomen ska överlåtas till en annan myndighet eller säljas. Det är utredningens förslag lämpligt att Fortifikationsverket ska verkställa beslut om att utöva förköp av fastigheter för både det militära och det civila försvaret.

Vilket kommunalt organ beslutar om förköp?

Det bör vara en fråga för kommunerna själva att avgöra utifrån kommunallagens reglering gällande beslutsordning och möjligheterna till delegering av vissa ärenden i vilken ordning ett beslut om förköp bör fattas.

Prioriteringsordning vid förköpsrätt

Det kan i samband med utövande av förköpsrätt finnas vissa allmänna intressen som bör ges företräde före andra intressen. Om staten eller en kommun, av olika skäl, vill utöva förköpsrätt för samma fastighet ska statens förköpsrätt, enligt utredningens förslag, ha företräde före kommunens. Det innebär i praktiken att totalförsvarets intressen ges företräde före kommunens intresse av effektivt brottsförebyggande arbete att motverka organiserad brottslighet. Det kan

också finnas behov av prioriteringsordning vid förköpsrätt mellan kommuner. Detta behov av prioriteringsordning kan särskilt gälla förköpsrätt vid överlåtelser av aktier i privata aktiebolag och andelar i handelsbolag eller förening som äger fast egendom. Ett företag kan äga fast egendom i en eller flera kommuner, eller påverka förhållandena där. Enligt utredningens förslag bör en kommun ha förköpsrätt vid överlåtelse av egendom som helt eller delvis ligger inom kommunen. Om egendomen ligger i två eller flera kommuner har den kommun inom vars område den största delen av egendomens sammanlagda areal ligger förköpsrätt.

Närmare om förfarandet

Förvärvaren ska anmäla ett förvärv av fast egendom

För att beslutsmyndigheten och kommunen ska kunna bedöma om förköpsrätt ska utövas vid överlåtelse av fastigheter måste myndigheten och kommunen få kunskap om att ett förvärv av en fastighet är på gång att genomföras. Utredningen föreslår att den som har för avsikt att förvärva en fastighet ska anmäla förvärvet till beslutsmyndigheten och kommunen där fastigheten är belägen. Ett förvärv som omfattas av förköpsrätt ska anmälas i samband med eller efter förvärvet. En anmälan av ett förvärv av fast egendom som omfattas av förköpsrätt ska ske digitalt via ett anmälningssystem som tillhandahålls av beslutsmyndigheten.

Prövningen ska göras i två steg

De förvärv av fast egendom som är angelägna att granska bör i möjligaste mån kunna fångas upp medan de oproblematiska förvärven inte i onödan ska behöva granskas eller i vart fall snabbt kunna sållas bort efter en inledande undersökning. Utredningen föreslår därför att granskningen av ett förvärv ska göras i två steg. Beslutsmyndigheten och kommunen ska inom 25 arbetsdagar från fullständig anmälan i ett första steg besluta antingen att lämna anmälan utan åtgärd eller att inleda en granskning. Vid beslut om granskning ska myndigheten och kommunen i ett andra steg som huvudregel fatta ett slutligt beslut inom tre månader från beslutet att inleda granskning. Vid

särskilda skäl kan tidsfristen sträckas ut till sex månader. Förköpsrätt upphör att gälla om beslut om närmare utredning inte har meddelats inom föreskriven tid.

Motivering av beslut att utöva förköp

Ett beslut om att utöva förköp omfattas av förvaltningslagens tillämpningsområde. Det innebär att ett beslut om att utöva förköp behöver motiveras i enlighet med vad som framgår av förvaltningslagen.

Fullbordande av ett förköp

Ett förköp är fullbordat när beslutet om att utöva förköpsrätt har vunnit laga kraft. Följden av ett sådant fullbordande är att stat eller kommun får förvärva den egendom som köpet avser från överlåtaren på de villkor som avtalats mellan denna och förvärvaren.

Ersättning till följd av utövande av förköpsrätt

Även om det kan sägas finnas ett visst inslag av tvång i ett förköpsförfarande med hänsyn till att överlåtaren tvingas avstå från att överlåta sin fastighet till den motpart vederbörande själv har valt ut och i stället får acceptera staten eller en kommun som avtalsmotpart, liknar dock förköpssituationen till stor del ett frivilliga fastighetsförvärv. Ersättning, utöver avtalad köpeskilling, ska därmed inte utgå till överlåtaren i samband med utövandet av förköpsrätt. Förvärvaren har dock rätt till ersättning för nödvändiga utlägg som är direkt kopplade till förvärvet. Sådan ersättning betalas av staten eller den kommun som utövar förköpsrätt.

Jämkning av avtalsvillkor

I ett förköp kan stat eller kommun inte fullgöra alla avtalade villkor. Det kan t.ex. vara fråga om avtalsvillkor som har stark koppling till förvärvaren eller att viss del av köpeskillingen utgörs av en prestation som inte är möjlig för stat eller kommun att uppfylla. För att stat och

kommun ska ha en praktisk möjlighet att genomföra förköp finns det, enligt utredningens mening, behov av att införa en möjlighet till jämkning av avtalsvillkor i de nya förköpslagarna.

Undantagande av lös egendom

I och med att ett förköp omfattar en fastighetsöverlåtelse som helhet och en överlåtelse också kan omfatta lös egendom kan även sådan egendom tillfalla staten eller den kommun som beslutat att utöva förköpsrätt. Lös egendom som ingår i förvärvet får undantas från förköpet på yrkande av överlåtaren, förvärvaren, beslutsmyndigheten eller kommunen om egendomen utan olägenhet kan skiljas från den fasta egendomen och undantaget inte motverkar syftet med lagen.

Mål i allmän domstol med anknytning till förköpsbeslut

Det kan i samband med utövande av förköp uppstå tvister om äganderätt och andra civilrättsliga frågor som varit föremål för förköp. Avtalsrättsliga eller äganderättsliga tvister, som uppstår i samband med utövande av förköpsrätt ska prövas i den ordning som gäller för sådana tvister.

Följder vid överträdelser

Utredningen har övervägt om det bör införas någon form av sanktion vid överträdelser av lagens krav om att anmäla ett köp till staten och kommunen där fastigheten är belägen. Annan jämförbar lagstiftning, som t.ex. lagen om granskning av utländska direktinvesteringar, och även förslaget till ny hyresförvärvslagstiftning, har infört en sanktionsavgift. Om en överlåtelse som omfattas av förköpsrätt inte anmäls ska staten och en kommun på eget initiativ kunna upprätta ett underlag för handläggning avseende frågan om förköp. Staten och en kommun ska också kunna förelägga om att överlåtaren och förvärvaren ska tillhandahålla uppgifter eller handlingar som behövs för utredning om frågan om förköp. Ett sådant föreläggande ska kunna förenas med sanktionsavgift.

Överklagande

Vilka beslut ska kunna överklagas och av vem?

Utredningen bedömer att ett beslut om att inleda en utredning gällande frågan om förköp eller att lämna ärendet utan åtgärd inte ska kunna överklagas. Det är endast slutliga beslut om förköp, med innebörden att förköpsrätt utövas som ska kunna överklagas. De som berörs på ett sådant sätt av ett beslut om att utöva förköpsrätt, som också ska ha rätt att överklaga ett sådant beslut, är överlåtaren och förvärvaren.

Överklagande av statens utövande av förköpsrätt

Den statliga förköpsrätten ska enligt utredningens förslag gälla avseende fast egendom för militärt och civilt försvar. Ett förköpsbeslut aktualiserar därmed utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden. Med hänsyn till att de grunder som kan föranleda beslut om utövande av statlig förköpsrätt innefattar sådana utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden som vanligtvis hanteras av regeringen, att likheten med de beslut som fattas enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar och säkerhetsskyddslagen samt den prövningsordning som gäller i dessa fall föreslås att överklaganden av statliga förköpsbeslut ska prövas av regeringen.

Överklagande av kommunens utövande av förköpsrätt

Kommunens utövande av förköpsrätt ska enligt utredningens förslag kunna överklagas till förvaltningsrätt.

Personuppgiftsbehandling och sekretess

Utredningens förslag innebär att myndigheter, kommuner och regioner kommer att behöva utbyta information med varandra. Viss sådan information kommer att omfattas av sekretess. Förslagen innebär också att berörda aktörer kommer att behöva behandla personuppgifter. Staten och kommuner kommer t.ex. att behöva information om uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden

eller om affärs- och driftsförhållanden för att kunna avgöra frågan om eventuellt utövande av förköp. Personuppgiftsbehandling av känsliga personuppgifter är motiverad. Uppgifterna är nödvändiga för handläggningen av förköpsärenden och är även nödvändiga med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och innebär inte ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Detsamma gäller uppgifter om lagöverträdelser. Även behandling av person- och samordningsnummer bedöms vara motiverad med hänsyn till ändamålet med behandlingen och vikten av säker identifiering.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att de nya regelverken, dvs. att överlåtelser av fast egendom ska kunna ske elektroniskt, samt statlig och kommunal förköpslag, ska träda i kraft den 1 juli 2026. Det bedöms inte finnas 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, ska inte tillämpas på förvärv före ikraftträdandet.

Konsekvenser

Konsekvenser av utredningens förslag att överlåtelser av fast egendom ska få ske elektroniskt

Utredningens förslag innebär att det blir tillåtet att upprätta handlingar elektroniskt vid överlåtelse av fast egendom. Det kommer att fortsatt vara tillåtet att upprätta handlingar med penna på papper.

Förslaget påverkar alla aktörer på fastighetsmarknaden, som med stöd av jordabalkens bestämmelser köper eller säljer fastigheter. Ett krav som ställs på den enskilde och företag som vill överlåta en fastighet med ett elektroniskt förfarande är att det krävs tillgång till en elektronisk identifikationshandling, som också kan användas för att framställa elektroniska underskrifter. Enligt utredningens bedömning bör den elektroniska underskriften hålla nivån kvalificerad enligt eIDAS-förordningen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka elektroniska underskrifter som ska gälla vid överlåtelse av fast egendom.

Förslaget är inte förenat med några direkta kostnader för det allmänna, privatpersoner eller företag. Däremot tillkommer en indirekt kostnad av att Lantmäteriet av regeringen fått i uppdrag att föreslå en digital infrastruktur som ska användas för att upprätta elektroniska överlåtelsehandlingar. I Lantmäteriets uppdrag ingår också att föreslå vem, statligt eller privat, som ska tillhandahålla en sådan infrastruktur, och hur denna ska finansieras.

Konsekvenser av utredningens förslag till statlig förköpsrätt

Utredningens förslag innebär att staten får förköpsrätt till fast egendom för det militära och civila försvaret. Förslaget innebär i allmänhet att skyddet för det militära och civila försvaret stärks.

Förslaget får dock konsekvenser för aktörerna på fastighetsmarknaden, som köper och säljer fastigheter. En konsekvens som påverkar alla aktörer är att de måste anmäla till staten, genom beslutsmyndigheten, att en fastighet är ute till försäljning. Det innebär att försäljningen av fastigheter får ett nytt förfarande, vilket innebär att köpare och säljare behöver ha en längre framförhållning vid överlåtelse av fast egendom. De flesta fastighetsförsäljningar är dock oproblematiska utifrån intressen för det militära och civila försvaret, och påverkas endast i en begränsad omfattning. I de fall som staten väljer att inleda en fördjupad granskning innebär det att förfarandet vid en fastighetsöverlåtelse blir mer utdraget, som längst upp till sex månader. Om staten efter en granskning väljer att utnyttja förköpsrätten innebär detta ett ingrepp i den enskildes rätt att förfoga över sin egendom och själv välja vem som fastigheten ska överlåtas till. Utredningen bedömer att ingreppet i äganderätten är motiverad utifrån syftet med lagen. Utredningens förslag kan ha viss påverkan på den kommunala självstyrelsen, eftersom kommunens egendom omfattas av statens förköpsrätt. Förslagen går dock inte utöver vad som är nödvändigt för att ge skydd åt ett starkt allmänt intresse för det militära och civila försvaret som förslagen tar sikte på.

Förslagen om statlig förköpsrätt kommer att kräva ett resurstillskott, i huvudsak för nyanställningar hos beslutsmyndigheten som ska bygga upp och ha en organisation för bevakning av statens förköpsrätt. Förslagen kan antas leda till marginella kostnadsökningar också för andra offentliga aktörer, inklusive Regeringskansliet och

domstolar, som kan hanteras inom ramen för tillgängliga medel. Myndigheternas resursbehov bör tillgodoses genom ökade förvaltningsanslag och finansieras inom de utgiftsområden som normalt bekostar respektive myndighets anslag.

Förslaget medför också kostnader för förvärvare av fast egendom. Kostnaderna kommer att variera från fall till fall, och är beroende av omfattningen av bl.a. handläggningen vid beslutsmyndigheten. Förslaget kommer inte medföra några direkta kostnader för säljare av fast egendom.

Konsekvenser av utredningens förslag till kommunal förköpsrätt

Förslaget innebär att kommunerna får förköpsrätt till fastigheter som behövs för att motverka organiserad brottslighet. Förslaget till kommunal förköpsrätt innebär att kommunerna får fler verktyg i det brottsförebyggande arbetet att motverka organiserad brottslighet.

Förslaget får liknande konsekvenser för aktörer på fastighetsmarknaden, som den statliga förköpsrätten. En konsekvens som påverkar alla aktörer är att de måste anmäla till kommunen där fastigheten är belägen att en fastighet är ute till försäljning. Det innebär att försäljningen av fastigheter får ett nytt förfarande, vilket innebär att köpare och säljare behöver ha en längre framförhållning vid överlåtelse av fast egendom. De flesta fastighetsförsäljningar är dock oproblematiska utifrån behovet av att motverka organiserad brottslighet, och påverkas endast i en begränsad omfattning.

Förslaget leder till kostnadsökningar för kommunerna, som dels får ta emot anmälningar av fastighetsförsäljningar i den egna kommunen och i vissa fall inleda en granskning, dels de kostnader som uppstår om kommunen väljer att utnyttja sin förköpsrätt. Enligt utredningens bedömning bör kommunerna få finansiering av staten för de åtagande som följer av granskning av förköpsärenden. De kostnader som uppstår i samband med att betala för fastigheten, förvalta den eller sälja den vidare bör dock inte finansieras av staten. Mot bakgrund av att det är en frivillig uppgift och förköpsrätten är ett verktyg i kommunernas brottsförebyggande arbete är inte finansieringsprincipen inte aktuell för finansiering av kommunernas förvärv av fastigheter enligt förköpslagen.

Förslaget medför också kostnader för förvärvare av fast egendom. Kostnaderna kommer att variera från fall till fall, och är beroende av omfattningen av bl.a. handläggningen vid kommunen. Förslaget kommer inte att medföra några direkta kostnader för säljare av fast egendom.

Landsbygds och näringsdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.se

li.spn@regeringskansliet.se

Diarienummer LI2024/01326

Yttrande över remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet – Digitala fastighetsköp & Förförköpsrätt vid fastighetstransaktioner (SOU 2024:38)

Göteborgs Stad är huvudsakligen positivt till stora delar av betänkandes förslag. Samtidigt noteras en del brister i utredningarnas konsekvensbedömning avseende vissa kommunala ansvarsområden. Det kommunala perspektivet är inte tillräckligt beaktat, varken ekonomiskt eller praktiskt.

Utredningens förslag om att överlåtelser av fast egendom ska kunna ske digitalt bedöms positivt och väl avvägda, särskilt som förslaget innebär att förvärv även fortsättningsvis ska kunna ske genom fysiskt undertecknande.

Det faktum att staten har förförköpsrätt både för det militära och civila försvaret bedöms till övervägande del positivt. Göteborgs Stad noterar dock risk för målkonflikter och viss inskränkning i det kommunala självstyret. Kommunen har ansvar för såväl strategisk, taktisk som detaljplanering för stadsutveckling, vilket kan påverkas i de fall staten väljer att nyttja sin förförköpsrätt. Detta kan medföra försvårade planeringsförutsättningar för kommunen. Staden vill påpeka att den statliga förförköpsrätten, som har företräde före den kommunala, förutsätter en kunskap och dialog om lokala perspektiv, bland annat kring kommunens säkerhetskänsliga verksamheter och strategiska planering. Här ser staden ett behov av ett tydliggörande av processen och dialogformen. Det statliga företrädet till förförköpsrätt kan dessutom innebära en försvårande omständighet för kommunerna att använda sitt nya brottsförebyggande verktyg.

I utredningen ges kommunerna ett verktyg i det brottsförebyggande arbetet vilket bedöms ha viss, om än marginell, brottsförebyggande effekt. Göteborg Stad bedömer att det kommer bli svårt för kommunen att använda verktyget som avses i utredningen för att stoppa enskilda köpare. Däremot ser staden möjligheter till viss del vad gäller mer strategiska uppköp inom områden där man identifierat etablering av organiserad brottslighet eller behov av generella brottsförebyggande och trygghetsskapande insatser. Avseende behovet av kommunal förförköpslag uppfattar stadsledningskontoret dock att det skulle kunna vara mer motiverat med en utformning som i första hand underlättar samhällsutvecklingen och nyexploatering. Det är idag komplicerat för kommunen att förvärva mark för exempelvis nödvändiga allmänna ändamål inom skola och omsorg i centrala lägen.

Den kommunala förköpsrätt som föreslås i utredningen betyder en mer kontrollerande funktion för kommunen, då det innebär att granska fastighetsköpare utifrån deras koppling till organiserad brottslighet. Göteborgs Stad anser att det i hög utsträckning tangerar det brottsbekämpande uppdraget som idag åligger ett antal statliga myndigheter. Utredningen ger inte svar på hur kommunerna ska kunna fullgöra detta ansvar, vilken information som ska ligga till grund för beslut, hur denna ska tillgängliggöras för kommunen samt vilka rekvisit som ska ligga till grund för ett eventuellt förköpsärende. Det är inte heller klarlagt hur, och inom vilket systemstöd, uppgifter om fastighetsförvärvare, som kan vara känsliga, ska hanteras inom kommunen. Detta riskerar att göra tillämpningen av lagförslaget otydlig för såväl enskilda som det allmänna. Handläggningstiden bedöms vara snäv och kan komma att påverka hur kommunen måste fördela sina resurser samt kvaliteten på granskningen. Otydlighet om vad som förväntas, samt knappa tidsramar, ökar risken för godtyckliga bedömningar och i förlängningen risken för att kommunens medarbetare utsätts för påverkan i sina beslut. Otillåten påverkan är en stor samhällsutmaning som påverkar samtliga kommuner i Sverige, vilket behöver beaktas då förslaget är att kommunen ska handlägga förköpsärenden för att motverka organiserad brottslighet. Göteborgs Stad saknar ett arbetsgivarperspektiv i utredningen och en konsekvensanalys av på vilket sätt enskilda medarbete på kommunen ska kunna skyddas mot en ökande hotbild.

Göteborg Stads bedömning är att utredningen inte i tillräckligt stor utsträckning analyserat vilka konsekvenser lagstiftningen får på fastighetsmarknaden, enskilda aktörer och på kommunens verksamhet. Utredningen har inte heller tillräckligt beaktat tids- och resursåtgången i kommunerna, vilket staden bedömer kommer att bli mer än ringa. Förslaget kan innebära att det kommer krävs omfattande resurser i vissa komplexa fastighetsaffärer för att utreda vilka avtalsvillkor som gäller och hur dessa ska kunna jämkas. Bedömningen är att det för en kommun av Göteborgs storlek, med ett stort antal fastighetsköp, kommer förslaget innebära ökade personalkostnader för att kommunen på ett effektivt och rättssäkert sätt ska kunna tillämpa lagstiftningen. Att nyttja verktyget innebär även höga kostnader för kommunen som ska köpa fastigheter till priser som avtalats av säljaren och den ursprungliga köparen, vilka i Göteborg vanligtvis uppgår till stora belopp. Kommunerna har visserligen sedan 1 juli 2023 ett brottsförebyggande ansvar inom vilket förslaget bedöms ingå. Göteborgs Stads bedömning är dock att de kommunala resurserna främst bör allokeras till det kommunala grunduppdraget, exempelvis skola och socialtjänst, och de omfattande kunskapsbaserade brottsförebyggande insatser som redan sker inom dessa verksamheter. Göteborg Stad förutsätter således att finansieringsprincipen tillämpas fullt ut för förslagen.

Göteborg Stad ser att tillämpningen av lagförslagen i betänkandet förutsätter att ytterligare bestämmelser, verktyg och systemstöd för delning och bearbetning av information mellan myndigheter kommer på plats. Här pågår en parallell utredning om informationsutbyte mellan myndigheter som förväntas träda i kraft första september 2025. Detta behöver tas i beaktande i kommande beredning av lagförslaget.

För Göteborgs Kommunstyrelse