Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2025-02-20
Ärendenummer EXF-2025-00147
EXN 2025-03-24

Handläggare
Nina Skoger
Telefon: 0722379940
E-post: nina.skoger@exploatering.goteborg.se

Yttrande till kommunstyrelsen över remiss från Försvarsdepartementet – Betänkandet Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv (SOU 2024:84)

Förslag till beslut

I exploateringsnämnden

1. Exploateringsnämnden tillstyrker Betänkandet Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv (SOU 2024:84) utifrån exploateringsförvaltningens yttrande och översänder tjänsteutlåtandet till kommunstyrelsen som exploateringsnämndens eget yttrande.
2. Exploateringsnämnden justerar ärendet omedelbart.

Sammanfattning

Nämnden ska yttra sig över underremiss från stadsledningskontoret avseende remiss av betänkandet Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv, SOU 2024:84 från Försvarsdepartementet. Nämndens svar ska lämnas till stadsledningskontoret senast den 24 mars 2025. Stadsledningskontoret är vidtalat att exploateringsnämndens beslut expedieras den 25 mars.

Vem som äger och disponerar fast egendom har betydelse från ett totalförsvarsperspektiv. Med anledning av det försämrade säkerhetsläget föreslås en ny lag med krav på förvärvstillstånd vid vissa överlåtelser och upplåtelser av fast egendom, att införas den 1 juli 2026. Lagen innebär att vissa utländska och svenska rättssubjekt behöver tillstånd för att förvärva ägande- och nyttjanderätt, såsom tomträtt och arrenden, till svenska fastigheter och vissa svenska företag som äger fast egendom.

Med den nya lagen kan förvärv som skulle påverka väsentliga totalförsvarsintressen förhindras. En fastighet kan vara strategiskt viktig för försvaret av olika skäl och det går inte att peka ut vissa fastigheter utan alla fastigheter bli berörda. Lagen gäller även om kommun eller region är säljare eller upplåtare. Civilområdesansvariga länsstyrelser föreslås bli tillståndsmyndigheter. Beslut överklagas till regeringen. Vid tillståndsprövningen kommer fastighetens skyddsvärde utifrån dess egenskaper, läge och funktion samt omständigheterna kring förvärvaren att vara av central betydelse.

Lagförslaget innebär påverkan på det kommunala självstyret genom begränsningen att fritt sälja och upplåta fastigheter. Förvaltningen delar utredningens ställningstagande att

begränsningen av självstyret är proportionerlig utifrån frågans angelägenhetsgrad i ett nationellt perspektiv. Förvaltningens handläggningstider kommer påverkas i viss mån om lagen antas och handläggningsrutiner behöver utvecklas. I avvaktan på att remitterad och annan pågående lagstiftning antas bedömer förvaltningen att det finns utrymme att i viss mån minska de risker och sårbarheter som lyfts fram, genom ställningstagande på kommunal beslutsnivå avseende inriktning för kommunala fastighetsöverlåtelser och upplåtelser.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Kommunen kommer att påverkas genom att den omfattas av den förslagna uppgiftskyldigheten, vilket kan komma att leda till marginellt ökade kostnader. Ersättning föreslås inte utgå till kommuner.

Näringslivsperspektiv

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. Det kan antas att tillståndsförfarandet generellt kommer att påverka små tillståndspliktiga företag i högre utsträckning än stora företag som omfattas av kravet på förvärvstillstånd. Utredningen bedömer trots det att den föreslagna förvärvslagen har en mycket begränsad påverkan på konkurrensförhållandena mellan stora aktörer och små aktörer.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Lagstiftningen och tillståndsförfarandet syftar till att minska risker och sårbarheter för Sverige och ytterst civilbefolkningen samt att möjliggöra säkerställande av de viktigaste samhällsfunktionerna, förmågan att hävda landets territoriella integritet, värna invånarnas säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet.

Samverkan

Förvaltningen har bedömt att facklig samverkan inte är aktuellt i detta ärende.

Bilagor

1. Betänkandet Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv (SOU 2024:84)
2. Remissutskick från stadsledningskontoret

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Nämnden ska yttra sig över underremiss från stadsledningskontoret avseende remiss av betänkandet Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv, SOU 2024:84 från Försvarsdepartementet. Nämndens svar ska lämnas till stadsledningskontoret senast den 24 mars 2025. Stadsledningskontoret är vidtalat att exploateringsnämndens beslut expedieras den 25 mars.

Beskrivning av ärendet

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget i Sverige och i Europa konstaterar utredningen att den statliga kontrollen över fast egendom behöver stärkas. En ny lag med krav på förvärvstillstånd vid vissa överlåtelser och upplåtelser av fast egendom föreslås. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Lagförslagen ska inte tillämpas på förvärv som sker före ikraftträdandet. Lagen innebär att vissa utländska och svenska rättssubjekt behöver tillstånd för att förvärva ägande- och viss nyttjanderätt till svenska fastigheter och vissa svenska företag som äger fast egendom. Förslaget om en tillståndsplikt har utformats för att möjliggöra granskning av förvärv som typiskt sett är de mest riskfyllda ur ett totalförsvarsperspektiv. Förvärv som bedöms påverka väsentliga totalförsvarsintressen kan förhindras med stöd av lagens bestämmelser.

Vem som äger och därmed kan disponera över en fast egendom har betydelse från ett totalförsvarsperspektiv. Fastigheter kan vara viktiga för totalförsvaret med hänsyn till den verksamhet som bedrivs där. Rådigheten över områden som är belägna i anslutning till exempelvis militära eller civila försvarsanläggningar, kritisk infrastruktur och viktiga geografiska platser såsom gränsövergångsställen, farleder och hamninlopp kan också innebära strategiska fördelar i händelse av krig. Genom att förvärva eller ingå avtal om nyttjande av fast egendom kan främmande makt försöka skaffa sig kontroll över geografin och på olika sätt försvåra för svenska myndigheter att bedriva sin verksamhet.

Idag statistikförs inte uppgifter om nationalitet eller säte vid lagfartsansökan och det finns inga krav på att skriva in arrenden i fastighetsregistret. Det saknas även uppgifter om antalet bolagspaketerade fastighetsaffärer i Sverige. Utredningen har gjort en bedömning att antalet ansökningar om förvärvstillstånd kommer att uppgå till mellan 3 000 och 4 000 per år. Huvuddelen av ansökningarna förväntas komma från tillståndspliktiga aktörer som är bosatta eller verksamma i Sverige t ex makar där en är utländska medborgare.

Fastigheter som omfattas av lagen

Lagen har utformats så att den omfattar samtliga fastigheter i Sverige. Vad som i praktiken utgör fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret förändras med tiden och är ytterst en bedömningsfråga.

En fastighet kan vara av väsentlig betydelse för totalförsvaret om det geografiska läget är strategiskt viktig för försvaret av Sverige eller allierade Natoländer, om verksamhet som är viktig för totalförsvaret bedrivs på eller i närheten av fastigheten, om det finns skyddsobjekt eller kritisk infrastruktur på eller i närheten av fastigheten. Om fastigheten pekats ut som riksintresse för totalförsvaret är det också en indikation samt om säkerhetskänslig eller annan samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret bedrivs på fastigheten eller i fastighetens närområde. MSB har på uppdrag av regeringen tagit fram en vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret. Vägledningen bör kunna fungera som stöd vid bedömningen av en viss fastighets betydelse ur totalförsvarssynpunkt

Förvärv som omfattas av lagen

Lagen förslås gälla även när stat eller kommun säljer fastigheter samt vid upplåtelse eller överlåtelse av tomträtt, bostadsarrende, jordbruksarrende, anläggningsarrende och lägenhetsarrende. Lagen föreslås omfatta bolagspaketerade fastigheter samt indirekta överlåtelser av fast egendom genom förvärv av aktier i privata aktiebolag, andelar i handelsbolag eller förening vars tillgångar i allt väsentligt utgörs av fast egendom, om förvärvaren genom förvärvet direkt eller indirekt får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen.

Undantag från tillståndsplikt föreslås för förvärv som sker genom bland annat bodelning, arv eller testamente eller inrop på exekutiv auktion samt förvärv som sker genom absorption av helägt dotterbolag eller dotterförening.

Tillståndspliktiga aktörer – kontrollsubjekten

Förvärvstillstånd krävs om förvärvaren är:

1. en fysisk person med medborgarskap endast i en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),
2. en fysisk person som saknar medborgarskap, vars medborgarskap är okänt eller vars medborgarskap inte har verifierats på ett tillförlitligt sätt,
3. en stat utanför EES eller en juridisk person med säte i en sådan stat eller
4. en juridisk person med säte i en stat inom EES, om en aktör som avses i 1–3 direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen.

När det gäller omständigheterna kring förvärvaren skall tillståndsmyndigheten vid prövningen särskilt beakta omständigheter av det slag som nämns i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar, till exempel om förvärvaren tidigare har nekats att genomföra en utländsk direktinvestering eller att förvärvaren tidigare inte har följt villkor som ställts upp i samband med ett godkännande av en sådan investering. Vid prövningen skall beaktas om verksamheten till exempel gett upphov till eller riskerat att ge upphov till beroendeförhållanden och minskad tillgänglighet av varor och tjänster i Sverige. Det bör även beaktas om känslig eller viktig kunskap, information eller en produkt har överförts från Sverige till aktörer som kunnat använda den på ett skadligt sätt.

Lagens förhållande till annan lagstiftning

Lagen är inte tillämplig på förvärv som medför en skyldighet för överlåtaren eller upplåtaren att samråda med tillsynsmyndighet enligt säkerhetsskyddslagen eller som är anmälningspliktig enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Lagen gäller dock parallellt med jordförvärvslagen.

Tillståndsmyndighet och prövningsförfarandet

Civilområdesansvariga länsstyrelser föreslås bli tillståndsmyndigheter. Utländska och svenska rättssubjekt som omfattas av tillståndsplikten ska ansöka om förvärvstillstånd hos tillståndsmyndigheten inom en månad från förvärvet. En ansökan kan också avse tillstånd till ett framtida förvärv. Tillståndsmyndigheten ska inom tre månader besluta att antingen ge tillstånd till förvärvet eller att avslå ansökan. En ansökan om förvärvstillstånd ska avslås om förvärvet kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen.

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. För att säkerställa att tillståndsmyndigheten har

ett fullgott underlag för sina ställningstaganden ska den som utgångspunkt samverka med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen. Tillståndsmyndigheten kan under sin granskning även begära information från andra statliga myndigheter samt från kommuner och regioner.

Prövningen syftar till att bedöma om risk för skada på väsentliga totatalförsvarsintressen föreligger. Inte varje form av risk avses alltså leda till avslag på en ansökan om förvärvstillstånd, utan det ifrågavarande totalförsvarsintresset bör vara av viss kvalifikationsgrad. Att utredningen valt att knyta prövningen till uttrycket totalförsvars*intresse* beror på att ett förvärv kan vara riskfyllt från ett totalförsvarsperspektiv inte bara om förvärvet kan skada sådan verksamhet som specifikt omfattas av planering inom ramen för militärt och civilt försvar, utan även om det kan skada annan verksamhet som behövs för att totalförsvaret ska fungera.

Förvärv som görs av en allierad Natomedlem, eller av en juridisk person med säte i en sådan stat, med anledning av det militära samarbetet med Sverige, bör som utgångspunkt inte bedömas riskera att skada väsentliga totalförsvarsintressen.

Om en ansökan om förvärvstillstånd inte görs i rätt tid eller om tillståndsmyndigheten beslutar att avvisa eller avslå ansökan, är förvärvet som huvudregel ogiltigt.

Beslut om att avslå en ansökan om förvärvstillstånd eller en ansökan om förlängning av ett redan beviljat tillstånd till ett framtida förvärv kan överklagas till regeringen. Detsamma gäller beslut om att avvisa en ansökan, som innebär att förvärvet blir ogiltigt, samt beslut i ärenden om offentlig auktion. Beslut om sanktionsavgift kan överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd krävs vid ett överklagande till kammarrätten. Andra beslut enligt lagen kan inte överklagas.

Som utgångpunkt så skall tillståndsmyndighetens beslut innehålla en motivering. I den mån motiveringen innehåller känsliga uppgifter finns det stöd i offentlighets- och sekretesslagen för att utelämna hela eller delar av motiveringen om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande.

Förvaltningens bedömning

Med beaktande av nedan synpunkter tillstyrker förvaltningen betänkandet om att införa förvärvstillstånd för vissa utländska och svenska rättssubjekt för att förvärva ägande- och nyttjanderätt, tomträtt och arrenden, till svenska fastigheter.

Flera pågående och nyligen avslutade utredningar som påverkar kommunens roll som fastighetsägare har lämnat förslag som syftar till att reglera fastighetsförvärv som på olika sätt är av betydelse för Sveriges säkerhet. Det är viktigt att dessa förslag sätts i sammanhang med varandra för att så långt som möjligt harmonisera begrepp och processer i lagstiftningen. Det medför svårigheter att i dagsläget överblicka de förpliktelser som sammantaget kan komma att åligga kommunen om samtliga förslagantas samt eventuellt behov av utökade resurser för att säkerställa nödvändiga rutiner. Överlåtelse av fastighet kan tangera flera olika lagar som tar sikte på olika skyddsåtgärder där olika myndigheter är utsedda att vara granskning eller tillståndsmyndighet.

Överlåtelsen kan komma att fördröjas med anledning till handläggningen av tillståndsansökan. Ansvaret att ansöka om tillstånd ligger hos förvärvaren eller

nyttjanderättshavaren. Tillståndsplikten kan medföra svårigheter att förutse vilka överlåtelser och upplåtelser som kan komma att nekas vilket kan innebära osäkerhet vid till exempel etableringar. Efterhand kommer praxis att utvecklas som kan ge vägledning i tillämpning, i den mån beslut och motivering inte omfattas av sekretess.
Förslaget innebär att både jordförvärvslagen och nya lagen om förvärvstillstånd kan komma att tillämpas om förvaltningen skall sälja jordbruksmark.

Konsekvenser för förvaltningen och kommunen

Eftersom lagstiftningen kan träffa alla fastighetsöverlåtelser, tomträtt och arrendeupplåtelser som väsentligt kan påverka totalförsvarsintressen, när förvärvaren eller rättighetstagaren utgör ett kontrollsubjekt, så påverkas exploateringsförvaltningen. Ett vägrat förvärvstillstånd medför som huvudregel att förvärvet är ogiltigt, vilket innebär att kommunen i egenskap av förvärvarens motpart berörs av förslaget och dess effekter.

Stadens bolag som överlåter eller upplåter mark fastigheter berörs liksom stadsfastighetsförvaltningen som upplåtare av vissa arrenden. Såsom stadens näringslivsbolag bedömer förvaltningen att Business Region Göteborg berörs då etableringsprocessen för vissa företag påverkas. Förvaltningen ser angeläget att handläggningsrutiner för näringslivsbolaget och förvaltningen samordnas.

Förvaltningen för ingen statistik kring aktörers hemvist och har ingen indikativ uppgift om antalet ärenden där intressenten kan antas utgöra kontrollsubjekt enligt nya lagstiftningen. Utredningen för betänkande har indikerat att det på riksnivå totalt kan röra sig om 3000-4000 stycken ärenden per år. Handläggningstiden av berörda ärenden kommer att påverkas av den nya tillståndsprövningen när förvaltningen överlåter eller upplåter fastigheter till vissa förvärvare, med fördröjd transaktionstid, ökad administration och kanske ökade kostnader för parterna som följd. Förvaltningens handläggningsrutin behöver uppdateras för att tidigt identifiera om en tänkt förvärvare eller rättighetstagare utgör kontrollsubjekt och ärendet därmed kommer inbegripa en tillståndsprövning. Villkor i samband med överlåtelse och upplåtelseavtal kan behöva anpassas så att rättshandlingen blir gällande fullt ut först sedan förvärvsfrågan blivit slutligt avgjord.

Förslaget begränsar kommunens möjlighet att förfoga över sin egendom och rätt att själva välja hur kommunen vill utforma sitt markägande, vilket innebär en inskränkning i det kommunala självstyret. Kommuner ska dock redan idag beakta totalförsvarets intressen och behov varför förvaltningen ser att inskränkningen får anses godtagbar och proportionerlig utifrån frågans angelägenhetsgrad i ett nationellt perspektiv.

Risk och sårbarhet

Genom såväl nu remitterade utredning som tidigare t.ex. Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner (SOU 2024:38), har risker och sårbarheter för nationen belysts och lagförslag lagts fram. För inrättande av gransknings- och tillståndsmyndigheter, införande av påföljder och ingripandemöjligheter och liknande formella förfaranden så krävs författningsstöd. I väntan på lagstiftningsprocessen finns det dock ett visst utrymme för riskminimerande åtgärder och försiktighetsprincip för en kommunal fastighetsägare. Utredningen anger att kommuner redan i nuläget skall beakta totalförsvarsintressen. En kommun är inte skyldig att varken avyttra eller upplåta mark och har fri prövningsrätt till vem och för vilket ändamål det i så fall görs. Det innebär att det finns utrymme för ställningstagande på kommunal beslutsnivå kring inriktning för fastighetsöverlåtelser och

upplåtelser, baserat på de risker och sårbarheter som nämnda utredningar adresserat.

Kristina Lindfors	Marie Persson
Direktör exploateringsförvaltningen	Avdelningschef mark och boende

Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv

Betänkande av Utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret

Stockholm 2024

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2024:84

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1075-9 (tryck)
ISBN 978-91-525-1076-6 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

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 av väsentlig betydelse för totalförsvaret. Till särskild utredare förordnades den 22 februari 2023 hovrättsrådet och vice ordföranden Henrik Matz.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 1 juni 2023 kanslirådet Carl-Johan Malmqvist (Försvarsdepartementet), rättssakkunniga Klara Hedlund (Justitiedepartementet) och rättssakkunniga Henriette Fornas Minerskjöld (Justitiedepartementet). Den 27 maj 2024 förordnades kanslirådet Emma Wu Nolte (Försvarsdepartementet) som sakkunnig.

Som experter i utredningen förordnades den 11 juli 2023 kanslirådet Carin Rencrantz (Försvarsdepartementet), seniora verksjuristen Fredrik Hugo (Säkerhetspolisen), säkerhetstjänststrategen Lars Hagstedt (Försvarsmakten), funktionschefen Malin Syring (Lantmäteriet), förbundsjuristen Per Henningsson (Sveriges kommuner och regioner) och myndighetsjuristen Malin Wigert (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Den 26 oktober 2023 förordnades beredskapshandläggaren Thomas Eneström (Länsstyrelsen i Skåne län) och chefsjuristen Caroline Reuterskiöld Wall (Fortifikationsverket) som experter. Carin Rencrantz entledigades från sitt uppdrag den 11 april 2024.

Som sekreterare anställdes från och med den 17 april 2023 rättssakkunniga Karin Hallåker.

Den 14 december 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen, vilket innebar att utredningstiden förlängdes till den 2 december 2024.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv* (SOU 2024:84). Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i december 2024

Henrik Matz

Karin Hallåker

Innehåll

Sammanfattning **13**

1 Författningsförslag **23**

1.1 Förslag till lag om vissa utländska förvärv av fast egendom 23

1.2 Förslag till lag om ändring i jordabalken 30

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt 35

1.4 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988) 36

1.5 Förslag till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230) 38

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden 39

1.7 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 40

1.8 Förslag till lag om ändring i hyresförvärvslagen (0000:000) 41

1.9 Förslag till förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981) 44

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister 46

1.11 Förslag till förordning om ändring i jordförvärvsförordningen (2005:522) 49

1.12 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) 50

2 Utredningens uppdrag och arbete ... 51

2.1 Bakgrund ... 51

2.2 Utredningens uppdrag ... 53

2.3 Utredningens arbete ... 54

3 Totalförsvaret och fast egendom ... 57

3.1 Allmänt om totalförsvaret ... 57
3.1.1 Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar ... 57
3.1.2 Totalförsvaret är under uppbyggnad ... 58
3.1.3 Nuvarande mål för totalförsvaret ... 59
3.1.4 Sveriges medlemskap i Nato ... 60
3.1.5 Inriktningen för totalförsvaret under perioden 2025–2030 ... 60

3.2 Fast egendom som kan vara viktig för totalförsvaret ... 61
3.2.1 Totalförsvarskommitténs kartläggning av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret ... 62
3.2.2 Fast egendom som kan utgöra skyddsobjekt enligt skyddslagen ... 66
3.2.3 Mark- och vattenområden som identifierats som riksintresse eller som område av betydelse för totalförsvaret ... 69
3.2.4 Fast egendom som är uttagen för totalförsvarets behov ... 70
3.2.5 Fast egendom som behövs för att Sverige ska kunna uppfylla Natos sju civila förmågekrav ... 71

3.3 Totalförsvarets intressen vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom ... 72

3.4 Offentlig kontroll vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom ... 72
3.4.1 Säkerhetsskyddslagen ... 73
3.4.2 Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar ... 75
3.4.3 Annan lagstiftning ... 76

4 Nordisk utblick ... 79

4.1 Finland ... 79

4.2 Norge ... 83

4.3 Danmark ... 84

5 Kontrollen över fast egendom behöver stärkas ... 87

5.1 Säkerhetsläget har försämrats ... 87

5.2 Strategiska förvärv och nyttjanden av fast egendom förekommer i Sverige och i vårt närområde ... 88

5.3 Tidigare gällande lagstiftning om fast egendom till skydd för totalförsvaret ... 90

5.3.1 Krav på förvärvstillstånd har funnits under lång tid ... 90

5.3.2 Avskaffandet av den offentliga kontrollen av utländska fastighetsförvärv ... 93

5.4 Det finns brister i det rättsliga skyddet för totalförsvaret ... 94

5.5 Kontrollen över fast egendom behöver stärkas ... 98

5.5.1 Det behövs en utökad statlig kontroll vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom ... 98

5.5.2 Det går inte att åstadkomma en ändamålsenlig kontroll genom ändringar i befintlig lagstiftning ... 99

5.5.3 Totalförsvarskommitténs förslag bör inte genomföras ... 100

5.5.4 En utökad statlig kontroll bör utformas som ett tillståndsförfarande ... 102

6 En ny lag med krav på förvärvstillstånd ... 103

6.1 Allmänna utgångspunkter ... 103

6.2 Lagens tillämpningsområde ... 104

6.2.1 Förvärv av fast egendom ... 104

6.2.2 Vissa upplåtelser av fast egendom ... 108

6.2.3 Vissa förvärv av aktier och andelar ... 113

6.2.4 Förvärv som görs från det allmänna ... 116

6.3 Krav på förvärvstillstånd ... 118
6.3.1 Förvärvare som omfattas av krav på förvärvstillstånd ... 118
6.3.2 Undantag från kravet på förvärvstillstånd ... 130

6.4 Lagens förhållande till säkerhetsskyddslagen och lagen om granskning av utländska direktinvesteringar ... 134
6.4.1 Förhållandet till säkerhetsskyddslagen ... 134
6.4.2 Förhållandet till lagen om granskning av utländska direktinvesteringar ... 137

6.5 Förfarandet i ärenden om förvärvstillstånd ... 138
6.5.1 Ansökan om förvärvstillstånd ... 138
6.5.2 Tidsfrist för ansökan och förhandstillstånd ... 140
6.5.3 Ansökans innehåll ... 143
6.5.4 Hanteringen av en ofullständig ansökan ... 145
6.5.5 Samverkan och informationsutbyte ... 145
6.5.6 Tidsfrister för handläggningen ... 154
6.5.7 Partsinsyn och kommunikation ... 157
6.5.8 Motivering av beslut ... 159

6.6 Prövningen av en ansökan om förvärvstillstånd ... 160
6.6.1 Grunder för avslag och avskrivning ... 160
6.6.2 Förhållandet till förköpslagarna ... 166
6.6.3 Rättsverkan av nekat förvärvstillstånd ... 167

6.7 Administrativa sanktionsavgifter ... 172

6.8 Särskilda bestämmelser om förvärv på exekutiv auktion ... 177

6.9 Sekretess i ärenden om förvärvstillstånd ... 180

6.10 Ansökningsavgift ... 183

6.11 Överklagande ... 184

6.12 Föreskrifter om verkställighet ... 187

7 Tillståndsmyndighet ... 189

8 Ändringar i närliggande lagstiftning ... 193

8.1 Jordabalken ... 193

8.2 Fastighetsbildningslagen ... 197

8.3 Jordförvärvslagen och jordförvärvsförordningen ... 202

8.4 Förslaget till ny hyresförvärvslag ... 204

8.5 Lagen om vissa bulvanförhållanden ... 205

8.6 Lagen om samäganderätt ... 206

8.7 Ändringar i andra författningar ... 206

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser ... 207

9.1 Ikraftträdande ... 207

9.2 Övergångsbestämmelser ... 208

10 Konsekvenser av förslagen ... 209

10.1 Inledning ... 209

10.2 Förslagen stärker skyddet för Sverige ... 209

10.3 Aktörer som berörs av förslagen ... 211

10.4 Offentligfinansiella konsekvenser ... 212
10.4.1 Antalet fastighetsaffärer som kommer att omfattas av den föreslagna förvärvslagen ... 212
10.4.2 Intäkter för staten ... 216
10.4.3 Kostnader för staten, kommuner och regioner ... 216

10.5 Samhällsekonomiska konsekvenser ... 221
10.5.1 Konsekvenser för fastighetsmarknaden i stort ... 222
10.5.2 Konsekvenser för enskilda fastighetsägare och tillståndspliktiga förvärvare ... 223
10.5.3 Konsekvenser för andra privata aktörer ... 224

10.6 Andra lagförslag kan påverka konsekvenserna för det allmänna och för enskilda ... 225

10.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ... 226

10.8 Konsekvenser för jämställdheten 226

10.9 Förslagens förenlighet med regeringsformen, EU-rätten och Europakonventionen 227
10.9.1 Inledning..... 227
10.9.2 Egendomsskyddet..... 227
10.9.3 Näringsfriheten 232
10.9.4 EU-rättsliga aspekter 233

10.10 Förslagens förenlighet med regleringen kring behandling av personuppgifter 241
10.10.1 Lagförslagen innebär en behandling av personuppgifter 241
10.10.2 Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen .. 241
10.10.3 Det behövs ingen ytterligare personuppgiftsreglering..... 243

11 Författningskommentar 245

11.1 Förslaget till lag om vissa utländska förvärv av fast egendom 245

11.2 Förslaget till lag om ändring i jordabalken 268

11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt..... 273

11.4 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988) 274

11.5 Förslaget till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230) 276

11.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden..... 277

11.7 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 278

11.8 Förslaget till lag om ändring i hyresförvärvslagen (0000:000) 279

11.9 Förslaget till förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981) 282

11.10 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister 283

11.11 Förslaget till förordning om ändring i jordförvärvsförordningen (2005:522) 285

11.12 Förslaget till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) 286

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2022:121 287

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2023:172 303

Sammanfattning

Inledning

Vem som äger och därmed kan disponera över en fast egendom har betydelse från ett totalförsvarsperspektiv. Fastigheter kan vara viktiga för totalförsvaret med hänsyn till den verksamhet som bedrivs där. Rådigheten över områden som är belägna i anslutning till exempelvis militära eller civila försvarsanläggningar, kritisk infrastruktur och viktiga geografiska platser såsom gränsövergångsställen, farleder och hamninlopp kan också innebära strategiska fördelar i händelse av krig.

Genom att förvärva eller ingå avtal om nyttjande av fast egendom likt den beskrivna kan främmande makt försöka skaffa sig kontroll över geografin och på olika sätt försvåra för svenska myndigheter att bedriva sin verksamhet. Strategiska förvärv av fast egendom kan också ske i syfte att skapa förutsättningar för exempelvis olovlig underrättelseverksamhet eller för att underlätta sabotage och andra skadehotande handlingar mot verksamheter och objekt som är viktiga för totalförsvaret.

I dag har staten endast begränsade möjligheter att ingripa mot sådana överlåtelser och upplåtelser av fast egendom som kan skada totalförsvaret. Det rättsliga skyddet för totalförsvaret i angivna situationer består huvudsakligen av lagstiftning som begränsar rätten att överlåta och förvärva svenska företag som bedriver säkerhetskänslig och annan skyddsvärd verksamhet där fast egendom ingår. Det är inte möjligt för staten att förhindra direkta försäljningar och andra överlåtelser av fastigheter som riskerar att skada svenska totalförsvarsintressen.

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att ta ställning till om statlig kontroll bör införas vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom som är av väsentlig betydelse för totalförsvaret, och hur en sådan kontroll i förekommande fall bör utformas. Närliggande frågor har för ett par år sedan utretts av Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet. Kommittén redovisade i maj 2019 slutbetänkandet *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34). I betänkandet föreslog kommittén bland annat att ett statligt kontrollsystem skulle införas vid överlåtelse och upplåtelse av viss fast och lös egendom som enligt kommitténs bedömning var av väsentligt intresse för totalförsvaret. I utredningens uppdrag har ingått att särskilt överväga om det av kommittén föreslagna kontrollsystemet bör genomföras.

Kontrollen över fast egendom behöver stärkas

Det förekommer att totalförsvarsviktiga fastigheter förvärvas av aktörer med koppling till främmande makt. Som berörts inledningsvis kan sådana förvärv vara förenade med risker utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Detta gäller framför allt när förvärvet sker i syfte att främja utländska intressen.

I betänkandet gör utredningen bedömningen 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 och att den statliga kontrollen över fast egendom behöver stärkas. Utredningens slutsats är att det inte går att åstadkomma en ändamålsenlig statlig kontroll genom ändringar i befintlig eller nyligen föreslagen lagstiftning, inkluderat det av Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet föreslagna kontrollsystemet. Kommitténs förslag bör därför inte genomföras. I stället bör ny lagstiftning som möjliggör statlig kontroll vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom till skydd för totalförsvaret införas. Utredningens bedömning är att den nya regleringen lämpligen bör utformas som ett tillståndsförfarande.

Tidigare förvärvslagstiftning och erfarenheter från Finland

I Sverige fanns det under lång tid lagstiftning som begränsade utländska och vissa svenska rättssubjekts rätt att förvärva fast egendom i landet. Regleringen syftade bland annat till att värna svenska försvars- och säkerhetsintressen.

Den senaste lagstiftningen på området var lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. Enligt lagen fick den som var kontrollsubjekt enligt lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. som huvudregel inte utan särskilt tillstånd förvärva fast egendom, tomträtt eller bostadsarrende här i landet. Kontrollsubjekt enligt den sistnämnda lagen var utländska medborgare och andra utländska rättssubjekt samt vissa svenska juridiska personer. Tillstånd kunde vägras om förvärvet mötte hinder med hänsyn till bland annat landets försvar eller säkerhet. I Finland fanns liknande lagstiftning.

Såväl den svenska som den finska regleringen på området upphävdes i början av 1990-talet i samband med att Sverige och Finland blev medlemmar i Europeiska unionen (EU). I Finland återinfördes för ett par år sedan lagstiftning som innebär att vissa utländska och finska rättssubjekt får förvärva fastigheter inom finska statens territorium endast om de fått tillstånd för förvärvet. Den finska lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv (470/2019) syftar till att stärka den nationella säkerheten.

En ny lag med krav på förvärvstillstånd

I betänkandet föreslår utredningen att en ny lag med krav på förvärvstillstånd vid vissa överlåtelser och upplåtelser av fast egendom ska införas. Lagen innebär att vissa utländska och svenska rättssubjekt behöver tillstånd för att förvärva ägande- och viss nyttjanderätt till svenska fastigheter och vissa svenska företag som äger fast egendom. Tillståndsplikten har utformats för att möjliggöra granskning av förvärv som typiskt sett är de mest riskfyllda ur ett totalförsvarsperspektiv.

Fastigheter som omfattas av lagen

Fast egendom kan vara av väsentlig betydelse för totalförsvaret av flera olika anledningar. En fastighet kan vara strategiskt viktig för försvaret av Sverige till exempel på grund av sitt geografiska läge eller för att totalförsvarsviktig verksamhet bedrivs på fastigheten. Fast egendom kan också vara särskilt betydelsefull ur ett totalförsvarsperspektiv för att den är belägen i närheten av objekt och verksamheter som är viktiga för det militära och/eller civila försvaret. Vad som i praktiken utgör fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret förändras med tiden och är ytterst en bedömningsfråga. Utredningens bedömning är att det inte låter sig göras att i lag ange vilken fast egendom som vid var tid är mest skyddsvärd från totalförsvarssynpunkt. 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.

Förvärv som omfattas av lagen

Fast egendom kan överlåtas på olika sätt. 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.

I kommersiella förhållanden är det vanligt att fastigheter säljs genom att de paketeras i ett bolag eller en förening som sedan överlåts till köparen. För att lagen ska fånga upp sådana indirekta överlåtelser av fast egendom har den utformats så att den också är 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 direkt eller indirekt får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen.

Utredningen har vidare bedömt att lagen bör vara tillämplig på förvärv av sådan nyttjanderätt till fast egendom som är att jämställa med, eller har stora likheter med, förvärv av äganderätt till fast

egendom. Tillståndskravet gäller därför även vid upplåtelse av tomträtt, bostadsarrende, jordbruksarrende, anläggningsarrende och lägenhetsarrende. Lagen är också tillämplig vid överlåtelse av en upplåten tomträtt eller arrenderätt.

Tillståndspliktiga aktörer

Utredningens bedömning är att behovet av statlig kontroll i dag främst gör sig gällande i fall där förvärvaren är en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (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 kringgås 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. Kretsen av tillståndspliktiga aktörer motsvarar i stort vad som gäller enligt den finska lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv.

Undantag från kravet på förvärvstillstånd

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. Detsamma gäller förvärv som sker genom absorption av helägt dotterbolag eller dotterförening. Även förvärv som sker genom inrop på exekutiv auktion är undantaget från tillämpningsområdet. För sådana förvärv gäller dock särskilda bestämmelser.

Lagens förhållande till annan lagstiftning

Lagens tillämpningsområde motsvarar till viss del tillämpningsområdet för säkerhetsskyddslagen (2018:585), lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar och jordförvärvslagen (1979:230). Utredningen har bedömt att lagen inte ska gälla paral-

lellt med de två förstnämnda lagarna. Lagen är därför inte tillämplig på förvärv som medför en skyldighet för överlåtaren eller upplåtaren att samråda med tillsynsmyndighet enligt 4 kap. 7 eller 13 §§ säkerhetsskyddslagen eller som är anmälningspliktigt enligt 7 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Lagen gäller dock parallellt med jordförvärvslagen.

Tillståndsmyndighet

Den myndighet som regeringen bestämmer ska pröva frågor om förvärvstillstånd. Utredningens förslag är att de länsstyrelser som är civilområdesansvariga länsstyrelser enligt 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska vara tillståndsmyndighet.

Närmare om förfarandet

Utländska och svenska rättssubjekt som omfattas av tillståndsplikten ska ansöka om förvärvstillstånd hos tillståndsmyndigheten. I samband med att ansökan görs ska en ansökningsavgift betalas. Ansökan ska göras senast en månad efter förvärvet. En ansökan kan också avse tillstånd till ett framtida förvärv. Tillståndsmyndigheten ska inom tre månader från det att en ansökan är fullständig besluta att antingen ge tillstånd till förvärvet eller att avslå ansökan. Om det finns särskilda skäl, får tillståndsmyndigheten dock meddela beslutet inom sex månader.

En ansökan om förvärvstillstånd ska avslås om förvärvet kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen. Om ansökan avser tillstånd till ett framtida förvärv ska den också avslås, om den befintliga ägaren eller nyttjanderättshavaren av fastigheten inte har samtyckt till ansökan. I annat fall ska tillstånd till förvärvet meddelas.

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.

För att säkerställa att tillståndsmyndigheten har ett fullgott underlag för sina ställningstaganden ska den som utgångspunkt samverka med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen i ett ärende

om förvärvstillstånd. Om ansökan avser en fastighet som är belägen inom flera civilområden, ska samverkan som utgångspunkt även ske med berörda civilområdesansvariga länsstyrelser. Samverkan med nämnda myndigheter kan underlåtas om det bedöms obehövligt i det enskilda fallet. Tillståndsmyndigheten får i samband med sin granskning även begära information från andra statliga myndigheter samt från kommuner och regioner. Kommuner och regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna en uppgift till tillståndsmyndigheten som denna efterfrågat i ett ärende om förvärvstillstånd, om det behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

Ett beslut om tillstånd till ett framtida förvärv gäller i sex månader. Om det finns särskilda skäl, kan tillståndsmyndigheten efter ansökan från förvärvaren besluta att förlänga beslutets giltighetstid med högst sex månader.

Om en ansökan om förvärvstillstånd inte görs i rätt tid eller om tillståndsmyndigheten beslutar att avvisa eller avslå ansökan, är förvärvet som huvudregel ogiltigt.

För att öka efterlevnaden av lagen och motverka att lagens bestämmelser kringgås, kan tillståndsmyndigheten besluta att ta ut en sanktionsavgift av en förvärvare som underlåtit att ansöka om förvärvstillstånd eller som lämnat oriktiga uppgifter under handläggningen av en ansökan.

Överklagande

Beslut om att avslå en ansökan om förvärvstillstånd eller en ansökan om förlängning av ett redan beviljat tillstånd till ett framtida förvärv kan överklagas till regeringen. Detsamma gäller beslut om att avvisa en ansökan, som innebär att förvärvet blir ogiltigt, samt beslut i ärenden om offentlig auktion. Beslut om sanktionsavgift kan överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd krävs vid ett överklagande till kammarrätten. Andra beslut enligt lagen kan inte överklagas.

Ändringar i annan lagstiftning

Utredningens förslag om införande av en ny förvävslag medför behov av ändringar i annan lagstiftning.

Utredningen föreslår att tillämpningsområdet för lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden ska utvidgas så att lagen även omfattar kringgåenden av tillståndskravet i den nya förvärvslagen. Därmed blir det möjligt att bland annat lagföra personer som agerat som bulvan åt en aktör vars rätt att förvärva svenska fastigheter är underkastat krav på förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen.

Utredningen föreslår vidare skärpta krav för lagfart, inskrivning av tomträtt och vissa fastighetsbildningsåtgärder. Förslagen ska säkerställa att nämnda åtgärder inte beslutas i fall där en tillståndspliktig förvärvare inte har beviljats förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen.

Sökanden i ärenden om lagfart, inskrivning av tomträtt och sådan fastighetsbildning som innebär att mark kommer i ny ägares hand, ska vara skyldig att uppge förvärvarens medborgarskap, om denne är en fysisk person. Om förvärvaren är en juridisk person ska i stället förvärvarens säte uppges. Om sätet är i en stat inom EES ska sökanden dessutom uppge huruvida en aktör som är tillståndspliktig enligt den nya förvärvslagen direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen. Genom att sökanden lämnar dessa uppgifter får inskrivnings- respektive lantmäterimyndigheten underlag för att bedöma om förvärvet som ligger till grund för eller innefattas av den sökta åtgärden är tillståndspliktigt enligt den nya förvärvslagen. En ansökan om lagfart eller om inskrivning av tomträtt som inte innehåller nämnda uppgifter ska vidareförklaras. Vidare ska fastighetsbildning som innebär att mark kommer i ny ägares hand endast få ske om en tillståndspliktig förvärvare har ett giltigt förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen.

Ett förvärv som är tillståndspliktigt enligt den nya förvärvslagen kan vara underkastat krav på förvärvstillstånd även enligt jordförvärvslagen. För att motverka att tillstånd enligt jordförvärvslagen beviljas i fall där förvärvet riskerar att skada väsentliga totalförsvarsintressen, förslår utredningen att jordförvärvstillstånd ska vägras om det för sökandens rätt att förvärva fastigheten krävs tillstånd enligt den nya förvärvslagen och i lag föreskriven tid för sökande av

sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avvisats eller avslagits.

Utredningen föreslår även ändringar i vissa andra författningar.

Ikraftträdande

Utredningens förslag är 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

Den föreslagna förvärvslagen innebär att staten får möjlighet att granska och vid behov hindra vissa utländska förvärv av svenska fastigheter som kan skada väsentliga totalförsvarsintressen. Genom förslaget och de föreslagna ändringarna i befintlig lagstiftning stärks det rättsliga skyddet för totalförsvaret och Sveriges yttre säkerhet vid överlåtelser och vissa upplåtelser av fast egendom. Förslagens påverkan på fastighetsmarknaden och dess aktörer, liksom på den kommunala självstyrelsen, bedöms godtagbar och proportionerlig sett till förslagens syfte. Förslagen bedöms vidare vara förenliga med regeringsformen, EU-rätten och Europakonventionen. Införandet av den nya förvärvslagen och de föreslagna ändringarna i befintlig lagstiftning kommer att innebära såväl intäkter som utgifter för det allmänna. I den utsträckning utgifterna inte ryms inom befintliga anslag till statliga myndigheter föreslår utredningen att kostnaderna ska finansieras genom ökade anslag.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om vissa utländska förvärv av fast egendom

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om att vissa utländska och svenska rättssubjekt behöver tillstånd (förvärvstillstånd) för att få förvärva fast egendom här i landet.

2 § Lagen tillämpas på förvärv av fastighet. Lagen tillämpas också på förvärv av andel i fastighet, om förvärvaren inte tidigare är ägare av en andel i fastigheten.

3 § Lagen tillämpas även på förvärv av

1. tomträtt,
2. arrende enligt 8–11 kap. jordabalken och
3. aktier i privata aktiebolag eller andelar i handelsbolag eller förening vars tillgångar i allt väsentligt utgörs av fast egendom, om förvärvaren genom förvärvet direkt eller indirekt får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen.

4 § Vid bedömningen av om ett bestämmande inflytande uppkommer genom ett förvärv enligt 3 § 3 ska röster som en närstående till förvärvaren eller någon i dennes ägarstruktur direkt eller indirekt förfogar över i bolaget eller föreningen räknas med.

Med närstående avses make, registrerad partner, sambo, föräldrar och barn samt barns make.

5 § Lagen tillämpas inte på förvärv som medför skyldighet för överlåtaren eller upplåtaren att samråda med en tillsynsmyndighet enligt 4 kap. 7 eller 13 §§ säkerhetsskyddslagen (2018:585). Lagen tillämpas inte heller på förvärv som är anmälningspliktigt enligt 7 § lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

Krav på förvärvstillstånd

6 § Förvärvstillstånd krävs om förvärvaren är

1. en fysisk person med medborgarskap endast i en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),
2. en fysisk person som saknar medborgarskap, vars medborgarskap är okänt eller vars medborgarskap inte har verifierats på ett tillförlitligt sätt,
3. en stat utanför EES eller en juridisk person med säte i en sådan stat eller
4. en juridisk person med säte i en stat inom EES, om en aktör som avses i 1–3 direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen.

7 § Förvärvstillstånd behövs inte för förvärv som sker

1. genom bodelning, arv eller testamente,
2. genom absorption av helägt dotterbolag eller dotterförening,
3. genom inrop på exekutiv auktion,
4. när efterlevande make inträder som arrendator enligt 8 kap. 6 § jordabalken eller
5. när arrendator förvärvar arrendestället enligt lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället.

Särskilda bestämmelser om förvärv på exekutiv auktion finns i 20–23 §§.

Tillståndsmyndighet

8 § Den myndighet som regeringen bestämmer är tillståndsmyndighet enligt denna lag.

Ansökan om förvärvstillstånd

9 § Förvärvstillstånd ska sökas senast en månad efter förvärvet.

En ansökan om förvärvstillstånd kan även avse tillstånd till ett framtida förvärv.

En ansökan som inte görs i rätt tid ska avvisas av tillståndsmyndigheten.

10 § Om ansökan inte innehåller föreskrivna uppgifter, ska sökanden föreläggas att komplettera den. I föreläggandet ska sökanden upplysas om det som föreskrivs om ogiltighet i 18 §. Följs inte föreläggandet, får ansökan avvisas.

Om det behövs ytterligare utredning får sökanden föreläggas att komma in med sådan utredning.

Samverkan och informationsutbyte

11 § Tillståndsmyndigheten ska i ärenden om förvärvstillstånd samverka med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, om det inte är obehövligt.

Om ansökan avser en fastighet som är belägen inom flera civilområden ska samverkan även ske med berörda civilområdesansvariga länsstyrelser, om det inte är obehövligt.

Tillståndsmyndigheten ska även samverka med de övriga statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

12 § Tillståndsmyndigheten får i samband med sin prövning begära information från kommuner och regioner och statliga myndigheter.

Kommuner, regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna en uppgift till tillståndsmyndigheten efter en begäran enligt första stycket, om det behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt denna lag.

Tidsfrister för handläggningen

13 § Tillståndsmyndigheten ska inom tre månader från det att en ansökan är fullständig besluta att antingen ge tillstånd till förvärvet eller att avslå ansökan. Om det finns särskilda skäl, får tillståndsmyndigheten dock meddela beslutet inom sex månader.

Om ansökan avser ett förvärv som är anmälningspliktigt enligt lagen (0000:000) om statlig förköpsrätt eller lagen (0000:000) om kommunal förköpsrätt, och det vid tidpunkten då ansökan är fullständig pågår ett ärende om förköp enligt någon av dessa lagar, räknas tidsfristen i första stycket från det att förköpsfrågan blivit slutligt avgjord.

Prövningen av en ansökan om förvärvstillstånd

14 § En ansökan om förvärvstillstånd ska avslås, om förvärvet kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen. I annat fall ska tillstånd till förvärvet ges.

15 § Utöver vad som framgår av 14 § ska en ansökan om tillstånd till ett framtida förvärv avslås, om ägaren eller upplåtaren inte har lämnat samtycke till ansökan.

16 § Ett beslut om tillstånd till framtida förvärv gäller sex månader från det att beslutet meddelades. I beslutet om tillstånd ska tas in en upplysning om detta.

Om det finns särskilda skäl, får tillståndsmyndigheten på begäran av sökanden besluta att förlänga tillståndet med högst sex månader.

17 § En ansökan om förvärvstillstånd enligt denna lag får inte prövas innan det blivit slutligt avgjort om förköp enligt lagen (0000:000) om statlig förköpsrätt eller lagen (0000:000) om kommunal förköpsrätt äger rum. Det nu sagda gäller inte ansökningar om tillstånd till ett framtida förvärv.

Ogiltighet

18 § Om ansökan om förvärvstillstånd inte görs inom den tid som anges i 9 § första stycket är förvärvet ogiltigt. Detsamma gäller om ansökan avvisas eller om förvärvstillstånd vägras.

Första stycket gäller inte om lagfart eller inskrivning av tomträtt har meddelats i strid med 20 kap. 6 § 8 eller 21 kap. 2 § 6 jordabalken eller om fastighetsbildning har beslutats i strid med 3 kap. 4 a § fastighetsbildningslagen (1970:988). Första stycket gäller inte heller om ansökan avvisas på grund av att föreskriven ansökningsavgift inte har betalats och tiden för att ansöka om förvärvstillstånd enligt 9 § första stycket fortfarande löper.

Administrativa sanktionsavgifter

19 § Tillståndsmyndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av den som inte har ansökt om förvärvstillstånd trots att krav på sådant tillstånd har förelegat. Sanktionsavgift får även tas ut av en sökande som har lämnat oriktiga uppgifter i samband med tillståndsmyndighetens handläggning av ansökan.

En sanktionsavgift ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 25 000 000 kronor.

Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften bestäms ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och om den varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet.

För avgiften gäller också bestämmelserna i 34 och 36–38 §§ lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar, varvid det som sägs i den lagen om granskningsmyndigheten i stället ska gälla tillståndsmyndigheten enligt denna lag.

Särskilda bestämmelser om förvärv på exekutiv auktion

20 § Om en fastighet eller egendom som avses i 3 § 3 har förvärvats genom inrop på exekutiv auktion och det vid ett vanligt köp skulle ha krävts förvärvstillstånd, ska inroparen överlåta egendomen inom sex månader från det att auktionen fått laga kraft. Detta gäller dock inte, om

1. inroparen har fått tillstånd till förvärvet eller

2. förhållandena inte längre är sådana att förvärvet om det hade varit ett vanligt köp skulle ha krävt tillstånd.

Har inrop av en fastighet skett för att skydda en fordran, för vilken inroparen har panträtt i fastigheten eller annan rättighet som är inskriven i fastigheten, får tillståndsmyndigheten medge skäligt anstånd med avyttrandet, om det är sannolikt att förlust annars skulle uppkomma för inroparen.

Om inroparen inte överlåter egendomen inom den tid som anges i första stycket, ska tillståndsmyndigheten besluta att Kronofogdemyndigheten ska sälja den på offentlig auktion.

Anteckning om bestämmelserna i första–tredje styckena ska göras i den köpehandling som utfärdas med anledning av den exekutiva auktionen. När lagfart söks ska upplysningarna antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel, om inte sökanden visar att skyldigheten att överlåta fastigheten har upphört.

Bestämmelserna i 14 § gäller för tillstånd att behålla egendomen.

21 § Om tillståndsmyndigheten inte bestämmer något annat, ska beslutet om auktion enligt 20 § tredje stycket verkställas även om inroparen före eller efter det har överlåtit egendomen.

22 § Vid offentlig auktion enligt 20 § tredje stycket gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om exekutiv försäljning av fast respektive lös egendom i tillämpliga delar, om inte annat följer av denna lag.

Egendomen ska vid försäljningen anses utmätt för fordran med bästa förmånsrätt efter sådana rättigheter som besvärade egendomen redan vid den exekutiva auktionen och som har företräde framför alla befintliga fordringar.

Försäljning av en fastighet får endast ske om den köpeskilling som bjuds uppfyller de villkor som följer av 12 kap. 40 § utsökningsbalken.

Egendomen får säljas till den som omfattas av 6 § endast om denne har fått förvärvstillstånd.

Om det vid auktionen avges bud som får antas enligt vad som sägs ovan ska egendomen säljas, även om innehavare av fordran motsätter sig det.

23 § Kommer försäljning inte till stånd vid auktionen, får tillståndsmyndigheten inom ett år efter det att auktionen har fått laga kraft besluta om en ny auktion. Meddelas inte något sådant beslut inom föreskriven tid eller avges inte heller vid den senare auktionen bud som får antas, är frågan om försäljning av egendomen förfallen.

Kostnad i samband med auktion som inte har lett till försäljning betalas av staten.

Ansökningsavgift

24 § Den som ansöker om förvärvstillstånd ska betala en ansökningsavgift. Regeringen får meddela föreskrifter om avgiftens storlek.

Tillståndsmyndigheten ska avvisa en ansökan om förvärvstillstånd om föreskriven ansökningsavgift inte betalas.

Överklagande

25 § Följande beslut får överklagas till regeringen:

1. beslut om att avvisa eller avslå en ansökan om förvärvstillstånd enligt 9, 10, 14 och 15 §§,
2. beslut om att avslå en ansökan om förlängning av tillstånd till ett framtida förvärv enligt 16 §, och
3. beslut om offentlig auktion enligt 20–23 §§.

Beslut om sanktionsavgift enligt 19 § får överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Föreskrifter om verkställighet

26 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
2. Lagen ska inte tillämpas på förvärv före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs i fråga om jordabalken[1]

dels att 19 kap. 11 §, 20 kap. 7 § och 21 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 20 kap. 15 § och 21 kap. 8 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	19 kap.
	11 §[2]
En ansökan *skall* innehålla uppgifter om sökandens namn, personnummer och postadress. Ansökan *skall* också innehålla uppgift om sökandens telefonnummer till bostaden eller arbetsplatsen. Om sökanden företräds av ställföreträdare eller ombud, behöver telefonnummer dock inte anges. Nummer som avser ett hemligt telefonabonnemang behöver anges endast om inskrivningsmyndigheten begär det.	En ansökan *ska* innehålla uppgifter om sökandens namn, personnummer och postadress. Ansökan *ska* också innehålla uppgift om sökandens telefonnummer till bostaden eller arbetsplatsen. Om sökanden företräds av ställföreträdare eller ombud, behöver telefonnummer dock inte anges. Nummer som avser ett hemligt telefonabonnemang behöver anges endast om inskrivningsmyndigheten begär det.
Om sökanden har en ställföreträdare, *skall* motsvarande uppgifter lämnas även om ställföreträdaren. Har sökanden utsett ombud, *skall* ombudets namn, postadress och telefonnummer anges.	Om sökanden har en ställföreträdare, *ska* motsvarande uppgifter lämnas även om ställföreträdaren. Har sökanden utsett ombud, *ska* ombudets namn, postadress och telefonnummer anges.
Avser en ansökan något annat än inteckning, *skall* den även innehålla uppgift om överlåtarens, upplåtarens eller förvärvarens namn	Avser en ansökan något annat än inteckning, *ska* den även innehålla uppgift om överlåtarens, upplåtarens eller förvärvarens namn och, där sådant finns, person-

[1] Balken omtryckt 1971:1209.
[2] Senaste lydelse 2000:226.

och, där sådant finns, person- eller organisationsnummer.	eller organisationsnummer. *En ansökan om lagfart eller om inskrivning av tomträtt ska dock alltid innehålla uppgift om förvärvarens medborgarskap eller säte. Om förvärvaren är en juridisk person med säte i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, och en aktör som avses i 6 § 1–3 lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen, ska en ansökan om lagfart eller om inskrivning av tomträtt även innehålla uppgift om detta.*

20 kap.

7 §[3]

Förekommer inte omständigheter som avses i 6 §, ska lagfartsansökan förklaras vilande, om

1. vid köp, byte eller gåva överlåtarens underskrift på fångeshandlingen inte är styrkt av två vittnen och överlåtelsen inte skett genom statlig myndighet,

2. fångesmannen inte har lagfart och fall som avses i 9 § inte föreligger,

3. rättegång pågår om hävning eller återgång av förvärv av fastigheten eller om bättre rätt till denna,

4. lagfart söks på grund av testamente, dom eller förrättning som ännu inte vunnit laga kraft,

5. vid förvärv genom legat detta inte utgivits,

6. vid förvärv på exekutiv försäljning köpebrev inte utfärdats eller vid expropriation eller liknande tvångsförvärv inlösen inte fullbordats,

7. vid överlåtelse överlåtaren är gift och förvärvet enligt äktenskapsbalkens bestämmelser är beroende av den andre makens samtycke,

[3] Senaste lydelse 2010:2048.

8. vid överlåtelse överlåtaren är sambo och förvärvet enligt bestämmelserna i sambolagen (2003:376) är beroende av den andra sambons samtycke, dock endast om ärende om anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel av anmälan enligt 5 § andra stycket den lagen var upptaget på inskrivningsdag när överlåtelsen skedde,

9. vid överlåtelse genom boutredningsman förvärvet enligt ärvdabalkens bestämmelser är beroende av dödsbodelägares samtycke,

10. förvärvet har skett genom en sådan gåva mellan makar som inte har registrerats enligt 16 kap. äktenskapsbalken,

11. förvärvet avser del av fastighet och är beroende av fastighetsbildning,

12. förvärvet i annat fall enligt lag är beroende av domstols eller annan myndighets tillstånd, *eller*

13. förvärvet är beroende av villkor och, i fråga om gåva, villkoret avser viss tid som inte överstiger två år från den dag då gåvohandlingen upprättades.

14. ansökan i fråga om fysisk person inte innehåller uppgift om dennes medborgarskap, eller

15. ansökan i fråga om juridisk person inte innehåller uppgift om dennes säte samt, om sätet är i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, uppgift om huruvida en aktör som avses i 6 § 1–3 lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen.

15 §

Inskrivningsmyndigheten får inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom, om det behövs för att myndigheten ska

kunna ta ställning till om sökanden är en person som avses i 6 § 2 eller 4 samma lag.

21 kap.

3 §[4]

Förekommer *icke* omständighet som avses i 2 §, *skall* ansökan om inskrivning förklaras vilande, om

Förekommer *inte* omständighet som avses i 2 §, *ska* ansökan om inskrivning förklaras vilande, om

1. ansökan om lagfart för upplåtaren är vilandeförklarad,

2. rättegång pågår om upplåtelsens giltighet eller om hävning eller återgång av förvärv av fastigheten eller om bättre rätt till denna *eller*

2. rättegång pågår om upplåtelsens giltighet eller om hävning eller återgång av förvärv av fastigheten eller om bättre rätt till denna,

3. upplåtelsens giltighet enligt lag är beroende av myndighets tillstånd.

3. upplåtelsens giltighet enligt lag är beroende av myndighets tillstånd,

4. ansökan i fråga om fysisk person inte innehåller uppgift om förvärvarens medborgarskap, eller

5. ansökan i fråga om juridisk person inte innehåller uppgift om dennes säte samt, om sätet är i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, uppgift om huruvida en aktör som avses i 6 § 1–3 lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen.

[4] Senaste lydelse 1975:367.

8 §

Inskrivningsmyndigheten får inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom, om det behövs för att myndigheten ska kunna ta ställning till om förvärvaren av tomträtten är en person som avses i 6 § 2 eller 4 samma lag.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. För förvärv som skett före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt

Härigenom föreskrivs att 11 § lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	11 §[1]
Den gode mannen ska på lämpligt sätt kungöra försäljningsvillkoren samt tid och plats för auktionen. Avser auktionen en jordbruksfastighet, ska den gode mannen vid auktionen upplysa om reglerna i jordförvärvslagen (1979:230).	Den gode mannen ska på lämpligt sätt kungöra försäljningsvillkoren samt tid och plats för auktionen. *Vid auktionen ska den gode mannen upplysa om reglerna i lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom.* Avser auktionen en jordbruksfastighet ska den gode mannen vid auktionen *även* upplysa om reglerna i jordförvärvslagen (1979:230).

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Lagen tillämpas även på offentliga auktioner som inletts före ikraftträdandet.

[1] Senaste lydelse 2010:26.

1.4 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

Härigenom föreskrivs i fråga om fastighetsbildningslagen (1970:98)[1]

dels att 4 kap. 8 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 kap. 4 a § och 4 kap. 11 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	4 a §
	Fastighetsbildning som innebär att mark kommer i ny ägares hand får ske endast om en tillståndspliktig förvärvare har ett giltigt förvärvstillstånd enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom.
	4 kap.
	8 a §[2]
En ansökan som ges in av en enskild sökande ska innehålla uppgifter om sökandens 1. personnummer eller organisationsnummer, 2. postadress och adress till arbetsplats samt i förekommande fall annan adress där sökanden kan anträffas för delgivning genom stämningsman, 3. telefonnummer till bostaden och arbetsplatsen samt mobiltelefonnummer, med undantag för nummer som avser ett hemligt telefonabonnemang som behöver uppges endast om lantmäterimyndigheten begär det, 4. e-postadress, och 5. förhållanden i övrigt av betydelse för delgivning med honom eller henne.	
	En ansökan om fastighetsbildning som innebär att mark kommer

[1] Lagen omtryckt 1992:1212.
[2] Senaste lydelse 2014:1342.

i ny ägares hand ska vidare innehålla uppgifter om förvärvarens medborgarskap eller säte. Om förvärvaren är en juridisk person med säte i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, och en aktör som avses i 6 § 1–3 lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen, ska ansökan även innehålla uppgift om detta.

Om sökandens talan förs av en ställföreträdare, ska motsvarande uppgifter lämnas även om honom eller henne. Om sökanden har ett ombud, ska ombudets namn, postadress, telefonnummer till arbetsplatsen, mobiltelefonnummer och e-postadress anges.

11 b §

Lantmäterimyndigheten får inhämta yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom, om det behövs för att myndigheten ska kunna ta ställning till om förvärvaren är en person som avses i 6 § 2 eller 4 samma lag.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. För förvärv som skett före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

1.5 Förslag till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230)

Härigenom föreskrivs att det i jordförvärvslagen (1979:230)[1] ska införas en ny paragraf, 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 a § *Förvärvstillstånd ska vägras om det för sökandens rätt att förvärva fastigheten krävs tillstånd enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom och i lag föreskriven tid för sökande av sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avvisats eller avslagits.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

[1] Lagen omtryckt 2005:423.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden

Härigenom föreskrivs att 1 och 7 §§ lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[1]	
Denna lag gäller när ett bulvanförhållande används för att kringgå ett sådant hinder mot att förvärva eller behålla viss egendom som uppställs i jordförvärvslagen (1979:230).	Denna lag gäller när ett bulvanförhållande används för att kringgå ett sådant hinder mot att förvärva eller behålla viss egendom som uppställs i jordförvärvslagen (1979:230) *och lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom.*
Med ett bulvanförhållande avses i lagen att någon (bulvanen) utåt framstår som ägare av viss egendom men i verkligheten innehar egendomen huvudsakligen för annans (huvudmannens) räkning.	
7 §[2]	
De myndigheter som prövar frågor om tillstånd enligt jordförvärvslagen (1979:230) ska underrätta åklagarmyndigheten, om det skäligen kan antas att det föreligger ett bulvanförhållande som rör jordförvärvslagen.	De myndigheter som prövar frågor om tillstånd enligt jordförvärvslagen (1979:230) *och lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom ska* underrätta åklagarmyndigheten, om det skäligen kan antas att det föreligger ett bulvanförhållande som rör jordförvärvslagen *eller lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

[1] Senaste lydelse 2010:28.
[2] Senaste lydelse 2010:28.

1.7 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 15 kap. 3 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	15 kap.
	3 c §
	Sekretessen enligt 1 a § hindrar inte att Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten lämnar en uppgift som avses där till tillståndsmyndigheten om uppgiften behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom.
	En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.8 Förslag till lag om ändring i hyresförvärvslagen (0000:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om hyresförvärvslagen (0000:000)

dels att nuvarande 7 § ska betecknas 7 a § och att 13 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 §, av följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2023:55	*Föreslagen lydelse*
7 § Kommunen ska så snart som möjligt och senast inom 25 arbetsdagar från det att en anmälan är fullständig besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller överlämna anmälan till hyresnämnden för granskning. Om det är nödvändigt, får kommunen meddela beslutet efter utgången av denna frist, dock senast inom tre månader.	*7 a §* Kommunen ska så snart som möjligt och senast inom 25 arbetsdagar från det att en anmälan är fullständig besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller överlämna anmälan till hyresnämnden för granskning. Om det är nödvändigt, får kommunen meddela beslutet efter utgången av denna frist, dock senast inom tre månader. *Om förvärvet är tillståndspliktigt enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom och en prövning enligt den lagen pågår, får kommunen avvakta ärendets avgörande innan den meddelar beslut i frågan.*

När en anmälan överlämnas till hyresnämnden ska kommunen ange varför det finns skäl för en granskning.

Förvärvaren ska underrättas om kommunens beslut enligt denna paragraf.

Ett beslut att lämna en anmälan om ett framtida förvärv utan åtgärd gäller i ett år från dagen för beslutet.

7 §

Om förvärvet är tillståndspliktigt enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom, får anmälan lämnas utan åtgärd endast om förvärvaren har ett giltigt förvärvstillstånd enligt den lagen.

Kommunen får inhämta yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom, om det behövs för att kommunen ska kunna ta ställning till om förvärvaren är en person som avses i 6 § 2 eller 4 samma lag.

13 §

Hyresnämnden ska besluta att avslå en ansökan om förvärvstillstånd om

1. förvärvaren inte visar att förvärvaren har ekonomiska och praktiska förutsättningar att förvalta fastigheten,

2. förvärvaren inte gör sannolikt att syftet med förvärvet är att förvalta fastigheten och hålla den i ett sådant skick att den motsvarar de anspråk som de boende enligt lag har rätt att ställa,

3. det kan antas att förvärvaren i något annat avseende inte kommer att iaktta god sed i hyresförhållanden, *eller*

4. det kan antas att förvärvaren med hänsyn till sina personliga eller ekonomiska förhållanden är olämplig att inneha fastigheten.

3. det kan antas att förvärvaren i något annat avseende inte kommer att iaktta god sed i hyresförhållanden,

4. det kan antas att förvärvaren med hänsyn till sina personliga eller ekonomiska förhållanden är olämplig att inneha fastigheten, *eller*

5. om det för förvärvarens rätt att förvärva fastigheten krävs tillstånd enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom och i lag föreskriven tid för

sökande av sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avvisats eller avslagits.

I annat fall ska hyresnämnden besluta att ge tillstånd till förvärvet. Ett tillstånd till ett framtida förvärv gäller i ett år från dagen för hyresnämndens beslut.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.9 Förslag till förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 12 § och 12 kap. 25 § i utsökningsförordningen (1981:981)[1] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

9 kap.

12 §[2]

När försäljning ska ske av andel i ett registrerat skepp, i ett registrerat skeppsbygge, i ett registrerat luftfartyg eller i intecknade reservdelar till luftfartyg, ska Kronofogdemyndigheten innan auktionen påbörjas redogöra för de fordringar som är förenade med panträtt eller annan särskild förmånsrätt i skeppet, skeppsbygget, luftfartyget eller reservdelarna och upplysa om att försäljningen inte rubbar en sådan rätt. Detsamma gäller vid försäljning av villkorlig rätt till egendomen eller andel i den.	*Avser försäljningen aktier eller andelar i ett bolag eller en förening som äger fast egendom, ska Kronofogdemyndigheten innan auktionen påbörjas upplysa om bestämmelserna i 20–23 §§ lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom.*

12 kap.

25 §[3]

I anslutning till att redogörelse för innehållet i sakägarförteckningen och andra uppgifter lämnas enligt 12 kap. 38 § utsökningsbalken ska ordningen vid utrop på auktionen och vad som gäller om handpenning anges.	
Avser auktionen jordbruksfastighet ska vidare upplysas om bestämmelserna i 13–16 §§ jordförvärvslagen (1979:230).	*Vid auktionen ska upplysas om bestämmelserna i 20–23 §§ lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom.* Avser auk-

[1] Förordningen omtryckt 2000:1.
[2] Senaste lydelse 2014:789.
[3] Senaste lydelse 2010:37.

	tionen jordbruksfastighet ska vidare upplysas om bestämmelserna i 13–16 §§ jordförvärvslagen (1979:230).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 11 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

11 §[4]

Uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter ska lämnas ut om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,

2. Högskolans avskiljandenämnd, i fråga om den som nämnden vid prövning enligt högskolelagen (1992:1434) överväger att avskilja från utbildningen,

3. Arbetsförmedlingen, för utredning i ärenden om kallelse till ny tjänstgöring av vapenfri tjänst, i fråga om den som ärendet gäller,

4. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,

5. en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare,

6. Spelinspektionen, i fråga om den som omfattas av myndighetens prövning vid licens- och tillståndsgivning enligt spellagen (2018:1138),

7. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun, i fråga om den som myndigheten eller kommunen lämplighetsprövar enligt 19 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

8. en socialnämnd, i ärenden om

a) att utse kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) för en person som inte har fyllt 21 år,

b) vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6, 6 a och 8–10 §§ socialtjänstlagen,

[4] Senaste lydelse 2024:93.

c) adoption enligt 6 kap. 12–16 §§ socialtjänstlagen,

d) åtgärder enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende, eller

e) att utse särskild handläggare enligt 9 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning,

9. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning

a) enligt luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) överväger att ge certifikat eller tillstånd, eller

b) enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, 2 kap. 2 § järnvägsmarknadslagen (2022:365), 3 kap. 3 och 7 §§ järnvägssäkerhetslagen (2022:367) eller 4 kap. 2 och 5 §§ lagen (2022:368) om nationella järnvägssystem överväger att ge tillstånd,

10. en kommunal myndighet, i ärenden om serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) och i ärenden om tillstånd för försäljning av tobaksvaror enligt lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, i fråga om den som ärendet gäller,

11. Läkemedelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel eller lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

12. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (2016:675) eller lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare, i fråga om den som ärendet gäller,

13. Brottsoffermyndigheten, för utredning i ärenden enligt brottsskadelagen (2014:322),

14. en överförmyndare eller överförmyndarnämnd, i ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om

a) den som överförmyndaren eller nämnden avser att utse eller avser att föreslå att rätten utser till förmyndare, god man eller förvaltare, eller

b) den som är förmyndare, god man eller förvaltare,

15. Inspektionen för strategiska produkter, i fråga om

a) tillståndsärenden enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 av den 14 mars 2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införande av export-

tillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition, i fråga om den som prövningen gäller, eller

b) ärenden där en investering granskas enligt lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar,

16. Rättsmedicinalverket, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare i den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten, *och*	16. Rättsmedicinalverket, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare i den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten,
17. Socialstyrelsen, om uppgifterna behövs i utredning enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.	17. Socialstyrelsen, om uppgifterna behövs i utredning enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall, *och*
	18. en civilområdesansvarig länsstyrelse för utredning i ärenden enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom.

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister får inte lämnas till en myndighet som har rätt att få uppgifter enligt denna paragraf. En socialnämnd och Socialstyrelsen har dock rätt till uppgift om åklagares beslut om åtalsunderlåtelse, straffvarning, kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.11 Förslag till förordning om ändring i jordförvärvsförordningen (2005:522)

Härigenom föreskrivs i fråga om jordförvärvsförordningen (2005:522)

dels att nuvarande 5 § ska betecknas 5 a § och ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §	*5 a §*
Vägras tillstånd till ett förvärv, *skall* även överlåtaren underrättas om beslutet.	Vägras tillstånd till ett förvärv, *ska* även överlåtaren underrättas om beslutet.
Kan säljaren begära inlösen enligt 12 § jordförvärvslagen (1979:230), *skall* säljaren delges beslutet, som skall innehålla vad han eller hon därvid skall iaktta.	Kan säljaren begära inlösen enligt 12 § jordförvärvslagen (1979:230), *ska* säljaren delges beslutet, som skall innehålla vad han eller hon därvid skall iaktta.
	5 §
	Länsstyrelsen och Jordbruksverket får i ärenden om förvärvstillstånd inhämta yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom, om det behövs för att myndigheten ska kunna ta ställning till om sökanden är en sådan person som avses i 6 § 2 eller 4 samma lag.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.12 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

Föreslagen lydelse

Bilaga[1]

Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen
173. utredning i ärenden enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom.	

[1] Senaste lydelse 2024:1033.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Bakgrund

Totalförsvarets behov och förutsättningar har under senare år utretts och utreds fortsatt i olika sammanhang. Ett sådant initiativ till utredning togs i mars 2017, då den dåvarande regeringen beslutade att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att granska flera totalförsvarsfrågor. Kommittén skulle bland annat bedöma om åtgärder behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret vid överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur som bedöms vara av väsentligt intresse för totalförsvaret. Kommittén skulle även analysera om lagstiftning om statlig förköpsrätt av fastigheter som är centrala med tanke på landets försvar och försörjningstrygghet bör införas i Sverige (dir. 2017:31). Kommittén, som tog namnet Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (Totalförsvarskommittén), redovisade i maj 2019 uppdraget i nämnda delar i slutbetänkandet *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34).

I betänkandet föreslog Totalförsvarskommittén att ett statligt kontrollsystem ska införas med möjlighet för staten att granska och vid behov villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelser av viss egendom som kommittén bedömer är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Systemet föreslogs omfatta hamnar, flygplatser och fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Kommittén föreslog också att det ska införas ett krav på att fysiskt skyddade anläggningar som med hjälp av staten inrättats för behov inom civilt försvar endast får avvecklas, överlåtas eller upplåtas av en kommun eller en region efter medgivande från staten. Kontrollsystemet föreslogs omfatta överlåtelse av aktier eller andel i bolag som äger egendom som pekas ut i lagen,

dock inte aktier i publika aktiebolag och inte heller statligt ägd egendom.

Det föreslagna kontrollsystemet innebär för kommuners och regioners del att en överlåtelse, upplåtelse eller avveckling som omfattas av lagen ska föregås av ett obligatoriskt samrådsförfarande med en granskningsmyndighet. För enskilda fysiska och juridiska personer föreslogs regleringen skilja sig åt beroende på vilken typ av egendom som det handlar om. Vid överlåtelser och upplåtelser av en hamn eller en flygplats föreslogs bestämmelserna om samrådsförfarande gälla. När det gäller fastigheter i skyddsvärda geografiska områden föreslogs att en tilltänkt överlåtelse eller upplåtelse som omfattas av lagen ska föregås av ett obligatoriskt anmälningsförfarande, varefter granskningsmyndigheten ska göra en inledande granskning och bedöma den tilltänkta affärens lämplighet från totalförsvarssynpunkt. Om granskningsmyndigheten bedömer att det är uppenbart att den tilltänkta överlåtelsen, upplåtelsen eller avvecklingen kan ske utan att det strider mot väsentliga totalförsvarsintressen, ska myndigheten utan onödigt dröjsmål besluta att ärendet inte ger skäl för ytterligare åtgärd. I annat fall ska myndigheten besluta om en fördjupad granskning och därvid inhämta yttranden från Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och vid behov från andra berörda myndigheter.

Kontrollsystemet är utformat som en förhandskontroll. Granskningsmyndigheten ska dock även kunna förbjuda en redan genomförd överlåtelse eller upplåtelse, om samråd eller anmälan uteblivit och myndigheten har fått kännedom om en överlåtelse eller upplåtelse först i efterhand. Myndighetens rätt att ingripa i efterhand föreslogs vara begränsad till ett år från det att överlåtelsen eller upplåtelsen fullföljdes. Ett förbud mot en försäljning av en fastighet belägen inom ett skyddsvärt geografiskt område ska medföra rätt till statlig inlösen för en enskild ägare. Någon kompensationsrätt föreslogs däremot inte i förhållande till andra av lagen berörda ägare och förfaranden. Länsstyrelserna i Skåne län, Stockholms län, Västra Götalands län och Norrbottens län föreslogs vara granskningsmyndigheter.

Totalförsvarskommitténs förslag om införande av ett statligt kontrollsystem vid överlåtelse och upplåtelse av viss egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret remissbehandlades under år 2019. Huvuddelen av remissinstanserna välkomnade att åtgärder

vidtas för att stärka skyddet för egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Ett flertal remissinstanser ansåg dock att förslaget var otydligt i fråga om vilken egendom som skulle omfattas av kontrollsystemet. Från flera håll framfördes att de av kommittén föreslagna definitionerna av hamn och flygplats inte svarar mot verkliga förhållanden och att kontrollsystemet även borde vara tillämpligt på överlåtelser och upplåtelser av annan egendom som är viktig för totalförsvaret. Bland annat framfördes att kontrollsystemet borde omfatta kritiska anläggningar inom elförsörjningen, anläggningar som tidigare använts av det militära och civila försvaret samt fastigheter i närheten av skyddsobjekt, säkerhetskänsliga verksamheter och samhällsviktiga verksamheter. Ett antal remissinstanser riktade kritik mot förslaget och pekade på otydligheter i hur kontrollsystemet ska fungera, olika sätt att kringgå systemet samt framförde att vissa ersättningsfrågor och förslagets förenlighet med EU-rätten behövde ses över.

2.2 Utredningens uppdrag

Den dåvarande regeringen beslutade den 14 juli 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att ta ställning till om och i så fall hur statlig kontroll bör införas vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret (dir. nr 2022:121). Regeringens direktiv finns i *bilaga 1*.

I direktiven anförs att det i syfte att åstadkomma ett stärkt skydd för totalförsvaret är angeläget att nu, i ljuset av den säkerhetspolitiska och lagstiftningsmässiga utveckling som ägt rum och de remissynpunkter som lämnats på Totalförsvarskommitténs förslag, närmare överväga behovet av statliga kontrollmöjligheter vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret.

Enligt direktiven är det ett antal frågeställningar som ska övervägas. Utredarens övergripande uppdrag är att ta ställning till om statlig kontroll bör införas vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret. Om utredaren bedömer att det finns behov av ny lagstiftning ska utredaren ta ställning till om den statliga kontrollen kan åstadkommas genom ändringar i befintlig eller i närtid planerad lagstiftning. Om utreda-

ren anser att det inte är möjligt eller ändamålsenligt att åstadkomma en kontroll inom ramen för befintlig eller i närtid planerad lagstiftning, ska utredaren bedöma om ett sådant kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslagit bör införas och vilka ändringar som då behöver göras.

Utredaren ska särskilt analysera och ta ställning till vad en utvidgad statlig kontroll vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom bör omfatta. Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren vidare särskilt förhålla sig till de remissynpunkter som har lämnats med anledning av Totalförsvarskommitténs förslag, bland annat i fråga om huruvida det av fastighetsregistret ska framgå om en fastighet omfattas av kontrollsystemet.

Utredaren ska lämna de förslag till författningsändringar som bedöms motiverade och redovisa hur förslaget förhåller sig till Europakonventionen, regeringsformen, EU-rätten, säkerhetsskyddslagen (2018:585) och lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. Utredaren ska vidare redovisa huruvida förslaget är proportionerligt.

Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 1 februari 2024. Den 14 december 2023 beslutade regeringen att förlänga utredningstiden till den 2 december 2024 (dir. 2023:172). Regeringens direktiv om förlängd utredningstid finns i *bilaga 2.*

2.3 Utredningens arbete

Utredningen har haft elva sammanträden med experter och sakkunniga. Utredningen har också sammanträtt med enbart sakkunniga vid ett tillfälle.

För att inhämta kunskap och erfarenheter från andra länder har utredningen haft möten och dialog med företrädare för det finländska försvarsministeriet samt det norska justitie- och beredskapsdepartementet och den norska nationella säkerhetsmyndigheten (NSM). Utredningen har även haft dialog med företrädare för det danska försvarsministeriet.

Utredningen har vidare haft möten och dialog med företrädare för ett antal andra utredningar, bland annat Utredningen om förbättrade möjligheter att skydda Sveriges säkerhet (Ju 2023:23), Utredningen om en ny förköpslag (Fi 2022:07), Fastighetsregister-

lagsutredningen (Ju 2022:09), samt Utredningen om en bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten (LI 2024:03).

Som ett led i kunskapsinhämtningen när det gäller de frågeställningar som behandlas i detta betänkande har möten ägt rum med företrädare för Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Svenska kraftnät, Post- och telestyrelsen, Statens energimyndighet och Transportstyrelsen. Utredningen har även haft ett möte med företrädare för Fastighetsägarna Sverige.

3 Totalförsvaret och fast egendom

Utredningens övergripande uppdrag enligt kommittédirektiven är att ta ställning till om statlig kontroll bör införas vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret. Uppdraget kräver en grundläggande förståelse för vad totalförsvaret är och vilka totalförsvarsintressen som aktualiseras vid förändringar i ägandet och nyttjandet av fast egendom. I detta kapitel redogörs därför kortfattat för totalförsvaret. Vidare beskrivs vilken fast egendom som kan vara viktig för totalförsvaret samt vissa risker som en överlåtelse eller upplåtelse av fast egendom kan innebära ur ett totalförsvarsperspektiv. Kapitlet avslutas med en beskrivning av det rättsliga skyddet för totalförsvaret vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom i dag.

3.1 Allmänt om totalförsvaret

3.1.1 Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar

I fredstid är totalförsvar den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.[1] Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Det militära försvaret utgörs i huvudsak av den verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten. Försvarsmakten ska med militära medel försvara Sverige och främja svensk säkerhet. Därutöver har myndigheter som Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk viktiga uppgifter inom det militära försvaret. Det militära försvarets verksamhet bedrivs vidare med stöd av andra statliga myndigheter, bland annat Försvarshögskolan,

[1] Se 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

näringsliv, frivilliga försvarsorganisationer samt allierade samarbetspartners. Det civila försvaret omfattar hela samhället och utgörs av den verksamhet som beredskapsmyndigheter och andra statliga myndigheter, kommuner, regioner, företag, privatpersoner och civilsamhället i övrigt vidtar för att förbereda Sverige för krig. Här kan nämnas bland annat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Myndigheten för psykologiskt försvar, som har viktiga uppgifter inom det civila försvaret. I fredstid består verksamheten av förberedande planering och förmågehöjande åtgärder.

För att stärka Sveriges försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.[2]

3.1.2 Totalförsvaret är under uppbyggnad

Det svenska totalförsvaret i modern tid byggdes upp och utvecklades successivt under decennierna efter andra världskriget. Det bestod av ett system av samverkande militära och civila försvarsförberedelser på alla nivåer i samhället och stöddes av en omfattande författningsreglering. Efter att det kalla kriget upphörde omkring år 1990 kom totalförsvaret gradvis att nedprioriteras. Det militära försvaret omvandlades från en krigsorganisation till ett insatsförsvar, anpassad för deltagande i internationella fredsfrämjande insatser i samverkan med andra länders styrkor inom ramen för FN, Nato och EU, medan det civila försvaret monterades ner till förmån för fredstida krisberedskap.

I och med försvarsbeslutet år 2015 inleddes återupptagandet av en sammanhängande planering för totalförsvaret.[3] Sverige bygger på nytt en samlad militär och civil förmåga enligt ett motsvarande koncept som under det kalla kriget. Det sker emellertid under väsentligt förändrade förutsättningar jämfört med förhållandena då. Den vapenteknologiska och tekniska utvecklingen i övrigt har ändrat förutsättningarna för krigföringen. Det svenska samhället har också genomgått grundläggande förändringar genom bland annat en omfattande

[2] Se 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.
[3] Se prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251.

privatisering av verksamheter som tidigare bedrevs i offentlig regi, kopplat till ett ökat beroende av internationella flöden för försörjningen med många av de mest väsentliga förnödenheterna. De olika delarna av totalförsvaret är i dag än mer sammanflätade av ömsesidiga beroenden än förr. Sverige är numera också militärt allierad genom medlemskapet i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato).

3.1.3 Nuvarande mål för totalförsvaret

Den 15 december 2020 beslutade riksdagen om inriktningen för totalförsvaret under perioden 2021–2025.[4] Riksdagen beslutade samtidigt om mål för totalförsvaret, det militära försvaret och det civila försvaret.

I propositionen som ligger till grund för riksdagens beslut anges att totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium. Totalförsvaret ska vara krigsavhållande genom att ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfalla, kontrollera eller på annat sätt utnyttja svenskt territorium. Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret ska vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid.[5]

Det övergripande målet för totalförsvaret från år 2021 är att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.

Målet för det militära försvaret är att ha förmåga 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. Det militära försvaret ska vidare främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i inter-

[4] Prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135–136.
[5] Se prop. 2020/21:30 s. 27.

nationella fredsfrämjande insatser. Slutligen ska det militära försvaret skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.

Målet för det civila försvaret är att ha förmåga att värna om civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning. Det civila försvaret ska vidare 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. Slutligen ska det civila försvaret 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.

3.1.4 Sveriges medlemskap i Nato

Efter att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde försämrades till följd av Rysslands invasion av Ukraina ansökte Sverige den 18 maj 2022 om medlemskap i Nato. Den 7 mars 2024 inträdde Sverige som fullvärdig medlem. Medlemskapet får flera konsekvenser och påverkar den fortsatta uppbyggnaden och utvecklingen av totalförsvaret. Bland annat ska Sverige både kunna ta emot och bistå med militärt stöd till andra medlemsstater i enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Sverige ska också bidra till att stärka alliansens kollektiva motståndskraft genom att upprätthålla och utveckla sin egen förmåga att stå emot väpnade angrepp i enlighet med fördragets artikel 3.

3.1.5 Inriktningen för totalförsvaret under perioden 2025–2030

I propositionen *Totalförsvaret 2025–2030* (prop. 2024/25:30) lämnar regeringen förslag på inriktningen för totalförsvaret under de kommande fem åren. Regeringen anger att Sveriges totalförsvar ska utformas och dimensioneras för att försvara landet mot ett väpnat angrepp och medverka till försvaret av allierade. Det inkluderar planering för att möta krigshandlingar på svenskt territorium men

även för svenska förbands deltagande i operationer på allierades territorium enligt den planering som finns inom Nato. Förmågan att delta i och stödja Natos militära operationer enligt Natos operationsplaner behöver utvecklas i nära samarbete med Nato och våra grannländer, framför allt Norge, Finland och Danmark och med andra förbandsbidragande allierade. Det kommer att ställa krav på bland annat sammanhängande ledning och logistik. Det civila försvaret kommer att ha viktiga uppgifter i stödjandet av de militära operationerna.

Regeringen föreslår mot bland annat denna bakgrund nya mål för totalförsvaret samt för det militära och det civila försvaret, som återspelar Sveriges åtaganden som Natomedlem. Det övergripande målet för totalförsvaret föreslås vara att totalförsvaret ska ha förmåga att försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i Nato. Vidare föreslås att det militära försvaret ska ha förmåga att bland annat uppfylla Sveriges åtaganden som medlem i Nato, samt att det civila försvaret ska ha förmåga att bland annat bidra till det militära försvarets förmåga inom ramen för Natosamarbetet.

Propositionen förväntas behandlas av riksdagen i december 2024.

3.2 Fast egendom som kan vara viktig för totalförsvaret

Fast egendom kan vara viktig för totalförsvaret av olika anledningar. Ett geografiskt område eller en enskild fastighet, byggnad eller annan anläggning kan vara betydelsefull utifrån ett totalförsvarsperspektiv exempelvis för att egendomen ingår i en totalförsvarsviktig aktörs verksamhet eller för att egendomen på ett centralt sätt bidrar till samhällets funktionalitet, har ett skyddsvärt geografiskt läge eller utgör en potentiell tillgång inom ramen för den återupptagna totalförsvarsplaneringen.

I det följande redogörs för ett antal sammanhang där fast egendom antingen pekas ut som viktig för totalförsvaret eller är föremål för särskild reglering med hänsyn till sin betydelse utifrån bland

annat ett totalförsvarsperspektiv. Redogörelsen är inte fullständig, utan urvalet har gjorts med utgångspunkt i de mest centrala arbetena och regleringarna på området i syfte att ge en bild av vilken slags fast egendom som kan vara av väsentlig betydelse för totalförsvaret. Avsnittet avslutas med en beskrivning av fast egendom som kan vara viktig för totalförsvaret med hänsyn till Sveriges medlemskap i Nato.

3.2.1 Totalförsvarskommitténs kartläggning av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret

Totalförsvarskommittén skulle enligt sina direktiv bland annat bedöma om åtgärder behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret vid överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur som bedöms vara av väsentligt intresse för totalförsvaret. I kommitténs uppdrag ingick vidare att analysera om en lagstiftning om statlig förköpsrätt av fastigheter som är centrala med tanke på landets försvar och försörjningstrygghet bör införas i Sverige. Kommittén valde att inte separera de i direktiven ställda frågorna om viktigare fastigheter och infrastruktur, utan övervägde behovet av ett statligt kontrollsystem för överlåtelser och upplåtelser av fastigheter och infrastruktur av väsentligt intresse för totalförsvaret i ett sammanhang.

Totalförsvarskommittén gör i sitt slutbetänkande bedömningen att följande egendom kan vara av väsentligt intresse för totalförsvaret:

- infrastruktur inom samhällsviktiga områden,
- fastigheter där sådan infrastruktur är belägen och
- fastigheter som på grund av sitt geografiska läge är av väsentlig betydelse för totalförsvaret.

När det gäller sistnämnda fastigheter kan det enligt kommittén röra sig om

- fastigheter som är som är belägna i närheten av totalförsvarsviktiga anläggningar eller verksamheter, såväl sådana som disponeras av försvarsmyndigheterna som inom den civila sektorn, och
- fastigheter i andra skyddsvärda geografiska områden, till exempel vid viktiga farleder.

Kommittén bedömer vidare att skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar kan vara av väsentligt intresse för totalförsvaret.

Närmare om infrastruktur inom samhällsviktiga områden

I Totalförsvarskommitténs uppdrag ingick att översiktligt beskriva den infrastruktur som kan vara av väsentligt intresse för totalförsvaret. MSB hade år 2011 gjort en indelning av samhället i elva sektorer inom vilka flertalet viktiga samhällsfunktioner hade identifierats.[6] Av dessa elva sektorer hade sju pekats ut som prioriterade, nämligen

- energiförsörjning,
- transporter,
- information och kommunikation,
- hälso-, sjukvård och omsorg,
- finansiella tjänster,
- livsmedel samt
- skydd och säkerhet.

Totalförsvarskommittén valde att beskriva den infrastruktur som ingår i dessa sju prioriterade samhällsområden.[7] I tabellen nedan återges exempel på infrastruktur som nämns i redogörelsen och som enligt kommittén alltså kan vara av väsentligt intresse för totalförsvaret.

[6] Se MSB:s publikation *Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld. Nationell strategi för samhällsviktig verksamhet* (MSB266 – december 2011), s. 21. Sedan publikationen publicerades har flertalet indelningar av samhället efter bland annat viktiga samhällsfunktioner gjorts inom ramen för arbetet med civilt försvar. I betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) redovisas flera av dessa arbeten, se s. 195–200. Ytterligare indelningar av samhället som kan nämnas i sammanhanget är sektorsindelningen i lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster samt indelningen av samhället i beredskapssektorer, se förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.
[7] Se kapitel 9 i SOU 2019:34.

Tabell 3.1 Infrastruktur inom samhällsviktiga områden

Område	Exempel på funktion	Exempel på infrastruktur
Energiförsörjning	Produktion och distribution av el, fjärrvärme, bränsle och drivmedel	Elnät, ställverk, kraftverks-anläggningar, kraftvärmeverk, kraftvärmenät, drivmedels-raffinaderier, bränsledepåer, gasnät
Transporter	Sjötransport, flygtransport, järnvägstransport, vägtransport, kollektivtrafik	Hamnar, flygplatser, vägar, järnvägar
Information och kommunikation	Telefoni, internet, radio-kommunikation, distribution av post	Fibernät, radiolänknät, mobilnät, noder, brevterminaler
Hälso-, sjukvård och omsorg	Akutsjukvård, primärvård, läkemedels- och materielförsörjning, smittskydd, omsorg om barn, funktionshindrade och äldre	Centrala sjukhus, laboratorium, fabriker samt lager för läkemedel, sjukhusmateriel och medicintekniska produkter
Finansiella tjänster	Betalning, tillgång till kontanter, centrala betalningssystem och värdepappershandel	Lager för hållning av sedlar och mynt
Livsmedel	Primärproduktion, distribution, kontroll och tillverkning av livsmedel samt produktion av dricksvatten	Slakterier, mejerier, kvarnar, vatten-verk, lager för hållning av livsmedel och dricksvatten
Skydd och säkerhet	Militärt försvar, brottsbekämpning, gränsskydd, immigrationskontroll, räddningstjänst, alarm-, bevaknings- och säkerhetsverksamhet	Blåljusmyndigheters anläggningar, anläggningar för gränskontroll

Totalförsvarskommittén ansåg att det inte var möjligt att peka ut eller rangordna enskilda fysiska anläggningar eller objekt utifrån anläggningens eller objektets betydelse för totalförsvaret. Enligt kommittén hade detta att göra med att den sammanhängande totalförsvarsplaneringen hade återupptagits relativt nyligen och med delvis nya förutsättningar i förhållande till tidigare totalförsvarsplanering. I sammanhanget anförde kommittén bland annat följande.

> Medan man tidigare till stor del kunde utgå från beständiga statsägda resurser, måste dagens totalförsvarsplanering ta hänsyn till en snabb teknikutveckling och en till stor del privatägd resursmassa. Numera kan t.ex. en hög grad av redundans mellan inbördes likvärdiga objekt vara viktigare än tillgång till ett litet antal viktiga primära objekt och underordnade objekt.
>
> Vidare är de olika samhällsfunktionerna i hög grad beroende av varandra, på så sätt att en störning eller ett bortfall av ett system påverkar andra. Även detta gör att det är svårt att peka ut eller rangordna enskilda anläggningars betydelse utifrån ett totalförsvarsintresse. Energiförsörjning och elektroniska kommunikationer fyller en avgörande roll i att upprätthålla övriga samhällsfunktioner. Störningar i elförsörjning eller elektroniska kommunikationer påverkar bl.a. livsmedelsförsörjningen, betalningssystemen, VA-systemen, fjärr-

värmen och transportlogistiksystemen, som i sin tur får ytterligare spridningseffekter. Det är ur det perspektivet naturligt att energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation nämns i våra direktiv som exempel på infrastruktur av väsentligt intresse för totalförsvaret. Vilka enskilda anläggningar/objekt bland energianläggningarna och förmedlingsstationerna som ska anses väsentliga ur ett totalförsvarsperspektiv är dock svårt att säga.[8]

Närmare om fastigheter i vissa utpekade områden

Totalförsvarskommittén bedömde att det finns områden inom vilka det finns anledning att utöva en kontroll över fastigheters ägarskap och användning, utan att området behöver kopplas till någon särskild infrastruktur. Det handlar om fastigheter i andra känsliga områden, till exempel i anslutning till viktiga farleder eller omkring totalförsvarsviktiga anläggningar och verksamheter generellt. Denna typ av fastigheter tillhör inte någon särskild verksamhet eller funktion. Fastigheternas geografiska belägenhet innebär dock att överlåtelser eller upplåtelser av dem kan medföra allvarliga totalförsvarsrisker.

Närmare om skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt förvar

Under kalla kriget inrättades inom ramen för den dåvarande statliga civilförsvarsorganisationen anläggningar med förstärkt fysiskt skydd runtom i landet. Anläggningarna var avsedda för ledning inom civilt försvar och för befolkningens behov av skydd och vård under höjd beredskap. Det rörde sig bland annat om berg- och betonganläggningar under och, i det senare fallet, även ovan jord i olika utföranden, samt sjukhus med akutmottagningar som försetts med fortifikatoriskt skydd. Totalförsvarskommittén bedömde att de skyddade anläggningar som finns kvar i kommunal eller regional ägo utgör potentiellt väsentliga tillgångar i det återupptagna totalförsvarsarbetet.

[8] SOU 2019:34 s. 130.

Egendom som lyfts fram i remissvaren på Totalförsvarskommitténs slutbetänkande

Totalförsvarskommitténs slutbetänkande remissbehandlades under 2019. Ett antal remissinstanser tar i sina remissvar upp egendom som de menar är eller bör kunna anses vara av väsentligt intresse för totalförsvaret. Bland annat nämns fastigheter som är belägna i närheten av skyddsobjekt, säkerhetskänsliga verksamheter och kritisk infrastruktur. Vidare nämns bland annat icke statligt ägda järnvägar, nedlagda icke statliga flygplatser, nedlagda krigsflygbaser och fysiskt skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt eller militärt försvar och som i dag finns i privat ägo.

3.2.2 Fast egendom som kan utgöra skyddsobjekt enligt skyddslagen

I skyddslagen (2010:305) finns bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666), spioneri, röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och grovt rån. För att tillgodose behovet av skydd för bland annat totalförsvarsviktig egendom kan med stöd av lagen beslutas att något ska vara skyddsobjekt. Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Tillträdesförbudet kan förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet.

Sådana byggnader, anläggningar och områden som i huvudsak används för civila ändamål och som kan beslutas vara skyddsobjekt är enligt 4 § följande:

- statschefens och tronföljarens residens och bostäder samt statsministerns bostäder,
- byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen,
- byggnader och andra anläggningar som staten, en kommun eller en region har äganderätt eller nyttjanderätt till och som används eller är avsedda för att leda eller styra statlig eller kommunal verksamhet,

- byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för polisverksamhet eller för annan verksamhet som innefattar att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, verksamhet inom kriminalvården eller Sveriges försörjning med sedlar och mynt,
- byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för
  - fredstida krishantering,
  - elektroniska kommunikationer,
  - posthantering,
  - transporter,
  - alarmering,
  - försvarsindustriella ändamål, eller
  - försörjning med energi, vatten, livsmedel eller andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap och då även fartyg som används för transport av kärnämnen, och
- byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänst eller för ledning och samordning av civil verksamhet vid höjd beredskap.

Sådana byggnader, anläggningar och områden som i huvudsak används för militära ändamål och som kan beslutas vara skyddsobjekt är enlig 5 § följande:

- byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut,
- områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa,

- områden där Försvarsmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet,
- områden där en främmande stats militära styrka inom ramen för internationellt samarbete tillfälligt bedriver övningar här i landet i samband med utbildning för fredsfrämjande verksamhet eller för annat militärt ändamål,
- områden där ett Natohögkvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om värdlandsstöd,
- områden där en utländsk militär styrka bedriver militär verksamhet enligt lagen (2020:782) om operativt militärt stöd,
- områden där en amerikansk styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för avtalet den 5 december 2023 mellan Sverige och Amerikas förenta stater om försvarssamarbete,
- vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret, och
- objekten militära fartyg och luftfartyg, fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål och militära fordonstransporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter, inklusive utländska sådana objekt och transporter inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

När det råder höjd beredskap, eller under annan tid som regeringen beslutar om med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, får enligt 6 § även andra byggnader, anläggningar och områden än de ovan nämnda beslutas vara skyddsobjekt, om de är av betydelse för totalförsvaret.

I förarbetena till skyddslagen uttalas att uppräkningen av civil skyddsvärd verksamhet i lagen syftar till att omfatta de funktioner och områden som är av central betydelse när det gäller att bevara samhällets, och därmed också ytterst totalförsvarets, förmåga att fungera på ett tillfredsställande sätt och som därför behöver möjligheten till ett förstärkt skydd redan i fredstid.[9] Att ett område, en

[9] Prop. 2018/19:127 s. 17.

byggnad eller en annan anläggning beslutats vara ett skyddsobjekt bör enligt utredningen därmed ses som en indikation på att egendomen är viktig för totalförsvaret. Detsamma gäller naturligtvis sådan egendom som i huvudsak används för militära ändamål och som beslutats vara skyddsobjekt.

3.2.3 Mark- och vattenområden som identifierats som riksintresse eller som område av betydelse för totalförsvaret

I 3 kap. miljöbalken finns grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. Bestämmelserna har betydelse bland annat för kommuners fysiska planering enligt plan- och bygglagen (2010:900) och i ärenden om bygglov och förhandsbesked enligt samma lag.

Enligt 3 kap. 5–9 §§ kan mark- och vattenområden vara av allmänt intresse eller riksintresse för vissa ändamål, bland annat totalförsvaret. I 3 kap. 9 § första stycket anges att områden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska enligt bestämmelsens andra stycke skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Från ett totalförsvarsperspektiv är också bestämmelsen i 3 kap. 8 § av särskilt intresse. Där anges att mark- och vattenområden kan vara av allmänt intresse eller av riksintresse för att de är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering.

Försvarsmakten ansvarar för att identifiera riksintressen för totalförsvarets militära del. Samtliga riksintressen som inte omfattas av så kallad försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) redovisas öppet i Försvarsmaktens riksintressekataloger och är geografisk markerade i berörda kommuners översiktsplaner. Bland de öppet redovisade riksintressena finns bland annat skjut- och övningsfält, flygplatser och sjöövningsområden. För fasta anläggningar som omfattas av sekretess redovisar Försvarsmakten i stället ett påverkansområde där riksintressets exakta läge och funktion inte framgår. Anläggningar där ingen geografisk av-

gränsning kan redovisas med hänsyn till sekretess beskrivs med en samlad värdebeskrivning. Merparten av Försvarsmaktens infrastruktur är i dag utpekad som riksintressen för totalförsvarets militära del.[10]

Försvarsmakten identifierar och redovisar även områden som bedöms vara av betydelse för totalförsvarets militära del enligt 3 kap. 9 § första stycket miljöbalken. Bland de öppet redovisade områdena finns bland annat mark- och vattenområden inom och invid civila hamnar och flygplatser.

MSB ansvarar för att identifiera och peka ut riksintressen för totalförsvarets civila del. MSB har pekat ut ett antal anläggningar vars mark- och vattenområden bedöms vara av riksintresse för totalförsvarets civila del inom det tematiska området smittskydd.[11] Anläggningarna är Statens veterinärmedicinska anstalts laboratorium i Uppsala kommun, Folkhälsomyndighetens säkerhetslaboratorier i Solna kommun och en privatägd anläggning för omhändertagande och bearbetning av animaliska och vegetabiliska bioprodukter i Karlskoga kommun.

3.2.4 Fast egendom som är uttagen för totalförsvarets behov

I förfogandelagen (1978:262) finns bestämmelser som gäller om Sverige kommer i krig. Lagen kan även tillämpas under vissa andra särskilda förhållanden. Med stöd av lagen kan bland annat fastigheter tas i anspråk med nyttjanderätt för statens eller annans räkning. Förfogande får ske för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov.

I förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov meddelas föreskrifter om förberedande för förfogande enligt förfogandelagen. Av förordningen framgår att förfogande ska förberedas i fred genom uttagning av egendom som kommer att behövas. En myndighet som kommer att ha behov av sådan egendom som kan bli föremål för förfogande ska, med visst undantag, anmäla detta till en uttagningsmyndighet. Uttagningsmyndighet för mark och byggnader är länsstyrelsen i det län där den fastighet är belägen i vilken marken ingår eller på vilken bygg-

[10] Se Försvarsberedningens rapport *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025* (Ds 2019:8) s. 221.
[11] MSB:s beslut den 31 januari 2020 om riksintresseanspråk för totalförsvarets civila del (dnr MSB2019-09690).

naden ligger. Länsstyrelsen ska föra register över uttagen egendom och egendomens ägare. I den mån det behövs ska länsstyrelsen dessutom föra förteckning över egendom som är lämplig för uttagning men som inte har uttagits.

3.2.5 Fast egendom som behövs för att Sverige ska kunna uppfylla Natos sju civila förmågekrav

Som nämnts i det föregående åligger det Sverige som Natomedlem att bidra till att stärka alliansens kollektiva motståndskraft genom att upprätthålla och utveckla sin egen förmåga att stå emot väpnade angrepp. Inom Natos civila beredskapsarbete pekas tre grundförmågor ut som särskilt viktiga för att samhället ska fungera. Dessa är att säkerställa politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, att säkerställa viktiga samhällsfunktioner samt att säkerställa civilt stöd till militära verksamheter. Utifrån dessa tre grundförmågor pekas sju områden ut som särskilt viktiga för att stärka den civila motståndskraften, nämligen

- säkerställa politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner,
- resilient energiförsörjning,
- effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser,
- resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning,
- hantering av stora masskadeutfall och hälsokriser,
- resilienta civila kommunikationssystem, och
- resilienta transportsystem.

Fast egendom som finns inom dessa sju områden och som är nödvändig för att Sverige ska kunna uppnå och upprätthålla de grundförmågor som Nato pekat ut som särskilt viktiga för att samhället ska fungera, bör enligt utredningens mening ses som viktig för totalförsvaret. Det rör sig bland annat om sådan egendom som Totalförsvarskommittén pekade ut som egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret.

3.3 Totalförsvarets intressen vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom

Vem som har kontroll över och kan disponera bland annat sådan fast egendom som nämns ovan har betydelse utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Som redan nämnts kan fastigheter vara viktiga för totalförsvaret med hänsyn till den verksamhet som bedrivs där. Rådigheten över områden som är belägna i anslutning till exempelvis militära eller civila försvarsanläggningar, kritisk infrastruktur och viktiga geografiska platser såsom gränsövergångsställen, farleder eller hamninlopp kan också innebära strategiska fördelar i händelse av krig. Samma sak gäller rådigheten över byggnader och anläggningar i sådana områden. Genom att förvärva eller ingå avtal om nyttjande av fast egendom likt den beskrivna kan främmande makt försöka skaffa sig kontroll över geografin och på olika sätt försvåra för svenska myndigheter att bedriva sin verksamhet. Strategiska förvärv och nyttjanden av fast egendom kan också ske i syfte att skapa förutsättningar för olovlig underrättelseverksamhet eller för att underlätta sabotage och andra skadehotande handlingar mot verksamheter och objekt som är viktiga för totalförsvaret. I de sistnämnda fallen är inte alltid fastigheten som sådan särskilt betydelsefull för totalförsvaret, utan det som gör överlåtelsen eller upplåtelsen riskfylld ur ett totalförsvarsperspektiv är framför allt det befarade nyttjandet av fastigheten. Det bör i sammanhanget noteras att Natomedlemskapet innebär att totalförsvarsperspektivet även inbegriper den verksamhet som allierade stater planerar att genomföra i Sverige.

3.4 Offentlig kontroll vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom

Staten har i egenskap av fastighetsägare kontrollen över ett stort antal fastigheter som har strategisk betydelse för totalförsvaret. Men många sådana fastigheter ägs också av privata subjekt, och kan komma att överlåtas eller upplåtas till ett annat privat subjekt.

Det rättsliga skyddet för totalförsvaret när fast egendom byter ägare eller nyttjare utgörs i dag i huvudsak av bestämmelser i säkerhetsskyddslagen (2018:585) som begränsar rätten att överlåta och

upplåta säkerhetskänslig verksamhet, och av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar, som inskränker vissa aktörers rätt att investera i svensk skyddsvärd verksamhet. Nedan beskrivs översiktligt innehållet i nämnda lagar samt viss annan lagstiftning gällande fast egendom som tillkommit för att tillgodose totalförsvarets behov.

3.4.1 Säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskyddslagen gäller för den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Med säkerhetskänslig verksamhet avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Innebörden av uttrycket Sveriges säkerhet har behandlats i flera lagstiftningsärenden de senaste åren.[12] Uttrycket tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Det kan handla om både militär och civil verksamhet, så länge verksamheten har en sådan betydelse. Avgörande för om en verksamhet kan anses beröra Sveriges säkerhet är om en antagonistisk handling, exempelvis i form av spioneri, sabotage eller terroristbrott, skulle kunna medföra skadekonsekvenser på nationell nivå. Sådana skadekonsekvenser kan till exempel vara störningar i eller bortfall av leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet ur ett nationellt perspektiv.

Genom ändringar i säkerhetsskyddslagen som trädde i kraft den 1 januari 2021 infördes bland annat nya bestämmelser om kontroll i samband med vissa förfaranden som kräver säkerhetsskyddsavtal (4 kap. 7–12 §§) samt vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (4 kap. 13–20 §§).

Kontrollsystemen innebär i huvudsak att en verksamhetsutövare som avser att genomföra ett förfarande eller en överlåtelse som om-

[12] Se till exempel prop. 2017/18:89, prop. 2020/21:13 och prop. 2020/21:194.

fattas av lagen är skyldig att göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och en lämplighetsprövning och i vissa fall även samråda med en tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheten kan förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt lagen och kan ytterst besluta att förfarandet eller överlåtelsen inte får genomföras eller att en redan genomförd överlåtelse ska förbjudas. En överlåtelse som sker i strid med ett förbud eller som förbjuds i efterhand är ogiltig.

Vilka förfaranden som kräver säkerhetsskyddsavtal regleras i 4 kap. 1 §. Där anges i första stycket att en verksamhetsutövare som avser att genomföra en upphandling, ingå ett avtal eller inleda en samverkan eller ett samarbete med en annan aktör ska ingå ett säkerhetsskyddsavtal med aktören, om aktören genom förfarandet kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller annan säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet. I förarbetena till lagen nämns som exempel på ett förfarande som kräver säkerhetsskyddsavtal att en verksamhetsutövare till någon utomstående aktör upplåter en lokal i en anläggning där säkerhetskänslig verksamhet äger rum, med följden att den säkerhetskänsliga verksamheten exponeras.[13]

Bestämmelserna om kontroll vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom omfattar enligt 4 kap. 13 § andra stycket inte fast egendom. Mark, byggnader och andra fasta anläggningar som utgör fast egendom och som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd kan därför överlåtas utan att en prövning görs av överlåtelsens lämplighet ur säkerhetsskyddssynpunkt. Däremot omfattas överlåtelser av exempelvis aktier och andelar i bolag och föreningar som äger fast egendom, om företaget bedriver säkerhetskänslig verksamhet.

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att bland annat lämna förslag som innebär att fast egendom ska omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser om kontroll vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom. Utredningen redovisade i januari 2024 uppdraget i betänkandet *Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister* (SOU 2024:7). Enligt utredningens förslag ska en verksamhetsutövare som omfattas av

[13] Prop. 2020/21:194 s. 46.

säkerhetsskyddslagen göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt samråda med tillsynsmyndigheten, om verksamhetsutövaren avser att överlåta fast egendom enligt bestämmelserna i jordabalken eller överföra äganderätten till fast egendom genom fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988).[14] Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.4.2 Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar

Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar gäller sedan den 1 december 2023. Syftet med lagen är att hindra utländska direktinvesteringar i svensk skyddsvärd verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Bestämmelserna i lagen gäller för investeringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs av ett sådant aktiebolag, europabolag eller handelsbolag eller av en sådan ekonomisk förening eller stiftelse som har säte i Sverige. Lagen gäller också för investeringar i sådan skyddsvärd verksamhet som bedrivs i Sverige i ett enkelt bolag eller som enskild näringsverksamhet. Med skyddsvärd verksamhet avses bland annat samhällsviktig verksamhet och säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen.[15]

Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i en skyddsvärd verksamhet ska i vissa fall innan investeringen genomförs göra en anmälan till granskningsmyndigheten enligt lagen. Anmälningsskyldigheten gäller oavsett investerarens nationalitet eller säte.

Granskningsmyndigheten ska besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning av investeringen. Vid sin prövning ska granskningsmyndigheten beakta verksamhetens art och omfattning samt vissa särskilt angivna omständigheter kring investeraren.

En anmälan ska lämnas utan åtgärd om granskningsmyndigheten bedömer att det inte finns anledning att anta att det rör sig om en utländsk direktinvestering som skulle kunna inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i

[14] Se avsnitt 15.4 i betänkandet.
[15] MSB har utfärdat föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen om granskning av utländska direktinvesteringar, se MSBFS 2023:4.

Sverige. Med utländsk direktinvestering avses i lagen i första hand en investering som görs av en stat utanför Europeiska unionen eller av en fysisk eller juridisk person med medborgarskap respektive säte i en sådan stat.

Om granskningsmyndigheten beslutar att inleda en granskning av investeringen ska den inom viss tid besluta att antingen förbjuda eller godkänna investeringen.

En utländsk direktinvestering i skyddsvärd verksamhet ska förbjudas, om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Ett förbud mot en investering innebär att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig. Detta gäller dock inte om rättshandlingen innebär förvärv av bland annat fast egendom. I sådana fall får granskningsmyndigheten i stället förelägga investeraren att avyttra egendomen. Om det inte finns skäl att förbjuda en investering som har granskats ska den godkännas.

Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar är inte tillämplig på direkta förvärv av fast egendom. Däremot omfattas investeringar i form av exempelvis köp av aktier och andelar i bolag och föreningar som äger fast egendom, om företaget bedriver skyddsvärd verksamhet.

3.4.3 Annan lagstiftning

Vid sidan av säkerhetsskyddslagen och lagen om granskning av utländska direktinvesteringar finns en omfattande reglering som på olika sätt syftar till att skydda totalförsvaret mot yttre hot. Totalförsvarskommittén gjorde inom ramen för sitt uppdrag en bred kartläggning av sådan lagstiftning.[16] Det finns bland annat bestämmelser i miljöbalken samt i plan- och bygglagen som innebär att fast egendom som har pekats ut som riksintresse för totalförsvaret ska beaktas i samhällsplaneringen och i den fysiska planeringsprocessen. Vidare finns det som redovisats ovan bestämmelser i skyddslagen som möjliggör ett förstärkt fysiskt skydd för vissa byggnader, anläggningar, områden och andra objekt som har betydelse för totalförsvaret. Det finns också regler i bland annat expropriationslagen (1972:719) och

[16] Se SOU 2019:34. s. 81–95 och 145–163.

förfogandelagen som gör det möjligt för staten att tvångsvis ta i anspråk fast egendom som behövs för totalförsvarets verksamheter. Nu nämnda regelverk utgör viktiga beståndsdelar av det sammantagna rättsliga skyddet för totalförsvaret. De ger dock inte staten möjlighet att ingripa mot överlåtelser och upplåtelser av fast egendom som är olämpliga ur totalförsvarssynpunkt.

4 Nordisk utblick

I föregående kapitel har utredningen redogjort för det rättsliga skyddet för totalförsvaret vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom. Nedan beskrivs översiktligt hur gällande rätt på området ser ut i våra nordiska grannländer.

4.1 Finland

Lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv

I Finland gäller sedan den 1 januari 2020 lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv (470/2019). Lagen innebär att vissa utländska och finska rättssubjekt får förvärva fastigheter inom finska statens territorium[1] endast om det finska försvarsministeriet beviljar tillstånd för förvärvet. De fysiska och juridiska personer som omfattas av tillståndsplikten är

- sammanslutningar som har sin hemort i en stat som inte är medlemsstat i EU eller hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),
- medborgare i sådana stater,
- personer som saknar medborgarskap, vars medborgarskap är okänt eller vars medborgarskap inte har verifierats på ett tillförlitligt sätt, och

[1] Lagen är inte tillämplig på landskapet Ålands territorium. Där tillämpas däremot bland annat Jordförvärvslag för Åland (ÅFS 1975/7 och FFS 3/1975). Lagen begränsar rätten att äga eller besitta fast egendom på Åland. Den som inte direkt i stöd av lagstiftningen har rätt att äga eller besitta fast egendom måste ansöka om jordförvärvstillstånd hos Ålands landskapsregering. Detta gäller, med några få undantag, alla personer som saknar åländsk hembygdsrätt och alla juridiska personer. Lagen syftar till att förverkliga den åländska befolkningens rätt till jordbesittningen på Åland.

- sammanslutningar som har sin hemort i en medlemsstat i EU eller en stat som hör till EES, men i vilken en ovan avsedd fysisk person eller sammanslutning innehar minst en tiondel av det röstetal som samtliga aktier i ett aktiebolag medför eller som utövar motsvarande faktiskt inflytande eller därmed motsvarande inflytande i en annan sammanslutning eller rörelse.

Från lagens tillämpningsområde undantas vissa familjerättsliga och familjenära förvärv, bland annat förvärv som görs mellan makar, sambor och registrerade partners.

Tillståndspliktiga personer och sammanslutningar ska ansöka om tillstånd för fastighetsförvärvet innan fastigheten överlåts eller inom två månader från det att överlåtelsen av fastigheten bestyrkts eller från det då köpet har slutits i ett elektroniskt handelssystem som tillhandahålls i Finland. Om förvärvaren underlåter att ansöka om tillstånd, ska försvarsministeriet underrätta förvärvaren om skyldigheten att ansöka om tillstånd och sätta ut en tidsfrist på högst två månader för ansökan om tillstånd.

Försvarsministeriet ska avslå en ansökan om tillstånd för fastighetsförvärv om förvärvet kan bedömas hota den nationella säkerheten eller försvåra ordnandet av landets försvar, övervakningen och tryggandet av den territoriella integriteten eller säkerställandet av gränsbevakningen, gränssäkerheten eller försörjningsberedskapen. Ansökan kan också avslås, om förvärvet av fastigheten kan äventyra något av dessa intressen och det är uppenbart att den fastighet som är föremål för förvärvet inte lämpar sig för det användningsändamål som angetts i ansökan, eller förvärvaren är en person som har fått ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut och som vistas olagligt i landet. Därutöver kan ansökan avslås, om förvärvaren trots påminnelse från försvarsministeriet upprepade gånger försummar sin skyldighet att lämna behövlig utredning eller uppsåtligen lämnar oriktiga väsentliga uppgifter om ärendet.

Om tillstånd inte beviljas, ska förvärvaren överlåta fastigheten inom sex månader från det att beslutet om förvägrande av tillstånd vunnit laga kraft. Om tillstånd inte har sökts inom den tid som försvarsministeriet satt ut, räknas tidsfristen på sex månader för överlåtelsen av fastigheten från det att ansökan om tillstånd för förvärv av fastigheten borde ha lämnats till försvarsministeriet. Om fastighetsförvärvet inte har hävts eller fastigheten inte överlåtits

vidare inom föreskriven tid, ska försvarsministeriet bestämma att fastigheten ska säljas på offentlig auktion.

För utlänningars förvärv av finska företag gäller lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp (172/2012). Lagen behandlas inte närmare här.

Införandet av tillståndsplikten

Införandet av tillståndsplikten för vissa fastighetsförvärv ingick i ett lagstiftningspaket som syftade till att ge staten förutsättningar för att ha bra lägesbilder av riskfaktorer kopplade till fastighetsägande, men även att ge staten verktyg för att kunna förhindra fastighetsinnehav som äventyrar Finlands nationella säkerhet och att, när det är nödvändigt, kunna ingripa i ett redan befintligt fastighetsinnehav som äventyrar säkerheten.[2]

Inom ramen för lagstiftningspaketet gjordes lagändringar i bland annat den finska markanvändnings- och bygglagen (132/1999) med innebörden att till exempel utvecklingsbehov hos försvar, gränssäkerheten och gränsbevakningen ska beaktas samt att befolkningsskyddet och försörjningsberedskapen ska tillgodoses vid planläggning av mark. Vidare infördes lagen om statens förköpsrätt inom vissa områden (469/2019) och lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten (468/2019).

Lagen om statens förköpsrätt inom vissa områden ger staten rätt att träda i köparens ställe vid fastighetsaffärer som sker i den omedelbara närheten av vissa strategiska objekt. Förköpsrätten får utövas om fastigheten behövs för att säkerställa försvaret, gränsbevakningen eller gränssäkerheten, för att övervaka och trygga den territoriella integriteten eller för att säkerställa den nationella säkerheten. Lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten möjliggör för staten att genom inlösning ta i anspråk en fastighet mot ersättning. Genom lagen kan staten ingripa i redan befintliga fastighetsägarförhållanden, när detta är befogat utifrån att den nationella säkerheten ska kunna garanteras.

[2] Proposition RP 253/2018 rd s. 4 f. och 29.

I propositionen som föregick lagstiftningspaketet uttalas att tillståndsplikten för vissa fastighetsförvärv, den statliga förköpsrätten och den statliga inlösningsrätten kompletterar varandra och möjliggör ingripande i olika situationer som äventyrar den nationella säkerheten.[3]

Pågående lagstiftningsarbete

Inom det finska försvarsministeriet bereds för närvarande ett betänkande med förslag till ändringar i lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv.[4] Förslaget innebär ett totalförbud för vissa enskilda staters medborgare och sammanslutningar att förvärva fastigheter i Finland.

Enligt förslaget ska tillstånd för förvärv av en fastighet inte beviljas en person vars medborgarskapsland EU har konstaterat har kränkt en annan stats territoriella integritet, suveränitet och oberoende, och vars medborgarskapsland kan utgöra ett hot mot Finlands nationella säkerhet. Tillstånd ska inte heller beviljas sammanslutningar som har hemort inom en sådan stats territorium eller som ägs eller har inflytande av medborgare eller sammanslutningar i en sådan stat. Det nu sagda ska inte tillämpas på personer som vid tidpunkten för fastighetsförvärvet och ansökan om tillstånd har ett permanent uppehållstillstånd i Finland eller ett permanent EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som beviljats av Finland. På sådana personer ska i stället den gällande tillståndslagen tillämpas. Närmare bestämmelser om i förslaget avsedda stater ska utfärdas genom förordning av statsrådet.

De föreslagna lagändringarna syftar till att bättre än tidigare förhindra fientlig påverkan i Finland via fastigheter. Bakgrunden till lagförslaget är det försämrade säkerhetsläget i Europa och Finland som uppstått till följd av framför allt Rysslands anfallskrig mot Ukraina.

[3] Proposition RP 253/2018 rd s. 4.
[4] Projektnummer PLM005:00/2023.

4.2 Norge

Det rättsliga skyddet för norska säkerhetsintressen vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom utgörs i huvudsak av bestämmelser i säkerhetslagen (lov om nasjonal sikkerhet, LOV 2018-06-01 nr 24). Lagen syftar till att trygga Norges nationella säkerhetsintressen, och då särskilt Norges suveränitet, territoriella integritet och demokratiska styrelseskick.

Bestämmelserna i lagen gäller för både offentliga och privata aktörer. När det gäller privata verksamheter är det departementen som inom sina respektive ansvarsområden beslutar om vilka verksamheter som lagen ska gälla för. Departementen kan besluta att lagen helt eller delvis ska gälla för verksamheter som behandlar säkerhetsklassificerad information, som råder över information, informationssystem, objekt eller infrastruktur som är av avgörande betydelse för grundläggande nationella funktioner eller som bedriver aktivitet som har avgörande betydelse för grundläggande nationella funktioner. Om en verksamhet inte faller inom något departements område, är det Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) som fattar detta beslut.

I lagens kapitel 10 finns bestämmelser om så kallad ägarkontroll. Bestämmelserna innebär att den som vill förvärva en kvalificerad ägarandel i en verksamhet som faller under lagen ska anmäla detta till det departement som ansvarar för det aktuella verksamhetsområdet. Om verksamheten inte omfattas av något departements ansvarsområde, ska anmälan göras till NSM. Med kvalificerad ägarandel avses att förvärvet direkt eller indirekt innebär att förvärvaren erhåller minst en tredjedel av aktiekapitalet, andelarna eller röstetalet i verksamheten, rätt att bli ägare till minst en tredjedel av aktiekapitalet eller andelarna, eller betydande inflytande över förvaltningen av företaget på annat sätt.

Den myndighet som tagit emot anmälan ska ta ställning till om förvärvet godkänns eller om ärendet ska behandlas av regeringen (Kongen i statsråd). Regeringen kan besluta att ett förvärv, som kan medföra en inte oväsentlig risk för att statens säkerhetsintressen hotas, inte får genomföras, eller att förvärvet får genomföras bara på vissa villkor. Det gäller oavsett om förvärvet redan har genomförts eller inte och även om någon anmälan inte gjorts.

Utöver systemet med ägarkontroll finns i § 2–5 en allmänt hållen regel om att regeringen får fatta nödvändiga beslut för att förhindra säkerhetsstörande verksamhet eller annan planerad eller pågående verksamhet som kan medföra en inte obetydlig risk för nationella säkerhetsintressen. Bestämmelsen kan tillämpas till exempel för att förhindra en överlåtelse av en fastighet som kan hota den nationella säkerheten.[5]

Vid sidan av säkerhetslagen finns det i inlösningslagen (lov om oreigning av fast eigedom, LOV 1959-10-23 nr 3) allmänna bestämmelser om inlösning. Lagen ger staten rätt att ta i anspråk mark för både militära och civila ändamål. Bestämmelser om inlösning finns även i bland annat plan- och bygglagen (lov om planlegging og byggesaksbehandling, LOV 2008-06-27 nr 71).

Någon lagstiftning som uttryckligen begränsar utländska aktörers rätt att förvärva fast egendom finns inte i Norge. Som behandlas närmare i avsnitt 5.2 har den norska regeringen dock i närtid tillkännagett ett antal åtgärder som den överväger att vidta i syfte att stärka kontrollen över fast egendom som är av betydelse för den nationella säkerheten. En åtgärd är att undersöka hur en tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv skulle kunna utformas.

4.3 Danmark

I Danmark har förvärv av fast egendom begränsats på en allmän nivå i markförvärvslagen (lov om erhvervelse af fast ejendom, LOV nr 265 af 21/03/2014).[6] I lagen föreskrivs att personer som inte har hemvist i Danmark och som inte tidigare har bott i Danmark under en period av totalt fem år som huvudregel endast får förvärva äganderätt till fast egendom efter tillstånd från justitieministern. Tillståndskravet gäller oavsett förvärvarens nationalitet och är tillämpligt även på förvärv som görs av juridiska personer, offentliga eller privata institutioner, stiftelser och legater som inte har sin hemvist i Danmark samt utländska offentliga myndigheter. Lagen syftar till att ge personer med hemvist i Danmark företräde till förvärv av fastigheter, och är inte utformad för att skydda danska försvarsintressen. Av förordningen Bekendtgørelse om erhvervelse af fast

[5] Informationen har lämnats av tjänstemän vid det norska Justitie- och beredskapsdepartementet.
[6] Lagen gäller inte Färöarna och Grönland.

ejendom (nr 764 af 18/09/1995), framgår att tillståndskravet inte gäller för medborgare i EU- och EES-länder och företag som är registrerade i dessa länder vid förvärv av bostäder som är avsedda för stadigvarande boende och affärsfastigheter. Dessa aktörer behöver dock tillstånd om de vill förvärva fritidsbostäder i Danmark.

För utländska förvärv av danska företag gäller sedan den 1 juli 2021 investeringsscreeningslagen (lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark, LOV nr 842 af 10/05/2021). Lagens syfte är att förhindra att utländska direktinvesteringar och särskilda ekonomiska avtal utgör ett hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen i Danmark. Med nationell säkerhet avses frågor som rör Danmarks territoriella integritet och dess medborgares överlevnad, medan allmän ordning avser frågor som rör Danmarks förmåga att upprätthålla ett oberoende, demokratiskt och säkert samhälle, utan att det påverkar den nationella säkerheten.

Lagen är tillämplig på utländska direktinvesteringar och särskilda ekonomiska avtal som görs respektive ingås av utländska medborgare och företag. Lagen gäller även för vissa företag som har sin hemvist i Danmark. Några bestämmelser i lagen gäller dock inte för medborgare i EU- och EFTA-länder.

En utländsk investerare är enligt lagen i vissa fall skyldig att ansöka om tillstånd hos Näringsmyndigheten (Erhvervsstyrelsen) för att göra en investering eller ingå ett särskilt ekonomiskt avtal. En förutsättning för att skyldigheten ska uppstå är att investeringen eller avtalet gäller verksamhet inom vissa särskilt känsliga sektorer eller verksamheter. De särskilt känsliga sektorer som anges i lagen är försvarsföretag, företag på områdena för IT-säkerhet och behandling av sekretessbelagda uppgifter, företag som producerar produkter med dubbla användningsområden, andra företag inom kritisk teknologi samt kritiska infrastrukturföretag. Näringsmyndigheten ska ta ställning till om investeringen eller avtalet kan godkännas eller ska lämnas till näringsministern för prövning. Näringsministern kan förbjuda genomförandet av en utländsk direktinvestering eller att ett särskilt ekonomiskt avtal ingås, om investeringen eller avtalet utgör ett hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen och det inte har varit möjligt att åtgärda det genom att fastställa villkor för genomförandet.

Med stöd av investeringsscreeningslagen kan staten bland annat förhindra utländska förvärv av kritisk infrastruktur som utgör ett hot mot den nationella säkerheten. Sektorspecifik lagstiftning med motsvarande innebörd finns i telesäkerheteslagen (lov om leverandørsikkerhed i den kritiske teleinfrastruktur, LOV nr 1156 af 08/06/2021).

Vid sidan av ovan nämnd lagstiftning finns bestämmelser i den allmänna expropriationslagen (lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom, LBK nr 1161 af 20/11/2008) som ger den danska staten rätt under vissa förutsättningar att ta i anspråk fast egendom för allmänna behov.

5 Kontrollen över fast egendom behöver stärkas

Bedömning: Det finns brister i det rättsliga skyddet för totalförsvaret vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom. Detta gäller särskilt fastigheter som är av väsentlig betydelse för totalförsvaret. Kontrollen över fast egendom behöver därför stärkas. Detta bör ske genom att staten ges utökad möjlighet att granska och vid behov hindra överlåtelser och upplåtelser av fast egendom som kan skada totalförsvaret.

5.1 Säkerhetsläget har försämrats

I propositionen Totalförsvaret 2025–2030 (prop. 2024/25:34) bedömer regeringen att Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har försämrat säkerhetsläget i Europa, Sverige och närområdet i grunden och för lång tid framåt. Ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige eller våra allierade. Det finns en bred och alltmer komplex hotbild mot Sverige och svenska intressen samt ökade risker för svensk säkerhet. Hoten omfattar bland annat otillbörlig informationspåverkan, cyberangrepp, illegal underrättelseinhämtning, terrorism och sabotage, hot mot samhällsviktig verksamhet och utnyttjande av ekonomiska beroenden.

Säkerhetspolisen och den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten ger i sina respektive årsrapporter för 2023 uttryck för ett bestående allvarligt säkerhetspolitiskt läge och ökade risker för Sveriges säkerhet. Ryssland beskrivs som det enskilt största hotet mot svenska säkerhetsintressen. Ryssland har en operativ militär

planering som omfattar Sverige och närområdet, vilket gör att rysk underrättelseverksamhet riktas mot stora delar av Försvarsmakten, totalförsvaret och försvarsindustrin. Underrättelseverksamhet pågår också i förhållande till civila förmågor och civil infrastruktur som Försvarsmakten är beroende av, samt mot politiskt beslutsfattande. Även andra länder, framför allt Kina och Iran, beskrivs bedriva systematisk underrättelseverksamhet och annan säkerhetshotande verksamhet mot Sverige.

5.2 Strategiska förvärv och nyttjanden av fast egendom förekommer i Sverige och i vårt närområde

Utredningen har under arbetets gång inte tagit del av information som pekar på att strategiska förvärv och nyttjanden av svenska fastigheter av det slag som beskrivs i avsnitt 3.3 i dag sker i någon större omfattning. Att sådana förvärv förekommer har emellertid framkommit i de kontakter som utredningen haft med svenska myndigheter inom totalförsvaret. Säkerhetspolitiska implikationer av utländska förfoganden över svenska fastigheter har också uppmärksammats medialt vid flera tillfällen de senaste åren. Det har då bland annat handlat om utländska förvärv och nyttjanden av svenska hamnar och av fastigheter som är belägna i närheten av totalförsvarsviktig verksamhet.

Utländska förfoganden över fast egendom är en aktuell fråga även bland våra nordiska grannländer.

I Finland har utländska markköp noterats bland annat i den finska skärgården och i närheten av den finska Försvarsmaktens övnings- och garnisonsområden, vapendepåer och militärflygfält samt invid kommunikationsmaster, kärnkraftverk och eldistributionens stamnät och vid knutpunkter för tågtrafik och vägnätverket.[1] Som redovisas i avsnitt 4.1 antog den finska riksdagen nyligen ett antal nya lagar och lagändringar för att förbättra den nationella säkerheten i markanvändning och i fastighetsinnehav. Bland annat infördes lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv (470/2019), som innebär att vissa utländska och finska rättssubjekt behöver tillstånd för att få förvärva finska fastigheter. I propositionen som ligger till grund för

[1] Se SOU 2019:34 s. 124.

lagstiftningen uttalas att markägande är en av de faktorer som påverkar formandet av statens övergripande säkerhet. Genom att förvärva fastigheter med strategiska lägen kan en antagonist få fotfäste i landet, försvaga myndigheternas verksamhetsbetingelser, främja användningen av fastigheterna för olaglig underrättelseverksamhet eller på annat sätt stödja en främmande stats syften. För att statens övergripande säkerhet ska kunna garanteras förutsätts att myndigheterna har en bra lägesbild av de riskfaktorer som anknyter till fastighetsägandet och till sitt förfogande ett tillräckligt utbud av metoder med vilka de kan förebygga uppkomsten av och i sista hand ingripa i ett sådant fastighetsägande som försvagar den nationella säkerheten.[2]

I Norge har utländska förvärv av fast egendom noterats bland annat i närheten av försvarviktiga anläggningar. Norska underrättelse- och säkerhetsmyndigheter har i sina hot- och riskbedömningar pekat på att utländskt markägande kan innebära ett hot mot nationella säkerhetsintressen. Som exempel har nämnts utländskt ägande av fastigheter som är strategiskt belägna i förhållande till bland annat kritisk infrastruktur och annan skyddsvärd egendom.[3] I sitt meddelande till Stortinget avseende perioden 2022–2023 framhöll den norska regeringen att kontrollen över fast egendom som är av betydelse för den nationella säkerheten behöver stärkas.[4] Regeringen tillkännagav också ett antal åtgärder som den överväger att vidta i detta syfte. En åtgärd var att föreslå ändringar i den norska säkerhetslagen som tydliggör att verksamhetsutövare som omfattas av lagen är skyldiga att identifiera fast egendom som utifrån sin belägenhet kan underlätta säkerhetshotande verksamhet mot skyddsvärda objekt och infrastrukturer. Lagändringar med detta innehåll trädde i kraft den 1 juli 2023.[5] Den norska säkerhetslagen behandlas närmare i avsnitt 4.2. En annan åtgärd som regeringen tillkännagav var att se närmare på hur en tillståndsplikt vid vissa fastighetsförvärv skulle kunna utformas.

[2] Proposition RP 253/2018 rd s. 4.
[3] Meld. St. 9 (2022–2023) s. 34 och prop. 95 L. (2022–2023) s. 53 f.
[4] Meld. St. 9 (2022–2023) s. 34 f.
[5] § 7–6 Lov om nasjonal sikkerhet (LOV 2018-06-01 nr 24).

5.3 Tidigare gällande lagstiftning om fast egendom till skydd för totalförsvaret

5.3.1 Krav på förvärvstillstånd har funnits under lång tid

I Sverige fanns det under lång tid regler som begränsade utländska rättssubjekts rätt att äga och disponera svenska fastigheter. Reglerna var från början av näringsrättslig karaktär och tillkom för att skydda svenska naturtillgångar mot utländsk exploatering, men fick med tiden en utformning som innebar att staten kunde stoppa utländska förvärv av svenska fastigheter som riskerade att hota landets försvar och säkerhet.

Den första regleringen kom till efter att en utländsk medborgare köpt ett hemman i Jönköpings län för att bearbeta ett på ägorna befintligt brunstensbrott. Sedan frågan väckts om utländska medborgare utan tillstånd kunde förvärva fast egendom i landet utfärdades den 3 oktober 1829 en kungörelse där det förklarades att utländsk undersåte som inte erhållit svensk medborgarrätt inte utan tillstånd kunde anses berättigad att förvärva och besitta fast egendom i riket. Endast den som av Kungl. Maj:t fått tillstånd kunde beviljas lagfart på en fastighet.[6]

Under 1800-talets senare hälft infördes liknande regleringar som i korthet innebar att utländska medborgare inte utan tillstånd fick förvärva och bearbeta inmutade mineralfyndigheter samt bedriva gruvdrift i riket.

År 1916 tillkom lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag, senare benämnd lagen om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m.m. (1916 års förvärvslag). Enligt lagen fick utländska medborgare och utländska bolag, föreningar, andra samfälligheter och stiftelser samt vissa svenska rättssubjekt inte utan tillstånd förvärva fast egendom i riket. Undantag gjordes för bland annat vissa familjerättsliga förvärv och för förvärv genom inrop på exekutiv auktion. Regeringen var tillståndsmyndighet. Med tiden fick även länsstyrelsen behörighet att meddela tillstånd när vissa i lagen angivna förutsättningar var uppfyllda. Förutsättningarna för att tillstånd skulle ges var att förvärvet skedde huvudsakligen för att bereda förvärvaren och dennes familj bostad för fritidsändamål samt att

[6] Kungörelsen den 3 oktober 1829 angående villkoren, varunder utländska män kunna förvärva och besitta fast egendom i riket.

egendomen var lämpad för ändamålet. Vidare krävdes att skäl mot tillstånd inte förelåg med hänsyn till allmänt intresse och förvärvarens personliga förhållanden. Med rekvisitet ”allmänt intresse” avsågs i första hand försvarsintressen.[7]

Regleringen i 1916 års förvärvslag kompletterades av bestämmelser om bland annat tvångsförsäljning i lagen (1925:221) om bulvanförhållande i fråga om fast egendom. Dessa bestämmelser syftade till att hindra att reglerna om förvärvstillstånd kringgicks genom att någon som var tillståndspliktig förvärvade till exempel en fastighet genom att anlita en icke tillståndspliktig bulvan och låta denne utåt framstå som ägare av fastigheten.

År 1975 skärptes reglerna om utländska förvärv av fritidsbostäder. Bakgrunden till detta var en ökad utländsk efterfrågan på fritidsfastigheter i vissa delar av landet. Den ökade efterfrågan ansågs kunna leda till stigande fastighetspriser och därmed försämra möjligheterna för personer bosatta här i landet att förvärva fritidshus. Med de nya bestämmelserna ville man åstadkomma bland annat att utländska medborgare utan särskild anknytning till landet i stor utsträckning blev hänvisade till att köpa fritidsfastigheter i områden där det inte rådde stort efterfrågetryck.[8] För att de skärpta reglerna om förvärv av fritidsfastigheter inte skulle kringgås genom långvariga nyttjanderättsavtal infördes regler som innebar att även förvärv av bostadsarrende, som upplåtits för fritidsändamål, blev underkastat tillståndstvång. Samtidigt infördes motsvarande regler för förvärv av tomträtt.

I början av 1980-talet ersattes 1916 års förvärvslag av två nya lagar, där den ena reglerade utländska förvärv av fast egendom och den andra utländska förvärv av svenska företag.

Enligt lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. (1982 års förvärvslag) fick den som var kontrollsubjekt enligt lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. som huvudregel inte utan särskilt förvärvstillstånd förvärva fast egendom, tomträtt eller bostadsarrende här i landet. Undantag gjordes liksom tidigare för bland annat vissa familjerättsliga förvärv och för förvärv genom inrop på exekutiv auktion. Kontrollsubjekt enligt den sistnämnda lagen var utländska medborgare och andra utländska rättssubjekt, svenska aktiebolag som saknade utlännings-

[7] Se prop. 1975:65 s. 13.
[8] Se prop. 1975:65 s. 9.

förbehåll[9] i bolagsordningen, svenska handelsbolag där någon av bolagsmännen var kontrollsubjekt samt svenska stiftelser och ekonomiska föreningar med flera undantag.

Förvärvstillstånd skulle sökas inom tre månader från det förvärvet skedde. Av förordningen (1982:879) om utländska förvärv av fast egendom m. m. framgick att det som huvudregel var länsstyrelsen i det län där egendomen var belägen som prövade om förvärvstillstånd skulle meddelas. Vid prövningen skulle länsstyrelsen inhämta yttrande från bland annat den militära myndighet inom vilkens territoriella ansvarsområde egendomen fanns, om detta inte var onödigt. Om ärendet kunde anses särskilt betydelsefullt från allmän synpunkt, skulle i stället regeringen pröva ärendet som första instans. Länsstyrelsen skulle i sådant fall med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen.

Förvärvstillstånd skulle meddelas om det inte mötte hinder med hänsyn till landets försvar eller säkerhet, egendomens lämplighet för avsett ändamål eller andra allmänna intressen eller med hänsyn till förvärvarens förhållanden.

När det gäller rekvisitet ”landets försvar eller säkerhet” uttalades i förarbetena att avsikten i första hand var att förebygga att egendom som var känslig ur försvars- eller säkerhetssynpunkt kom i utländsk ägo. Hinder mot ett förvärv enligt det ifrågavarande rekvisitet kunde i vissa fall också föreligga av det skälet att förvärvet var olämpligt ur säkerhetssynpunkt med tanke på till exempel att egendomen låg i anslutning till ett militärt skyddsområde.[10]

För fastigheter som var avsedda för fritidsändamål fanns en särskild bestämmelse. Denna angav att förvärvstillstånd skulle vägras om förvärvet skedde för fritidsändamål och egendomen var belägen inom ett område där efterfrågan på fritidsfastigheter var så betydande att det på grund därav fanns risk för stegring av fastighetsvärdena. Om förvärvaren tidigare hade varit svensk medborgare eller på annat sätt hade en särskild anknytning till Sverige, gällde dock inte denna särskilda bestämmelse.

[9] Ett utlänningsförbehåll var ett förbehåll i bolagsordningen för ett svenskt aktiebolag som innebar att en utländska medborgare fick förvärva endast en viss andel av aktierna i bolaget motsvarande mindre än 40 procent av hela aktiekapitalet och mindre än 20 procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget.
[10] Prop. 1981/82:135 s. 72.

Om förvärvstillstånd inte söktes i rätt tid eller på föreskrivet sätt eller vägrades, var förvärvet ogiltigt. Undantag gjordes för det fallet att lagfart av misstag hade beviljats.

Kravet på förvärvstillstånd i 1982 års förvärvslag kompletterades, på motsvarande sätt som sin föregångare, av bestämmelser om bland annat tvångsförsäljning i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden.

5.3.2 Avskaffandet av den offentliga kontrollen av utländska fastighetsförvärv

I regeringsförklaringen den 4 oktober 1991 angav regeringen som två av sina stora uppgifter under mandatperioden att dels fullt ut föra Sverige in i det europeiska samarbetet genom förhandlingarna om medlemskap i Europeiska gemenskapen (EG), dels att bryta den ekonomiska stagnationen och att återupprätta Sverige som en tillväxt- och företagarnation med en stark och växande ekonomi. Inom ramen för den sistnämnda uppgiften angav regeringen en rad åtgärder, bland annat att i huvudsak avskaffa förvärvslagstiftningen för företag, aktier och fastigheter i syfte att stimulera det utländska intresset för investeringar i Sverige.

Den 1 januari 1992 avskaffades lagen om utländska förvärv av svenska företag m.m. Samtidigt upphävdes kravet på förvärvstillstånd för förvärv av näringsfastigheter. I förarbetena som föregick ändringarna konstaterade regeringen att förvärvslagstiftningen inskränkte två av de fyra friheterna enligt EG-rätten, nämligen den fria rörligheten för personer, inbegripet etableringsrätten, och den fria rörligheten för kapital. Även om EG-rätten medgav att undantag gjordes från dessa friheter i vissa fall, ansåg regeringen att kraven på förvärvstillstånd under alla förhållanden inte rimmade väl med önskan att öka utländska investeringar i Sverige. Regeringens slutsats blev därför att både lagen om utländska förvärv av svenska företag m.m. och kravet på tillstånd för utländska förvärv av svenska näringsfastigheter skulle upphävas.[11]

Den 31 december 1992 upphäves 1982 års förvärvslag i sin helhet. Endast en viss förvärvskontroll behölls i fråga om fastigheter som var avsedda för fritidsändamål. För den sortens reglering fanns en möjlighet till generellt tidsbegränsat undantag enligt EG-lagstift-

[11] Prop. 1991/92:71 s. 13–21.

ningen. Regeringen bedömde att förvärvskontrollen för fritidsfastigheter fortfarande fyllde en viktig funktion, nämligen att i huvudsak dämpa prisutvecklingen i särskilt attraktiva områden och därmed möjliggöra för fler i Sverige bosatta att kunna skaffa fritidshus.[12] Bestämmelserna om förvärvstillstånd för förvärv av fritidsfastigheter behölls därför och togs in i en ny lag (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom.

Lagen om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom var nationalitetsneutral och gjorde därmed ingen skillnad mellan svenska och utländska medborgare. För att inte träffas av kravet på förvärvstillstånd skulle förvärvaren i stället ha hemvist i Sverige eller tidigare haft hemvist här under sammanlagt minst fem år, vara gift med en person som inte behövde förvärvstillstånd eller gift med överlåtaren, själv eller, när makar förvärvade gemensamt, någon av dem vara överlåtarens avkomling eller vara en svensk juridisk person. Med förvärv av fast egendom likställdes förvärv av tomträtt och bostadsarrende, med vissa undantag.

Lagen om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom upphörde att gälla vid utgången av år 1999. I propositionen som föregick upphävandet konstaterade regeringen att Sveriges medlemskap i Europeiska unionen medförde att regleringen inte längre kunde upprätthållas i förhållande till medborgare i EU-stater och andra stater inom EES. Regeringen bedömde vidare att det inte fanns tillräckliga skäl för en fortsatt förvärvskontroll av fritidsfastigheter gentemot medborgare i länder utanför EU.[13]

5.4 Det finns brister i det rättsliga skyddet för totalförsvaret

Några lagregler motsvarande vad som fanns fram till år 1992 med syfte att bland annat begränsa sådant utländskt ägande och nyttjande av svenska fastigheter som är olämpligt ur totalförsvarssynpunkt finns inte i dag. Som framgår av avsnitt 3.4 utgörs det rättsliga skyddet för totalförsvaret vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom i dag i huvudsak av bestämmelser i säkerhetsskyddslagen (2018:585), som gör det möjligt för staten att granska och vid behov

[12] Prop. 1992/93:71 s. 20 f.
[13] Prop. 1998/99:126 s. 17 ff.

hindra överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och förfaranden som ger tillgång till sådan verksamhet. Staten kan vidare med stöd av bestämmelser i lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar hindra utländska investeringar i svenska företag som bedriver skyddsvärd verksamhet.

Både säkerhetsskyddslagen och lagen om granskning av utländska direktinvesteringar syftar till att stärka skyddet för Sveriges säkerhet. Som tidigare redovisats tar uttrycket Sveriges säkerhet sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Det kan handla om både militär och civil verksamhet, så länge verksamheten har en sådan betydelse. I förarbetena till säkerhetsskyddslagen framhålls att det militära och civila försvaret bör ses som en central del av lagstiftningens skyddsområde.[14]

Totalförsvarets intressen ska alltså beaktas vid bedömningen av om en verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen eller lagen om granskning av utländska direktinvesteringar ska få byta ägare. Om det i verksamheten finns fast egendom kommer den att ingå som en del av bedömningsunderlaget. Såväl säkerhetsskyddslagen som lagen om granskning av utländska direktinvesteringar erbjuder därmed ett visst skydd mot att totalförsvaret utsätts för risker i samband med att fast egendom som ingår i sådan verksamhet som omfattas av lagarna indirekt byter ägare i samband med att verksamheten överlåts. Bestämmelserna i lagarna är dock som framgått endast tillämpliga på vissa utpekade verksamheter och omfattar inte direkta överlåtelser av fast egendom. Här finns en brist i det rättsliga skyddet för totalförsvaret.

Säkerhetspolisen och Försvarsmakten har i kontakter med utredningen beskrivit att de bedriver viss uppsökande verksamhet gentemot fastighetsägare för att informera om säkerhetsrisker kopplade till vissa planerade fastighetstransaktioner. Detta arbete motverkar att totalförsvaret exponeras för risker i samband med att fastigheter byter ägare och brukare, men förutsätter att fastighetsägaren är villig att föra en dialog med myndigheterna och följa de rekommendationer som ges. Utredningen har upplysts om att det har förekommit fall där enskilda informerats om riskerna med en tilltänkt fastighetsförsäljning men ändå valt att genomföra försäljningen. Affärsmässiga skäl synes i dessa fall ha varit avgörande för utgången. Myndigheternas uppsökande arbete har alltså inte alltid varit tillräckligt för

[14] Prop. 2017/18:89 s. 41.

att fastighetsägare på frivillig väg ska avstå från riskfyllda fastighetstransaktioner.

Expropriationslagstiftningen ger staten relativt långtgående möjligheter att tvångsvis ta i anspråk fast egendom som är betydelsefull utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Expropriation får bland annat ske för det militära försvaret eller för annat ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret.[15] Det är också möjligt att expropriera mark för särskilda ändamål som kan vara viktiga ur totalförsvarssynpunkt, till exempel allmän plats, vägar, vattenverksamhet eller elledning.[16] Syftet med expropriation är att staten ska kunna ta i anspråk fast egendom som behövs i bland annat allmännyttig verksamhet. Det är inte tänkt att expropriation ska ske preventivt i syfte att hindra någon annans ägande eller nyttjande av fast egendom. Expropriationslagstiftningen innehåller inte heller någon mekanism genom vilken staten på förhand kan få kännedom om potentiellt riskfyllda överlåtelser och upplåtelser av fast egendom. Expropriation blir därför som utgångspunkt aktuellt först efter att en ur totalförsvarssynpunkt riskfylld överlåtelse eller upplåtelse av fast egendom har genomförts. Vid den tidpunkten kan en skada i form av till exempel underrättelseinhämtning eller annan förberedande antagonistisk åtgärd redan vara skedd. Expropriation är således inget effektivt verktyg när det gäller att hindra att totalförsvaret utsätts för risker i samband med förändringar i ägandet och nyttjande av fast egendom.

Som framgår av avsnitt 3.4.1 har en statlig utredning nyligen föreslagit att direkta överlåtelser av fast egendom ska omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser om kontroll vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom.[17] Om förslaget genomförs bedömer utredningen att det kommer att innebära ett förbättrat skydd för totalförsvaret. Det kommer dock fortfarande att vara möjligt att utan någon form av föregående prövning av förfarandets lämplighet överlåta fast egendom som är skyddsvärd ur totalförsvarssynpunkt, men som inte ingår i en säkerhetskänslig verksamhet. Som exempel på sådan egendom kan nämnas fastigheter som ägs av privatpersoner och som är belägna i närheten av total-

[15] Se 2 kap. 6 § expropriationslagen (1972:719).
[16] Exempel på sådan lagstiftning är plan- och bygglagen (2010:900), fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149), ledningsrättslagen (1973:1144), miljöbalken, lagen om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1998:812), väglagen (1971:948), lagen om byggande av järnväg (1995:1649) och minerallagen (1991:45).
[17] Se avsnitt 15.4 i Fastighetsregisterlagsutredningens betänkande *Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister* (SOU 2024:7).

försvarsviktiga anläggningar eller som med hänsyn till sin geografiska belägenhet är viktig för försvaret av Sverige. Utredningens förslag kommer alltså inte att fullt ut åtgärda bristerna i författningsskyddet för totalförsvaret.

En annan statlig utredning har nyligen föreslagit att en förköpslag ska införas som ger staten rätt att träda i köparens ställe vid vissa slags förvärv av fast egendom.[18] Förköpsrätten ska kunna utövas om det behövs för att underlätta skyddet för det militära eller civila försvaret. Vid prövningen av om förköp ska ske ska bland annat beaktas om förvärvet genomförs för främmande makts räkning eller om det finns omständigheter hos förvärvaren som medför risker eller bidrar med negativa konsekvenser för sådana fastigheter som är av betydelse för det militära och det civila försvaret. En annan omständighet som ska beaktas är det militära och civila försvarets behov av fastigheten. Förköp ska således kunna ske både för att hindra att fast egendom används på sätt som skadar totalförsvaret och för att tillgodose totalförsvarets behov av mark.

Det finns skäl att utgå från att skyddet för totalförsvaret vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom skulle stärkas om förslaget om införande av en lag om statlig förköpsrätt genomförs. Det är dock inte realistiskt att anta att staten skulle ha möjlighet att i någon större omfattning ta över äganderätten till skyddsvärda fastigheter i enbart preventivt syfte. En sådan lösning skulle vara förenad med flera praktiska utmaningar och innebära potentiellt mycket stora utgifter för det allmänna. Det är därför rimligt att utgå från att fastighetsöverlåtelser som riskerar att skada totalförsvaret skulle fortsätta att äga rum även om staten ges rätt att förköpa fastigheter för att underlätta skyddet för det militära eller civila försvaret. En statlig förköpsrätt kan således vara en viktig, men inte tillräcklig, åtgärd för att motverka att fast egendom förvärvas och nyttjas på sätt som kan skada totalförsvaret.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att det finns brister i det rättsliga skyddet för totalförsvaret vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom som inte fullt ut motverkas av befintlig eller föreslagen lagstiftning och inte heller av det förebyggande arbete som svenska myndigheter bedriver.

[18] Se Utredningen om en ny förköpslags betänkande *Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner* (SOU 2024:38) s. 411 f.

5.5 Kontrollen över fast egendom behöver stärkas

5.5.1 Det behövs en utökad statlig kontroll vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom

I Sverige var utgångspunkten under lång tid att det behöver finnas lagstiftning som gör det möjligt för staten att granska och vid behov hindra sådana förvärv av fast egendom som är olämpliga ur försvarssynpunkt. Bestämmelser med bland annat detta syfte fanns som redovisats också från 1800-talet och fram till början av 1990-talet, senast i 1982 års förvärvslag. Den försämring av det säkerhetspolitiska läget som skett sedan 1982 års förvärvslag upphävdes och den ökade användningen av icke-militära maktmedel såsom olika former av hybridaktiviteter, har ökat sannolikheten för att fast egendom kan komma att användas på sätt som riskerar att skada svenska totalförsvarsintressen. Förekomsten av strategiska markköp i vårt närområde var också en av de omständigheter som föranledde Finland att nyligen införa en ny lag om tillståndsplikt för vissa utländska fastighetsförvärv. Det har vidare gett upphov till diskussioner i Norge om behovet av en liknande norsk lagstiftning. Det kan inte uteslutas att de brister i författningsskyddet för totalförsvaret som utredningen har identifierat kan komma att utnyttjas av aktörer med fientliga avsikter i större utsträckning än vad som veterligen sker i dag, och att detta kan få skadliga konsekvenser i ett ytterligare försämrat säkerhetsläge. Flera myndigheter som utredningen haft kontakt med har särskilt pekat på de risker som kan uppstå när fastigheter som ligger i direkt anslutning till eller i närheten av totalförsvarsviktiga verksamheter, anläggningar och objekt överlåts eller upplåts.

Till det sagda kommer att Sveriges medlemskap i Nato innebär att behovet av kontroll ökar. Sverige deltar numera i Natos gemensamma försvarsplanering. Samarbetet inom Nato medför att andra allierade länder kan komma att lagra militär utrustning, ha personal och bedriva verksamhet på svenskt territorium. I det perspektivet kan vissa fastigheter komma att få ökad betydelse för totalförsvaret.

Mot bakgrund av det anförda framstår det enligt utredningen som angeläget att lagstiftningsåtgärder vidtas för att hindra att totalförsvaret exponeras för risker i samband med överlåtelser och upplåtelser av fast egendom. Detta gäller framför allt när fastigheter som är av väsentlig betydelse för totalförsvaret och som inte ingår i en

verksamhet som omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen eller lagen om granskning av utländska direktinvesteringar ska överlåtas eller upplåtas.

5.5.2 Det går inte att åstadkomma en ändamålsenlig kontroll genom ändringar i befintlig lagstiftning

Utredningen har övervägt om det går att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret genom ändringar i befintlig lagstiftning. En tänkbar åtgärd vore att utvidga tillämpningsområdet för lagen om granskning av utländska direktinvesteringar till att omfatta direkta förvärv av fast egendom. Som tidigare beskrivits syftar lagen till att hindra utländska direktinvesteringar i svensk skyddsvärd verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Bestämmelserna i lagen gäller för investeringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs av ett sådant aktiebolag, europabolag eller handelsbolag eller av en sådan ekonomisk förening eller stiftelse som har säte i Sverige. Lagen gäller också för investeringar i sådan skyddsvärd verksamhet som bedrivs i Sverige i ett enkelt bolag eller som enskild näringsverksamhet.[19] Lagens innehåll behandlas närmare i avsnitt 3.4.2.

I utredningsarbetet som föregick lagen om granskning av utländska direktinvesteringar övervägdes om lagen skulle vara tillämplig på investeringar i fast egendom. Bedömningen som då gjordes var att den statliga kontrollen över den sortens investeringar kunde hanteras på bättre sätt än genom ett granskningssystem som tar sikte på investeringar i företag.[20]

Utredningen konstaterar att det vore fördelaktigt att kunna dra nytta av den struktur för granskning av utländska förvärv av svenska företag som redan finns i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. En utvidgning av lagens tillämpningsområde till att omfatta investeringar i fast egendom skulle emellertid innebära ett avsteg från lagens grundläggande systematik, som utgår från att det är investeringar i skyddsvärda verksamheter som ska granskas. För att fullt ut motverka bristen i det rättsliga skyddet för totalförsvaret vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom skulle lagens tillämpningsområde dessutom behöva utvidgas till att omfatta

[19] Se 2 § lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.
[20] Se SOU 2021:87 s. 410.

investeringar i fast egendom som inte ingår i en skyddsvärd verksamhet och som kan innebära risker ur ett totalförsvarsperspektiv. Som exempel på en sådan investering kan nämnas köp av en fastighet som är belägen i närheten av en försvarsanläggning och som ägs av en privatperson. Effekterna av sådana ändringar är svåra att överblicka och skulle potentiellt kräva en betydande omarbetning av lagen. Samma argument gör sig gällande beträffande en utvidgning av säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde till att omfatta överlåtelser och upplåtelser av fast egendom som inte har någon koppling till säkerhetskänslig verksamhet.

Utredningen har av nu nämnda skäl landat i att det inte är lämpligt att försöka åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret genom ändringar i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar eller säkerhetsskyddslagen. Enligt utredningens bedömning är det en mer ändamålsenlig lösning att staten genom ett särskilt kontrollsystem ges möjlighet att granska och vid behov hindra sådana överlåtelser och upplåtelser av fast egendom som riskerar att skada totalförsvaret.

5.5.3 Totalförsvarskommitténs förslag bör inte genomföras

Utredningen ska enligt direktiven bedöma om ett kontrollsystem av det slag som Totalförsvarskommittén förslagit bör införas. Förslaget sammanfattas i avsnitt 2.1.

Det kan konstateras att Totalförsvarskommitténs uppdrag skilde sig från utredningens uppdrag på flera sätt, inte minst i det avseendet att kommitténs överväganden skulle avse behovet av utökad statlig kontroll vid överlåtelser och upplåtelser av kritisk infrastruktur av väsentligt intresse för totalförsvaret. Uttrycket ”kritisk infrastruktur” har ingen enhetlig rättslig definition men används ofta för att beskriva egendom som behövs för att tillhandahålla samhällsviktiga funktioner.[21] Många gånger tar uttrycket sikte på en samling av fast och lös egendom som tillsammans möjliggör en viss verksamhet

[21] Som exempel kan nämnas Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/EG. I artikel 2 definieras begreppet kritisk infrastruktur som en tillgång, en anläggning, utrustning, ett nätverk eller ett system, eller en del av en tillgång, en anläggning, utrustning, ett nätverk eller ett system, som krävs för tillhandahållandet av en samhällsviktig tjänst. Begreppet samhällsviktig tjänst definieras som en tjänst som är avgörande för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner, ekonomisk verksamhet, folkhälsa och allmän säkerhet, eller miljön.

såsom exempelvis en hamn eller en flygplats. Det av kommittén föreslagna kontrollsystemet har utformats med detta som utgångspunkt, och med säkerhetsskyddslagens bestämmelser om kontroll vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och viss (lös) egendom som förebild.

Ett statligt kontrollsystem som enbart tar sikte på fastigheter kräver delvis andra överväganden än vad som var aktuellt i Totalförsvarskommitténs arbete. Ett sådant system måste utformas med beaktande av de särskilda förutsättningar som gäller vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom.

I Sverige har lagstiftning som möjliggör statlig kontroll vid förändringar i ägandet och nyttjandet av fast egendom historiskt sett utformats som ett tillståndsförfarande. Som exempel kan nämnas den ovan nämnda lagstiftningen om utländska förvärv av fast egendom och den numera upphävda lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. Samtliga lagar innehöll bestämmelser om att den som ville förvärva äganderätten eller viss nyttjanderätt till fast egendom i vissa fall behövde tillstånd av staten till förvärvet (så kallat förvärvstillstånd). Kravet på förvärvstillstånd i 1982 års förvärvslag syftade som framgått bland annat till att värna totalförsvarets intressen. I dag finns bestämmelser med krav på förvärvstillstånd vid förvärv av lantbruksegendom i jordförvärvslagen (1979:230). I sammanhanget kan också nämnas att en statlig utredning nyligen har föreslagit att en ny hyresförvärvslag med krav på förvärvstillstånd ska införas i Sverige.[22] Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

När nu frågan om en utökad statlig kontroll vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom för totalförsvarets skydd åter är aktuell framstår det enligt utredningen som lämpligt att dra nytta av den etablerade form för kontroll av fast egendom som förvärvslagstiftningen erbjuder, och att överväga en statlig kontroll som utgår från ett tillståndsförfarande framför en kontroll som bygger på ett anmälnings- och samrådsförfarande av det slag som Totalförsvarskommittén förordade. Detta framstår som än mer lämpligt om man beaktar att det i Finland nyligen har återinförts en tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv.

Det kan noteras att den föreslagna hyresförvärvslagen innebär ett anmälnings- och tillståndsförfarande, där såväl kommunen som

[22] Se betänkandet *Vem äger fastigheten* (SOU 2023:55).

hyresnämnden är involverade. Ett behov av ett sådant tvåstegsförfarande bedöms inte finnas när det gäller fastighetsförvärv som kan innebära risker ur ett totalförsvarsperspektiv. När det gäller sådana fastighetsförvärv framstår det som mer rationellt att koncentrera kunskap och kompetens till en tillståndsmyndighet, som dessutom ska vara lokalt förankrad.

Utredningens uppfattning är således att Totalförsvarskommitténs förslag till kontrollsystem inte är det mest ändamålsenliga sättet att åstadkomma ett förbättrat skydd för totalförsvaret. Ett anmälnings- och samrådsförfarande framstår inte heller som lämpligt i detta sammanhang. Kommitténs förslag går – med hänsyn till den säkerhetspolitiska utvecklingen sedan förslaget lades fram år 2019 – inte heller tillräckligt långt när det gäller tillämpningsområdet, då det endast omfattar vissa utpekade typer av fastigheter. Förslaget bör därför inte genomföras.

5.5.4 En utökad statlig kontroll bör utformas som ett tillståndsförfarande

Utredningen anser alltså att en utökad statlig kontroll vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom till skydd för totalförsvaret behöver införas. Detta gäller inte minst när fastigheter som är av väsentlig betydelse för totalförsvaret överlåts eller upplåts. Av skäl som redovisats ovan bedömer utredningen att kontrollen som utgångspunkt bör utformas som ett tillståndsförfarande. Utredningen återkommer i nästa kapitel till frågan hur ett sådant förfarande bör utformas.

6 En ny lag med krav på förvärvstillstånd

Förslag: I en ny lag tas in bestämmelser om krav på förvärvstillstånd för vissa utländska förvärv och nyttjanden av fast egendom.

6.1 Allmänna utgångspunkter

I föregående kapitel har konstaterats att det rättsliga skyddet för totalförsvaret vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom behöver stärkas. Utredningens uppfattning är att ett ökat skydd bäst åstadkoms genom att en ny lag med krav på förvärvstillstånd vid förvärv av fast egendom införs. Genom den nya lagen ska staten kunna granska och vid behov hindra förvärv av fast egendom som kan skada totalförsvaret.

Vid utformningen av en ny förvärvslag uppkommer en rad frågor. En grundläggande fråga är hur lagens tillämpningsområde ska utformas. Lagen måste fånga upp överlåtelser och upplåtelser av fast egendom som kan utgöra risker för totalförsvaret, samtidigt som intresset av en välfungerande fastighetsmarknad och ett öppet investeringsklimat måste beaktas. Viktiga utgångspunkter för utredningens arbete är att lagen ska vara modern, effektiv och svår att kringgå. Den ska även vara rättssäker och förutsebar för enskilda samt möjliggöra en snabb hantering.

En given utgångspunkt är också att en ny lag ska vara förenlig med regeringsformen, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

I det följande redogör utredningen för sina överväganden och förslag i fråga om lagens tillämpningsområde och förfarandet i ärenden om förvärvstillstånd. En ny lag behöver också innehålla

bestämmelser om bland annat på vilka grunder ett förvärvstillstånd kan nekas, rättsverkan av ett avslag, sanktioner och överklagande.

Remissynpunkter som lämnats på Totalförsvarskommitténs förslag har beaktats i den utsträckning de bedömts relevanta för den nya lagen. Utredningen har vidare strävat efter att samordna sina förslag med förslagen som lämnas i betänkandena *Vem äger fastigheten* (SOU 2023:55) om införande av en ny hyresförvärvslag, *Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister* (SOU 2024:7) om införande av ändringar i säkerhetsskyddslagen (2018:585) samt *Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner* (SOU 2024:38) om införande av två nya lagar om statlig respektive kommunal förköpsrätt.

6.2 Lagens tillämpningsområde

6.2.1 Förvärv av fast egendom

Förslag: Lagen ska vara tillämplig på förvärv av fast egendom i Sverige.

Lagen ska även omfatta förvärv av andel i fastighet, om förvärven inte tidigare är ägare av en andel i fastigheten.

Kontrollsystemet bör omfatta all fast egendom

När det gäller vilken fast egendom som ska omfattas av den nya lagen anges i utredningens direktiv att en utökad statlig kontroll ska avse fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret. I direktiven talas det också om fast egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. Utredningen uppfattar att uttrycken väsentlig betydelse och väsentligt intresse används synonymt i direktiven och att någon skillnad i sak inte är avsedd.

Det anges inte närmare i direktiven vad som avses med uttrycket ”fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret”. Någon rättslig eller allmänt vedertagen definition av begreppet finns inte. Utredningen utgår emellertid från att det rör sig om fastigheter där det utifrån ett totalförsvarsperspektiv finns ett tydligt behov av att utöva en kontroll över ägandet och användningen av egendomen.

Så är i allmänhet fallet om fastigheten direkt eller indirekt fyller en viktig funktion för totalförsvaret.

Som tidigare beskrivits består totalförsvaret av ett stort antal militära och civila verksamheter. Dessa verksamheter är på olika sätt och i varierande omfattning beroende av fast egendom i och utom den egna verksamheten för att kunna lösa sina uppgifter. Utredningen har i avsnitt 3.2 redogjort för olika sammanhang där fast egendom pekas ut som viktig för totalförsvaret. Det rör sig bland annat om fastigheter som på grund av sitt geografiska läge är viktiga för försvaret av Sverige och fastigheter på vilka totalförsvarsviktig verksamhet bedrivs eller kritisk infrastruktur är belägen. Det kan även vara fråga om fastigheter som är belägna i direkt anslutning till eller i närheten av sådana fastigheter. Fastigheter av det aktuella slaget är ibland utpekade som riksintressen för det militära eller det civila försvaret eller är föremål för uttag för totalförsvarets behov. De kan även kännetecknas av att till exempel skyddsobjekt eller säkerhetskänslig verksamhet finns på respektive i närheten av fastigheten. Utredningens bedömning är att fast egendom av det slag som nämns i redogörelsen kan vara av väsentlig betydelse för totalförsvaret.

Eftersom totalförsvaret omfattar hela samhället och dess behov förändras med omvärldsutvecklingen, låter det sig enligt utredningen inte göras att i lag ange samtliga fastigheter som vid var tid är av väsentlig betydelse för totalförsvaret. I den utsträckning det går att identifiera sådan egendom lär det, som också Totalförsvarskommittén konstaterade, beträffande flertalet områden, enskilda fastigheter, byggnader och andra anläggningar inte heller vara möjligt att i lag peka ut egendomen utan att samtidigt röja känsliga förhållanden som omfattas av sekretess. Vidare är det förenat med svårigheter att använda begrepp som exempelvis ”hamn” och ”flygplats” i en ny förvärvslag, eftersom de inte har ett direkt samband med begreppet fast egendom. Hamnar och flygplatser är begrepp som snarare används när man talar om infrastruktur av olika slag. Det framstår inte som lämpligt att använda sådana begrepp inom ramen för ett nytt kontrollsystem som ska ha sin utgångspunkt i fast egendom.

Mot den nu angivna bakgrunden anser utredningen att det varken framstår som ändamålsenligt eller lämpligt att låta tillämpningsområdet för den nya lagen omfatta vissa i lagen utpekade fastigheter. Lagens tillämpningsområde bör i stället, i likhet med vad som gällde

enligt lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m., vara samtliga fastigheter i landet. En sådan lösning har den uppenbara fördelen att all fast egendom som vid var tid är av väsentlig betydelse för totalförsvaret omfattas av lagen. På så sätt slipper man svåra frågor om lagens tillämpningsområde som annars kan uppkomma, och det blir enkelt för en förvärvare att få kunskap om lagens omfattning. En sådan reglering bidrar således till enkelhet. Det finns också fördelar med att inte i lagen närmare behöva ange vilka områden, fastigheter, byggnader eller andra anläggningar det rör sig om, eftersom det även på ett allmänt plan kan vara känsliga uppgifter.

Utredningen föreslår därför att den nya lagen ska omfatta all fast egendom i Sverige. Det blir därmed inte heller aktuellt att i fastighetsregistret särskilt ange om en viss fastighet faller inom lagens tillämpningsområde.

Särskilt om förvärv av ett visst område av eller andel i en fastighet

För att skyddet för totalförsvaret ska bli så heltäckande som möjligt bör lagen vara tillämplig på inte bara förvärv av hela fastigheter (så kallade registerfastigheter) utan även förvärv av ett visst område av eller andel i en fastighet.

Förvärv av område av en fastighet som sker genom köp, byte eller gåva är giltigt endast om fastighetsbildning sker i överensstämmelse med köpet, bytet eller gåvan genom förrättning, som ska sökas senast sex månader efter den dag då köpehandlingen upprättades (se 4 kap. 7, 28 och 29 §§ jordabalken). Fastighetsbildning kan ske i form av exempelvis fastighetsreglering eller avstyckning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988).

Förvärv av en andel i en fastighet utan villkor om att andelen ska brytas ut genom fastighetsbildning, resulterar i att fastigheten innehas med samäganderätt (jfr 4 kap. 8 § jordabalken). Utredningen har övervägt om det bör ställas upp ett krav på att förvärv av andel i en fastighet ska nå upp till en viss kvalifikation för att förvärvet ska vara tillståndspliktigt. Utredningen ansluter sig här till den bedömning som Totalförsvarskommittén gjorde, vilken var att skada för totalförsvarets intressen kan uppstå redan vid ägande av en mindre andel i en fastighet. Detta eftersom ägandet möjliggör

rättmätigt utnyttjande av fastigheten, vilket skulle kunna utnyttjas på ett för totalförsvaret negativt sätt. En delägare i en fastighet kan också försvåra förvaltningen av fastigheten på ett sätt som kan riskera att inverka negativt på totalförsvarets intressen.[1] Ett kvalifikationskrav bör därför inte införas, utan lagen bör vara tillämplig på samtliga andelsförvärv.

Förvärv som innebär att förvärvaren utökar ett redan befintligt innehav av en fastighet bör dock inte vara tillståndspliktigt. Detta eftersom sådana förvärv typiskt sett inte innebär någon risk från ett totalförsvarsperspektiv.

Vilka slags förvärv bör omfattas?

När det gäller vilka förvärv som ska omfattas av den nya lagen bör sättet på vilket äganderätten till den fasta egendomen förvärvas inte vara avgörande för om förvärvet ska vara tillståndspliktigt. Därmed bör exempelvis såväl köp, byte och gåva av fast egendom omfattas, liksom förvärv av fast egendom som sker inom ramen för en fastighetsbildningsförrättning enligt fastighetsbildningslagen. Även associationsrättsliga förvärv genom tillskott till bolag eller förening, utdelning eller skifte från bolag, förening eller stiftelse, fusion samt delning enligt aktiebolagslagen bör falla inom lagens tillämpningsområde. Förvärv genom absorption av helägt dotterbolag eller dotterförening bör dock inte vara tillståndspliktigt, eftersom förvärvaren i ett sådant fall redan kontrollerar dotterassociationens tillgångar.[2] Vidare bör förvärv som sker genom utdelning i konkurs och utskiftning i likvidation omfattas av lagen. Detsamma gäller förvärv som sker genom inrop vid offentlig auktion enligt lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt.

I avsnitt 6.3.2 återkommer utredningen till vissa förvärv av bland annat familjerättslig natur som bör vara undantagna från kravet på förvärvstillstånd.

[1] Se SOU 2019:34 s. 214.
[2] Förvärv som sker genom absorption av helägt dotterbolag eller dotterförening behandlas närmare i avsnitt 6.3.2.

6.2.2 Vissa upplåtelser av fast egendom

Förslag: Lagen ska vara tillämplig även på förvärv av tomträtt, jordbruksarrende, bostadsarrende, anläggningsarrende och lägenhetsarrende.

Utredningen ska enligt sina direktiv överväga om statlig kontroll bör införas även vid upplåtelser av fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret.

Med upplåtelse innebär att den som innehar fast egendom låter någon annan nyttja egendomen. Nyttjanderätten kan avse hela eller delar av en fastighet eller till exempel en bostad på fastigheten. Eftersom en upplåtelse innebär att kontrollen över egendomen lämnas över till någon annan kan riskerna för totalförsvarets intressen vara lika påtagliga vid upplåtelser som vid överlåtelser av fast egendom. Detta kan framför allt vara fallet när en upplåtelse gäller för obestämd eller längre tid och nyttjanderättshavarens ställning är tryggad på ett mera kvalificerat sätt. Typexempel på sådana upplåtelser är avtal om tomträtt och arrende.

Allmänt om tomträtt

Upplåtelse av tomträtt regleras i 13 kap. jordabalken. Där framgår att tomträtt får upplåtas i en fastighet som tillhör staten eller en kommun eller som annars är i allmän ägo. Om regeringen för ett särskilt fall medger det, får tomträtt upplåtas även i en fastighet som tillhör en stiftelse. Ett avtal om upplåtelse av tomträtt ska vara skriftligt. Tomträtten upplåts på obestämd tid mot en årlig avgift och upphör att gälla först efter uppsägning. Tomträttshavaren får själv inte säga upp tomträttsavtalet, men kan i stället fritt överlåta tomträtten. Fastighetsägaren får säga upp avtalet endast vid utgången av bestämda tidsperioder. Den första perioden ska uppgå till minst sextio år och de därpå följande perioderna till minst fyrtio år. Upplåts tomträtt väsentligen för annat ändamål än bostadsbebyggelse får överenskommelse träffas om kortare tidsperioder, dock inte kortare än tjugo år. Uppsägning får ske endast om det är av vikt för fastighetsägaren att fastigheten används för bebyggelse av annan art eller på annat sätt än tidigare. En upplåtelse av tomträtt innefattar

överlåtelse av de byggnader och andra fastighetstillbehör som finns på fastigheten. Dessa kommer därefter att utgöra tillbehör till tomträtten. Om fastighetsägaren utnyttjar sin uppsägningsrätt, är denne i princip skyldig att lösa byggnader och annat som utgör tillbehör till tomträtten.

Allmänt om arrende

Arrende regleras huvudsakligen i 8–11 kap. jordabalken. En upplåtelse räknas som arrende om parterna har ingått ett avtal om upplåtelse av jord, arrendatorn har rätt att nyttja jorden, arrendatorn enligt avtalet ska ersätta jordägaren för upplåtelsen och arrendatorn har egen besittning till arrendestället. Om avtalet gäller jordbruksarrende, bostadsarrende eller anläggningsarrende ska det dessutom finnas ett skriftligt avtal.

Där finns fyra typer av arrende – jordbruksarrende, bostadsarrende, anläggningsarrende och lägenhetsarrende. Vilken typ av arrende det är fråga om bestäms av hur arrendestället ska användas enligt avtalet.

Jordbruksarrende är en upplåtelse av jord som ska brukas av arrendatorn. Det kan röra sig om jordbruksmark, åkermark eller betesmark. Jordbruksarrenden delas in i två olika kategorier: gårdsarrende och sidoarrende. Innefattar arrendet en bostad för arrendatorn är det fråga om ett gårdsarrende. I annat fall är det ett sidoarrende. Avtal om jordbruksarrende ska träffas för viss tid och gäller minst fem år om fråga är om ett gårdsarrende. Arrendatorn är skyddad genom regler om uppsägning samt genom besittningsskyddsregler, som innebär att arrendatorn under vissa förutsättningar har rätt till förlängning av arrendet.

Bostadsarrende är en upplåtelse av jord som inte är jordbruksarrende, med rätt för arrendatorn att uppföra eller behålla ett hus på arrendestället. Syftet med upplåtelsen ska vara att arrendatorn ska använda huset som bostad. Oftast handlar det om ett fritidshus, men det kan också vara ett hus för permanentboende. Avtal om bostadsarrende ska träffas för viss tid om minst fem år eller för arrendatorns livstid. Bostadsarrendatorn är på liknande sätt som jordbruksarrendatorn skyddad genom regler om uppsägning och har ett starkt besittningsskydd.

Anläggningsarrende är en upplåtelse av jord som inte är jordbruksarrende, med rätt för arrendatorn att uppföra eller behålla en byggnad på arrendestället. Syftet med byggnaden ska vara att den ska användas i förvärvsverksamhet. Det kan exempelvis handla om en kiosk, en bensinmack, ett vindkraftverk eller en mobilmast. Avtal om anläggningsarrende ska träffas för viss tid om minst ett år och gäller, om annat inte avtalats, i fem år. Anläggningsarrendatorn kan till skillnad från jordbruks- och bostadsarrendatorn inte kräva förlängning av avtalet. Huvudregeln är att denne i stället får ersättning om förlängning vägras eller om jordägaren ställer oskäliga krav för förlängning.

Lägenhetsarrende är alla sådana arrenden som inte tillhör någon av de andra tre arrendeformerna. Arrendestället kan bestå av enbart mark eller mark på vilken på vilken det finns byggnader som inte kan betraktas som bostäder och som inte heller används i arrendatorns förvärvsverksamhet. Det kan vara fråga om till exempel en kajplats, en parkeringsplats, en kolonilott, en jaktstuga eller ett klubbhus. En lägenhetsarrendator har en svagare ställning än andra arrendatorer. Denne kan inte utan vidare överlåta arrenderätten och har inte heller ett lika starkt besittningsskydd som vid jordbruks-, bostads- och anläggningsarrende. Om arrendetiden inte är bestämd i avtalet, upphör avtalet att gälla på den fardag som inträffar närmast efter sex månader från uppsägningen.[3]

En arrenderätt kan i princip överlåtas och även övergå till annan genom bodelning, arv eller testamente eller genom exekutiv försäljning eller i arrendatorns konkurs. Om jordbruksarrende, bostadsarrende eller lägenhetsarrende är upplåtet för arrendatorns livstid, har vid dennes död hans eller hennes make eller maka rätt att inträda som arrendator under sin livstid, om äktenskapet ingåtts innan avtalet träffades.

Den nya förvärvslagen ska vara tillämplig på förvärv av tomträtt och arrende

I den tidigare lagstiftningen om utländska förvärv av fast egendom var förvärv av tomträtt och bostadsarrende som upplåtits för fritidsändamål tillståndspliktigt. Det var i samband med att reglerna om

[3] Fardag kallas den då ett arrendeavtal upphör att gälla. Om inget annat avtalats är fardagen den 14 mars enligt 8 kap. 4 § tredje stycket jordabalken.

utländska förvärv av fritidsbostäder skärptes år 1975 som kravet på förvärvstillstånd kom att utvidgas till att omfatta angivna nyttjanderätter. I propositionen som föregick lagändringarna uttalades att förvärv av rätt till bostadsarrende för fritidsändamål kunde framstå som ett fullt godtagbart arrangemang för en utländsk spekulant som inte ansåg sig kunna räkna med att få tillstånd till att köpa fastigheten i fråga, och att sådana upplåtelser kunde utgöra ett led i försök att kringgå tillståndskravet. Starka skäl ansågs därmed tala för att utländsk medborgares rätt att träffa avtal om bostadsarrende skulle underkastas tillståndstvång när avtalet avsåg fritidshus. I fråga om tomträtt uttalades att det med hänsyn till tomträttsinstitutets karaktär var naturligt att likställa tomträttsupplåtelse samt överlåtelse av sådan rätt med förvärv av fast egendom.[4]

Utredningen konstaterar att behovet av att förebygga skada för totalförsvarets intressen som utgångspunkt är detsamma vid upplåtelse av tomträtt och överlåtelse av sådan rätt som vid förvärv av fast egendom. Den nya förvärvslagen bör därför omfatta förvärv av tomträtt. Med förvärv avses här förvärv som sker vid såväl upplåtelse som överlåtelse av tomträtt.

Också utländska förvärv av arrenden kan innebära risker ur ett totalförsvarsperspektiv, i och med att arrendatorn ofta har en långvarigt och tryggad besittningsrätt till arrendestället. Utredningen ser en risk för att framför allt bostadsarrenden och anläggningsarrenden skulle kunna användas för att kringgå en statlig kontroll av utländska förvärv av fast egendom. Att jordbruksarrenden och lägenhetsarrenden skulle förvärvas i ett sådant syfte ser utredningen som mindre sannolikt. Utredningen anser dock att det inte kan uteslutas. Beaktat de skyddsintressen som den statliga kontrollen av utländska fastighetsförvärv ska trygga har utredningen kommit till slutsatsen att lagen bör vara tillämplig på förvärv av såväl bostads- och anläggningsarrende som jordbruks- och lägenhetsarrende. Även här avses förvärv som sker vid såväl upplåtelse som överlåtelse av arrende.

[4] Prop. 1975:65 s. 15 och 17.

Andra upplåtelser av fast egendom bör inte omfattas av lagen

Det finns även andra sätt att upplåta fast egendom än genom tomträtt och arrende. Gemensamma bestämmelser om nyttjanderätt finns i 7 kap. jordabalken. En mycket vanlig form av upplåtelse är hyra, som regleras särskilt i 12 kap. jordabalken. Det finns också bestämmelser om upplåtelse av servitut i 14 kap. jordabalken. Upplåtelse av lägenhet kan även ske med bostadsrätt enligt bestämmelser i bostadsrättslagen (1991:614) eller med kooperativ hyresrätt enligt lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt. Nyttjanderätt till fast egendom kan i övrigt även avse andra former av nyttjanden.

Det står klart att totalförsvaret kan utsättas för risker även vid upplåtelser av nu nämnt slag. Som exempel på en riskfylld situation kan nämnas uthyrning av en byggnad som är belägen inom eller i närheten av exempelvis ett skyddsobjekt eller en totalförsvarsviktig verksamhet. Om en sådan upplåtelse sker i en säkerhetskänslig verksamhet kan den omfattas av säkerhetsskyddslagens regler om krav på särskild säkerhetsskyddsbedömning, lämplighetsprövning och samråd inför förfaranden som kräver säkerhetsskyddsavtal.[5] Det är dock inte alla potentiellt riskfyllda upplåtelser som faller inom säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde.

Utredningen bedömer att det vid sidan av säkerhetsskyddslagen kan finnas behov av regler som tillgodoser totalförsvarets intressen vid hyra och andra former av nyttjanderättsupplåtelser än tomträtt och arrende. Det låter sig dock inte göras att fånga in alla typer av nyttjanderättsupplåtelser i en förvärvslag av det slag som nu övervägs, som tar sikte på fastigheter. En sådan reglering skulle för att vara ändamålsenlig behöva omfatta såväl upplåtelser som typiskt sett inte är att jämställa med förvärv av fast egendom som upplåtelser av byggnad på ofri grund. Utredningen har inte funnit ett lämpligt sätt att avgränsa tillämpningsområdet för den förstnämnda sortens upplåtelser. Vidare faller det utanför utredningens uppdrag att överväga statlig kontroll vid upplåtelser av byggnad på ofri grund, som utgör lös egendom. Det kan också hävdas att en så omfattande reglering skulle riskera att få negativa effekter för hyres- och bostadsrättsmarknaden och därmed inte stå i proportion till ändamålet med regleringen. Mot bakgrund av det anförda har utredningen landat i att lagen endast bör vara tillämplig på förvärv som sker genom

[5] Se 4 kap. 7–12 §§ säkerhetsskyddslagen.

upplåtelse eller överlåtelse av tomträtt och sådana arrenden som behandlats ovan. Andra upplåtelser av fast egendom bör inte vara tillståndspliktiga.

I sammanhanget kan noteras att en särskild utredare har fått i uppdrag att bland annat föreslå en ordning för hur en statlig myndighet ska kunna ingripa i avtalsförhållanden och andra pågående förfaranden som av säkerhetsskäl behöver avslutas eller på annat sätt förändras. Utredaren ska i första hand överväga om säkerhetsskyddslagens regler skulle kunna utvidgas, men är fri att föreslå en annan ordning om det bedöms lämpligt. Uppdraget ska redovisas senast den 29 november 2024.[6]

6.2.3 Vissa förvärv av aktier och andelar

Förslag: Lagen ska 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.

Vid bedömningen av om ett bestämmande inflytande uppkommer genom förvärvet ska röster som en närstående till förvärvaren eller någon i dennes ägarstruktur direkt eller indirekt förfogar över i bolaget eller föreningen räknas med.

I dag är det vanligt, framför allt i kommersiella förhållanden, att fastighetstransaktioner sker genom överlåtelser av aktier eller andelar i juridiska personer som äger fast egendom, i stället för att egendomen överlåts direkt. Förvärvaren får då kontroll över egendomen utan det sker en förändring av ägandet av den eller de ifrågavarande fastigheterna i jordabalkens mening. För att den nya lagen ska uppnå sitt syfte är det viktigt att även indirekta förvärv av det här slaget kan granskas och vid behov förhindras. Frågan är hur tillämpningsområdet för indirekta fastighetsförvärv ska utformas.

Utredningen ser det inte som ett alternativ att kontrollera alla förvärv av aktier eller andelar i juridiska personer som äger fast egendom. En sådan reglering skulle visserligen fånga upp samtliga

[6] Utredningen om förbättrade möjligheter att skydda Sveriges säkerhet (Ju 2023:23), dir. 2023:152.

indirekta förvärv som kan medföra risker för totalförsvaret, men skulle också omfatta betydligt fler förvärv än vad som är motiverat sett till kontrollens syfte. Detta vore inte proportionerligt. Det finns också en risk att det i praktiken skulle bli fråga om en kontroll av förvärv av verksamheter snarare än av fast egendom, vilket inte vore förenligt med utredningens uppdrag enligt direktiven. Tillämpningsområdet bör därför avgränsas så att de i sammanhanget relevanta indirekta förvärven omfattas.

Utredningens bedömning är att behovet av kontroll tydligast gör sig gällande i fall där det indirekta förvärvet är tänkt att ersätta ett direkt förvärv av en eller flera fastigheter. Sådana indirekta förvärv är i dag vanligt förekommande och sker ofta genom så kallade paketerade fastighetstransaktioner.

En paketerad fastighetstransaktion går typiskt sett till så att den fastighet som ska avyttras först förs över till ett av säljaren ägt aktiebolag. Det vanligaste är att paketeringsbolaget är ett nybildat privat aktiebolag som inte tidigare har bedrivit någon verksamhet och vars enda tillgång utgörs av den ifrågavarande fastigheten. Paketeringsassociationen kan även vara en ekonomisk förening. Det kan också vara så att fastigheten redan ägs av ett paketeringsbolag eller förening för att den har förvärvats på det sättet i ett tidigare skede. När fastigheten förts över till paketeringsassociationen avyttras andelarna i associationen till en extern köpare. Andelsförsäljningen ersätter således en direkt avyttring av fastigheten enligt jordabalken. Förfarandet bedöms ofta vara skattemässigt fördelaktigt och har av det skälet med tiden kommit att bli det dominerande sättet att avyttra kommersiella fastigheter.

Utredningens bedömning är att den nya lagen för att vara effektivt bör vara tillämplig på indirekta förvärv av fast egendom som sker genom att fastigheter paketeras och avyttras på ovan beskrivet sätt. En svårighet med att konstruera en kontroll som tar sikte på sådana förvärv är att det i dag saknas en rättslig definition av vad som ska anses utgöra en paketeringsassociation. Kännetecknande för många av dessa bolag och föreningar är emellertid, som redan nämnts, att deras tillgångar består av den eller de fastigheter som ska överlåtas. Ett sätt att ringa in de relevanta förvärven är att ta fasta på detta, och utforma lagen så att den i första hand omfattar förvärv av juridiska personer som enbart äger fast egendom. För att tillämpningsområdet inte ska bli för snävt och utesluta sådana

paketeringsassociationer som även äger viss lös egendom, exempelvis inredning som hör till den fasta egendomen, bör lagen konstrueras så att den är tillämplig på förvärv av juridiska personer vars tillgångar *i allt väsentligt* utgörs av fast egendom. En juridisk person som äger såväl fast som lös egendom bör anses i allt väsentligt äga fast egendom, om den lösa egendomen klart är av underordnad betydelse i sammanhanget.

När det gäller kontrollens närmare utformning anser utredningen att det inte bör ha någon avgörande betydelse vilket slags juridisk person som äger den eller de fastigheter som är det egentliga föremålet för överlåtelsen. Paketerade fastighetstransaktioner innebär vanligtvis att den fasta egendom tillförs ett privat aktiebolag, som sedan avyttras. Behovet av kontroll gör sig dock lika starkt gällande i fall där andra juridiska personer än privata aktiebolag förvärvas i syfte att överta fast egendom som ägs av associationen i fråga. Samtliga associationsformer i vilka det är möjligt att förvärva aktier eller andelar för att på så vis få ett inflytande över associationen, bör därför som utgångspunkt omfattas av kontrollsystemet.

När det sedan gäller vilken grad av kontroll som bör krävas för att förvärvet ska vara tillståndspliktigt gör utredningen följande överväganden. Det finns inte tillräckliga skäl att begränsa regleringen till att endast gälla fall där förvärvet avser samtliga andelar i paketeringsbolaget. Avgörande för om ett förvärv ska vara underkastat kontroll, bör enligt utredningen i stället vara om förvärvaren genom förvärvet får ett bestämmande inflytande över den juridiska personen som äger fast egendom. Genom en sådan avgränsning blir typiska transaktioner med paketerade fastigheter och andra i sammanhanget jämförbara indirekta förvärv av fast egendom föremål för kontroll, medan förvärv som i realiteten inte är att jämställa med ett direkt förvärv av en eller flera fastigheter faller utanför tillämpningsområdet.

Vad som utgör ett bestämmande inflytande över en juridisk person behandlas i avsnitt 6.3.1. Som framgår där kan ett bestämmande inflytande typiskt sett utövas när någon direkt eller indirekt innehar mer än hälften av rösterna för samtliga andelar i den juridiska personen. Ett bestämmande inflytande kan även uppkomma på andra sätt, till exempel genom avtal som ger förvärvaren möjlighet att utse eller avsätta styrelseledamöter i viss utsträckning eller företräda den juridiska personen. Ett annat exempel på ett bestämmande inflytande

är om en förvärvare som trots att den inte har mer än hälften av rösterna för samtliga andelar i den juridiska personen kan förväntas få bestämma över denna på grund av föreskrift i den juridiska personens bolagsordning, bolagsavtal eller därmed jämförbara stadgar. Vid bedömningen av om ett förvärv medför ett bestämmande inflytande kan hänsyn behöva tas till om förvärvaren tillsammans med en eller flera närstående genom förvärvet kommer att utöva kontroll över den juridiska personen.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att lagen ska vara tillämpligt på förvärv av aktier eller andelar i privata aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och ideella föreningar vars tillgångar i allt väsentligt utgörs av fast egendom, om förvärvaren genom förvärvet får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen. Vid bedömningen av om ett bestämmande inflytande uppkommer genom förvärvet ska röster som en make, registrerad partner, sambo, förälder eller barn till förvärvaren eller någon i dennes ägarstruktur direkt eller indirekt förfogar över i bolaget eller föreningen räknas med. Närståendekretsen har utformats mot bakgrund av regleringen i 8 § lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

Förvärv av publika aktiebolag lär mycket sällan vara av det slaget att förvärvet är att jämställa med ett direkt förvärv av en eller flera fastigheter. Detta gäller oavsett om bolaget är noterat eller onoterat. Utredningen har därför landat i att förvärv av sådana bolag bör vara undantaga från tillämpningsområdet.

6.2.4 Förvärv som görs från det allmänna

Bedömning: Förvärv som görs från det allmänna bör inte undantas från tillämpningsområdet.

En särskild fråga är om förvärv som sker från staten, kommuner och regioner bör undantas från lagens tillämpningsområde. Det kan hävdas att statlig kontroll inte är nödvändigt i dessa fall, eftersom totalförsvarets intressen ska beaktas av det allmänna i den egna verksamheten.[7]

[7] För statliga myndigheters del framgår detta uttryckligen av 10 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

För statliga myndigheter under regeringen finns särskilda bestämmelser som ska tillämpas vid upplåtelse och avyttring av fast egendom. Av förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. framgår att det endast är vissa av regeringen utpekade så kallade fastighetsförvaltande myndigheter som får ansvara för förvärv, upplåtelse, drift och underhåll samt avyttring av fast egendom för statens räkning. I sammanhanget avses med fast egendom även tomträtt. Vid avyttring av fastigheter gäller bestämmelserna i förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. Enligt förordningen får vissa fastighetsförvaltande myndigheter besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar inom eller utom landet om egendomens värde inte överstiger vissa i förordningen angivna belopp. Som en allmän förutsättning för att fast egendom ska få säljas gäller att egendomen inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och att det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten. Som exempel på särskilda skäl nämns i förordningen hänsynen till totalförsvaret. När en försäljning aktualiseras ska den fastighetsförvaltande myndigheten samråda med en annan statlig myndighet om det med hänsyn till egendomens läge eller beskaffenhet eller av andra skäl bedöms troligt att den myndigheten kan behöva egendomen eller att egendomen behövs för intressen som den myndigheten ska bevaka. Om myndigheterna efter samråd inte är ense, ska ärendet överlämnas till regeringen för prövning.

Utredningen bedömer att behovet av en särskild statlig kontroll inte är lika stort när en fastighetsförvaltande myndighet avyttrar fast egendom, som när fastighetsägaren är en enskild kommun eller region. Detta på grund av det ovan redovisade regelverket. Enligt utredningen går det dock inte att med utgångspunkt i befintlig lagstiftning dra slutsatsen att totalförsvarets intressen beaktas på ett tillfredsställande sätt i samtliga fall när en fastighetsförvaltande myndighet, kommun eller region upplåter eller avyttrar fast egendom. Utredningen har därför kommit fram till att förvärv som sker från det allmänna inte bör undantas från lagens tillämpningsområde.

6.3 Krav på förvärvstillstånd

Förslag: Förvärvstillstånd ska krävas om förvärvaren är

- en fysisk person med medborgarskap endast i en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),
- en fysisk person som saknar medborgarskap, vars medborgarskap är okänt eller vars medborgarskap inte har verifierats på ett tillförlitligt sätt,
- en stat utanför EES eller en juridisk person med säte i en sådan stat, samt
- en juridisk person med säte i en stat inom EES, om en aktör som avses ovan direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen.

6.3.1 Förvärvare som omfattas av krav på förvärvstillstånd

Förvärv som görs av stater utanför EES samt av fysiska och juridiska personer med medborgarskap respektive säte i sådana stater ska kunna granskas

Den lag som utredningen överväger ska syfta till att stärka skyddet för totalförsvaret genom att möjliggöra granskning av och ytterst förbud mot förvärv av fast egendom som riskerar att skada totalförsvaret. I likhet med vad som historiskt bedömts vara fallet gör sig behovet av statlig kontroll i den form som utredningen tänker sig i dag tydligast gällande vid utländska förvärv av svenska fastigheter. Det är med andra ord yttre hot mot landet, det vill säga hot från främmande makt, som ska motverkas genom ett nytt kontrollsystem. Hotbilden mot Sverige i dag ser i och för sig annorlunda ut än under exempelvis kalla krigets dagar. De antagonistiska hoten kan vara av många olika slag och ha ursprung i vitt skilda intressen. Utredningen har dock inte tagit del av information som talar för att inhemska fastighetsförvärv typiskt sett skulle vara förenade med risker ur ett totalförsvarsperspektiv, annat än då det finns skäl att misstänka att ett svenskt rättssubjekt agerar på en utländsk aktörs vägnar. Det nu sagda talar enligt utredningens mening med styrka

för att den nya lagen som utgångspunkt ska tillämpas på utländska förvärv av fast egendom. Frågan är vilka utländska aktörer som ska vara underkastade kravet på förvärvstillstånd.

Förvärvarkretsen ska i första hand omfatta stater utanför EES och rättssubjekt från sådana stater

1982 års lag om utländska förvärv av fast egendom innebar som tidigare nämnts att vissa särskilt angivna rättssubjekt, i lagen benämnda kontrollsubjekt, som huvudregel fick förvärva fast egendom här i landet endast efter särskilt tillstånd. Vilka förvärvare som var kontrollsubjekt bestämdes genom en hänvisning till den numera upphävda lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. Med kontrollsubjekt avsågs enligt den sistnämnda lagen i första hand utländska medborgare och andra utländska rättssubjekt. Det gjordes ingen åtskillnad i lagen mellan nationaliteter, utan samtliga utländska fysiska och juridiska personer omfattades av tillståndsplikten.

Sedan upphävandet av 1982 års förvärvslag år 1992 har Sveriges relationer till flera av länderna i vårt närområde förändrats i grunden. Sverige är i dag medlem i EU och har starka gemensamma intressen med övriga medlemsstater som sträcker sig över flera områden och som bottnar i EU-fördragen, inklusive på det säkerhetspolitiska området. De nära relationer som finns mellan EU:s medlemsstater har i och med avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) i flera avseenden utsträckts till att även omfatta Island, Liechtenstein och Norge. Mot bakgrund av EU- och EES-samarbetenas särskilda betydelse för Sverige – och det som framförs i avsnitt 5.1 om främmande makts skadehotande aktiviteter mot riket – gör utredningen bedömningen 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. Liknande lagstiftning finns som tidigare nämnts redan på plats i Finland sedan ett par år tillbaka.

En förvärvslag som tar sikte på stater utanför EES kommer visserligen att innebära att rättssubjekt från länder som Sverige har goda förbindelser och samarbeten med, bland annat i handels- och försvarsfrågor, kommer att omfattas av kravet på förvärvstillstånd.

Detta även om behovet av statlig kontroll i förhållande till förvärvare från dessa länder i verkligheten är litet. I själva verket är det för närvarande endast ett fåtal länder som utgör ett säkerhetspolitiskt hot mot Sverige. Utredningen ser dock denna följd som oundviklig. Utformningen av en förvärvslag av det slag som nu övervägs måste med nödvändighet ske utifrån typiska riskscenarier. Det låter sig därför inte göras att konstruera kretsen av tillståndspliktiga aktörer så att den endast inkluderar vissa utpekade stater utanför EES. Exempelvis skulle en lista över berörda länder snabbt kunna bli inaktuell, eftersom det säkerhetspolitiska läget förändras över tid. Det skulle då krävas ett ställningstagande från politiska organ så snart ett land skulle behöva läggas till på listan, eller tas bort om förhållandena ändras i positiv riktning. En sådan reglering framstår som alltför stelbent. Det kan också ifrågasättas om en förvärvslag som pekar ut vissa länder på detta sätt skulle vara förenlig med den EU-rättsliga principen om icke-diskriminering.[8] Utredningen bedömer därför att en generell reglering inriktad på stater utanför EES är att föredra.

Förvärvarkretsen ska som utgångspunkt inte omfatta stater inom EES och rättssubjekt från sådana stater

Även om det framstår som mindre sannolikt kan det inte uteslutas att förvärv som görs av utländska rättssubjekt inom EES kan innebära risker ur ett totalförsvarsperspektiv. Av det skälet har utredningen övervägt om lagen även bör omfatta förvärvare från denna grupp. Det har dock inte framkommit att det finns ett generellt behov av statlig kontroll vid sådana fastighetsförvärv. En sådan ordning skulle dessutom innebära påtagliga konsekvenser för den svenska fastighetsmarknaden utan att stå i proportion till behovet av kontroll. Utredningen har därför landat i att lagen som utgångspunkt inte bör vara tillämplig på förvärv som görs av stater inom EES och rättssubjekt från sådana stater.

[8] Förvärvslagens förenlighet med EU-rätten behandlas närmare i avsnitt 10.9.4.

Såväl fysiska personer som juridiska personer ska ingå i förvärvarkretsen

När det gäller frågan vilka aktörers förvärv av fast egendom som bör vara föremål för statlig kontroll, är det utredningens uppfattning att förvärvarkretsen bör vara så bred som möjligt. Både fysiska personer med medborgarskap i en stat utanför EES och juridiska personer med säte i en sådan stat bör kunna granskas. Även när förvärvaren är en stat utanför detta område bör granskning givetvis kunna ske.

En särskild fråga är hur fysiska personer som är medborgare i både en stat inom EES, exempelvis Sverige, och en stat utanför detta område ska behandlas i tillståndssammanhang. Sådana individer skulle kunna användas av främmande makt i syfte att kringgå tillståndsplikten.

En i sammanhanget relevant omständighet är att det i vissa EU-medlemsstater under en längre tid funnits och alltjämt finns så kallade guldpassystem. Systemen innebär i korthet att tredjelandsmedborgare kan förvärva medborgarskap i EU-medlemsstaten i utbyte mot förutbestämda betalningar eller finansiella investeringar, utan att kräva att tredjelandsmedborgaren har någon verklig anknytning till landet.[9]

Ett sätt att motverka att tillståndsplikten kringgås genom utnyttjanden av individer med flera medborgarskap, är att låta lagen vara tillämplig på förvärv som görs av fysiska personer med medborgarskap i både en stat inom EES och en stat utanför detta område. En liknande lösning har valts i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Där definieras en utländsk direktinvestering som en investering som görs av bland annat en fysisk person med medborgarskap i en stat utanför Europeiska unionen. Detta gäller

[9] Fram till nyligen förekom system med guldpass i Bulgarien, Cypern och Malta. I oktober 2020 inledde EU-kommissionen överträdelseförfaranden mot Cypern och Malta med anledning av regelverken. Kommissionens ståndpunkt är att guldpassystemen inte är förenliga med principen om lojalt samarbete (artikel 4.3 i EU-fördraget) eller med begreppet unionsmedborgarskap (artikel 20 i EUF-fördraget) och därför måste upphävas. Cypern upphävde tillfälligt sitt system för guldpass i november 2020, men den rättsliga ramen gäller fortfarande. Bulgarien avskaffade sitt system i april 2022. Malta upphävde tillfälligt sitt system endast för ryska och belarusiska medborgare med anledning av Rysslands krig mot Ukraina. Eftersom Malta fortsatte att använda systemet med guldpass för alla andra medborgare beslutade kommissionen i september 2022 att hänskjuta ärendet till EU-domstolen (mål C-181/23). Se Europeiska revisionsrättens översikt *Kommissionens rapportering av rättsstatsprincipen* (2024) s. 20.

även om personen samtidigt är medborgare i en stat inom unionen.[10] Investeringar som görs av personer med flera medborgarskap kan alltså förbjudas med stöd av lagens bestämmelser. Av förarbetena framgår att konstruktionen har valts för att hindra att granskningssystemet för utländska direktinvesteringar kringgås genom att en EU-medborgare agerar som bulvan för en tillståndspliktig aktör.[11]

Mot en reglering som underkastar fysiska personer med medborgarskap i både en stat inom EES och en stat utanför detta område en tillståndsplikt, talar den särställning som medborgarskapet intar i rättsordningen.

Högsta domstolen har beträffande det svenska medborgarskapet uttalat att det kan sägas representera det formella medlemskapet i det svenska samhället. Det utgör själva grunden för folkstyrelsen. Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen utgår all offentlig makt från folket. Folkstyrelsen bygger på en allmän och lika rösträtt. Medborgarskapet spelar här en avgörande roll, eftersom det utgör den grundläggande förutsättningen för den enskildes rätt att delta i val till riksdagen (jfr 3 kap. 4 § regeringsformen) och därmed för den enskildes möjlighet att påverka hur den offentliga makten ska utövas av de folkvalda. Medborgarskapet är också en förutsättning för sådana offentliga anställningar och uppdrag som utgör de mest påtagliga delarna av statens maktutövning, såsom polis- och domaryrkena. Det är alltså ytterst medborgarna som såväl beslutar som tillämpar samhällets grundläggande formella regler. Som även följer av folkrättsliga principer är medborgarskapet ett rättsligt förhållande mellan den enskilde och den svenska staten. Detta rättsliga förhållande innebär rättigheter och skyldigheter för båda.[12]

På grund av medborgarskapets innebörd och särskilda ställning bör det krävas tungt vägande skäl för att särbehandla svenska medborgare i tillståndssammanhang på den grunden att de även är medborgare i en stat utanför EES. Från ett EU-rättsligt perspektiv bör detsamma gälla EU-medborgare som även är medborgare i en stat utanför EES.[13]

De totalförsvarsintressen som den nya förvärvslagen ska värna utgör ett mycket angeläget samhällsintresse som i och för sig kan

[10] Se 4 § första stycket 1 lagen om granskning av utländska direktinvesteringar och prop. 2022/23:116 s. 187.
[11] Se prop. 2022/23:116 s. 23–27 och 56–61. Se även SOU 2021:87 s. 263–267.
[12] Jfr NJA 2014 s. 323 p. 7.
[13] Hur utredningens förlag förhåller sig till EU-rätten behandlas närmare i avsnitt 10.9.4.

motivera att vissa fysiska personer särbehandlas i tillståndssammanhang. Till skillnad från direktinvesteringsfallen, där en förutsättning för granskning är att investeringen sker i en skyddsvärd verksamhet, kommer skyldigheten att ansöka om förvärvstillstånd dock att gälla vid förvärv av all fast egendom i Sverige, oberoende av om fastigheten som sådan är av väsentlig betydelse för totalförsvaret. Skälen för att underkasta personer med flera medborgarskap en tillståndsplikt i detta fall får anses mindre trängande än skälen som talar för en sådan ordning i direktinvesteringssammanhang. En jämförelse kan här göras med den finska lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv (470/2019). Liksom den förvärvslag som utredningen nu föreslår gäller den finska lagen förvärv av all fast egendom i Finland, med undantag för sådan fast egendom som ligger inom landskapet Ålands territorium, som har särskilda regler.[14] Lagen är tillämplig på förvärv som görs av fysiska personer med medborgarskap i en stat utom EES, men omfattar inte förvärv som görs av individer som är medborgare i både en stat inom och utanför detta område.[15]

En annan omständighet som bör beaktas i sammanhanget är att en förvärvslag som omfattar personer med flera medborgarskap får mer betydande konsekvenser för fastighetsmarknaden, än en tillståndsplikt som träffar personer med medborgarskap endast i en eller flera stater utanför EES. Detta kan i och för sig anses godtagbart, om behovet av kontroll med tillräcklig styrka talar för en sådan reglering.

Sammanfattningsvis finns det alltså skäl som talar både för och emot att utforma kretsen av tillståndspliktiga aktörer så att den omfattar fysiska personer med medborgarskap i både en stat inom EES och en stat utanför detta område. Utredningen har efter en avvägning mellan de intressen som aktualiseras landat i att skälen som talar för en sådan reglering inte överväger skälen som talar mot att underkasta EU- och EES-medborgare en tillståndsplikt. Utred-

[14] När Finland anslöt sig till EES förband sig landet att stegvis slopa de begränsningar som gällde förvärv av fast egendom för medborgare i stater som hör till EU och EES och för de sammanslutningar som har sin hemort i de avsedda staterna. Enligt 126.2 artikeln i fördraget om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet gäller slopandet av begränsningarna dock inte Åland, där begränsningarna fortsättningsvis kunde vara i kraft. Begränsningar gällande förvärv av fast egendom på Åland inbegreps i ett Ålandsprotokoll som bilaga till anslutningsfördraget med EU.

[15] Se 1 § första stycket 1 lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv. och proposition RP 253/2018 rd s. 55 f.

ningen föreslår därför att tillämpningsområdet utformas så att det omfattar individer med medborgarskap endast i en eller flera stater utanför EES. Risken för att den statliga kontrollen av utländska fastighetsförvärv kringgås genom att fysiska personer med medborgarskap i både en stat inom och utanför EES-området agerar som bulvan för en tillståndspliktig aktör, bör enligt utredningen lämpligen motverkas genom att lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden utvidgas till att omfatta kringgåenden av den nya förvärvslagen. Utredningen återkommer till detta i slutet av avsnittet.

Vid en annan avvägning av de relevanta intressena än den som utredningen har gjort ovan, är det ett alternativ att på motsvarande sätt som gjorts i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar låta den nya förvärvslagen omfatta förvärv som görs av fysiska personer med medborgarskap i både en stat inom EES och en stat utanför detta område.[16] Lagtexten skulle då formuleras så att förvärvstillstånd krävs om förvärvaren är en fysisk person med medborgarskap i en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, vilket inkluderar personer som även är medborgare i en stat inom detta område.

En närliggande fråga är hur fysiska personer som saknar medborgarskap, vars medborgarskap är okänt eller vars medborgarskap inte kan fastställas på ett tillförlitligt ska behandlas i tillståndssammanhang. I den finska lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv är förvärv som görs av sådana personer underkastade krav på tillstånd. Utredningen föreslår att en motsvarande lösning väljs i den svenska förvärvslagen. Förvärv som görs av personer med oklart medborgarskap ska alltså omfattas av lagen och vara underkastat krav på förvärvstillstånd.

[16] Försvarsmakten och Säkerhetspolisen har under utredningsarbetet framfört att de förordar en sådan reglering.

Förvärvarkretsen ska utformas så att kringgåenden förhindras

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

En reglering som tar sikte på stater utanför EES och rättssubjekt från sådana stater riskerar att kunna kringgås på olika sätt. Bland annat kan juridiska personer med säte i en stat inom EES användas av en tillståndspliktig aktör i syfte att undgå tillståndsplikten. Den nya förvärvslagen bör ta höjd för detta, och utformas för att förhindra sådana kringgåenden.

Ett alternativ vore att låta samtliga förvärv som görs av juridiska personer med säte i en stat inom EES som till någon del ägs eller kontrolleras av en tillståndspliktig aktör omfattas av kravet på förvärvstillstånd. En sådan ordning skulle dock innebära att även juridiska personer i vilka det utländska inflytande är för litet för att kunna påverka verksamheten skulle omfattas av tillståndsplikten. Utredningen anser inte att det finns tillräckliga skäl för en sådan ingripande reglering.

Enligt utredningen är det en mer ändamålsenlig lösning att förvärvarkretsen bestäms så att den omfattar även juridiska personer med säte i en stat inom EES som på ett mer betydande sätt ägs eller kontrolleras av en tillståndspliktig aktör. Med en sådan reglering omfattas förvärv som i realiteten innebär att en tillståndspliktig aktör får ett inflytande över den fasta egendomen, samtidigt som förvärv som i praktiken är att jämställa med rent EES-interna förvärv faller utanför lagens tillämpningsområde. Lagens räckvidd begränsas därmed till fall där behovet av statlig kontroll är som störst utifrån ett totalförsvarsperspektiv.

Närmare om vilket utländskt inflytande som ska medföra att en juridisk person med säte i en stat inom EES omfattas av lagen

Grunden för formell kontroll av en juridisk person är i första hand ägande av associationen i fråga. Ju större ägarandelen är, desto större inflytande har ägaren över associationen. I praktiken är ägarbilden av avgörande betydelse för vilket inflytande en enskild andelsägare har. I stora associationer med spritt ägande, exempelvis börsnoterade

aktiebolag, kan även en procentuellt sett relativt liten ägarandel innebära stort inflytande, medan det motsatta förhållandet typiskt sett råder i företag där ägandet är koncentrerat till ett fåtal aktörer.

För svenska rättssubjekts del finns bestämmelser om koncernförhållanden i bland annat 1 kap. 11 § aktiebolagslagen (2005:551), 1 kap. 10–14 §§, lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar, 1 kap. 2 § sparbankslagen (1987:619), 1 kap. 5 § stiftelselagen (1994:1220) och 1 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554). I normalfallet innebär ett innehav av mer än 50 procent av rösterna för samtliga aktier eller andelar i den juridiska personen ett bestämmande inflytande över associationen.

Det finns i svensk lagstiftning även exempel på när ett mindre innehav antas innebära att ägaren utövar faktisk kontroll över den juridiska personen. Enligt lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän krävs det för att en fysisk person ska antas utöva den yttersta kontrollen över en juridisk person att denne ensam eller tillsammans med en närstående har mer än 25 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen. Lagen har utformats med årsredovisningslagen som förebild, enligt vilken ett innehav om minst 20 procent av rösterna för samtliga andelar i den juridiska personen är en presumtion för ett betydande inflytande över den juridiska personen. I sammanhanget kan också nämnas lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden, där budplikt anses uppkomma vid ett aktieinnehav som representerar minst 30 procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget. Budplikten innebär en skyldighet för innehavaren att erbjuda sig att köpa övriga aktier i bolaget. Vidare kan nämnas lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, enligt vilken ägarprövning ska ske av den som har eller kan förväntas komma att få ett kvalificerat innehav i företaget. Med kvalificerade innehav avses bland annat ett direkt eller indirekt ägande som representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster.

Också ett mindre andelsinnehav än de ovan angivna kan utgöra grund för kontroll, exempelvis om ägaren genom avtal har rätt att utse majoriteten av styrelseledamöterna i den juridiska personen. Möjlighet att utöva kontroll kan också tillskapas exempelvis genom aktieägaravtal eller genom föreskrift i bolagsordning eller stadgar. Kontroll kan uppnås dels på egen hand, dels genom att agera tillsammans med någon annan.

Vid bedömningen av vilket utländskt inflytande som bör medföra att en juridisk person med säte i en stat inom EU och EES omfattas av tillståndsplikten, kan en jämförelse göras med den finska lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv. Som tidigare redovisats är lagen tillämplig på förvärv av fast egendom som görs av bland annat sammanslutningar som har sin hemort inom EU och EES, men i vilken en utländsk aktör från tredje land innehar minst en tiondel av det röstetal som samtliga aktier i ett aktiebolag medför eller som utövar motsvarande faktiska inflytande eller därmed motsvarande inflytande i en annan sammanslutning eller rörelse. Av förarbetena till lagen framgår att tillämpningsområdet har utformats för att motsvara vad som gäller enligt den finska lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp (172/2012).[17]

Utredningen ser fördelar med att på sätt som gjorts i Finland knyta tillståndsplikten till ett visst innehav av det totala antalet röster i den juridiska personen. En sådan reglering är tydlig för såväl enskilda förvärvare som den myndighet som ska pröva frågor om förvärvstillstånd enligt den nya lagen. Utredningen förordar därför en sådan lösning.

När det gäller vilket gränsvärde som bör väljas anser utredningen att det vore att göra tillämpningsområdet för snävt att låta ett innehav om mer än 50 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen medföra ett krav på förvärvstillstånd. Ett sådant innehav innebär visserligen typiskt sett att ägaren har ett bestämmande inflytande över den juridiska personen. Som framgår ovan kan dock även ett mindre innehav tillsammans med andra omständigheter medföra att ägaren utövar kontroll över associationen. Utredningen bedömer därför att även förvärv som görs av juridiska personer där en tillståndspliktig aktör innehar en mindre än hälften av rösterna bör kunna granskas.

Ett alternativ vore att bestämma gränsvärdet till 10 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen, vilket motsvarar den lägsta nivån för när en investering är anmälningspliktig enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.[18] Ett sådant innehav möjliggör ett visst inflytande i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening, men är som utgångspunkt inte tillräckligt för att

[17] Proposition RP 253/2018 rd s. 55.
[18] Se 7 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.

ägaren ska kunna utöva ett varaktigt inflytande över den juridiska personen och dennes tillgångar.[19]

Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar tar som framgått sikte på investeringar som görs i skyddsvärda verksamheter. Behovet av att kunna granska investeringar som medför även ett litet inflytande i en sådan verksamhet, får enligt utredningens mening objektivt sett anses större än behovet av att kunna granska förvärv av fast egendom där egendomen i sig inte med nödvändighet är av väsentlig betydelse för totalförsvaret. Det från totalförsvarsperspektiv väsentliga är, som redan nämnts, att kunna kontrollera och vid behov förhindra förvärv där en tillståndspliktig aktör får ett mer betydande inflytande över fast egendom. Utredningen har med hänsyn till det nämnda valt att inte föreslå ett gränsvärde som motsvarar 10 procent av röstetalet.

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. Ett sådant tröskelvärde möter behovet av att kunna granska förvärv av fast egendom som görs av juridiska personer med säte i en stat inom EU och EES som på ett mer betydande sätt ägs eller kontrolleras av en tillståndspliktig aktör. Det har även fördelen att det drar nytta av det befintliga systemet inom EU med registrering av verkliga huvudmän.

Lagen om registrering av verkliga huvudmän innehåller bestämmelser som syftar till att öka insynen i fråga om ägande i och kontroll av juridiska personer och juridiska konstruktioner såsom truster. Bestämmelserna gäller för bland annat svenska juridiska personer och utländska juridiska personer som bedriver verksamhet i Sverige, med vissa undantag. Lagen går tillbaka på Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849, och regleringen är således gemensam för EU-länderna.

Av lagen framgår att en juridisk person ska ha tillförlitliga uppgifter om vem som är dess verkliga huvudman och om arten och omfattningen av hans eller hennes intresse i den juridiska personen. Om en verklig huvudman saknas eller om det inte finns tillförlitliga

[19] I aktiebolagslagen och lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar finns ett antal minoritetsskyddsregler som i vissa angivna avseenden begränsar majoritetens bestämmanderätt eller som ger minoriteten bestämda rättigheter. Dessa minoritetsregler innebär en möjlighet för ägare som innehar minst en tiondel av rösterna i bolaget eller föreningen att blockera majoriteten under en tid.

uppgifter om vem som är verklig huvudman, ska den juridiska personen i stället ha uppgift om detta.[20] Uppgifterna ska anmälas till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän.[21] I lagen definieras en verklig huvudman som en fysisk person som, ensam eller tillsammans med någon annan, ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person, eller en fysisk person till vars förmån någon annan handlar. Om inte annat följer av omständigheterna i det enskilda fallet, ska en fysisk person anses vara verklig huvudman om han eller hon antas utöva den yttersta kontrollen över en juridisk person. Sådan kontroll anses föreligga bland annat om han eller hon på grund av innehav av aktier, andra andelar eller medlemskap kontrollerar mer än 25 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen.[22]

Eftersom många juridiska personer med säte i en stat inom EU redan har en skyldighet att känna till och rapportera vissa innehav som överstiger 25 procent av röstetalet i den juridiska personen, lär det vara förhållandevis enkelt för en stor del potentiella förvärvare att ta ställning till om en aktör som är tillståndspliktig enligt den nya förvärvslagen har ett sådant inflytande i associationen, och om förvärvaren själv därmed omfattas av tillståndsplikten. Detta ser utredningen som positivt.

Utredningens bedömning är sammanfattningsvis att juridiska personer med säte i en stat inom EES ska omfattas av kravet på förvärvstillstånd, om en tillståndspliktig aktör direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet i den juridiska personen. Eftersom ett inflytande kan uppstå även på andra sätt än genom ägande, bör även fall där en tillståndspliktig aktör har motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen omfattas av tillståndsplikten. Regleringen kommer därmed till konstruktion att likna den finska lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv.

[20] 2 kap. 1 § första stycket lagen om registrering av verkliga huvudmän.
[21] 2 kap. 3 § första stycket lagen om registrering av verkliga huvudmän.
[22] Se 1 kap. 3 och 4 §§ lagen om registrering av verkliga huvudmän. I 6 och 7 §§ finns ytterligare bestämmelser om vem som är att anse som verklig huvudman.

Det ska vara möjligt för staten att ingripa i fall där en fysisk person agerar som bulvan åt en tillståndspliktig aktör

Som nämnts i det föregående kan även fysiska personer användas av en tillståndspliktig aktör för att kringgå kravet på förvärvstillstånd. För att motverka att detta sker bör det finnas en möjlighet för staten att ingripa vid misstanke om att en fysisk person förvärvat fast egendom för en tillståndspliktig aktörs räkning. Utredningens uppfattning är att ingripandemöjligheten lämpligen åstadkoms genom att lagen om vissa bulvanförhållanden utvidgas till att omfatta kringgåenden av den nya förvärvslagen. Utredningens förslag i denna del behandlas närmare i avsnitt 8.5.

6.3.2 Undantag från kravet på förvärvstillstånd

Förslag: Från kravet på förvärvstillstånd undantas vissa familje- och successionsrättsliga förvärv samt förvärv genom absorption av helägt dotterbolag eller dotterförening.

Från lagens tillämpningsområde undantas vidare fall när en arrendator utnyttjar sin rätt att förvärva arrendestället och när efterlevande make eller maka inträder som arrendator enligt 8 kap. 6 § jordabalken.

Även förvärv genom inrop på exekutiv auktion undantas från tillämpningsområdet. Den som vid ett vanligt köp skulle ha varit föremål för kontroll ska dock vara skyldig att avyttra en inropad egendom inom viss tid, om inte tillståndsmyndigheten dessförinnan godkänner förvärvet eller förhållandena som ligger till grund för kontrollen upphör.

Särskilt om familje- och successionsrättsliga samt familjenära förvärv

Enligt den tidigare lagstiftningen om utländska förvärv av fast egendom var förvärv genom bodelning, arv och testamente undantagna kravet på förvärvstillstånd. Det var i huvudsak billighetsskäl som ansågs tala för att familje- och successionsrättsliga förvärv av

nämnda slag skulle falla utanför tillståndsplikten.[23] Med tiden kom undantaget från tillståndskravet att utvidgas så att förvärvstillstånd inte heller behövdes om förvärvaren var gift med överlåtaren eller om förvärvaren eller, när makar förvärvade gemensamt, någon av dem var överlåtarens avkomling.[24] Härigenom kom förvärvslagstiftningen att bättre överensstämma med vad som gällde enligt dåvarande lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. och jordförvärvslagen (1979:230). Från och med den 1 januari 1986 undantogs även förvärvare som var gifta med svenska medborgare från tillståndsplikten.

Den lag som utredningen nu överväger har till syfte att skydda totalförsvaret från yttre hot. Det kan hävdas att detta är ett så tungt vägande allmänt intresse att det över huvud taget inte är motiverat att undanta några familjerättsliga, successionsrättsliga eller familjenära förvärv från lagens tillämpningsområde.

Mot detta ska dock framhållas att behovet av statlig kontroll främst gör sig gällande när en utländsk aktör aktivt söker förvärva fast egendom i Sverige. Den situationen får typiskt sett anses mer riskfylld än när en utlänning övertar äganderätten till fast egendom genom bodelning, arv och testamente. Det måste också beaktas att det skulle komma i konflikt med familje- och successionsrättslig lagstiftning att låta kontrollsystemet omfatta sådana förvärv. Det är svårt att överblicka vilka konsekvenser en dylik reglering skulle medföra. Utredningen har vid en avvägning mellan nu nämnda omständigheter och totalförsvarets intressen stannat vid att det är motiverat att undanta förvärv genom bodelning, arv och testamente från lagens tillämpningsområde.

Det finns skäl av framför allt personlig men också praktisk art som talar för att även andra familjenära förvärv, exempelvis mellan föräldrar och barn eller mellan makar, sambor och registrerade partners, bör undantas från kravet på förvärvstillstånd. Detsamma gäller fall där makar, sambor och registrerade partners gemensamt vill förvärva fast egendom. Undantag av det slaget fanns som redan nämnts i 1982 års lag om utländska förvärv av fast egendom, och

[23] Prop. 1916:137 s. 45 f., 96 och 131.

[24] En förutsättning för att kravet på förvärvstillstånd inte skulle gälla i dessa fall var att överlåtaren inte var skyldig att avyttra egendomen enligt bestämmelser i 1982 års lag om utländska förvärv av fast egendom m.m., dåvarande lagen om förvärv av hyresfastighet m. m. eller jordförvärvslagen.

finns fortfarande i jordförvärvslagen.[25] Liknande undantag har också tagits in i den finska lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv.[26]

Utredningen kan se fördelar med en reglering som undantar familjenära förvärv från lagens tillämpningsområde, men konstaterar att ett sådant undantag skulle öppna för kringgående av den statliga kontrollen av utländska fastighetsförvärv och riskera att leda till en urholkning av skyddet för totalförsvaret. Enligt utredningen framstår de skäl som talar för en begränsad reglering av familjenära förvärv inte som så starka att de ställda mot totalförsvarets intressen, såsom de angetts ovan, motiverar ett undantag från tillämpningsområdet. Utredningen har därför landat i att sådana förvärv bör omfattas av lagen.

Särskilt om vissa förvärv i arrendeförhållanden

I lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället finns bestämmelser som innebär att en arrendator av ett jordbruksarrende som omfattar bostad åt arrendatorn eller ett bostadsarrende under vissa förutsättningar har rätt att förvärva arrendestället. Som framgått föreslår utredningen att förvärv av jordbruksarrende och bostadsarrende ska omfattas av lagen. Att även underkasta förvärv av marken som ingår i arrendet tillståndsplikt framstår enligt utredningen inte som nödvändigt. Detta gäller även om arrendeförhållandet har pågått en längre tid och lång tid följaktligen har förflutit sedan tillståndsfrågan prövades. Utredningen föreslår därför att förvärv som sker genom att en arrendator övertar arrendestället enligt den nämnda lagen ska undantas från lagens tillämpningsområde.

Från lagens tillämpningsområde bör vidare undantas fall när efterlevande make eller maka inträder som arrendator enligt 8 kap. 6 § jordabalken. En sådan succession av arrendeförhållandet har flera likheter med de successionsrättsliga förvärv som ovan undantagits från kravet på förvärvstillstånd.

[25] Se 3 § 5 jordförvärvslagen.
[26] Se 2 § andra stycket lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv.

Särskilt om förvärv av helägt dotterbolag eller dotterförening

Vid absorption av helägt dotterbolag eller dotterförening tar moderassociationen över dotterassociationens samtliga tillgångar och skulder. Samtidigt upplöses dotterassociationen utan likvidation. Förvärv av fast egendom som sker på nu angivet sätt bör enligt utredningen inte vara underkastat krav på förvärvstillstånd. Detta eftersom moderassociationen i realiteten redan kontrollerar dotterassociationens tillgångar.

Särskilt om förvärv vid exekutiv försäljning

Enligt den äldre lagstiftningen om utländska förvärv av fast egendom utgjorde den allmänna tillståndsplikten inte hinder för utländska aktörer och andra kontrollsubjekt att inropa fast egendom på exekutiv auktion. Om kontrollsubjektet inte därefter erhöll förvärvstillstånd eller förhållandena som låg till grund för tillståndsplikten upphörde, var denne emellertid skyldig att avyttra egendomen inom viss tid. Annars såldes egendomen tvångsvis på offentlig auktion. Motsvarande gällde enligt den gamla hyresförvärvslagen och gäller fortfarande enligt jordförvärvslagen för lantbruksegendom som förvärvas på exekutiv auktion.[27] Anledningen till att förvärv av fast egendom på exekutiv auktion historiskt sett har särreglerats i förvärvslagstiftningen är att lagstiftningen inte har velat försvåra förfarandet vid exekutiva auktioner i onödan.

Det är önskvärt att en förvärvslag som ska skydda väsentliga totalförsvarsintressen omfattar även fast egendom som förvärvas genom inrop på exekutiv auktion.[28] För att lagen inte i onödan ska försvåra handläggningen av sådana försäljningar anser utredningen att förvärv vid exekutiv auktion bör regleras i särskilda bestämmelser och huvudsakligen hanteras på samma sätt som enligt de gamla fastighetsförvärvslagarna och jordförvärvslagen. Det bör alltså stå var och en fritt att ropa in fast egendom på exekutiv auktion, men den som vid ett vanligt köp skulle ha varit föremål för kontroll bör vara skyldig att avyttra fastigheten inom viss tid, om inte tillstånds-

[27] Se 13–16 §§ jordförvärvslagen.
[28] Enligt statistik från Kronofogdemyndigheten såldes 445 fastigheter på exekutiv auktion under 2023. Sedan 2010 har motsvarande siffra varierat mellan 440–764. Se myndighetens handling *Exekutivt sålda fastigheter och bostadsrätter – marknadsvärden och försäljningspris 2010 till och med 2023*.

myndigheten dessförinnan godkänner förvärvet eller förhållandena som ligger till grund för tillståndsplikten upphör. Fördelen med att utforma kontrollen vid exekutiva försäljningar på detta sätt är att det redan finns etablerade strukturer för en sådan ordning. I sammanhanget kan noteras att en motsvarande ordning föreslås gälla vid förvärv av hyresfastigheter som sker genom inrop på exekutiv auktion.[29]

Det närmare förfarandet vid förvärv av fast egendom på exekutiv auktion behandlas i avsnitt 6.8.

6.4 Lagens förhållande till säkerhetsskyddslagen och lagen om granskning av utländska direktinvesteringar

Förslag: Lagen ska inte tillämpas om säkerhetsskyddslagen eller lagen om granskning av utländska direktinvesteringar är tillämplig på förvärvet.

6.4.1 Förhållandet till säkerhetsskyddslagen

Utredningens förslag innebär att vissa upplåtelser av fast egendom samt vissa förvärv av aktier eller andelar i bolag och föreningar som äger fast egendom underkastas ett krav på förvärvstillstånd. I den mån upplåtelsen ger tillgång till säkerhetskänslig verksamhet, eller förvärvet avser aktier eller andelar i sådan verksamhet, kan förfarandet komma att omfattas av såväl den nya förvärvslagen som säkerhetsskyddslagens bestämmelser om kontroll inför förfaranden som kräver säkerhetsskyddsavtal (4 kap. 7–12 §§ säkerhetsskyddslagen) respektive lagens bestämmelser om kontroll inför överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom (4 kap. 13–20 §§ säkerhetsskyddslagen).

Som tidigare nämnts (se avsnitt 3.4.1) har en statlig utredning föreslagit att överlåtelser av fast egendom ska omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser om kontroll inför överlåtelse av

[29] Se utredningens betänkande *Vem äger fastigheten* (SOU 2023:55).

säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom.[30] Om förslaget genomförs kan även direkta överlåtelser av fast egendom komma att omfattas av såväl den nya förvärvslagens krav på förvärvstillstånd som säkerhetsskyddslagens kontrollsystem.

Frågan är vad som ska gälla i dessa situationer. Antingen ska regelverken gälla parallellt eller så ska den ena lagen vara subsidiär till den andra lagen.

Vid bedömningen måste hänsyn tas till att den förvärvslag som utredningen föreslår och säkerhetsskyddslagen skiljer sig åt i vissa grundläggande avseenden. Prövningen enligt säkerhetsskyddslagen tar sin utgångspunkt i verksamhetsutövarens ansvar och skyldigheter. Den säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt det samråd som ska göras enligt säkerhetsskyddslagens kontrollsystem ska fullgöras redan vid avsikt att genomföra en överlåtelse eller upplåtelse. Prövningen enligt säkerhetsskyddslagen kan därmed inledas vid en tidpunkt då det saknas en faktisk potentiell förvärvare. Prövningen enligt den förvärvslag som utredningen föreslår tar, som framgår av avsnitt 6.5.1, i stället sin utgångspunkt i förvärvarens skyldigheter och dennes ansökan om förvärvstillstånd.

Regelverken ger vidare utrymme för i viss utsträckning olikartade prövningar. Prövningen enligt säkerhetsskyddslagen sker till skydd för Sveriges säkerhet, vilket innefattar såväl Sveriges inre som yttre säkerhet. Den inre säkerheten omfattar Sveriges demokratiska statsskick medan den yttre säkerheten i första hand tar sikte på totalförsvaret. Prövningen är således bredare än den prövning som föreslås gälla enligt den nya förvärvslagen, vilken endast ska ske till skydd för totalförsvarets intressen.

Dessa skillnader skulle kunna tala för att regelverken bör gälla parallellt.

Samtidigt bör beaktas att parallella regelverk ofta innebär negativa konsekvenser i form av ökad administrativ börda och ökade kostnader för såväl enskilda som det allmänna. I den mån det framstår som godtagbart att den ena lagen är subsidiär till den andra lagen, bör därför denna lösning väljas.

Utredningen bedömer att de upplåtelser och associationsrättsliga förvärv som omfattas av den nya förvärvslagen sällan lär avse eller ge tillgång till säkerhetskänslig verksamhet. Antalet upplåtelser

[30] Se Fastighetsregisterlagsutredningens betänkande *Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister* (SOU 2024:7) s. 591–611.

och indirekta överlåtelser av fast egendom som kan komma att omfattas av såväl förvärvslagen som säkerhetsskyddslagen bedöms därför bli lågt. Även de direkta överlåtelser av fast egendom som efter att ovan nämnda förslag till lagändringar i säkerhetsskyddslagen har trätt i kraft kan komma att omfattas av båda regelverken bedöms bli få till antalet.

Den prövning som tillsynsmyndigheten enligt säkerhetsskyddslagen skulle göra i ett fall där båda regelverken är tillämpliga ska avse om överlåtelsen eller upplåtelsen är olämplig ur säkerhetsskyddssynpunkt. Inom ramen för den prövningen ska tillsynsmyndigheten beakta bland annat den potentiella skadan för totalförsvaret samt omständigheterna kring förvärvaren, till exempel om denne direkt eller indirekt kontrolleras av en främmande stat.[31]

Utredningens bedömning är att prövningen enligt säkerhetsskyddslagen har sådana likheter med den prövning som tillståndsmyndigheten ska göra enligt den nya förvärvslagen (prövningen behandlas i avsnitt 6.6.1) att det framstår som osannolikt att en överlåtelse eller upplåtelse som riskerar att skada väsentliga totalförsvarsintressen skulle anses lämplig ur säkerhetsskyddssynpunkt och godkännas.

Vid en sammantagen bedömning framstår det enligt utredningen som ett godtagbart alternativ att låta förvärvslagen vara subsidiär i förhållande till säkerhetsskyddslagen. Utredningen föreslår därför att den nya förvärvslagen inte ska vara tillämplig på förvärv som medför en skyldighet för överlåtaren eller upplåtaren att samråda med en tillsynsmyndighet enligt 4 kap. 7 eller 13 §§ säkerhetsskyddslagen.

Om tillsynsmyndigheten i ett enskilt fall skulle finna att en överlåtelse eller upplåtelse som är föremål för samråd inte avser sådan egendom som nämns i 4 kap. 13 § säkerhetsskyddslagen eller ett sådant förfarande som nämns i 4 kap. 7 § samma lag, har det inte funnits en skyldighet att samråda med tillsynsmyndigheten. I ett sådant fall gäller kravet på förvärvstillstånd i förvärvslagen.

[31] Se prop. 2020/21:13 s. 42 f.

6.4.2 Förhållandet till lagen om granskning av utländska direktinvesteringar

Ett indirekt förvärv av fast egendom som omfattas av kravet på förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen kan också utgöra en sådan investering som är anmälningspliktig enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Förutsättningen är att bolaget eller föreningen som är föremål för förvärvet bedriver skyddsvärd verksamhet.

Som tidigare redovisats (se avsnitt 3.4.2) är prövningen enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar uppdelad i två steg. Granskningsmyndigheten ska först ta ställning till om den anmälda investeringen ska lämnas utan utgård eller granskas närmare. Anmälan ska lämnas utan åtgärd om granskningsmyndigheten bedömer att det inte finns anledning att anta att det rör sig om en utländsk direktinvestering som skulle kunna inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Om granskningsmyndigheten finner anledning inleda en granskning av investeringen ska den i steg två besluta att antingen godkänna eller förbjuda investeringen. En utländsk direktinvestering i skyddsvärd verksamhet ska förbjudas, om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Om det inte finns skäl att förbjuda en investering som har granskats, ska den godkännas. Ett godkännande av en utländsk direktinvestering får förenas med villkor, om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Vid sin prövning ska granskningsmyndigheten såväl i steg ett som i steg två beakta verksamhetens art och omfattning samt vissa omständigheter kring investeraren.

Prövningen enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar är således bredare och skiljer sig även på andra sätt från den prövning som tillståndsmyndigheten ska göra i ett ärende om förvärvstillstånd. Tillståndsmyndighetens prövning behandlas närmare i avsnitt 6.6.1. Bedömningarna som ska göras enligt respektive lag har dock flera likheter med varandra. Enligt båda regelverken tar bedömningen av förvärvets tillåtlighet sin utgångspunkt bland annat vilka eventuella risker och skador förvärvet kan innebära för-

totalförsvaret.[32] Omständigheterna kring förvärvaren och den förvärvade egendomen är av central betydelse vid prövningen, låta vara att associationens tillgångar är i fokus i det ena fallet och dess verksamhet i det andra. Även om förutsättningarna för att förbjuda en utländsk direktinvestering är snävare än kraven för att avslå en ansökan om förvärvstillstånd, framstår det enligt utredningen som mindre sannolikt att ett förvärv som omfattas av båda regelverken och som riskerar att skada väsentliga totalförsvarsintressen skulle lämnas utan åtgärd eller godkännas efter en fördjupad granskning enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Därmed är det inte givet att regelverken ska gälla parallellt.

Den omständigheten att tillämpningsområdet för lagen om granskning av utländska direktinvesteringar även omfattar Sveriges inre säkerhet samt allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige skulle kunna tala för att förvärvslagen bör vara subsidiär till det förstnämnda regelverket. Utredningen har vid en samlad bedömning landat i att detta är en godtagbar lösning. Utredningen föreslår därför att kravet på förvärvstillstånd inte ska tillämpas i fall där förvärvet är anmälningspliktigt enligt 7 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.

6.5 Förfarandet i ärenden om förvärvstillstånd

I det följande behandlas hur förfarandet hos tillståndsmyndigheten ska vara utformat. Utredningens bedömning är att förvaltningslagen (2017:900) kommer att vara tillämpligt på förfarandet. De förslag till handläggningsregler som redovisas nedan ska därför ses komplement till de allmänna krav på handläggningen av ärenden som finns i förvaltningslagen.

6.5.1 Ansökan om förvärvstillstånd

Förslag: Förvärvaren ska vara skyldig att ansöka om tillstånd till förvärvet (förvärvstillstånd).

[32] Som nämns ovan innefattar begreppet Sveriges säkerhet bland annat Sveriges yttre säkerhet, med vilket i huvudsak avses totalförsvaret.

Den statliga kontrollen av utländska fastighetsförvärv bör, som nämnts ovan, på motsvarande sätt som tidigare bygga på en tillståndsplikt. Som grundläggande princip bör gälla att de utländska och svenska rättssubjekt som omfattas av den nya lagen inte utan tillstånd får förvärva ägande- eller viss nyttjanderätt till fast egendom här i landet.

Det är knappast möjligt för staten att upptäcka alla de förvärv som med hänsyn till lagens ändamål inte bör tillåtas. Det bör därför införas en skyldighet att ansöka om tillstånd till sådana förvärv som enligt lagen är underkastade krav på förvärvstillstånd. Den administrativa börda som en obligatorisk ansökningsskyldighet innebär för sökanden, får enligt utredningens bedömning anses godtagbar givet lagens syfte.

När det gäller vilken aktör som ska göra ansökan konstaterar utredningen att det är omständigheter hänförliga till förvärvaren som medför att förvärvet är tillståndspliktigt, närmare bestämt förvärvarens medborgarskap eller säte eller, i vissa fall, ägarskapet för förvärvaren. Det är inte givet att överlåtaren eller upplåtaren har kännedom om dessa omständigheter. Det skulle därmed vara opraktiskt att låta denne ansvara för skyldigheten att ansöka om tillstånd till överlåtelsen eller upplåtelsen. Vidare kommer den prövning som tillståndsmyndigheten ska göra – vilken utvecklas nedan – att utgå från omständigheter som hänför sig till bland annat förvärvarens förhållanden. Även detta är något som talar för att lägga ansökningsskyldigheten på förvärvaren.

Det kan visserligen finnas en risk för att en utländsk förvärvare inte känner till den svenska lagstiftningens krav på förvärvstillstånd. Enligt utredningen är det dock rimligt att kräva att en utländsk aktör som vill förvärva fast egendom i Sverige skaffar sig sådan kunskap. Det är också rimligt att utgå från att överlåtaren eller upplåtaren i många fall kommer att upplysa förvärvaren om att ett krav på tillståndskrav kan föreligga. Det ligger i överlåtarens eller upplåtarens intresse att göra detta eftersom en utebliven ansökan, enligt utredningens förslag som beskrivs närmare nedan, medför att förvärvet blir ogiltigt. Därtill kommer att de allra flesta fastighetstransaktioner genomförs med hjälp av en auktoriserad fastighetsmäklare som bistår tilltänkta köpare och säljare med råd och upplysningar som de kan behöva om objektet och andra förhållanden som har samband med överlåtelsen.

Sammantaget menar utredningen att det finns övervägande skäl som talar för att det ska vara förvärvaren som ska vara skyldig att ansöka om förvärvstillstånd.

I kapitel 7 föreslår utredningen att regeringen ska bemyndigas att besluta vilken myndighet som ska pröva frågor om förvärvstillstånd. Utredningens förslag är att regeringen ska bestämma att de länsstyrelser som är civilområdesansvariga länsstyrelser enligt 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska vara tillståndsmyndighet enligt lagen. Tanken är därmed att ansökan om förvärvstillstånd ska göras hos den civilområdesansvariga länsstyrelse inom vars civilområde den aktuella fasta egendomen är belägen. I fall där egendomen är belägen i flera civilområden, bör ansökan kunna göras hos samtliga berörda civilområdesansvariga länsstyrelser. Bestämmelser om detta bör tas in i förordning.

6.5.2 Tidsfrist för ansökan och förhandstillstånd

Förslag: Ansökan ska göras hos tillståndsmyndigheten senast en månad efter förvärvet.

Ansökan får även avse ett framtida förvärv.

Ett beslut om tillstånd till ett framtida förvärv ska gälla i sex månader. Det ska finnas en möjlighet att förlänga beslutets giltighetstid.

Ansökan ska göras senast en månad efter förvärvet

När det gäller frågan inom vilken tidsfrist en ansökan om förvärvstillstånd ska göras anser utredningen att fristen bör bestämmas till en månad efter förvärvet, vilket motsvarar den tid som gäller för anmälan av ett förvärv enligt förslaget om införande av två nya lagar om statlig respektive kommunal förköpsrätt.[33] Tiden ska räknas från den dag då parterna blev civilrättsligt bundna av förvärvet. Den tillämpning som i praxis har utvecklats i fråga om beräknande av tiden för att ansöka om förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen bör enligt utredningen vara vägledande även vid beräkning av tids-

[33] Se 4 § andra stycket förslaget till statlig förköpslag och 5 § andra stycket förslaget till kommunal förköpslag. Förslagen redovisas i betänkandet *Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner* (SOU 2024:38).

fristen i den aktuella lagen. Vid köp ska fristen således räknas från köpekontraktets datum, även om kontraktet innebär att köpebrev ska upprättas. Om säljare och köpare därefter upprättar köpebrev, börjar en ny frist att löpa från tillkomsten av denna fångeshandling. (Se NJA 1976 s. 268 och NJA 1987 s. 211). Vid förvärv av tomträtt eller arrende ska tiden räknas från det att upplåtelse- eller överlåtelseavtalet ingås. Om förvärvet avser aktier eller andelar i ett bolag eller en förening ska tiden på motsvarande sätt räknas från köpets eller avtalets bindande verkan. Görs inte ansökan om förvärvstillstånd inom denna tid, bör förvärvet som utgångspunkt vara ogiltigt. Utredningen återkommer till detta.

Ansökan ska kunna avse ett framtida förvärv

För den som vill förvärva fast egendom kan det vara viktigt att så tidigt som möjligt få besked om förvärvet kan genomföras. Enligt 1982 års lag om utländska förvärv av fast egendom var det möjligt att ansöka om tillstånd till ett förvärv som ännu inte hade genomförts. Ett beslut om tillstånd till ett framtida förvärv (så kallat förhandstillstånd) gällde ett år från det tillståndet meddelades. En liknande reglering finns i 10 § andra stycket jordförvärvslagen. Där framgår att tillstånd att förvärva lantbruksegendom genom vissa associationsrättsliga förvärv kan sökas innan förvärvet har skett. Till skillnad från vad som gällde enligt 1982 års förvärvslag är ett beslut om förhandstillstånd enligt jordförvärvslagen inte begränsat i tid.

Utredningen anser att det även i den nya förvärvslagen bör finnas en möjlighet att, oavsett vilken typ av förvärv det gäller, få tillståndsfrågan prövad redan innan förvärvet har skett. En sådan möjlighet underlättar marknadsaktörernas planering vid de aktuella transaktionerna. Detta gäller inte minst vid paketerade fastighetstransaktioner och vid olika former av associationsrättsliga förvärv samt förvärv som sker inom ramen för konkurs- och likvidationsförfaranden, där förvärvsprocessen innefattar flera moment och i stor utsträckning är regelstyrd.

Frågan är hur långt i förväg en ansökan om tillstånd till ett framtida förvärv ska kunna göras. Ett förhandstillstånd får anses vara ett sådant gynnande förvaltningsbeslut som i princip inte får ändras till den enskildes nackdel. Samtidigt kan omständigheterna kring såväl

förvärvaren som fastigheten ändras från tiden för beslutet till att förvärvet genomförs. En förvärvare kan till exempel få ändrad anknytning till främmande makt eller utländska intressen. När förvärvaren är en juridisk person kan till exempel ägarförhållandena ändras på ett sätt som får betydelse. Vidare kan fastighetens betydelse ur totalförsvarssynpunkt ändras, till exempel genom att verksamhet som är viktig för totalförsvaret börjar bedrivas på eller i närheten av fastigheten.

Med hänsyn till det sagda bedömer utredningen att det inte är lämpligt att låta ett beslut om tillstånd till ett framtida förvärv gälla under lång eller obestämd tid. Utredningen ser risker med förhandstillstånd som gäller under så lång tid som ett år, vilket som redan nämnts var den tidsfrist som gällde enligt 1982 års förvärvslag. Med beaktande av lagens ändamål, framstår det enligt utredningen som lämpligare att ett beslut om tillstånd till ett framtida förvärv är giltigt i sex månader.

Det kan uppstå situationer där en förvärvare som beviljats förhandstillstånd inte har möjlighet att genomföra förvärvet inom tilltänkt tid. För att ta hand om sådana undantagssituationer, bör det finnas en möjlighet för tillståndsmyndigheten att efter ansökan av förvärvaren förlänga förhandstillståndets giltighetstid med högst sex månader. Denna möjlighet bör inte kunna användas frekvent, utan endast om särskilda skäl föreligger. Särskilda skäl kan exempelvis vara att förvärvet är beroende av en annan myndighets beslut – så kan till exempel vara fallet vid vissa associationsrättsliga förvärv – och att handläggningen hos den myndigheten tar längre tid än beräknat. Det kan också tänkas att en avtalsförhandling som föregår förvärvet av oförutsedd anledning drar ut på tiden, och att förvärvet till följd av tidsutdräkten kommer att fullbordas först efter att förhandstillståndet upphört att gälla. Det bör vara tillståndsmyndighetens ansvar att avgöra om särskilda skäl för förlängning av förhandstillståndets giltighetstid finns i det enskilda fallet.

Ansökan ska i vissa fall göras före förvärvet

Som tidigare nämnts kan äganderätten till fast egendom övergå från en ägare till en annan inom ramen för en fastighetsbildningsförrättning enligt fastighetsbildningslagen. Förvärv som sker på detta sätt

bör falla inom förvärvslagens tillämpningsområde och kan alltså vara tillståndspliktigt.

I avsnitt 8.2 konstaterar utredningen att det finns ett behov av att samordna tillståndsförfarandet med förfarandet i ärenden enligt fastighetsbildningslagen. Av skäl som utvecklas där bedömer utredningen att prövningen av förvärvstillståndsfrågan bör ske före prövningen av fastighetsbildningsfrågan. För att få till stånd en sådan prövningsordning föreslår utredningen att det i fastighetsbildningslagen ska införas en ny bestämmelse som slår fast att fastighetsbildning, som innebär att mark kommer i ny ägares hand, får ske endast om en tillståndspliktig förvärvare har ett giltigt förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen. Bestämmelsen innebär att den som har för avsikt att överta äganderätten till mark genom fastighetsbildning måste ansöka om tillstånd till förvärvet innan ansökan om fastighetsbildning görs. I förvärvstillståndsärendet kommer det i dessa fall att vara fråga om en ansökan om förhandstillstånd.

En tillståndspliktig förvärvare som vill ropa in en fastighet som tillståndsmyndigheten har beslutat ska säljas på offentlig auktion behöver också ansöka om förhandstillstånd till förvärvet. Denna situation behandlas närmare i avsnitt 6.8.

6.5.3 Ansökans innehåll

Bedömning: Vilka uppgifter en ansökan om förvärvstillstånd ska innehålla bör regleras av regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, och inte fastställas i lag.

En ansökan om förvärvstillstånd behöver innehålla de uppgifter om förvärvaren, överlåtaren/upplåtaren, fastigheten och förvärvet som behövs för att staten ska kunna göra en bedömning av om förvärvstillstånd ska beviljas. Sådana uppgifter kan enligt utredningens bedömning exempelvis vara följande:

- Förvärvarens och överlåtarens/upplåtarens namn, personnummer eller samordningsnummer eller, om förvärvaren eller överlåtaren/upplåtaren är en juridisk person, dess organisationsnummer,
- förvärvarens medborgarskap eller säte,

- uppgift om ägarförhållandena hos förvärvaren och dennes verkliga huvudman,
- förvärvarens adress och övriga kontaktuppgifter,
- typ av förvärv eller upplåtelse
- fastighetens registerbeteckning,
- uppgift om fastighetens taxering och typkod,
- uppgift om avsikten med förvärvet.

Avser förvärvet aktier eller andelar i ett bolag eller en förening som äger fast egendom, bör ansökan även innehålla uppgift om följande:

- bolagets eller föreningens verksamhetsföremål och tillgångar,
- det totala antalet aktier eller andelar i bolaget eller föreningen,
- antalet aktier eller andelar som förvärvas samt förvärvarens tidigare innehav av aktier eller andelar i bolaget eller föreningen,
- uppgift om förvärvaren på grund av avtal, bolagsordning, stadgar eller andra jämförbara handlingar genom förvärvet får rätt att utöva ett bestämmande inflytande över det överlåtande bolaget eller föreningen.

Till ansökan bör bifogas förvärvshandlingen i original eller bestyrkt kopia, kopia av sökandens pass eller motsvarande bevis om medborgarskap eller registreringsbevis samt i förekommande fall bolagsavtal, bolagsordning, stadgar eller motsvarande handling. Om ansökan gäller tillstånd till ett framtida förvärv bör i stället för förvärvshandling uppgift lämnas om den egendom som ansökan avser. Vidare bör överlåtarens eller upplåtarens skriftliga samtycke till ansökan uppvisas. Skälet för detta återkommer utredningen till i avsnitt 6.6.1.

Utredningen bedömer att närmare bestämmelser om vilka uppgifter som en ansökan ska innehålla bör regleras av regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, i förordning eller myndighetsföreskrifter och inte fastställas i lag.

6.5.4 Hanteringen av en ofullständig ansökan

Förslag: Om ansökan inte innehåller föreskrivna uppgifter, ska tillståndsmyndigheten förelägga sökanden att komplettera den inom viss tid. Följer sökanden inte föreläggandet får ansökan avvisas. En upplysning om detta och om rättsverkan av ett avvisningsbeslut ska tas in i föreläggandet.

Om det behövs ytterligare utredning från sökanden får tillståndsmyndigheten förelägga sökanden att komma in med sådan utredning.

Det kan hända att en ansökan inte innehåller föreskrivna uppgifter. I ett sådant fall bör tillståndsmyndigheten förelägga sökanden att komplettera ansökan inom viss tid. Om sökanden inte följer föreläggandet, bör tillståndsmyndigheten kunna avvisa ansökan. Som utvecklas nedan föreslår utredningen att rättsverkan av ett sådant avvisningsbeslut ska vara att förvärvet är ogiltigt. Förvärvaren riskerar alltså att lida rättsförlust om ansökan avvisas. I föreläggandet bör sökanden upplysas om detta. Tillståndsmyndigheten bör även kunna förelägga sökanden att komma in med annan utredning, om det bedöms behövligt. Det bör tas in bestämmelser i den nya lagen som förtydligar detta.

6.5.5 Samverkan och informationsutbyte

Förslag: I ett ärende om förvärvstillstånd ska tillståndsmyndigheten samverka med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, om det inte är obehövligt.

Om förvärvet avser en fastighet som är belägen i flera civilområden, ska samverkan även ske med den eller de civilområdesansvariga länsstyrelser som också hade varit behöriga att pröva ansökan om förvärvstillstånd.

Samverkan ska även ske med de övriga statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

Kommuner och regioner och statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna uppgifter till tillståndsmyndigheten, om tillståndsmyndigheten begär det i samband med sin pröv-

ning och det behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna fatta beslut.

Det ska införas en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär att sekretess i det internationella arbetet inte hindrar Försvarsmakten eller Säkerhetspolisen från att lämna en uppgift till tillståndsmyndigheten om uppgiften behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. En uppgift ska få lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Det ska även införas en sekretessbrytande bestämmelse i förordningen (1999:1134) om belastningsregister som innebär att tillståndsmyndigheten får ta del av uppgifter ur belastningsregistret.

Bedömning: Det behövs inga ytterligare sekretessbrytande bestämmelser.

Tillståndsmyndighetens utredningsansvar

Det följer av 23 § förvaltningslagen att tillståndsmyndigheten ska se till att ett ärende om förvärvstillstånd blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Utredningen bedömer att det trots detta finns behov av bestämmelser som närmare reglerar tillståndsmyndighetens utredningsansvar i de aktuella ärendena. Utredningens överväganden och förslag i denna del redovisas i det följande.

Tillståndsmyndigheten kan behöva uppgifter från andra myndigheter

Som redan nämnts föreslår utredningen att de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska ansvara för prövningen av frågor om förvärvstillstånd. De civilområdesansvariga länsstyrelserna är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom respektive civilområde och ska vid höjd beredskap verka för att högsta möjliga försvarseffekt uppnås. Utredningen bedömer att kunskapen om totalförsvarets intressen hos de civilområdesansvariga länsstyrelserna är god och blir allt bättre allteftersom att arbetet med den återupptagna totalför-

svarsplaneringen fortskrider. Den enskilda tillståndsmyndigheten kan dock inte förutsättas besitta all den information och kunskap som behövs för att myndigheten ska kunna ta ställning till en ansökan om förvärvstillstånd.

Tillståndsmyndigheten kan behöva kontrollera uppgifter som förvärvaren lämnat i ärendet med hjälp av andra myndigheter. Vissa myndigheter kan vidare ha tillgång till bland annat fördjupad information om fastighetens egenskaper samt information om förvärvarens eventuella tidigare brottslighet som tillståndsmyndigheten behöver få del av inom ramen för sin prövning. Kommuner och regioner kan därutöver tänkas ha information som tillståndsmyndigheten har behov av om exempelvis lokal infrastruktur. Andra myndigheter kan dessutom ha tillgång till information som är värdefull för tillståndsmyndigheten om bland annat kritisk infrastruktur och totalförsvarsviktig verksamhet som är belägen på eller i närheten av fastigheten samt förvärvets betydelse i försvars- och säkerhetspolitiska avseenden. För att tillståndsmyndigheten ska ha ett fullgott underlag för sina ställningstaganden bör det finnas förutsättningar för samverkan med, och uppgiftslämnande från, andra myndigheter som har tillgång till information som är av relevans för tillståndsmyndighetens prövning.

Tillståndsmyndigheten ska som utgångspunkt samverka med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen

Försvarsmakten och Säkerhetspolisen är de myndigheter som genom bland annat sin egen underrättelseinhämtning och sin särskilda kunskap om de civila och militära hotbilderna mot Sverige har den bästa bilden av säkerhetsläget och den samlade hotbilden mot Sverige. De har också tillgång till uppgifter som kan behövas för att bedöma vilka förvärv som kan inverka skadligt på svenska totalförsvarsintressen. Utredningen bedömer att tillståndsmyndigheten regelmässigt kommer att behöva inhämta underlag från Försvarsmakten för att bedöma om en fastighet är av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Om en fastighet bedöms vara av sådan betydelse för det militära och/eller det civila försvaret kommer tillståndsmyndigheten regelmässigt att behöva inhämta underlag från Säkerhetspolisen för att bedöma risker och hot som härrör från förvärvaren.

Utredningen har övervägt om samverkan med nämnda myndigheter med anledning av det anförda bör vara obligatoriskt. Utredningen bedömer dock att det skulle vara onödigt betungande för myndigheterna att behöva samverka även i helt okomplicerade fall. Enligt utredningen bör tillståndsmyndigheten kunna avstå från att samverka med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen om samverkan är obehövligt, exempelvis för att tillståndsmyndigheten redan har tillgång till all behövlig utredning. Samverkan med Säkerhetspolisen bör som utgångspunkt även kunna underlåtas om det efter samverkan med Försvarsmakten och med hänsyn till tillståndsmyndighetens egen kunskap står klart att den ifrågavarande fastigheten inte är betydelsefull ur totalförsvarssynpunkt. Det bör vara tillståndsmyndighetens ansvar att med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet avgöra när förutsättningar för att avstå från samverkan föreligger.

Samverkan ska som utgångspunkt ske även med berörda civilområdesansvariga länsstyrelser

Det kan hända att förvärvet avser en fastighet som är belägen inom flera civilområden. I ett sådant fall kan det inte förutsättas att tillståndsmyndigheten har tillgång till all den relevanta information om fastigheten som myndigheten vanligtvis har tillgång till i egenskap av civilområdesansvarig länsstyrelse. För att säkerställa att tillståndsmyndigheten har ett komplett underlag för sin bedömning föreslår utredningen att tillståndsmyndigheten i angivna fall ska samverka även med den eller de övriga civilområdesansvariga länsstyrelser som också hade varit behöriga att pröva ansökan om förvärvstillstånd. I likhet med vad som gäller för samverkan med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, bör samverkan kunna underlåtas om det är obehövligt.

Regeringen ska kunna besluta att samverkan ska ske även med andra statliga myndigheter

Det bör finnas en möjlighet för regeringen att besluta att samverkan ska ske även med andra statliga myndigheter än de ovan nämnda.

Tillståndsmyndigheten ska vid behov inhämta uppgifter från andra myndigheter, kommuner och regioner

I vissa fall kan tillståndsmyndigheten behöva uppgifter från andra statliga myndigheter samt från kommuner och regioner för sin bedömning. Exempel på myndigheter som tillståndsmyndigheten mer ofta kan behöva uppgifter från är övriga länsstyrelser, Lantmäteriet, Polismyndigheten, Skatteverket, Bolagsverket, Migrationsverket och de myndigheter som utövar tillsyn över säkerhetsskyddet hos enskilda aktörer. Kontakter kan även behöva förekomma med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), med Inspektionen för strategiska produkter (ISP) samt med andra beredskapsmyndigheter inom civilt försvar.

För att se till att tillståndsmyndigheten får tillgång till den information som behövs föreslår utredningen att det ska införas en skyldighet för kommuner, regioner och vissa statliga myndigheter att lämna uppgifter till tillståndsmyndigheten. Utformningen av uppgiftsskyldigheten behandlas nedan.

Det bör vara tillståndsmyndighetens ansvar att i varje enskilt fall bedöma om ytterligare uppgifter behövs och vilken myndighet tillståndsmyndigheten i så fall vill vända sig till. Det är alltså inte fråga om att tillståndsmyndigheten regelmässigt ska begära uppgifter från andra myndigheter, utan det bör endast göras om det behövs.

Utlämnande av information som omfattas av sekretess

Information som kan behöva lämnas till tillståndsmyndigheten av samverkans- och uppgiftsmyndigheter kan av olika skäl omfattas av sekretess. Utredningens bedömning är att det i de flesta fall kan handla om försvarssekretess, sekretess i det internationella samarbetet eller utrikessekretess enligt 15 kap. 1, 1 a och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Det kan även vara fråga om uppgifter

som omfattas av förundersökningssekretess eller sekretess i underrättelseverksamhet hos Säkerhetspolisen enligt 18 kap. 1 och 2 §§ samma lag. Tillståndsmyndigheten kan också behöva ta del av sekretessbelagda uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, exempelvis uppgifter som rör förvärvarens affärs- och driftförhållanden och eventuella tidigare brottslighet.

Generellt gäller enligt 8 § förvaltningslagen att förvaltningsmyndigheter ska samverka med varandra. Bestämmelsen preciseras i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen som innebär att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. I fråga om uppgifter som omfattas av sekretess anges i 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen att sådana uppgifter inte får röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i lagen eller i lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till.

För att en uppgift för vilken sekretess gäller ska få röjas för en annan myndighet krävs alltså författningsstöd. I 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt att under vissa omständigheter föra uppgifter som omfattas av sekretess mellan myndigheter. De bestämmelser som skulle kunna aktualiseras när uppgifter behöver lämnas till tillståndsmyndigheten i ett ärende om förvärvstillstånd är bestämmelserna om nödvändigt utlämnade i 10 kap. 2 §, den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § samt bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 10 kap. 28 §.

Enligt 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen kan en myndighet lämna ut sekretessbelagda uppgifter till både andra myndigheter och enskilda, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Enligt förarbetena ska bestämmelsen tillämpas med viss restriktivitet. Det krävs att det verkligen är en nödvändig förutsättning för myndighetens verksamhet. Endast den omständigheten att effektiviteten i myndighetens handlande sätts ned genom föreskriven sekretess får inte leda till att sekretessen sätts åt sidan.[34]

Enligt 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen gäller dock inte på alla

[34] Prop. 1979/80:2 Del A s. 465.

områden, och ett utlämnande får inte ske, om utlämnandet strider mot lag eller förordning. Ett rutinmässigt uppgiftsutbyte mellan myndigheter ska som regel vara författningsreglerat.[35]

Enligt 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas från en myndighet till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Det är alltså förenligt med offentlighets- och sekretesslagen att införa sådana bestämmelser i en särskild lag.

När tillståndsmyndigheten begär uppgifter från andra statliga myndigheter samt från kommuner och regioner är det tveksamt om det är nödvändigt för de utlämnande myndigheterna att lämna informationen för att de själva ska kunna fullgöra sina verksamheter. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen är därför inte ett tillräckligt stöd för att bryta sekretessen när uppgifter ska lämnas till tillståndsmyndigheten.

När det gäller uppgifter som tillståndsmyndigheten kan komma att efterfråga från samverkansmyndigheterna bedömer utredningen att frågeställningarna kan variera beroende på ärendets art och därmed vilka uppgifter som samverkansmyndigheterna kan behöva lämna. Det finns inte skäl att anta att samverkansmyndigheterna kommer att ha behov av att rutinmässigt lämna över sekretessbelagda uppgifter till tillståndsmyndigheten. Utelämnande bör därför kunna ske med stöd av 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt utredningen bör det finnas ett utrymme för samverkansmyndigheterna att i det enskilda fallet bedöma vilka uppgifter som har betydelse för tillståndsmyndighetens prövning. Någon uppgiftsskyldighet bör därför inte införas för dessa myndigheter. Utredningen återkommer nedan till utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess i det internationella arbetet.

När det gäller uppgifter som tillståndsmyndigheten kan komma att efterfråga från andra offentliga aktörer föreslår utredningen som redan nämnts att en uppgiftsskyldighet ska införas för kommuner, regioner och vissa statliga myndigheter. När en sådan uppgiftsskyldighet övervägs är det allmänt sett ofta nödvändigt att göra avvägningar mellan viktiga allmänintressen och skyddet för den personliga integriteten och de rättssäkerhetsaspekter som i övrigt gör sig gällande i sammanhanget. Det är då bland annat relevant att bedöma vilken typ av uppgifter som informationsutbytet kommer att avse,

[35] Prop. 1979/80:2 Del A s. 326 f.

i vilka situationer information kommer att utbytas och vilka aktörer som kommer att medverka vid informationsutbytet.

Utredningens bedömning är att det inte går att förutse exakt vilka uppgifter som tillståndsmyndigheten kommer att behöva få tillgång till inom ramen för sitt uppdrag. Utredningen konstaterar dock att det kan bli fråga om att tillståndsmyndigheten vänder sig till kommuner, regioner och statliga myndigheter som omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten och begär ut uppgifter om bland annat förvärvaren som omfattas av sekretess. Informationsutbytet kan därmed anses innebära ett visst integritetsintrång för enskilda. Utredningen återkommer till frågor som rör personuppgiftsbehandling i allmänhet i avsnitt 10.10.

Mot det integritetsintrång som ett utökat utbyte av uppgifter kan innebära måste vikten av att tillståndsmyndigheten kan förhindra sådana förvärv som kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen ställas. Utredningen bedömer att detta allmänintresse är så starkt att det är motiverat att införa en möjlighet till sekretessgenombrott i form av uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter, kommuner och regioner. Uppgiftsskyldigheten bör dock i viss utsträckning begränsas för att integritetsintrånget inte ska vara större än nödvändigt. Det görs lämpligen genom att uppgiftsskyldigheten inskränks till situationer i vilka det behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna fatta beslut i ärendet om förvärvstillstånd. Uppgiftsskyldigheten bör dessutom begränsas så att den endast gäller för vissa särskilt angivna myndigheter.

Vilka statliga myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten bör bestämmas av regeringen och anges i förordning. Eftersom även kommuner och regioner ska kunna åläggas att lämna uppgifter till tillståndsmyndigheten ska skyldigheten till följd av kravet i 8 kap. 2 § 3 regeringsformen regleras i lag för dem. Genom uppgiftsskyldigheten blir den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen som utgångspunkt tillämplig vid begäran om utlämnande.

Det kan uppstå situationer i vilka tillståndsmyndigheten behöver vända sig till en myndighet som inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten för att inhämta uppgifter som omfattas av sekretess hos den myndigheten. Den berörda myndigheten kan då behöva pröva om det finns förutsättningar för att lämna ut uppgiften enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretess-

lagen. Eftersom det i dessa fall inte rör sig om ett rutinmässigt utlämnande, bedömer utredningen att det inte är behövligt att införa en särskild sekretessbrytande bestämmelse vid sidan av den nyss nämnda bestämmelsen.

För att bedöma om förutsättningarna för ett sekretessgenombrott är uppfyllda kan den utlämnande myndigheten behöva efterfråga viss information från tillståndsmyndigheten. Vid tillståndsmyndighetens hantering av en sådan begäran bör bestämmelsen om nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen vara tillämplig.

En uppgift som omfattas av sekretess hos den utlämnande myndigheten omfattas inte alltid av sekretess även hos myndigheten som tar emot uppgiften. Utredningen redogör i avsnitt 6.9 för hur sekretesskyddet bör utformas för uppgifter i ärenden om förvärvstillstånd.

Särskilt om utlämnande av uppgifter från belastningsregistret

En uppgift som tillståndsmyndigheten kan behöva hämta in från Polismyndigheten är huruvida förvärvaren eller en person med väsentligt inflytande över förvärvaren förekommer i belastningsregistret. För uppgifter i belastningsregistret är dock inte bestämmelserna i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen tillämpliga (se 35 kap. 3 § i samma lag). För att tillståndsmyndigheten ska ha rätt att ta del av uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter krävs det att uttryckligt stöd för det finns i 11 § förordningen om belastningsregister. Utredningen gör bedömningen att det bör införas en sådan bestämmelse i förordningen.

Särskilt om utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess i det internationella samarbetet

Tillståndsmyndigheten kan som framgått även komma att efterfråga uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen. Sådana uppgifter kan finnas hos Försvarsmakten och Säkerhetspolisen. De sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen är inte tillämpliga i förhållande till sekretess enligt 15 kap. 1 a §. Det framstår vidare

som oklart om Försvarsmakten och Säkerhetspolisen skulle kunna lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § till tillståndsmyndigheten inom ramen för samverkan med stöd av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen.[36] En sekretessbrytande bestämmelse bör därför införas i offentlighets- och sekretesslagen som möjliggör utlämnande av sådana uppgifter från Försvarsmakten och Säkerhetspolisen till tillståndsmyndigheten. Det är tillräckligt att myndigheterna får lämna de uppgifter som myndigheterna bedömer behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. En uppgift bör vidare endast kunna lämnas om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

6.5.6 Tidsfrister för handläggningen

Förslag: Tillståndsmyndigheten ska inom tre månader från det att en ansökan är fullständig besluta att antingen ge tillstånd till förvärvet eller att avslå ansökan. Om det finns särskilda skäl, får tillståndsmyndigheten dock meddela beslutet inom sex månader.

Om ansökan avser ett förvärv som är anmälningspliktigt enligt lagen om statlig förköpsrätt eller lagen om kommunal förköpsrätt, och det vid tidpunkten då ansökan är fullständig pågår ett ärende om förköp enligt någon av dessa lagar, ska tidsfristen ovan räknas från att det blivit slutligt avgjort huruvida förköp äger rum.

Av 9 § första stycket förvaltningslagen framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Även om tillståndsmyndigheten har att förhålla sig till detta vid handläggningen av ett ärende om förvärvstillstånd, bedömer utredningen att det är lämpligt att det i den nya lagen finns en tidsfrist som anger inom vilken tid beslut i fråga om förvärvstillstånd ska fattas. Angivande av en tidsfrist bidrar till att förvärvstillståndsprövningen blir så effektiv och förutsebar som möjligt.

[36] Jämför prop. 2022/23:116 s. 149 och SOU 2021:87 s. 531 f.

När det gäller vilken tidsfrist som kan anses rimlig behöver en avvägning göras mellan enskildas intresse av att förfarandet inte drar ut på tiden och tillståndsmyndighetens behov av tillräckligt rådrum för sina ställningstaganden.

Hänsyn bör också tas till att prövningen av förvärvstillståndsfrågan kan komma att föregås av en prövning enligt de föreslagna lagarna om statlig respektive kommunal förköpsrätt.[37] Enligt förslagen ska den som förvärvar egendom som omfattas av förköpsrätten anmäla förvärvet till staten genom en beslutsmyndighet eller till den kommun där den fasta egendom som omfattas av förvärvet är belägen. Anmälan ska som huvudregel göras senast en månad från förvärvet.

Prövningen av förköpsfrågan föreslås ske i två steg, där beslutsmyndigheten respektive kommunen i det första steget ska bedöma om det kan finnas behov av utövande av förköpsrätten i det specifika fallet. I ärenden där det inte finns något behov av förköp ska det beslutas att ärendet lämnas utan åtgärd. I annat fall ska beslut fattas om att inleda en utredning av förköpsfrågan. Beslut om att antingen lämna ärendet utan åtgärd eller att inleda en utredning av frågan om förköp ska meddelas senast inom 25 arbetsdagar från det att en fullständig anmälan kom in till beslutsmyndigheten respektive kommunen. I ärenden där det beslutas att utredning ska inledas ska beslutsmyndigheten respektive kommunen i steg två utreda om förköp ska utövas eller inte och därefter meddela ett slutligt beslut gällande förköpsfrågan. Beslutet ska som utgångspunkt meddelas inom tre månader. Om särskilda skäl föreligger får beslutet dock meddelas inom sex månader. Om beslutsfristerna inte iakttas förfaller förköpsrätten.

I betänkandet där förslagen till statlig förköpslag och till kommunal förköpslag presenteras anges att det kan antas att det stora flertalet av de ärenden som kommer in för prövning av förköpsfrågan kommer att lämnas utan åtgärd i det första steget av prövningen.[38] Om den prognosen stämmer kommer förvärvstillståndsprövningen i många fall att kunna inledas senast 25 arbetsdagar efter att en fullständig anmälan enligt förköpslagstiftningen kommit in till beslutsmyndigheten eller kommunen.

[37] Förslagen redovisas i betänkandet *Digitala fastighetsköp & förköpsrätt vid fastighetstransaktioner* (SOU 2024:38).
[38] Se SOU 2024:38 s. 281.

När en ansökan om förvärvstillstånd har gjorts behöver tillståndsmyndigheten ha tillräckligt med tid för att genomföra behövliga samråd och inhämta sådan utredning som krävs för att myndigheten ska kunna meddela beslut i ärendet. Hänsyn måste tas till att sökanden i många fall kommer att befinna sig utomlands och att kommunikationen mellan tillståndsmyndigheten och sökanden därför kan ta längre tid än normalt.

De utredningsåtgärder och överväganden som tillståndsmyndigheten ska göra har flera likheter med handläggningen av ärenden enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.

Enligt 14 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar ska granskningsmyndigheten, det vill säga ISP, inom 25 arbetsdagar från det att en anmälan är fullständig besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning av investeringen. Om granskningsmyndigheten beslutar att granska en investering ska den samverka med bland annat Försvarsmakten och Säkerhetspolisen.

Granskningsmyndigheten ska inom tre månader från sitt beslut att inleda en granskning besluta att antingen förbjuda eller godkänna investeringen. Om det finns särskilda skäl, får granskningsmyndigheten dock meddela beslutet inom sex månader.

Under perioden den 1 december 2023 till och med den 1 november 2024 inkom 1 050 anmälningar om utländska direktinvesteringar till ISP. Av dessa lämnades 870 anmälningar utan åtgärd. I 22 ärenden beslutade ISP att inleda en granskning av den anmälda investeringen.[39] Den absoluta merparten av ärenden avgjordes således inom 25 dagar från det att en fullständig anmälan kommit in till myndigheten.

Utredningens bedömning är att merparten av ansökningarna om förvärvstillstånd – i likhet med de flesta av ärendena enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar – kommer att vara av det slaget att de kan avgöras utan att några större utredningsåtgärder behöver vidtas av tillståndsmyndigheten. Det kommer dock att finnas ärenden där tillståndsmyndigheten behöver ha en mer omfattande samverkan med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen och eventuellt även hämta in kompletterande utredning från sökanden samt utredning från andra statliga myndigheter, kommuner och regioner.

[39] ISP, *Statistiska uppgifter kring UDI,* senast uppdaterad den 4 november 2024, hämtad den 13 november 2024, https://www.isp.se/utlandska-direktinvesteringar/statistiska-uppgifter-kring-udi.

I en avvägning mellan de enskilda och allmänna hänsyn som måste tas föreslår utredningen att handläggningstiden bestäms till tre månader. Den tiden lär i de alla flesta fallen räcka för att tillståndsmyndigheten ska kunna ta ställning till om förvärvstillstånd ska meddelas.

För att ta hand om de undantagssituationer där tillståndsmyndigheten behöver ytterligare tid för sin prövning bör det finnas en möjlighet för tillståndsmyndigheten att utsträcka handläggningstiden till som mest sex månader. I likhet med vad som gäller enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar bör denna möjlighet inte kunna användas frekvent utan endast om särskilda skäl föreligger. Särskilda skäl kan exempelvis vara att samverkan med andra myndigheter kräver mer tid än tre månader eller att sökanden behöver mer tid för att komma in med ytterligare utredning.[40] Det bör vara tillståndsmyndighetens ansvar att avgöra om särskilda skäl för förlängning finns i det enskilda fallet. Ett beslut om förlängning av handläggningstiden kan innebära olägenheter för den enskilde, men måste i sammanhanget vägas mot lagstiftningens skyddssyfte.

Tidsfristen för handläggningen bör räknas från den dag då en fullständig ansökan kom in till tillståndsmyndigheten. Det ankommer på tillståndsmyndigheten att bedöma om en ansökan är fullständig. Om förvärvet omfattas av statlig eller kommunal förköpsrätt och det vid tidpunkten då ansökan är fullständig pågår ett ärende om förköp, bör tidsfristen i stället räknas från det att förköpsfrågan blivit slutligt avgjord.

6.5.7 Partsinsyn och kommunikation

Bedömning: Regleringen av partsinsyn och kommunikation i bland annat förvaltningslagen är tillräcklig och behöver inte ändras med anledning av den nya förvärvslagen.

Enligt 10 § förvaltningslagen har den som är part i ett ärende rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Vidare ska enligt 25 § förvaltningslagen en myndighet, innan den fattar beslut i ett

[40] Jfr prop. 2022/23:116 s. 195.

ärende, som huvudregel underrätta den som är part om allt material som är av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att yttra sig över materialet. De bägge bestämmelserna begränsas dock av vad som följer av regler om sekretess i bestämmelsen i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

Enligt den sistnämnda bestämmelsen hindrar sekretess visserligen inte att en enskild, som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att någon sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska parten på annat sätt få upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess hindrar aldrig att en part i ett mål eller ett ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Om det i lag finns bestämmelser som avviker från dessa bestämmelser, gäller de bestämmelserna i stället.

Frågan är då hur bestämmelser om kommunicering och partsinsyn ska tillämpas när ett ärende om förvärvstillstånd bedöms. Å ena sidan talar kravet på rättssäkerhet starkt för att förvärvaren ges tillfälle att ta del av det material som tillförs ärendet för att kunna bevaka sin rätt. Å andra sidan kan det finnas ett behov av att sekretessbelägga uppgifter i förhållande till förvärvaren för att skydda uppgifter som rör bland annat totalförsvaret och Sveriges säkerhet i övrigt.

Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att bestämmelsen i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen om att begränsa en partsinsyn är av undantagskaraktär. I RÅ 1994 ref. 79 angav domstolen att offentligheten endast i rena undantagsfall får vika till förmån för ett starkt sekretessintresse. Huruvida förutsättningar för en sådan avvikelse föreligger beror på en bedömning i det enskilda fallet där skadeverkningarna av att offentliggöra innehållet i den konkreta, i princip sekretessbelagda, handlingen får vägas mot intresset av partsinsyn.

Även om bestämmelsen ska tolkas restriktivt, finns det utrymme att sekretessbelägga information i förhållande till parter när det

gäller landets försvar och säkerhet. I RÅ 1984 2:94 begärde en utländsk medborgare, vars ansökan om asyl hade avslagits, information om vem som hade informerat den svenska ambassaden i Peru om vissa förhållanden. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att, om identiteten röjdes på källan till ambassadens information, detta kunde allvarligt skada Sverige. Enligt domstolen var det då av synnerlig vikt att den begärda uppgiften inte lämnades ut. Även i underrättspraxis har det enligt flera domar funnits stöd för att inte lämna ut uppgifter till parter.[41]

Utredningen bedömer att nuvarande regelverk och praxis ger ett tillräckligt utrymme för en proportionell avvägning vad gäller förvärvarens rätt att ta del av handlingar samt möjligheten för tillståndsmyndigheten att vid behov begränsa partsinsynen. I fall där det blir aktuellt att lämna sekretessbelagda uppgifter till förvärvaren, kan tillståndsmyndigheten vid behov göra ett förbehåll enligt 10 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen som inskränker förvärvarens rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja uppgiften. Det bör därför inte införas något ytterligare undantag från gällande regelverk om partsinsyn och kommunikation.

6.5.8 Motivering av beslut

Bedömning: Utgångspunkten är att tillståndsmyndighetens beslut ska innehålla en motivering. I den mån motiveringen innehåller känsliga uppgifter finns det stöd i offentlighets- och sekretesslagen för att utelämna hela eller delar av motiveringen om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande.

I 32 § förvaltningslagen finns bestämmelser om myndigheters skyldighet att motivera sina beslut. Utgångspunkten enligt första stycket är att beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. Motiveringen ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som

[41] Se till exempel Kammarrätten i Stockholm dom den 22 november 2018 i mål nr 8126-18 och domstolen dom den 31 maj 2022 i mål nr 1775-22.

har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Enligt bestämmelsens andra stycke 3 finns dock möjlighet för myndigheten att helt eller delvis utelämna en motivering om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande.

Tillståndsmyndighetens bedömningar i ett ärende om förvärvstillstånd kan innehålla bland annat försvars- och säkerhetskänsliga överväganden. I den mån det förekommer sekretessbelagda uppgifter i tillståndsmyndighetens beslutsunderlag, bedömer utredningen att undantagsbestämmelsen i 32 § 3 förvaltningslagen ger ett rättsligt stöd för att utelämna hela eller delar av tillståndsmyndighetens motivering när det är påkallat.

Liksom beträffande reglerna om partsinsyn och kommunikation anser utredningen att bestämmelsen i 32 § förvaltningslagen ger ett förhållandevis starkt stöd för känsligt material samtidigt som en balans upprätthålls mellan å ena sida enskildas intresse av att ta del av motiven till tillståndsmyndighetens beslut och å andra sidan motstående skyddsvärden.

6.6 Prövningen av en ansökan om förvärvstillstånd

6.6.1 Grunder för avslag och avskrivning

Förslag: Ansökan ska skrivas av om förvärvet inte är tillståndspliktigt.

Ansökan ska avslås, om förvärvet kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen. I annat fall ska tillstånd till förvärvet meddelas.

Om ansökan avser tillstånd till ett framtida förvärv, ska ansökan avslås också om ägaren eller upplåtaren inte har lämnat samtycke till ansökan.

En ansökan ska skrivas av om förvärvet inte är tillståndspliktigt

Det ankommer på tillståndsmyndigheten att kontrollera om ansökan avser ett förvärv som är tillståndspliktigt enligt lagen. I de flesta fallen bör tillståndsmyndigheten redan på grund av ansöknings-

handlingarna kunna konstatera om förvärvet omfattas av kravet på förvärvstillstånd. Det kan dock tänkas att tillståndsmyndigheten behöver ytterligare information för att kunna ta ställning till om förvärvet är tillståndspliktigt. Så kan till exempel vara fallet om förvärvaren är en juridisk person med säte i en stat inom EES och osäkerhet råder om ägarförhållandena i associationen. I ett sådant fall kan tillståndsmyndigheten behöva begära in ytterligare utredning från förvärvaren eller kontrollera uppgifter som denne lämnat med hjälp av andra myndigheter. Om tillståndsmyndigheten på grund av informationen i ansökan eller efter att ha vidtagit vissa utredningsåtgärder finner att förvärvet inte är tillståndspliktigt ska den besluta att skriva av ansökan. Det är inte behövligt med en bestämmelse i lagen som särskilt anger detta.

En ansökan om förvärvstillstånd ska avslås om förvärvet kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen

Tillståndsmyndigheten ska enligt utredningens förslag göra en bedömning av om förvärvaren ska få tillstånd till förvärvet eller om ansökningen ska avslås. Avgörande för om förvärvstillstånd ska meddelas bör enligt utredningen vara om förvärvet kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen.

Att utredningen valt att knyta prövningen till uttrycket totalförsvarsintresse beror på att ett förvärv kan vara riskfyllt från ett totalförsvarsperspektiv inte bara om förvärvet kan skada sådan verksamhet som specifikt omfattas av planering inom ramen för militärt och civilt försvar, utan även om det kan skada annan verksamhet som behövs för att totalförsvaret ska fungera.

Uttrycket totalförsvarsintresse anknyter till totalförsvarets förmåga att uppnå eller upprätthålla de mål som riksdagen och regeringen har beslutat ska gälla för totalförsvaret. De nuvarande målen beskrivs i avsnitt 3.1.3. Som anges där är det övergripande målet för totalförsvaret att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska vidare kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet. Målet för det militära försvaret är att ha förmåga att bland annat försvara Sverige mot väpnat angrepp och hävda Sveriges territoriella integritet. Målet för det civila försvaret är att ha förmåga att bland annat värna

civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning. Regeringen har nyligen föreslagit nya mål för totalförsvaret samt för det militära och det civila försvaret som återspeglar Sveriges åtaganden som Natomedlem (se avsnitt 3.1.5).

Tillståndsmyndighetens prövning ska avse de totalförsvarsintressen som i det enskilda fallet kan komma att skadas. Det bör inte krävas att det genom utredningen i ärendet finns övertygande bevis för att förvärvet kan inverka skadligt på dessa intressen, utan det bör vara tillräckligt att det finns risk för att så kommer att ske.

För att tillståndsmyndigheten ska kunna förhindra ett direkt eller indirekt förvärv av fast egendom bör krävas att det är fråga om ett väsentligt totalförsvarsintresse som riskerar att skadas. Inte varje form av risk bör alltså leda till avslag på en ansökan om förvärvstillstånd, utan det ifrågavarande totalförsvarsintresset bör vara av viss kvalifikationsgrad. En annan ordning riskerar att göra att lagen fångar upp fler förvärv än vad som är motiverat.

Vad som utgör ett väsentligt totalförsvarsintresse varierar utifrån totalförsvarets uppgifter och behov och efter omvärldsutvecklingen och måste därför bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Ett förvärv som riskerar att på ett allvarligt sätt skada totalförsvarets förmåga att uppnå eller upprätthålla något eller flera av de mål som fastslagits inom totalförsvaret, bör alltid föranleda att ansökan om förvärvstillstånd avslås. Förvärv som görs av en allierad Natomedlem, eller av en juridisk person med säte i en sådan stat, med anledning av det militära samarbetet med Sverige, bör motsatsvis som utgångspunkt inte bedömas riskera att skada väsentliga totalförsvarsintressen.

I avsnitt 3.3. har beskrivits att fast egendom kan användas på sätt som skadar svenska totalförsvarsintressen. Genom att förvärva eller ingå avtal om nyttjande av viss fast egendom kan exempelvis främmande makt försöka skaffa sig kontroll över geografin eller kritisk infrastruktur och på olika sätt försvåra för svenska myndigheter att bedriva sin verksamhet. Fast egendom kan också fungera som bas för planering och utövande av olovlig underrättelseverksamhet och andra skadehotande handlingar mot verksamheter och objekt som är viktiga för totalförsvaret.

Vid bedömningen av vilka risker ett visst förvärv kan innebära för ett väsentligt totalförsvarsintresse är fastighetens skyddsvärde

utifrån dess egenskaper, läge och funktion samt omständigheterna kring förvärvaren av central betydelse.

En fastighet kan vara av väsentlig betydelse för totalförsvaret, exempelvis för att den på grund av sitt geografiska läge är strategiskt viktig för försvaret av Sverige eller allierade Natoländer eller för att verksamhet som är viktig för totalförsvaret bedrivs på eller i närheten av fastigheten. Att en fastighet pekats ut som riksintresse för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § miljöbalken eller är föremål för uttag enligt förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov, bör ses som en indikation på att fastigheten är viktig för totalförsvaret. Detsamma gäller om det finns skyddsobjekt eller kritisk infrastruktur på eller i närheten av fastigheten eller om säkerhetskänslig eller annan samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret bedrivs på fastigheten eller i fastighetens närområde. MSB har på uppdrag av regeringen tagit fram en vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret.[42] Vägledningen bör kunna fungera som stöd vid bedömningen av en viss fastighets betydelse ur totalförsvarssynpunkt.

När det gäller omständigheterna kring förvärvaren finns det enligt utredningens mening anledning för tillståndsmyndigheten att i samband med sin prövning särskilt beakta omständigheter av det slag som nämns i 18 § 1 och 2 lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.

Tillståndsmyndigheten bör vid sin bedömning således beakta bland annat om en annan stat eller en aktör vars förvärv av fast egendom är tillståndspliktig utövar kontroll över förvärvaren på ett sätt som skulle kunna innebära risker för totalförsvaret. Kontroll kan förekomma vid ägande men även när det finns finansiella kopplingar i form av exempelvis statligt stöd. Att förvärvaren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av tredjeland eller av en annan tillståndspliktig aktör genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt bör därför beaktas vid tillståndsmyndighetens prövning.

Den omständigheten att förvärvaren tidigare har varit delaktig i en verksamhet som inverkat eller kunnat inverka skadligt på totalförsvaret bör också kunna beaktas av tillståndsmyndigheten. Ett tecken på att så är fallet kan vara att det finns uppgifter om att för-

[42] MSB:s vägledning med publikationsnummer MSB2275 – november 2023.

värvaren tidigare har blivit nekad att förvärva fast egendom i landet. Detsamma gäller om förvärvaren tidigare har nekats att genomföra en utländsk direktinvestering eller att förvärvaren tidigare inte har följt villkor som ställts upp i samband med ett godkännande av en sådan investering. När det gäller bedömningen av om tidigare verksamhet har inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på angivet sätt bör det beaktas om verksamheten till exempel gett upphov till eller riskerat att ge upphov till beroendeförhållanden och minskad tillgänglighet av varor och tjänster i Sverige. Det bör även beaktas om känslig eller viktig kunskap, information eller en produkt har överförts från Sverige till aktörer som kunnat använda den på ett skadligt sätt.

Det kan även finnas andra omständigheter kring en förvärvare som innebär att förvärvet kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen. Tillståndsmyndigheten bör beakta bland annat om det finns omständigheter som talar för att det finns risk för att förvärvaren kommer att ägna sig åt olaglig verksamhet riktad mot Sverige eller att förvärvet är ett led i en plan att agera fientligt mot Sverige. När det gäller bedömningen av om det finns risk för att förvärvaren kommer att ägna sig åt olaglig verksamhet riktad mot Sverige kan uppgifter om tidigare brottslighet vara av relevans. Om det kommer fram uppgifter, exempelvis från andra myndigheter, om kriminalitet kopplad till förvärvaren, bör dessa uppgifter värderas tillsammans med övriga omständigheter i det enskilda fallet. Tillståndsmyndighetens uppgift är dock inte att utreda misstankar om brott.

Ytterligare omständigheter som kan vara betydelsefulla vid tillståndsmyndighetens prövning är exempelvis hur förvärvarens anknytning till Sverige ser ut, de närmare villkoren för förvärvet och om fastigheten lämpar sig för det ändamål som förvärvaren angivit i sin ansökan om förvärvstillstånd.

När prövningen avser ett framtida förvärv kan tillståndsmyndigheten dessutom behöva beakta till exempel möjliga uppkommande hot från främmande makt mot Sverige eller allierade Natoländer.

En särskild fråga är hur riskbedömningen ska göras när det gäller fastigheter som endast potentiellt är av betydelse för totalförsvaret eller när det gäller planerade men inte genomförda projekt av olika slag, till exempel infrastrukturprojekt, som kan komma att få betydelse för totalförsvaret. Enligt utredningen går det knappast

att i generella termer ange en viss nivå av skada eller en viss grad av konkretion som måste vara för handen för att förvärvstillstånd ska kunna nekas i sådana situationer. I stället får det i varje enskilt fall göras en bedömning av om ett förvärv riskerar att skada väsentliga totalförsavarsintressen.

Tillståndsmyndighetens prövning ska grundas på en sammanvägd bedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Om det med hänsyn till omständigheterna finns en risk för att förvärvet kommer att inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen ska ansökan avslås. Om tillståndsmyndigheten bedömer att det utifrån befintligt underlag finns oklarheter kring för prövningen väsentliga omständigheter, till exempel det verkliga huvudmannaskapet för förvärvaren när denne är en juridisk person eller förvärvarens avsikt med förvärvet, som inte kan avhjälpas genom kontakter med förvärvaren eller andra myndigheter, kan det också vara nödvändigt att avslå ansökan. I annat fall ska tillstånd till förvärvet meddelas.

En ansökan om tillstånd till ett framtida förvärv ska dessutom avslås om ägaren eller upplåtaren inte har lämnat sitt samtycke till ansökan

En aktör med fientliga avsikter skulle kunna utnyttja möjligheten att ansöka om förhandstillstånd för att få tillståndsmyndighetens ställningstagande beträffande en viss fastighet. För att i största möjliga utsträckning förhindra att detta sker bör det framgå av lagen att en ansökan om tillstånd till ett framtida förvärv alltid ska avslås, om ägaren eller den som nyttjar egendomen inte har lämnat sitt samtycke till ansökan. Genom att kräva att ägaren eller nyttjanderättshavaren lämnat sitt samtycke till ansökan motverkas ansökningar som inte avser verkligt tilltänka förvärv.

6.6.2 Förhållandet till förköpslagarna

Förslag: En ansökan om förvärvstillstånd ska inte få prövas innan det blivit slutligt avgjort huruvida förköp enligt någon av förköpslagarna äger rum. Det nu sagda ska dock inte gälla ansökningar om tillstånd till ett framtida förvärv.

Enligt 1 § förslaget till statlig förköpslag ska statlig förköpsrätt få utövas för att förvärva egendom för det militära eller civila försvaret. Kommunal förköpsrätt ska enligt 1 § förslaget till kommunal förköpslag få utövas för att förvärva fast egendom för att motverka organiserad brottslighet. I 2 § förslaget till statlig förköpslag respektive 2 och 3 §§ förslaget till kommunal förköpslag preciseras i vilka fall förköpsrätt föreligger.[43]

Om de föreslagna förköpslagarna införs kommer prövningen av förköpsfrågan att behöva samordnas med tillståndsprövningen enligt den aktuella förvärvslagen.

Det ligger i sakens natur att ett ställningstagande i förköpsfrågan ska föregå förvärvsprövningen. För att garantera denna prövningsordning bör det framgå av lagen att en ansökan om förvärvstillstånd inte får prövas innan det blivit slutligt avgjort huruvida förköp enligt någon av förköpslagarna äger rum. Tillståndsmyndigheten bör underrätta beslutsmyndigheten enligt lagen om statlig förköpsrätt samt kommunen enligt lagen om kommunal förköpsrätt om en inkommen ansökan om förvärvstillstånd där förvärvet omfattas av statlig eller kommunal förköpsrätt. Underrättelseskyldigheten bör framgå av förordning.[44] Om förköp sker behövs ingen förvärvsprövning. Ansökan om förvärvstillstånd kan då avskrivas från vidare handläggning, eftersom de med ansökan åsyftade förvärvet är undanröjt genom förköpet och statens respektive kommunens förvärv av fast egendom inte är underkastat tillståndsplikt.

Det nu sagda bör endast gälla ansökningar om tillstånd till redan genomförda förvärv. En ansökan om förhandstillstånd bör kunna prövas oavsett om staten eller kommunen har för avsikt att utnyttja sin förköpsrätt vid ett eventuellt förvärv. En annan ordning skulle

[43] Förslagen redovisas i betänkandet *Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner* (SOU 2024:38).

[44] I såväl detta betänkande som i SOU 2024:38 föreslås att de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska ansvara för prövningen av ärenden om förvärvstillstånd respektive statlig förköpsrätt. Om förslagen genomförs får behovet av en underrättelseskyldighet övervägas på nytt.

kräva att staten eller kommunen på förhand lämnade besked i förköpsfrågan, vilket de föreslagna förköpslagarna inte medger.[45]

6.6.3 Rättsverkan av nekat förvärvstillstånd

Förslag: Om förvärvaren inte ansöker om förvärvstillstånd i rätt tid ska förvärvet vara ogiltigt. Detsamma ska gälla om ansökan om förvärvstillstånd avvisas för att den är ofullständig eller om förvärvstillstånd vägras.

Om inskrivningsmyndigheten felaktigt har beslutat om lagfart eller om inskrivning av tomträtt trots att förvärvstillstånd inte finns, ska ogiltighet inte inträda. Detsamma ska gälla om lantmäterimyndigheten felaktigt har beslutat om fastighetsbildning trots att förvärvstillstånd saknas.

Enligt 1982 års lag om utländska förvärv av fast egendom blev följden av underlåtenhet att i rätt tid och på föreskrivet sätt ansöka om förvärvstillstånd att förvärvet var ogiltigt. Detsamma gällde om förvärvstillstånd vägrades. Liknande bestämmelser om ogiltighet fanns i den numera upphävda lagen om förvärv av hyresfastighet m.m. och finns i bland annat 11 § första stycket jordförvärvslagen.[46] Från huvudregeln om ogiltighet undantogs i lagen fall där förvärvaren felaktigt hade beviljats lagfart eller inskrivning av tomträtt. I sådana situationer var förvärvet giltigt trots att förvärvslagens bestämmelser inte hade iakttagits.

Utredningen konstaterar att ett kontrollsystem som bygger på ett förfarande där det finns en skyldighet att ansöka om tillstånd till förvärvet måste för att bli effektivt innehålla någon form av rättsverkan eller sanktion dels mot den som underlåter att fullgöra ansökningsskyldigheten, dels i händelse av att tillstånd till förvärvet vägras.

Det står klart att den ordning som historiskt sett gällt för förvärvstillstånd, där förvärvet blir ogiltigt om den aktuella förvärvslagens regler inte följs, innebär ett kännbart ingripande för parterna, inte bara förvärvaren utan också för överlåtaren. Ogiltighet är en

[45] Se närmare om detta SOU 2024:38 s. 277–280.
[46] Bestämmelser om ogiltighet finns även i 13 § första stycket lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt, 9 kap. 21 § bostadsrättslagen (1991:614) och 13 § första stycket lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället.

civilrättslig konsekvens som innebär att ett avtal eller avtalsvillkor inte kan göras gällande. Om ett avtal är ogiltigt, är utgångspunkten i svensk rätt att parterna inte är skyldiga att fullgöra sina åtaganden och att prestationer ska återbäras.

I förarbetena till den gamla hyresförvärvslagen beskrivs att komplicerade problem av såväl rättslig som praktisk natur kan uppstå då en överlåtelse av en fastighet eller en överlåtelse av andelar eller aktier i ett fastighetsförvaltande bolag ska gå åter. En återgång kan vara förenad med stora kostnader för parterna. Om lång tid hunnit passera från förvärvet till dess att det förklaras ogiltigt, finns det också en risk för att förvaltningen av fastigheten eftersätts och, när fråga är om köp, att säljaren inte längre har kvar köpeskillingen som ska återgå till köparen.[47]

Vid bedömningen av vilka följder en överträdelse av den nya förvärvslagen ska få måste svårigheter likt de nu nämnda vägas mot att låta förvärv som kan skada väsentliga totalförsvarsintressen stå fast. Det är ett starkt allmänintresse att motverka att detta sker. Utredningens bedömning är att de olägenheter som ogiltighetspåföljden historiskt sett visat kunna föra med sig normalt inte skulle drabba seriösa aktörer i en fastighetstransaktion som omfattas av kravet på förvärvstillstånd enligt den nya lagen. Detta då det kan antas att seriösa aktörer på olika sätt förvissar sig om att förvärvet blir gällande fullt ut först sedan förvärvstillståndsfrågan blivit avgjord. Det kan här nämnas att det bör ingå i god fastighetsmäklarsed att upplysa om kravet på förvärvstillstånd och följden av att ett sådant tillstånd inte söks eller vägras.[48] För ogiltigheten som effekt vid en överträdelse talar också intresset av att i lämplig utsträckning försöka åstadkomma överensstämmelse mellan den nu aktuella förvärvslagen och befintlig respektive planerad förvärvslagstiftning. Som redan nämnts gäller i dag enligt 11 § jordförvärvslagen att förvärv av lantbruksegendom som inte följer lagens regler är ogiltigt. Detsamma ska enligt förslaget till ny hyresförvärvslag gälla om en ansökan om förvärvstillstånd avslås eller avvisas.[49]

Ett alternativ till ogiltighet som rättsföljd vore är att införa en kännbar ekonomisk sanktion vid förvärv som strider mot förvärvs-

[47] Se prop. 1997/98:46 s. 42 och SOU 2008:75 s. 98.
[48] Se 3 kap. 1 och 12 §§ fastighetsmäklarlagen (2021:516) och jämför exempelvis Fastighetsmäklarinspektionens beslut den 16 november 2022 i ärende med diarienummer 22–0347. Se vidare kap. 10.5.3.
[49] Se utredningens betänkande *Vem äger fastigheten* (SOU 2023:55).

lagens bestämmelser. Den som underlåter att ansöka om förvärvstillstånd skulle till exempel kunna påföras en administrativ sanktionsavgift. Bestämmelser av det slaget finns i bland annat 31 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar och föreslås finnas i de nya förköpslagarna.[50]

Risken att drabbas av ekonomiska sanktioner skulle sannolikt bidra till att personer vars förvärv av fast egendom är tillståndspliktigt ansöker om förvärvstillstånd. Ekonomiska sanktioner skulle däremot knappast vara verkningsfulla i fall där förvärvstillstånd vägras och förvärvaren fortsätter att disponera fastigheten. Sådana situationer skulle kunna hanteras bättre genom regler som ålägger förvärvaren att avyttra fastigheten eller, vid indirekta förvärv, aktierna eller andelarna i bolaget eller föreningen. Den finska lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv innehåller regler av detta slag.

Av 6 § i den finska lagen framgår att en förvärvare som inte ansöker om förvärvstillstånd i rätt tid eller vars ansökan avslås är skyldig att avyttra fastigheten. Avyttrandet ska ske inom sex månader från det att ansökan om förvärvstillstånd borde ha gjorts alternativt från det att beslutet om förvägrande av tillstånd vunnit laga kraft. Om förvärvet inte har hävts eller fastigheten inte överlåtits vidare inom denna tid, ska försvarsministeriet bestämma att fastigheten ska säljas på offentlig auktion eller på annat sätt som anges i den finska utsökningsbalken (705/2007).

Avyttringsskyldigheten som sanktion påverkar inte de rättshandlingar som vidtagits genom förvärvet. Svårigheter av det slag som redovisats ovan och som kan uppstå när ett förvärv blir ogiltigt och prestationerna ska återgå kan därmed undvikas, vilket är fördelaktigt ur rättssäkerhetssynpunkt. Ett sanktionssystem som bygger på en avyttringsskyldighet förutsätter emellertid att förvärvaren ges rimlig tid att avyttra fastigheten. Från totalförsvarssynpunkt framstår det som mindre lämpligt att en förvärvare som underlåtit att ansöka om förvärvstillstånd eller vars ansökan har avslagits på den grunden att förvärvet riskerar att skada väsentliga totalförsvarsintressen kan fortsätta att disponera över fastigheten med äganderätt under denna tid. Utredningen ser en risk för att detta i sig kan medföra att avyttringsskyldigheten som sanktion inte får den handlingsdirigerande effekt som eftersträvas.

[50] Se 12 § förslaget till statlig förköpslag och 12 § förslaget till kommunal förköpslag.

Vid en samlad bedömning av de för- och nackdelar som olika rättsföljder kan innebära har utredningen landat i att ogiltighetsverkan är den rättsföljd som bäst uppfyller de effektivitetskrav som bör ställas på den nya förvärvslagen. Följden av underlåtenhet att i rätt tid och ansöka om förvärvstillstånd bör därför vara att förvärvet är ogiltigt. Detsamma bör gälla om en ansökan om förvärvstillstånd avvisas på grund av att den är ofullständig eller om förvärvstillstånd vägras.

Utredningen återkommer i avsnitt 6.7 nedan till om det utöver den ogiltighetsverkan som föreslås också finns skäl att införa en möjlighet att besluta om en särskild avgift för att ytterligare sanktionera kravet på förvärvstillstånd.

I likhet med vad som gäller enligt jordförvärvslagen bör ogiltigheten inträda omedelbart och alltså inte kräva någon särskild klandertalan.[51] Enligt utredningens förslag ska förvärvstillstånd sökas inom en månad från det förvärvet skedde. Om så inte sker blir förvärvet ogiltigt i och med utgången av denna frist. Om tillståndsmyndigheten beslutar att avslå eller avvisa en ansökan om förvärvstillstånd inträder ogiltighetspåföljden från det att beslutet vunnit laga kraft.[52]

Själva föremålet för ogiltigheten bör, när förvärvet har sin grund i ett avtal, vara den del av avtalet som gäller förvärvet av ägande- eller nyttjanderätten till fastigheten. Det finns inte skäl för att utsträcka ogiltigheten till eventuella andra delar av avtalet. Det kan finnas villkor i avtalet som reglerar just den situationen att förvärvet inte kommer till stånd, och som bör gälla.

Ogiltigheten innebär alltså att sådant som presterats enligt avtalet av respektive avtalspart ska gå åter. En eventuell köpeskilling ska betalas tillbaka och har förvärvaren fått besittning till fastigheten, ska besittningen återföras till den tidigare ägaren eller nyttjanderättshavaren.

Från huvudregeln om ogiltighet bör två undantag göras.

Det första undantaget är av inskrivningsrättslig natur. Den som har förvärvat fast egendom är som huvudregel skyldig att ansöka om inskrivning, det vill säga lagfart, inom tre månader från förvärvet. Inskrivningsmyndigheten ska avslå en ansökan om lagfart om sökandens rätt att förvärva fastigheten är beroende av myndig-

[51] Se prop. 1945:336 s. 23 f. och 56.
[52] Jfr 5 § första stycket 3 i den upphävda lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m., där detta sades uttryckligen.

hets tillstånd och i lag föreskriven tid för sökande av sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avslagits. Om lagfart söks innan tillståndsfrågan avgjorts ska lagfarten förklaras vilande. Liknande regler finns för inskrivning av tomträtt.[53]

I såväl tidigare som existerande förvärvslagstiftning har det ansetts motiverat att ogiltighetspåföljden inte ska gälla om lagfart meddelats i strid med ovan angivna bestämmelser i jordabalken.[54] Enligt 1982 års förvärvslag gällde huvudregeln om ogiltighet inte heller om inskrivning av tomträtt hade beviljats trots att förvärvstillstånd saknades. De rättssäkerhetsskäl som talar för sådana undantag, främst tredje mans berättigade intressen på grund av den oriktigt meddelade lagfarten, gör sig gällande även i fall där lagfart eller inskrivning av tomträtt felaktigt beviljas en utländsk aktör som inte i rätt tid ansökt om och beviljats förvärvstillstånd. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att ogiltighet inte ska inträda i fall där lagfart eller inskrivning av tomträtt meddelats i strid med 20 kap. 6 § 8 respektive 21 kap. 2 första stycket 6 jordabalken.

För att motverka att lagfart eller inskrivning av tomträtt meddelas en tillståndspliktig förvärvare som inte har ett giltigt förvärvstillstånd, lämnar utredningen i avsnitt 8.1 förslag till ändringar i jordabalken som ska underlätta inskrivningsmyndighetens handläggning i lagfartsärenden och i ärenden om inskrivning av tomträtt.

Det andra undantaget tar sikte på fall där ett beslut om fastighetsbildning har fattats som innebar att viss mark kommer i ny ägares hand. Fastighetsregisterlagsutredningen redogör i betänkandet *Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister* för svårigheter som finns med att föra tillbaka ett lagakraftvunnet och registrerat förrättningsbeslut. Det framhålls att fastighetsbildningsinstitutet generellt innebär att flera fastigheter påverkas och att fastigheter kan förändras i flera led efter att ett fastighetsbildningsbeslut vunnit laga kraft. En efterföljande ogiltighet kan därför skapa en rättslig osäkerhet som omfattar flera fastigheter och betydande arealer med stora ekonomiska värden. Sådan osäkerhet kan på nationell nivå exempelvis påverka fastigheternas användning som kreditobjekt och öka transaktionskostnaderna.[55]

[53] Förfarandet vid dessa inskrivningsärenden behandlas närmare i avsnitt 8.1.
[54] Se exempelvis 11 § andra stycket jordförvärvslagen.
[55] SOU 2024:7 s. 607 ff.

Mot bakgrund av den problematik som Fastighetsregisterlagsutredningen beskriver, föreslår utredningen att ogiltighet inte heller ska inträda i fall där förvärvet resulterat i ett lagakraftvunnet och registrerat förrättningsbeslut.

För att motverka att fastighetsbildning sker i fall där en tillståndspliktig förvärvare inte har ansökt om och beviljats förvärvstillstånd, föreslår utredningen i avsnitt 8.2 att det i fastighetsbildningslagen ska införas en ny bestämmelse som anger att fastighetsbildning som innebär att mark kommer i ny ägares hand får ske endast om en tillståndspliktig förvärvare har ett giltigt förvärvstillstånd enligt den nu aktuella förvärvslagen. Utredningen lämnar även förslag till andra ändringar i fastighetsbildningslagen som ska tillse att tillståndsfrågan prövas före fastighetsbildningsärendet.

6.7 Administrativa sanktionsavgifter

Tillståndsmyndigheten ska få besluta att ta ut en sanktionsavgift av en förvärvare som inte ansökt om förvärvstillstånd trots att krav på sådant tillstånd har förelegat. Sanktionsavgift ska även kunna tas ut av en förvärvare som lämnat oriktiga uppgifter under handläggningen av en ansökan om förvärvstillstånd.

Sanktionsavgiften ska bestämmas till ett belopp mellan 25 000 kronor och högst 25 000 000 kronor.

Kringgåenden av lagen ska motverkas

Vid direkta fastighetsförvärv har en tillståndspliktig förvärvare både en skyldighet och i normala fall också ett eget intresse av att ansöka om lagfart hos inskrivningsmyndigheten. I samband med en sådan ansökan kommer inskrivningsmyndigheten att göra en kontroll av att bestämmelserna i förvärvslagen har följts. Om en ansökan om tillstånd har avslagits, kommer även en ansökan om lagfart att avslås. Har frågan om förvärv ännu inte avgjorts ska ansökningen i stället vilandeförklaras av inskrivningsmyndigheten. En liknande ordning gäller vid förvärv av tomträtt. Det bedöms därmed finnas förhållandevis goda förutsättningar för det allmänna att upptäcka om förvärvslagens bestämmelser inte har följts. Någon motsvarande

offentlig kontroll sker däremot inte vid indirekta fastighetshetsförvärv eller vid förvärv av arrende.

Med hänsyn till de intressen som förvärvslagen ska skydda är det angeläget att förvärvare som omfattas av tillståndsplikten iakttar sin ansökningsskyldighet. För att öka efterlevnaden av lagen och motverka att lagens bestämmelsers kringgås kan, förutom den ogiltighetsverkan som föreslås, kriminalisering eller andra administrativa sanktioner övervägas. Det är utredningens bedömning att överträdelser av förvärvslagen inte bör kriminaliseras. Ett bättre alternativ i syfte att öka ansökningsbenägenheten är att införa en möjlighet att besluta om en sanktionsavgift för den som inte iakttar kravet på förvärvstillstånd.

Det bör införas en möjlighet att besluta om sanktionsavgift

Sanktionsavgifter har införts på många områden i syfte att öka efterlevnaden av regler. Bestämmelser om sanktionsavgifter finns bland annat i säkerhetsskyddslagen och lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Sanktionsavgifter kan verka avskräckande och ha en mer effektiv handlingsdirigerande verkan än straff, särskilt när överträdelsen i fråga begås av juridiska personer och inte fysiska. En sanktionsavgift kan riktas direkt mot en fysisk eller juridisk person. Storleken på avgiften brukar variera beroende på område och kan regleras på ett sådant sätt att den blir betydligt mer kännbar än vad till exempel ett bötesstraff hade kunnat bli. En sanktionsavgift kan dessutom tas ut oberoende av om överträdelsen har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Ett system med administrativa sanktioner kan därtill vara lämpligare av resursskäl. Genom att låta den myndighet som faktiskt upptäcker och utreder överträdelsen, och som har erforderlig kunskap på området, vara den som beslutar om sanktionen kan förfarandet – utan att avkall görs på rättssäkerheten – bli billigare, enklare och effektivare än ett straffrättsligt förfarande, som kan kräva omfattande utredningsinsatser från polis och åklagare.

Enligt utredningens mening framstår sanktionsavgifter som ett effektivt sätt att öka incitamenten för förvärvare som omfattas av tillståndskravet enligt den nya förvärvslagen att självmant ansöka om förvärvstillstånd.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att underlåtenhet att ansöka om förvärvstillstånd ska kunna leda till att en sanktionsavgift tas ut. Därtill bör det vara möjligt att ta ut en sanktionsavgift om en förvärvare har lämnat oriktiga uppgifter under handläggningen av en ansökan om förvärvstillstånd. Det bör vara tillståndsmyndigheten som fattar beslutet om sanktionsavgift.

Tillståndsmyndigheten bör ha befogenhet att inleda en utredning om en eventuell överträdelse av lagen så snart den får misstanke om att en överträdelse har ägt rum. Nedan behandlas vissa förfarandemässiga frågor som aktualiseras när en möjlighet till sanktionsavgifter införs.

Sanktionsavgiftens storlek

Förvärvare som omfattas av tillståndsplikten enligt förvärvslagen kan vara allt från privatpersoner till exempelvis fastighetsbolag med stora fastighetsbestånd. Med hänsyn härtill bedömer utredningen att sanktionsavgifterna inte bör anges till vissa i lagen bestämda belopp. I stället bör sanktionsavgiftens storlek anges som ett bestämt beloppsintervall. Intervallet bör vara brett för att både möjliggöra en differentiering och fungera avskräckande. Samtidigt behöver vid ställningstagandet till storleken på maxbeloppet hänsyn tas till de intressen som lagen ska skydda och den skada som kan uppstå om lagen kringgås.

Enligt utredningens bedömning är intervallet 25 000 kronor –25 000 000 kronor tillräckligt brett. Detta intervall framstår som väl avvägt för att fungera som en avskräckande sanktion för förvärvare med vitt skilda förutsättningar. Som jämförelse kan nämnas att en sanktionsavgift som beslutas med stöd av säkerhetsskyddslagen ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 10 000 000 kronor, om den som påförs avgiften är en statlig myndighet, kommun eller region. I annat fall ska avgiften bestämmas till högst 50 000 000 kronor. Enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar ska en sanktionsavgift bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 100 000 000 kronor.

Omständigheter av betydelse vid bestämmandet av storleken på avgiften

Det bör inte vara obligatoriskt att i samtliga fall när en förvärvare har underlåtit att ansöka om förvärvstillstånd eller lämnat oriktiga uppgifter under handläggningen av ansökan faktiskt ta ut en sanktionsavgift. I stället bör tillståndsmyndigheten göra en bedömning av om den aktuella överträdelsen är så pass allvarlig att en sanktionsavgift ska tas ut eller om den är bagatellartad och inte bör föranleda någon avgift. I lagen bör det regleras vilka omständigheter som särskilt ska påverka bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut och till vilket belopp den i så fall ska bestämmas. När tillståndsmyndigheten ska göra en bedömning i dessa avseenden bör hänsyn tas till samtliga omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet. Särskild hänsyn bör tas till hur allvarlig överträdelsen är och om den skett med uppsåt eller av oaktsamhet. Den skada eller risk för skada på väsentliga totalförsvarsintressen som överträdelsen medfört bör beaktas. Uppsåtliga överträdelser bör motivera högre avgifter än rent oaktsamma, men även graden av oaktsamhet bör tas med i bedömningen. Ett avsiktligt handlande bör i princip alltid leda till att en sanktionsavgift tas ut. Ett handlande som varken varit uppsåtligt eller oaktsamt kan tala för att sanktionsavgiften bestäms till ett lågt belopp eller inte tas ut alls (se nedan om möjligheten att efterge sanktionsavgift). Även andra förhållanden kan vara av relevans vid bedömningen. Att förvärvaren är en juridisk person är en sådan omständighet samt den finansiella ställning som förvärvaren har. Bedömningen av sanktionsavgiftens storlek bör även kunna påverkas av om förvärvaren tidigare har gjort sig skyldig till liknande överträdelser.

Förfarandebestämmelser

I 31–38 §§ lagen om granskning av utländska direktinvesteringar finns vissa bestämmelser om förfarandet vid beslut om sanktionsavgifter enligt den lagen. Det som sägs i 34 och 36–38 §§ i den lagen bör enligt utredningen gälla även för förfarandet vid beslut om sanktionsavgift enligt den aktuella förvärvslagen.

Således bör det finnas möjlighet att helt eller delvis efterge sanktionsavgiften om underlåtenheten att ansöka om förvärvstill-

stånd respektive lämnandet av oriktiga uppgifter är ringa eller ursäktlig. Så kan enligt utredningens uppfattning till exempel vara fallet om förvärvaren har fått felaktig information från en fastighetsmäklare eller en annan professionell aktör som anlitats i samband med förvärvet eller ansökningsprocessen.

För att tillståndsmyndigheten ska få underlag för sitt ställningstagande till om den ska besluta om sanktionsavgift ska myndigheten förelägga förvärvaren att yttra sig över den misstänkta överträdelsen. Genom en sådan ordning säkerställs också att förvärvaren får kunskap om sådana uppgifter som kan ha tillförts utredningen från annat håll. En sanktionsavgift bör få beslutas bara om förvärvaren har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum. Beslutet ska delges förvärvaren.

En beslutad sanktionsavgift ska betalas till tillståndsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft, eller inom den längre tid som anges i beslutet. Om sanktionsavgiften inte betalas i tid, ska tillståndsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivningsförfarandet finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Om sanktionsavgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft, faller avgiften bort. En inbetald eller indriven sanktionsavgift tillfaller staten.

För tillståndsmyndighetens handläggning i övrigt av ett ärende om sanktionsavgift gäller bestämmelserna i förvaltningslagen.

Särskilt om verkställighet av beslut av sanktionsavgifter mot utländska rättssubjekt

När det gäller möjligheten att verkställa ett beslut om sanktionsavgift mot ett utländskt rättssubjekt finns det viss möjlighet att begära handräckning för verkställighet av offentligrättsliga fordringar med stöd av EU-rätten och internationella överenskommelser. Sveriges exekutiva jurisdiktion är dock enligt huvudregeln begränsad till det egna territoriet. Det är därför inte möjligt att verkställa beslutade sanktionsavgifter mot ett utländskt rättssubjekt som saknar utmätningsbara tillgångar i Sverige. Detta uppmärksammades av regeringen under lagstiftningsarbetet som föregick lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Regeringen gjorde då bedömningen att det ändå bör finnas en möjlighet att besluta om

sanktionsavgift i förhållande till utländska rättssubjekt. I sammanhanget anförde regeringen att sanktionsavgifter skapar ett incitament för berörda aktörer att följa regelverket. Regeringen framhöll vidare att det inte kan uteslutas att en sanktionsavgift i vissa fall kan komma att betalas frivilligt av en utländsk aktör som har gjort sig skyldig till en överträdelse av oaktsamhet eller okunskap och som är mån om sitt rykte och varumärke.[56] Utredningen finner inte anledning att göra någon annan bedömning, utan anser att det trots ovan nämnda verkställighetsförutsättningar finns behov av att kunna besluta om sanktionsavgifter mot utländska förvärvare som inte iakttar förvärvslagens bestämmelser.

6.8 Särskilda bestämmelser om förvärv på exekutiv auktion

Förslag: För förvärv av tillståndspliktig egendom på exekutiv auktion ska det finnas särskilda bestämmelser.

Den egendom som förvärvas ska enligt huvudregeln överlåtas vidare inom sex månader. Överlåtelse behöver dock inte ske om tillståndsmyndigheten beslutar att ge tillstånd till förvärvet eller förhållandena har ändrats och förvärvstillstånd inte längre hade krävts om det hade varit ett vanligt köp.

Om egendomen inte överlåts enligt huvudregeln ska den på begäran av tillståndsmyndigheten säljas på offentlig auktion.

Såväl fastigheter som aktier och andelar i bolag och föreningar som äger fast egendom kan säljas på exekutiv auktion.[57] Som tidigare konstaterats bör bestämmelserna om förvärvstillstånd inte tillämpas vid sådana försäljningar, eftersom det skulle försvåra Kronofogdemyndighetens handläggning och förfarandet vid en exekutiv auktion i onödan (se avsnitt 6.3.2). Enligt utsökningsbalken ska Kronofogdemyndigheten vid en exekutiv auktion anta det högsta budet, om detta är godtagbart, och köparen lämna handpenning eller ställa säkerhet. Att i efterhand förklara att ett sådant förvärv inte får

[56] Prop. 2022/23:116 s. 124 f.
[57] Enligt statistik från Kronofogdemyndigheten såldes 445 fastigheter på exekutiv auktion under 2023. Sedan 2010 har motsvarande siffra varierat mellan 440–764. Se myndighetens handling Exekutivt sålda fastigheter och bostadsrätter – marknadsvärden och försäljningspris 2010 till och med 2023.

tillstånd skulle leda till onödigt besvär och inte vara förenligt med en godtagbar utsökningsrättslig ordning.

Köp av fast egendom vid exekutiv auktion har även tidigare undantagits från krav på förvärvstillstånd. Redan i lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag m.m. undantogs vissa inrop på exekutiv auktion från de tillståndsregler som fanns i lagen. För sådana förvärv fanns i stället vissa särskilda bestämmelser. Motsvarande gällde enligt 1982 års lag om utländska förvärv av fast egendom och den gamla hyresförvärvslagen och gäller fortfarande enligt jordförvärvslagen för lantbruksegendom som förvärvas på exekutiv auktion. Bestämmelserna i jordförvärvslagen innebär kortfattat att köp av fast egendom på exekutiv auktion är undantaget från lagens krav på förvärvstillstånd men i stället underställt särskilda krav som innebär att egendomen åter ska avyttras inom viss tid om inte inroparen får tillstånd att behålla den.

Skälet till att de exekutiva auktionerna inte helt har undantagits i förvärvslagarna är att det skulle kunna leda till att kravet på förvärvstillstånd kringgås, eftersom personer som annars inte skulle få förvärvstillstånd skulle slippa granskning om egendomen förvärvas på exekutiv auktion. I och med att detta skäl fortfarande gör sig gällande bedömer utredningen att motsvarande regler om vidareförsäljning med mera som fanns i tidigare gällande förvärvslagar och som fortfarande finns i jordförvärvslagen bör införas i den nya förvärvslagen.

Utredningen föreslår därför att de exekutiva auktionerna ska regleras i särskilda bestämmelser och huvudsakligen hanteras på samma sätt som enligt tidigare och befintlig förvärvslagstiftning. Det kan noteras att ett motsvarande förslag finns i förslaget till ny hyresförvärvslag.[58]

Det bör sålunda krävas att egendom som inropas på exekutiv auktion ska vidare överlåtas av inroparen inom sex månader från det att auktionen fått laga kraft, om förvärvet vid ett vanligt köp hade varit tillståndspliktigt. Egendomen bör dock inte behöva överlåtas om tillståndsmyndigheten beslutar att tillåta förvärvet eller om omständigheterna ändras på så sätt att förvärvet inte längre vid ett vanligt köp hade krävt tillstånd. Som exempel på ändrade omständigheter kan nämnas att förvärvaren blivit medborgare i en stat inom

[58] Se SOU 2023:55.

EES eller, när förvärvaren är en juridisk person, att dennes ägarförhållanden ändras på ett sätt som medför att förvärvet inte längre är tillståndspliktigt. För att få tillstånd att behålla egendomen bör samma krav ställas som vid andra förvärv enligt den nya förvärvslagen.

Det kan förvisso finnas risker med en reglering som medger att en aktör som vid ett vanligt köp hade varit skyldig att ansöka om förvärvstillstånd fritt kan disponera fastigheten under en period om sex månader. Dessa risker får dock vägas mot svårigheterna med en annan ordning samt att det sannolikt endast kommer vara ett fåtal fall per år som träffas av de särskilda reglerna för exekutiva auktioner. Utredningen finner vid en avvägning att fördelarna med den föreslagna regleringen överväger nackdelarna.

De övriga bestämmelser som utredningen föreslår kring hanteringen av egendom som inropas på exekutiva auktioner motsvarar, med några få undantag, vad som gäller enligt 13–16 §§ jordförvärvslagen.

Utredningen föreslår justeringar i två avseenden i förhållande till regleringen i jordförvärvslagen. Den ena justeringen gäller vilken köpeskilling som ska accepteras i de fall en fastighet säljs på offentlig auktion till följd av att inroparen inte har överlåtit fastigheten inom den i lagen angivna tiden. Tidigare har i princip gällt att fastigheten inte får säljas under ett marknadsvärde, vilket är ett högt ställt krav när det gäller fastigheter som säljs på exekutiv auktion. Det framstår i stället som rimligare med en ordning som knyter an till regleringen i 12 kap. 40 § utsökningsbalken, enligt vilken ett inrop ska godtas om skyddsbeloppet täcks och det inte är sannolikt att en avsevärt högre köpeskilling kan uppnås. På så vis minskar risken för att fastigheter inte säljs och blir kvar hos förvärvare som inte fått tillstånd till förvärvet.

Den andra justeringen rör tidsfristen inom vilken tillståndsmyndigheten ska besluta om en ny auktion om en försäljning inte kommer till stånd vid den första auktionen. Den bör enligt utredningens bedömning kortas ner från två år till ett år. En alltför lång tidsfrist kan föra med sig att egendomen behöver värderas upprepade gånger och handläggningen börja om, vilket leder till ökade kostnader för såväl enskilda som staten.

Justeringarna motsvarar till viss del förslag som lämnats av Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv.[59]

[59] Se SOU 2023:55 s. 82–84.

Enligt 12 kap. 25 § andra stycket utsökningsförordningen (1981:981) ska det vid en auktion som avser en jordbruksfastighet upplysas om bestämmelserna om exekutiv auktion i jordförvärvslagen. Enligt utredningen bör det i bestämmelsen göras ett tillägg så att upplysningsskyldigheten omfattar även bestämmelserna om exekutiv auktion i den nya fastighetsförvärvslagen. Det bör även införas en liknande upplysningsskyldighet för Kronofogdemyndigheten vid en auktion som avser aktier eller andelar i ett bolag eller en förening som äger fast egendom.

I förordning bör vidare anges att Kronofogdemyndigheten efter att en fastighet har förvärvats på exekutiv auktion ska skicka en kopia av köpebrevet till den civilområdesansvariga länsstyrelsen i det civilområde där fastigheten ligger.[60] Motsvarande bör gälla när aktier eller andelar i ett bolag eller förening som äger fast egendom förvärvats på exekutiv auktion. Köpehandlingarna bör även då skickas till den civilområdesansvariga länsstyrelsen i det civilområde där den fasta egendomen är belägen.

6.9 Sekretess i ärenden om förvärvstillstånd

Bedömning: Det behövs inte några nya bestämmelser om överföring av sekretess i offentlighets- och sekretesslagen.

Förslag: Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska kompletteras så att sekretess gäller för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden i verksamhet som består i utredning i ärende enligt lagen om utländska förvärv av fast egendom.

Överföring av sekretess till skydd för allmänna intressen

Som konstaterats i det föregående kan statliga myndigheter, kommuner och regioner komma att behöva lämna sekretessbelagda uppgifter till tillståndsmyndigheten. När det gäller sekretess till skydd för allmänna intressen finns det ett behov av att uppgifterna omfattas av sekretess även när dessa finns hos tillståndsmyndigheten. Sekretess enligt 15 kap. 1, 1 a och 2 §§ offentlighets- och

[60] Jfr 7 § jordförvärvsförordningen (2005:522).

sekretesslagen gäller oavsett hos vilken myndighet uppgifterna finns. Om uppgifter som är sekretessbelagda enligt dessa bestämmelser lämnas till tillståndsmyndigheten, kommer de därför att ha samma sekretesskydd som de hade hos den myndighet som lämnade uppgiften. Detsamma gäller uppgifter som är sekretessbelagda enligt 18 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen och som lämnas till tillståndsmyndigheten.

Överföring av sekretess till skydd för enskilda intressen

När det gäller sekretess till skydd för enskilda intressen kan uppgifter om affärs- och driftförhållanden som omfattas av sekretess komma att lämnas till tillståndsmyndigheten från andra myndigheter.

I offentlighets- och sekretesslagen förekommer begreppet affärs- eller driftförhållanden huvudsakligen i bestämmelser som rör affärsverksamhet av skilda slag. Begreppet affärs- och driftförhållanden inbegriper uppgifter om förvärv, överlåtelser, upplåtelser eller användning av egendom, tjänster eller annat. Vidare omfattas bland annat affärshemligheter av mera allmänt slag, marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, prissättningskalkyler och planer rörande reklamkampanjer. Även förhandlingar och andra affärshändelser omfattas av begreppet.[61] Begreppet har en vidsträckt betydelse och täcker i praktiken det som ligger inom ramen för en affärsverksamhet.[62]

Utredningen föreslår nedan att sekretess enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen ska gälla för bland annat uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden som sökanden lämnar till tillståndsmyndigheten, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Uppgifter som tillståndsmyndigheten får från andra myndigheter kommer då att kunna omfattas av sekretess med stöd av samma bestämmelse. Det är inte givet att sekretessen enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen i alla situationer exakt kommer att motsvara det sekretesskydd som uppgifterna har hos den myndighet som lämnar uppgifterna. Utredningen bedömer dock att det inte behöver införas någon särskild bestämmelse om

[61] Se prop. 1979/80:2 Del A s. 145.
[62] Se HFD 2015 ref 11.

överföring av sekretess till skydd för enskildas intressen, eftersom regleringen får anses ge ett tillräckligt skydd för uppgifterna.[63]

Tillståndsmyndigheten kan även komma att ta del av uppgifter ur belastningsregistret. Om tillståndsmyndigheten begär uttag ur registret kommer uppgifterna att omfattas av sekretess enligt 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

Sekretess för ansökan och utredning i ärenden om förvärvstillstånd

Sökanden kan i ett ärende om förvärvstillstånd komma att behöva lämna känslig affärs- eller driftinformation till tillståndsmyndigheten.

Enligt 30 kap. 23 § första punkten offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Enligt bestämmelsens andra punkt gäller sekretess också för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än de som avses i första punkten för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. En förutsättning för att bestämmelsen ska tillämpas hos en myndighet är att regeringen föreskriver om detta. Regeringen har med stöd av bestämmelsen meddelat sådana föreskrifter i 9 § offentlighets- och sekretessförordningen och i bilagan till den förordningen.

Enligt utredningen bör sekretess gälla för sådana känsliga uppgifter om affärs- eller driftförhållanden som sökanden kan komma att lämna till tillståndsmyndigheten i ansökan eller på begäran av myndigheten. Offentlighets- och sekretessförordningen bör alltså ändras så att 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen är tillämplig även när det gäller utredning i ärenden om förvärvstillstånd.

[63] Jfr regeringens ställningstagande i propositionen till lagen om granskning av utländska direktinvesteringar, prop. 2022:23/116 s. 145 f.

6.10 Ansökningsavgift

Förslag: Den som ansöker om förvärvstillstånd ska betala en ansökningsavgift.

Regeringen ska få meddela föreskrifter om avgiftens storlek.

Tillståndsmyndigheten ska avvisa en ansökan om förvärvstillstånd om sökanden inte betalar föreskriven ansökningsavgift.

En ansökan om förvärvstillstånd kan aktualisera hantering av säkerhetskänslig information hos ett flertal aktörer. Med hänsyn till det och till de ställningstaganden som tillståndsmyndigheten ska göra med anledning av ansökan, framstår det som angeläget att tillståndsansökningar endast görs i fall där det finns en verklig avsikt att förvärva den aktuella egendomen. Utredningens bedömning är att en avgiftsskyldighet kan bidra till att motverka att ansökningar görs i onödan eller i direkt syfte att få tillståndsmyndighetens ställningstagande beträffande en viss fastighet. Utredningen föreslår därför att den som ansöker om tillstånd ska vara skyldig att betala en ansökningsavgift. Avgiftsbeloppet bör inte regleras i lag, utan det bör införas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avgiftens storlek.

Underlåtenhet att betala förskriven ansökningsavgift bör medföra att ansökan om förvärvstillstånd avvisas. Till skillnad från vad som annars gäller för avvisningsbeslut, bör ett beslut om avvisning som grundas på en utebliven ansökningsavgift inte föranleda att förvärvet blir ogiltigt. Det bör i stället stå förvärvaren fritt att på nytt ansöka om förvärvstillstånd och betala ansökningsavgiften, förutsatt att fristen för att ansöka om tillstånd inte har gått ut. Har ansökningsfristen passerats är förvärvet ogiltigt på den grunden (se avsnitt 6.6.3).

6.11 Överklagande

Förslag: Tillståndsmyndighetens beslut om sanktionsavgift ska få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Tillståndsmyndigheten beslut om att avvisa en ansökan om förvärvstillstånd på grund av att ansökan är för sent inkommen eller ofullständig ska få överklagas till regeringen. Detsamma ska gälla tillståndsmyndighetens beslut om att avslå en ansökan om förvärvstillstånd eller en ansökan om förlängning av tillstånd till ett framtida förvärv samt tillståndsmyndighetens beslut om offentlig auktion.

Andra beslut enligt lagen ska inte få överklagas.

Förvaltningsbeslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol eller till regeringen

En ny lag om förvärvstillstånd aktualiserar frågan om överklagande av tillståndsmyndighetens beslut. Förvaltningsbeslut överklagas enligt huvudregeln till allmän förvaltningsdomstol enligt den instansordning som fastställs i 40 § förvaltningslagen. Vissa myndighetsbeslut ska dock överklagas till regeringen. Reglering gällande vilka beslut som ska överklagas till och prövas av regeringen framgår av speciallagstiftning. I allmänhet ankommer det på regeringen att pröva överklaganden i frågor där allmänekonomiska, försvars-, ordnings-, säkerhets-, eller andra statsnyttosynpunkter är särskilt framträdande.[64]

Som exempel på beslut som kan överklagas till regeringen kan nämnas beslut enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar om att förbjuda en utländsk direktinvestering eller godkänna den med förbehåll om särskilda villkor. Sådana beslut kan enligt förarbetena aktualisera utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden som bör hanteras av regeringen.[65] Ett annat exempel på lagstiftning där överklaganden prövas genom regeringsprövning finns i säkerhetsskyddslagen. I förarbetena till den lagen uttalas att beslut om föreläggande som avser ogiltiga överlåtelser av säker-

[64] Se prop. 1997/98:101, s. 49.
[65] Se prop. 2022/23:116, s. 140.

hetskänslig verksamhet och beslut att förbjuda en sådan överlåtelse kan antas ha stor betydelse för Sveriges säkerhet, och att en prövning av ett förbud mot en viss överlåtelse kan aktualisera den sorts utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden som bör hanteras av regeringen.[66]

Tillståndsmyndighetens beslut om sanktionsavgift

När det gäller tillståndsmyndighetens beslut om sanktionsavgift ser utredningen inte skäl att avvika från vad som i allmänhet gäller vid överklagande av förvaltningsbeslut. Sådana beslut bör därför överklagas till förvaltningsdomstol och prövningstillstånd bör krävas vid ett överklagande till kammarrätten enligt huvudregeln i 40 § förvaltningslagen. I likhet med vad som gäller vid överklagande av beslut om sanktionsavgift som fattats med stöd av säkerhetsskyddslagen eller lagen om granskning av utländska direktinvesteringar, bör dock överklagande i samtliga fall ske till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Formerna för överklagande, till exempel vilken överklagandefrist som ska gälla, bör inte avvika från förvaltningslagens bestämmelser. När det gäller partsställningen bör, i enlighet med 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291), tillståndsmyndigheten vara motpart i domstolen.

Tillståndsmyndighetens övriga beslut

När det gäller tillståndsmyndighetens beslut om att avslå en ansökan om förvärvstillstånd eller en begäran om förlängning av ett redan meddelat tillstånd till ett framtida förvärv, kan sådana beslut aktualisera utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden som bör hanteras av regeringen. Med hänsyn till detta, och då riksdagen nyligen har tagit ställning till att likartade beslut i ärenden om granskning av utländska direktinvesteringar är av sådan vikt att de ska prövas av regeringen, föreslår utredningen att regeringen ska vara överklagandeinstans vid överklagande av nämnda beslut. Av systematiska skäl anser utredningen att även beslut om att avvisa en ansökan om förvärvstillstånd på grund av att ansökan är för sent

[66] Se prop. 2020/21:13, s. 32 f.

inkommen eller ofullständig samt beslut om försäljning vid offentlig auktion ska få överklagas till regeringen. I sammanhanget kan lyftas fram att antalet ärenden där förvärvstillstånd vägras respektive antalet ärenden om försäljning vid offentlig auktion, och därmed även överklaganden av dessa beslut, förväntas bli lågt.

Ett beslut om att avslå eller avvisa en ansökan om förvärvstillstånd eller att avslå en begäran om förlängning av ett tillstånd till ett framtida förvärv, kan påverka både förvärvaren och den från vilken ägande- eller nyttjanderätten till egendomen förvärvas på ett negativt sätt. Båda dessa bör därför ha rätt att överklaga sådana beslut. Det bedöms inte nödvändigt att särskilt reglera detta. En prövning får dock ske i varje enskilt fall av om den som är missnöjd med tillståndsmyndighetens beslut har rätt att överklaga beslutet enligt allmänna principer.

Regeringens beslut i ett överklagat ärende enligt den nya förvärvslagen kan bli föremål för rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Genom möjligheten till rättsprövning tillgodoses Europakonventionens krav på att enskilda ska ha rätt till en rättvis domstolsprövning vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter.[67]

Övriga beslut som tillståndsmyndigheten meddelar, exempelvis beslut om att bifalla en ansökan om förvärvstillstånd eller om att förlänga utredningstiden, har inte en sådan negativ effekt på förvärvaren eller en annan enskild aktör att besluten bör kunna överklagas till regeringen.

Det bör inte införas en särskild överklaganderätt för Försvarsmakten och Säkerhetspolisen

Utredningen har övervägt om Försvarsmakten och Säkerhetspolisen – i sina roller som expertmyndigheter när det gäller det militära försvaret och Sveriges säkerhet – bör ha rätt att överklaga tillståndsmyndighetens beslut att bevilja förvärvstillstånd. Enligt utredningens förslag ska tillståndsmyndigheten i ärenden om förvärvstillstånd samverka med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, om det inte är obehövligt. Tanken är att samverkan ska kunna underlåtas endast

[67] Se artikel 6 i Europakonventionen.

i fall som är helt okomplicerade. Försvarsmakten och Säkerhetspolisen kommer således att i de mer svårbedömda fallen ha goda möjligheter att ge uttryck för om förvärvstillstånd bör beviljas i ett enskilt fall. Eftersom myndigheterna har den bästa bilden av säkerhetsläget och hotbilden mot Sverige, är det rimligt att utgå från att tillståndsmyndigheten kommer att lägga stor vikt vid det som myndigheterna framför i ärendet. Med hänsyn till det sagda anser utredningen att det inte är behövligt att införa en särskild rätt för Försvarsmakten och Säkerhetspolisen att överklaga tillståndsmyndighetens beslut.

6.12 Föreskrifter om verkställighet

Förslag: Det ska tas in en upplysningsbestämmelse i lagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela verkställighetsföreskrifter.

Utredningen gör på flera ställen ovan bedömningen att en förfarande-regel bör framgå av förordning. Av 8 kap. 7 § regeringsformen framgår att regeringen, utan bemyndigade, får meddela föreskrifter om verkställighet av lag. Något särskilt bemyndigande behöver därför inte tas in i lagen. Däremot bör en upplysning om bestämmelsen i regeringsformen tas.

7 Tillståndsmyndighet

Förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara tillståndsmyndighet.

Utredningen har övervägt om ansvaret för handläggning och beslut i tillståndsärenden enligt den nya förvärvslagen bör ligga på myndighetsnivå eller om uppgiften bör anförtros regeringen. Att låta regeringen fatta dessa beslut skulle kunna vara motiverat med hänsyn till att besluten kan kräva sådana känsliga utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska överväganden som regeringen bör vara bäst lämpad att göra. En jämförelse kan här göras med Finland, där frågor om tillstånd enligt lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv prövas av försvarsministeriet.

Utredningen ser dock flera fördelar med att beslut om förvärvstillstånd i stället fattas på myndighetsnivå. En sådan ordning ligger i linje med den allmänna strävan att minska antalet förvaltningsärenden som hanteras på regeringsnivå. Det kan också finnas ärenden och bedömningar i enskilda fall som kan vara känsliga och där ett negativt beslut från regeringen ytterst skulle kunna försvåra Sveriges relation med andra länder. Enligt utredningens mening talar dessa skäl med övervägande styrka för att det bör vara en myndighet som handlägger och fattar beslut om tillstånd enligt den nya förvärvslagen.

När det gäller vilken myndighet som skulle kunna anses vara lämplig som tillståndsmyndighet noterar utredningen inledningsvis att frågor om förvärvstillstånd enligt den gamla lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. som huvudregel skulle prövas av länsstyrelsen i det län där fastigheten var belägen. Om ett ärende kunde anses särskilt betydelsefullt från allmän synpunkt, skulle regeringen pröva ärendet som första instans. Länsstyrelsen

skulle i ett sådant fall med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning.[1]

Enligt utredningen finns det flera skäl som talar för att prövningen av utländska förvärv av svenska fastigheter liksom tidigare bör läggas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet på lägre regional nivå med uppgifter enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. I den rollen ska länsstyrelsen bland annat i samråd med Försvarsmakten och med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig enligt 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion verka för att det civila och det militära försvaret samordnas. Vidare har länsstyrelsen en viktig funktion i markplaneringen och planprocesser, där den bland annat ska säkerställa att riksintressen som utpekats för totalförsvarets behov beaktas. Länsstyrelsen ansvarar också – jämte Jordbruksverket – för tillståndsprövningen enligt jordförvärvslagen (1979:230).

Hos länsstyrelserna finns således redan i dag kompetens inom framför allt det civila försvarets behov samt kännedom om fastighetsbeståndet i länen. Det finns även etablerade former hos myndigheterna för, och erfarenhet av, beslutsfattande i frågor som rör tillstånd till förvärv av fast egendom samt utarbetade kommunikationsvägar mellan länsstyrelsen och kommuner respektive Försvarsmakten genom dess militärregioner. Det sistnämnda bör skapa goda förutsättningar för samverkan och informationsutbyte i frågor där länsstyrelsen i dag inte besitter en fördjupad kompetens, exempelvis beträffande förekomsten av lokal kritisk infrastruktur, det militära försvarets behov och ett förvärvs betydelse i utrikes- eller säkerhetspolitiskt hänseende.

Med detta sagt kan det konstateras att landets 21 länsstyrelser har olika resurser och förutsättningar för att bedriva sitt arbete. Detta kan medföra att kompetensen gällande totalförsvarets behov och intressen kan variera mellan olika länsstyrelser. Ett sätt att underlätta kompetensuppbyggnaden och skapa förutsättningar för en enhetlig och effektiv prövning av tillståndsärenden enligt en ny förvärvslag, vore att förlägga prövningen till ett antal länsstyrelser. En sådan lösning skulle också innebära att spridningen av informa-

[1] Beslutsordningen framgick av 3 § lagen om utländska förvärv av fast egendom m.m. jämförd med 1, 2 och 8 §§ förordningen (1982:879) om utländska förvärv av fast egendom m.m.

tion som typiskt sett kan förekomma i ärenden om förvärvstillstånd begränsas till ett fåtal länsstyrelser. Som tidigare redovisats kan tillståndsmyndigheten komma att hantera information av mycket känslig art inom ramen för sin prövning, bland annat information som omfattas av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det är i sig ett angeläget intresse att begränsa spridningen av sådan information.

Enligt utredningen vore det lämpligaste alternativet att förlägga prövningen av ärenden om förvärvstillstånd till de sex länsstyrelser som är civilområdesansvariga länsstyrelser enligt 7 a § förordningen med länsstyrelseinstruktion. De civilområdesansvariga länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga för civilt försvar på högre regional nivå, högsta civila totalförsvarsmyndighet inom sina civilområden och har ett antal uppgifter utöver uppgifterna som varje länsstyrelse har. De ska bland annat verka för att totalförsvaret inom det egna civilområdet har en enhetlig inriktning genom att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och samverka med Försvarsmakten i frågor som rör totalförsvaret. De ansvarar även för nödvändig samverkan mellan landets sex civilområden. Utöver den länsnära kunskap och erfarenhet som samtliga länsstyrelser besitter, har de civilområdesansvariga länsstyrelserna således kompetens gällande totalförsvarets behov på civilområdesnivå. Fyra av de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna är också tillsynsmyndigheter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) och har särskild kompetens i frågor som rör säkerhetsskydd.

Det finns även andra myndigheter som med hänsyn till sina uppgifter och ansvarsområden skulle kunna vara aktuella för uppdraget som tillståndsmyndighet.

Utredningen har övervägt om Inspektionen för strategiska produkter skulle kunna vara den myndighet som bör anförtros uppdraget. Inspektionen för strategiska produkter ansvarar bland annat för prövningen av utländska förvärv av svenska företag enligt lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar och gör inom ramen för dessa ärenden bedömningar som ligger nära de bedömningar som tillståndsmyndigheten enligt den nya förvärvslagen ska göra. Det vore en fördel att kunna dra nytta av myndighetens kompetens när det gäller exempelvis säkerhets- och utrikespolitiska bedömningar. Samtidigt har Inspektionen för strategiska produkter varken en historisk eller nutida koppling till frågor som

rör kontroll vid förvärv av fast egendom, vilket talar emot att myndigheten tilldelas ansvaret som tillståndsmyndighet.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att ge uppdraget till Försvarsmakten. Försvarsmakten är den myndighet som genom sin kunskap om det militära försvarets behov och nära samverkan med de övriga försvarsmyndigheterna och Säkerhetspolisen har bäst förutsättningar att bedöma ett förvärvs betydelse ur militär försvarssynpunkt. Det står klart att myndighetens expertkunskaper och tillgång till bland annat underrättelseinformation skulle underlätta prövningen av ett flertal ärenden enligt den nya lagen. Prövningen är dock inte enbart inriktad på det militära försvarets behov, och enligt utredningens bedömning finns det anledning att anta att huvuddelen av ärendena inte kommer att kräva överväganden av mer kvalificerat slag från Försvarsmaktens sida.[2] Vid sådana förhållanden kan det ifrågasättas om Försvarsmakten bör tilldelas uppdraget som tillståndsmyndighet.

Utredningen anser att övervägande skäl talar för att de civilområdesansvariga länsstyrelserna är mest lämpade att ansvara för prövningen enligt den nya förvärvslagen. En ytterligare omständighet som talar för denna slutsats är att de civilområdesansvariga länsstyrelserna föreslås vara beslutsmyndighet i ärenden om förköp.[3] Det finns tydliga fördelar med att prövningen av frågor om statlig förköpsrätt av fast egendom och om utländska förvärv av svenska fastigheter koncentreras till samma myndighet. Utredningen föreslår därför att de civilområdesansvariga länsstyrelserna utses till tillståndsmyndighet med uppdrag att pröva frågor enligt den nya förvärvslagen.

[2] En annan sak är att Försvarsmakten som ansvarig myndighet för det militära försvaret som utgångspunkt bör höras i ärenden om förvärvstillstånd. Tillståndsmyndighetens samverkan med Försvarsmakten behandlas i avsnitt 6.5.5.
[3] Se SOU 2024:38 kapitel 13 och 14.

8 Ändringar i närliggande lagstiftning

8.1 Jordabalken

Förslag: En ansökan om lagfart respektive om inskrivning av tomträtt ska i fråga om fysiska personer innehålla uppgift om förvärvarens medborgarskap. I fråga om juridiska personer ska en ansökan om lagfart innehålla uppgift om förvärvarens säte. Om förvärvaren är en juridisk person med säte i en stat inom EES, och en aktör som omfattas av kravet på förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen, ska ansökan även innehålla uppgift om detta. Uppfylls inte kraven ska ansökan förklaras vilande.

Inskrivningsmyndigheten ska i vissa fall kunna inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt den nya förvärvslagen, om det behövs för att myndigheten ska kunna ta ställning till om sökandens rätt att förvärva fastigheten är underkastat krav på förvärvstillstånd.

Allmänt om lagfartsförfarandet och förfarandet vid inskrivning av tomträtt

Den som har förvärvat fast egendom är som huvudregel skyldig att ansöka om lagfart inom tre månader från förvärvet.[1] Ansökan görs hos inskrivningsmyndigheten, det vill säga Lantmäteriet. Lagfarten är en registrering i fastighetsregistret över vem som är ägare till en fastighet. Genom att förvärvaren registreras som ägare blir denne

[1] 20 kap. 1 och 2 §§ jordabalken.

behörig att söka och beviljas inteckning i fastigheten samtidigt som överlåtaren förlorar denna behörighet.[2] Liknande regler gäller vid förvärv av tomträtt.[3]

En ansökan i ett inskrivningsärende ska innehålla uppgifter om bland annat sökandens namn, personnummer och postadress. Avser en ansökan något annat än inteckning ska den också innehålla uppgift om överlåtarens, upplåtarens eller förvärvarens namn och, där sådant finns, person- eller organisationsnummer.[4] Om en ansökan på grund av avsaknaden av dessa uppgifter inte kan tas upp till prövning utan väsentlig olägenhet, får Lantmäteriet besluta om uppskov. Sökanden får i samband med uppskovsbeslutet föreläggas att ge in den utredning eller de uppgifter som behövs. Följs inte föreläggandet får ansökan avvisas.[5]

Inskrivningsmyndigheten ska avslå en ansökan om lagfart bland annat om sökandens rätt att förvärva fastigheten är beroende av myndighets tillstånd och i lag föreskriven tid för sökande av sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avslagits.[6] En ansökan om inskrivning av tomträtt ska avslås bland annat om det är uppenbart att upplåtelsen är ogiltig eller inte kan göras gällande.[7]

Inskrivningsmyndighetens kontroll

Inskrivningsmyndigheten kommer i nämnda inskrivningsärenden att behöva kontrollera om förvärvarens rätt att överta fastigheten eller tomträtten är underkastat krav på förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen. Myndigheten gör redan i dag en sådan kontroll när det gäller fastighetsförvärv som är tillståndspliktiga enligt jordförvärvslagen (1979:230). Det regelverket utgår från hur fastigheten är taxerad, vilket inskrivningsmyndigheten lätt kan ta reda på. Tillståndsplikten enligt den nya förvärvslagen utgår till skillnad från jordförvärvslagen inte från fastighetens taxeringskod, utan från förhållanden hänförliga till förvärvaren. För att inskrivningsmyndigheten ska kunna ta ställning till om förvärvet är underkastat krav på förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen behöver myndigheten ha

[2] 22 kap. 1 och 2 §§ jordabalken.
[3] Se 21 kap. och 22 kap. 15 § jordabalken.
[4] 19 kap. 11 § jordabalken.
[5] 19 kap. 14 § jordabalken.
[6] 20 kap. 6 § 8 jordabalken.
[7] 21 kap. 2 § första stycket 6 och 7 § jordabalken.

kännedom om de omständigheter kring förvärvaren som medför att förvärvet är tillståndspliktigt. Myndigheten behöver således ha tillgång till uppgifter om förvärvarens medborgarskap eller säte och, i vissa fall, dennes ägarförhållanden. Som framgår av det föregående finns det i dag inget krav på att en lagfartsansökan eller en ansökan om inskrivning av tomträtt ska innehålla sådana uppgifter.

En ansökan om lagfart eller om inskrivning av tomträtt ska innehålla uppgifter om förvärvarens medborgarskap eller säte och i vissa fall ägarförhållanden

För att möjliggöra inskrivningsmyndighetens prövning av inskrivningsärendena och motverka risken för att lagfart respektive inskrivning av tomträtt felaktigt beviljas en tillståndspliktig förvärvare som inte fått förvärvstillstånd föreslår utredningen att vissa uppgifter ska framgå av ansökan i dessa ärenden. Sökanden ska vara skyldig att lämna uppgift om sitt eller förvärvarens medborgarskap, när denne är en fysisk person, eller om förvärvarens säte, när denne är en juridisk person. Om sätet är i en stat inom EES, och en aktör som omfattas av kravet på förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen, ska ansökan även innehålla uppgift om detta.

Förslaget bör ses som ett komplement till förslag som lämnats av Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv, vilka redovisas nedan.

Utredningens bedömning är att en uppgiftsskyldighet av det angivna slagen skapar goda förutsättningar för att inskrivningsärendet kommer att prövas med utgångspunkt i korrekta förhållanden och därmed minskar risken för att lagfart respektive inskrivning av tomträtt felaktigt beviljas en tillståndspliktig förvärvare som inte har meddelats förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen.

En ansökan om lagfart eller om inskrivning av tomträtt som inte innehåller angivna uppgifter ska vilandeförklaras

I 20 kap. 7 § och 21 kap. 3 § jordabalken anges när en ansökan om lagfart respektive om inskrivning av tomträtt ska förklaras vilande. Utredningen föreslår att bestämmelserna utvidgas så att det framgår att en ansökan ska vilandeförklaras om den inte innehåller uppgifter om förvärvarens medborgarskap eller säte samt, i relevanta fall, ägarförhållanden. Inskrivningsmyndigheten kan då i samband med att ansökan förklaras vilande förelägga sökanden att visa om det hinder som har föranlett vilandeförklaringen har blivit undanröjt. Föreläggandet får förenas med vite. Om sökanden inte följer föreläggandet, kan ansökan avvisas.[8]

Inhämtande av yttrande från tillståndsmyndigheten

Det lär vara förhållandevis enkelt för inskrivningsmyndigheten att ta ställning till om förvärvet som ligger till grund för ansökan på grund av förvärvarens medborgarskap eller säte är tillståndspliktigt enligt den nya förvärvslagen. Svårare kan det i vissa fall vara att bedöma om förvärvet är underkastat krav på förvärvstillstånd på grund av att förvärvaren är en fysisk person som saknar medborgarskap, vars medborgarskap är okänt eller vars medborgarskap inte har verifierats på ett tillförlitligt sätt. Motsvarande gäller om förvärvaren är en juridisk person med säte i en stat inom EES och en aktör som är tillståndspliktig enligt förvärvslagen direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen.

För underlätta inskrivningsmyndighetens handläggning i dessa fall bör det finnas en möjlighet för myndigheten att inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt den nya förvärvslagen. Yttrandet ska avse om förvärvaren är en person vars förvärv av fast egendom är underkastat krav på förvärvstillstånd enligt förvärvslagen. Inskrivningsmyndigheten bör sedan kunna utgå från tillståndsmyndighetens ställningstagande vid sin egen prövning av frågan.

Om förvärvarens rätt att förvärva fastigheten är underkastat krav på förvärvstillstånd, och tiden för att ansöka om ett sådant tillstånd

[8] Se 19 kap. 17 § jordabalken.

har gått ut eller ansökan om tillstånd har avslagits, är förvärvet ogiltigt enligt den nya förvärvslagen. I ett sådant fall ska inskrivningsmyndigheten avslå ansökan om lagfart respektive om inskrivning av tomträtt, se 20 kap. 6 § 8 och 21 kap. 2 § första stycket 6 jordabalken.

Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv

Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv redovisade i september 2023 betänkandet *Vem äger fastigheten* (SOU 2023:55). I betänkandet föreslår utredningen bland annat att en ansökan om lagfart ska innehålla uppgifter om förvärvarens personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer. Utredningen föreslår vidare att juridiska personer ska kunna beviljas lagfart endast om de i förekommande fall är registrerade i Bolagsverkets register över verkliga huvudmän, eller motsvarande sådant register i en annan stat inom EES. Förslagen syftar till att sökandens identitet och den verkliga ägaren av fastigheten ska kunna säkerställas i ett lagfartsärende.[9] För en närmare beskrivning av förslagen hänvisas till betänkandet.

Utredningen bedömer att förslagen, om de genomförs, ytterligare kommer att minska risken för att lagfart felaktigt beviljas en tillståndspliktig sökande som inte fått förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen.

8.2 Fastighetsbildningslagen

Förslag: En ansökan om fastighetsbildning som innebär att mark kommer i ny ägares hand ska innehålla uppgift om förvärvarens medborgarskap eller säte. Om förvärvaren är en juridisk person med säte i en stat inom EES, och en aktör som omfattas av kravet på förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen, ska ansökan även innehålla uppgift om detta.

[9] SOU 2023:55 s. 111–120.

Fastighetsbildning som innebär att mark kommer i ny ägares hand ska få ske endast om en tillståndspliktig förvärvare har ett giltigt förvärvstillstånd.

Lantmäterimyndigheten ska i vissa fall kunna inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt den nya förvärvslagen, om det behövs för att myndigheten ska kunna ta ställning till om förvärvarens rätt att överta marken är underkastat krav på förvärvstillstånd.

Allmänt om fastighetsbildning

Fastighetsbildning är det gemensamma namnet på åtgärder som nybildar eller ombildar fastigheter. Bestämmelser om fastighetsbildning finns i fastighetsbildningslagen (1970:988). Där anges att fastighetsbildning sker såsom fastighetsreglering, om den avser ombildning av fastigheter, och såsom avstyckning, klyvning eller sammanläggning, om den avser nybildning av fastighet.[10] Frågor om fastighetsbildning prövas vid förrättning, som handläggs av en lantmäterimyndighet.[11]

Lantmäterimyndighetens kontroll

Av 4 kap. 7, 28 och 29 §§ jordabalken följer att ett förvärv av ett visst område av en fastighet som sker genom ett köp, ett byte eller en gåva är giltigt endast om fastighetsbildning sker genom förrättning som är sökt senast sex månader från förvärvet. I den mån förvärvet är underkastat krav på förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen, åligger det förvärvaren att ansöka om ett sådant tillstånd. Om förvärvaren beviljas förvärvstillstånd men fastighetsbildning inte söks i rätt tid eller nekas, blir förvärvet ogiltigt. Utredningen ser inga problem eller motsättningar i detta. Mer komplicerad är situationen när förvärvaren inte har fått förvärvstillstånd, men en ansökan om fastighetsbildning ändå görs i enlighet med regleringen i 4 kap. 7 och 28 eller 29 §§ jordabalken. Det vore inte ändamålsenligt om ansökan beviljades i ett sådant fall. Samtidigt finns det ingen tydlig

[10] 2 kap. 1 § fastighetsbildningslagen.
[11] 2 kap. 2 § fastighetsbildningslagen.

grund i fastighetsbildningslagen för att ställa in förrättningen på grund av att nödvändigt förvärvstillstånd saknas.

I de ovan beskrivna fallen är det överlåtelsehandlingen som ligger till grund för ansökan om fastighetsbildning. Det är emellertid inte alltid så att en ansökan om fastighetsbildning föregåtts av en fastighetsöverlåtelse. Äganderätten till fast egendom kan övergå från en person till en annan inom ramen för en fastighetsbildningsförrättning, utan att ett föregående förvärv har skett. Det kan till exempel ske genom en fastighetsreglering som genomförs efter ett yrkande, eller efter en överenskommelse som upprättats före ansökan eller under förrättningen. Det kan även ske genom en sammanläggning av fastigheter som beslutas med stöd av 12 kap. 2 § andra stycket fastighetsbildningslagen.

Sammanläggning får som utgångspunkt ske endast om fastigheterna har samma ägare och innehas med lika rätt.[12] I 12 kap. 2 § andra stycket fastighetsbildningslagen finns dock ett undantag från denna huvudregel, som innebär att fastigheter som tillhör makar var för sig får sammanläggas om makarna träffar skriftligt avtal om att äga var sin bestämd andel i den nybildade fastigheten. Genom avtalet kan makarna sinsemellan fördela äganderätten – det vill säga de ideella andelarna – till den nybildade fastigheten. Äganderätten kan fördelas så att den motsvarar makarnas egendom före sammanläggningen, men också på sådant sätt att en förmögenhetsöverföring sker från den ena maken till den andra.

I de beskrivna fallen är fastighetsbildningen, och därmed förvärvet, fullbordad när uppgift om åtgärden förts in i fastighetsregistrets allmänna del.[13]

Förvärv av fast egendom som sker på nu angivna sätt, det vill säga inom ramen för en fastighetsbildningsförrättning, omfattas av den föreslagna förvärvslagens tillämpningsområde. En tillståndspliktig förvärvare måste därför ansöka om tillstånd till förvärvet. Så länge ansökan om förvärvstillstånd görs före ansökan om fastighetsbildning och tillstånd till förvärvet beviljas, uppstår inga egentliga samordningsproblem i det efterföljande fastighetsbildningsförfarandet. Det blir då lantmäterimyndighetens sak att bedöma om den sökta åtgärden ska beviljas enligt de grunder som anges i fastighetsbildningslagen. Om förvärvaren däremot ansöker om

[12] 12 kap. 1 § fastighetsbildningslagen.
[13] 1 kap. 2 § andra stycket fastighetsbildningslagen.

förvärvstillstånd först sedan fastighetsbildningen, och därmed förvärvet, har fullbordats och ansökan avslås, kommer förvärvet ändå att vara giltigt. Detta på grund av den undantagsregel som utredningen föreslår ska gälla i angivna fall (se avsnitt 6.6.3). En sådan ordning vore inte tillfredsställande.

Fastighetsbildning som innebär att mark kommer i ny ägares hand ska få ske endast om en tillståndspliktig förvärvare har ett giltigt förvärvstillstånd

För att fastighetsbildning inte ska beslutas i fall där en tillståndspliktig förvärvare inte har beviljats förvärvstillstånd, måste prövningen av tillståndsfrågan ske före prövningen av fastighetsbildningsärendet. I syfte att åstadkomma en sådan prövningsordning, föreslår utredningen att det i fastighetsbildningslagen införs en ny paragraf som slår fast att fastighetsbildning som innebär att mark kommer i ny ägares hand får ske endast om en tillståndspliktig förvärvare har ett giltigt förvärvstillstånd.

Regleringen innebär att lantmäterimyndigheten måste kontrollera om den sökta fastighetsbildningsåtgärden innefattar en marköverföring som omfattas av kravet på förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen innan ärendet avgörs.

För att underlätta lantmäterimyndighetens kontroll föreslår utredningen, på motsvarande sätt som föreslås för ansökan om inskrivning, att en ansökan om fastighetsbildning som innebär att mark kommer i ny ägares hand ska innehålla uppgifter om förvärvarens medborgarskap eller säte. Om förvärvaren är en juridisk person med säte i en stat inom EES, och en aktör som omfattas av kravet på förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen, ska ansökan även innehålla uppgift om detta.

Genom att sökanden lämnar dessa uppgifter får lantmäterimyndigheten underlag att bedöma om den sökta fastighetsbildningsåtgärden sker på grund av, eller innefattar, ett förvärv som är tillståndspliktigt enligt den nya förvärvslagen. Om så är fallet, har myndigheten möjlighet att infordra utredning från sökanden som visar att förvärvstillstånd har meddelats.

Det bör finnas en motsvarande möjlighet för lantmäterimyndigheten i fastighetsbildningsärenden som för inskrivningsmyndigheten i ärenden om lagfart och inskrivning av tomträtt att, inom ramen för den ovan nämnda kontrollen, i de mer svårbedömda fallen inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt den lagen.

Om förvärvet är tillståndspliktigt enligt den nya förvärvslagen och förvärvstillstånd saknas, får ansökan om fastighetsbildning inte beviljas.

En reglering motsvarande den som gäller för förvärv som är tillståndspliktiga enligt jordförvärvslagen bör inte införas

Enligt 10 kap. 3 § andra stycket fastighetsbildningslagen får avstyckning av område för jordbruk eller skogsbruk som grundar sig på ett förvärv som skulle krävt tillstånd enlig jordförvärvslagen inte ske utan att frågan om förvärvstillstånd har underställts tillståndsmyndigheten. Om förvärvaren inte själv har ansökt om förvärvstillstånd åligger det lantmäterimyndigheten att ex officio underställa tillståndsmyndigheten frågan. Ett avslag från tillståndsmyndigheten medför att förvärvet blir ogiltigt i samband med att avslagsbeslutet vinner laga kraft. I 5 kap. 20 § och 11 kap. 9 § fastighetsbildningen finns vidare bestämmelser om att lagstadgade inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom ska tillämpas vid fastighetsreglering eller klyvning om en fastighets graderingsvärde ökas med samtycke av den ökande fastighetens ägare. Regleringen innebär att om tillstånd eller annan prövning av myndighet krävs vid förvärv genom köp, så ska frågan om tillstånd till ökningen underställas myndigheten. Bestämmelserna syftar till att hindra kringgåenden av jordförvärvslagstiftningen.

Utredningen har övervägt om det hade varit ett lämpligare alternativ att låta nu nämnda bestämmelser omfatta förvärv som är tillståndspliktiga enligt den nya förvärvslagen, men har landat i att inte föreslå en sådan lösning. Detta eftersom regleringen inte träffar alla tillståndspliktiga förvärv som är relevanta att uppmärksamma i fastighetsbildningsförfarandet. Utredningens uppfattning är att en ordning likt den som föreslås ovan på ett bättre sätt samordnar tillståndsförfarandet enligt den nya förvärvaren med fastighetsbildningsförfarandet.

8.3 Jordförvärvslagen och jordförvärvsförordningen

Förslag: Förvärvstillstånd ska vägras om det för sökandens rätt att förvärva fastigheten krävs tillstånd enligt den nya förvärvslagen och i lag föreskriven tid för sökande av sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avvisats eller avslagits.

Länsstyrelsen och Jordbruksverket ska i vissa fall ha möjlighet att inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt den nya förvärvslagen, om det behövs för att myndigheten ska kunna ta ställning till om förvärvet är tillståndspliktigt enligt samma lag.

Ett fastighetsförvärv som är tillståndspliktigt enligt den nya förvärvslagen kan vara underkastat krav på förvärvstillstånd även enligt jordförvärvslagen, om den förvärvade egendomen utgör lantbruksegendom. Det vore inte ändamålsenligt om tillstånd enligt jordförvärvslagen beviljades i fall där förvärvet riskerar att skada väsentliga totalförsvarsintressen. Frågan är hur denna situation på bästa sätt förebyggs.

Tidigare reglerades förhållandet mellan lagstiftningen om utländska förvärv av fast egendom och jordförvärvslagen på så sätt att ett förvärv av fast egendom som var tillståndspliktigt enligt lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. inte krävde förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen. För att de syften som jordförvärvslagen ska säkra inte skulle åsidosättas, föreskrevs i 1982 års förvärvslag att förvärvstillstånd inte fick meddelas om tillstånd skulle ha vägrats vid en prövning enligt jordförvärvslagen. En motsvarande ordning gällde för fall där förvärvet var tillståndspliktigt enligt såväl 1982 års förvärvslag som den numera upphävda lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m.

Enligt utredningen framstår det inte som den lämpligaste lösningen att, på sätt som tidigare gjordes, låta en av tillståndsmyndigheterna ansvara för prövningen enligt båda regelverken. Det framstår som ett bättre alternativ med en prövningsordning där förvärvet först prövas mot totalförsvarets intressen enligt den nya förvärvslagen och därefter – om förvärvet inte riskerar att skada väsentliga totalförsvarsintressen – mot de intressen som jordförvärvslagen ska säkra. Prövningen i respektive led skulle då ombesörjas av den myndighet som har expertkunskaper i sakfrågan, vilket är fördelaktigt ur rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkt.

För att få till stånd en prövningsordning likt den ovan beskriva föreslår utredningen att det i jordförvärvslagen införs en ny paragraf som slår fast att förvärvstillstånd ska vägras om det för sökandens rätt att förvärva fastigheten krävs tillstånd enligt den nya förvärvslagen och i lag föreskriven tid för sökande av sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avvisats eller avslagits.

Den nya regleringen innebär att länsstyrelsen och Jordbruksverket först måste kontrollera om sökandens förvärv omfattas av kravet på förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen innan myndigheten avgör ärendet. I de allra flesta fallen lär det framgå redan av ansökningshandlingarna att sökanden i relevanta fall har beviljats förvärvstillstånd eller att en prövning enligt den nya förvärvslagen pågår. Om det inte går att utlästa av ansökan huruvida sökanden är en aktör som omfattas av kravet på förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen, måste prövningsmyndigheten utreda saken. Det kan då bli aktuellt att förelägga sökanden att komplettera ansökan med utredning som visar sökandens medborgarskap eller säte och, i förekommande fall, ägarförhållanden.

För att underlätta länsstyrelsens och Jordbruksverkets prövning bör det finnas en motsvarande möjlighet för dessa myndigheter som för prövningsmyndigheten i inskrivnings- och fastighetsbildningsärenden att, i de mer svårbedömda fallen, inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt den nya förvärvslagen. Yttrandet ska avse om förvärvaren är en person vars förvärv av fast egendom är underkastat krav på förvärvstillstånd enligt förvärvslagen. Länsstyrelsen och Jordbruksverket bör sedan kunna utgå från tillståndsmyndighetens ställningstagande vid sin egen bedömning av frågan. Möjligheten att inhämta ett yttrande i dessa fall bör framgå av jordförvärvsförordningen (2005:522).

Om förvärvet är tillståndspliktigt enligt den nya förvärvslagen, och tiden för att ansöka om tillstånd enligt den lagen har försuttits eller ansökan har avvisats eller avslagits, är förvärvet som huvudregel ogiltigt enligt samma lag. I ett sådant fall ska jordförvärvstillstånd vägras.

8.4 Förslaget till ny hyresförvärvslag

Förslag: En anmälan enligt den föreslagna hyresförvärvslagen ska få lämnas utan åtgärd endast om en tillståndspliktig förvärvare har ett giltigt förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen.

Kommunen ska i vissa fall kunna inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt den nya förvärvslagen, om det behövs för att kommunen ska kunna ta ställning till om förvärvet är tillståndspliktigt enligt den lagen.

Kommunen ska kunna avvakta en prövning enligt den nya förvärvslagen innan den beslutar att lämna anmälan utan åtgärd eller att överlämna anmälan till hyresnämnden för granskning.

Hyresnämnden ska avslå en ansökan om förvärvstillstånd om det för förvärvarens rätt att förvärva fastigheten krävs tillstånd enligt den nya förvärvslagen och i lag föreskriven tid för sökande av sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avvisats eller avslagits.

Ett förvärv som kräver förvärvstillstånd enligt den föreslagna förvärvslagen kan också vara anmälnings- och tillståndspliktigt enligt förslaget till ny hyresförvärvslag, som för närvarande bereds inom Regeringskansliet.[14] Förutsättningen är att förvärvet avser en hyresfastighet, aktier i ett privat aktiebolag eller andelar i ett handelsbolag eller en förening som äger en hyresfastighet, eller tomträtt avseende en sådan fastighet.

För att undvika att förvärvstillstånd meddelas enligt hyresförvärvslagen i fall där förvärvet riskerar att skada väsentliga totalförsvarsintressen, föreslår utredningen att prövningen samordnas med tillståndsprövningen enligt den nya förvärvslagen efter samma riktlinjer som angetts ovan beträffande jordförvärvslagen. En ny paragraf bör således införas i hyresförvärvslagen som slår fast att en anmälan enligt lagen ska få lämnas utan åtgärd endast om en tillståndspliktig förvärvare har ett giltigt förvärvstillstånd enligt förvärvslagen. Det bör finnas en motsvarande möjlighet för kommunen som för prövningsmyndigheten enligt jordförvärvslagen att inom ramen för prövningen av om förvärvet är tillståndspliktigt enligt förvärvslagen inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten

[14] Förslaget lämnas i betänkandet *Vem äger fastigheten* (SOU 2023:55).

enligt den lagen. Om förvärvet är underkastat krav på förvärvstillstånd, och tiden för att ansöka om tillstånd enligt förvärvslagen har försuttits eller om en sådan ansökan har avvisats eller avslagits, är förvärvet som huvudregel ogiltigt enligt samma lag. I ett sådant fall ska kommunen överlämna ärendet till hyresnämnden, som ska avslå ansökan om förvärvstillstånd En bestämmelse där det sistnämnda framgår bör också införas i hyresförvärvslagen.

Enligt 7 § första stycket hyresförvärvslagen ska kommunen så snart som möjligt och senast inom 25 arbetsdagar från det att en anmälan är fullständig besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller överlämna anmälan till hyresnämnden för granskning. Om det är nödvändigt, får kommunen meddela beslutet efter utgången av denna frist, dock senast inom tre månader. Utredningen föreslår att ett tillägg görs i den bestämmelsen där det framgår att kommunen får avvakta prövningen av ett ärende om förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen, innan den beslutar att lämna en anmälan utan åtgärd eller att överlämna anmälan till hyresnämnden för granskning. Det följer av 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) att kommunen ska fatta beslutet så snart som möjligt efter att frågan om förvärvstillstånd har avgjorts.

8.5 Lagen om vissa bulvanförhållanden

Förslag: Lagen om vissa bulvanförhållanden ska utvidgas till att även omfatta fall då bulvanförhållanden används för att kringgå den nya förvärvslagen.

Lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden gäller när ett bulvanförhållande används för att kringgå sådana hinder mot att förvärva eller behålla egendom som uppställs i jordförvärvslagen. Med bulvanförhållande avses att någon utåt framstår som ägare av viss egendom men i verkligheten innehar egendomen huvudsakligen för annans räkning. Lagen gällde tidigare även när ett bulvanförhållande användes för att kringgå lagstiftningen om utländska förvärv av fast egendom.

En huvudman eller bulvan som uppsåtligen kringgår jordförvärvslagens bestämmelser kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. I lagen finns även bestämmelser om att egendomen som bulvanförhållandet avser ska tvångsförsäljas på talan av allmän åklagare.

Utredningens bedömning är att lagen om vissa bulvanförhållanden även bör omfatta fall då bulvanförhållanden används för att kringgå den nya förvärvslagen. Behovet av en sådan lagändring behandlas även i avsnitt 6.3.1.

8.6 Lagen om samäganderätt

Förslag: En god man som utsetts av rätten enligt lagen om samäganderätt ska vid en auktion upplysa om reglerna i den nya förvärvslagen.

I lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt finns bestämmelser om bland annat ägande och förvaltning av samägd egendom, såsom fastigheter. Enligt lagen kan domstol under vissa omständigheter besluta att samägd egendom ska säljas på offentlig auktion och samtidigt utse en god man som ska ombesörja auktionen. Om auktionen avser en jordbruksfastighet ska den gode mannen upplysa om reglerna i jordförvärvslagen.

Utredningen föreslår att den gode mannens upplysningsskyldighet utvidgas till att även avse reglerna i den nya förvärvslagen.

8.7 Ändringar i andra författningar

I avsnitt 6.5.5 lämnar utredningen förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Därutöver lämnas förslag till ändringar i utsökningsförordningen (1981:981) i avsnitt 6.8 samt förslag till ändringar i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) i avsnitt 6.9. För en närmare beskrivning av förslagen hänvisas till respektive avsnitt.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya förvärvslagen och övriga lagändringar ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Lagen ska inte tillämpas på förvärv som skett före ikraftträdandet.

De nya bestämmelserna om ansökan om och vilandeförklaring av lagfart respektive inskrivning av tomträtt samt om ansökan om fastighetsbildning ska inte tillämpas på förvärv som skett före ikraftträdandet. I sådana fall ska de äldre bestämmelserna tillämpas.

Bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser i övrig lagstiftning.

9.1 Ikraftträdande

Utredningen föreslår dels att en ny lag med krav på tillstånd för vissa fastighetsförvärv ska införas, dels ett flertal ändringar i andra lagar. När det gäller ikraftträdandet bör hänsyn tas till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling. Av betydelse i sammanhanget är att utredningens förslag kan behöva samordnas med beredningen av bland annat de nyligen lämnade förslagen om införande av en ny hyresförvärvslag och två nya förköpslagar.[1] Därtill kommer förslaget att den nya förvärvslagen ska kompletteras med bestämmelser i förordning som behöver beslutas innan lagen kan tillämpas. Vidare behöver de civilområdesansvariga länsstyrelserna och andra

[1] Förslagen lämnas i betänkandena *Vem äger fastigheten* (SOU 2023:55) och *Digitala fastighetsköp och förköpsrätt vid fastighetstransaktioner* (SOU 2024:38).

berörda myndigheter få möjlighet att anpassa sina verksamheter och system i den utsträckning som krävs för fullgörandet av uppgifterna enligt lagen.

Med hänsyn till det sagda framstår det som lämpligt att samtliga lagändringar träder i kraft den 1 juli 2026. Utredningen föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

9.2 Övergångsbestämmelser

Det följer av allmänna principer att den nya förvärvslagen endast bör tillämpas på förvärv som skett efter ikraftträdandet. En övergångsbestämmelse där detta framgår bör införas i klargörande syfte.

Eftersom ändringarna i lagen (1904:48 s.1) om samäganderätt, lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden, jordförvärvslagen (1979:230), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och förslaget till ny hyresförvärvslag föreslås träda i kraft samma dag behövs inga övergångsbestämmelser avseende dessa. Att ändringarna endast ska tillämpas på förvärv som skett efter ikraftträdandet följer av övergångsbestämmelsen som utredningen föreslår i den nya lagen. Detsamma gäller ändringen i fastighetsbildningslagen (1970:988) om att viss fastighetsbildning endast ska få ske om förvärvaren har ett giltigt förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen.

En aktör som ska förvärva ägande- eller nyttjanderätten till en fastighet bör vid förvärvstidpunkten veta vilka förutsättningar som gäller för förvärvet. De nya kraven beträffande ansökan om och vilandeförklaring av lagfart respektive inskrivning tomträtt samt om ansökan om fastighetsbildning bör därför inte vara tillämpliga på förvärv som skett innan lagen trätt i kraft. Utredningen föreslår därför att övergångsbestämmelser införs med innebörden att äldre bestämmelser gäller för förvärv före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna.

10 Konsekvenser av förslagen

10.1 Inledning

I 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) och 6–8 §§ förordningen (2024:183) om konsekvensutredning vid regelgivning anges vilka konsekvenser av förslagen i ett betänkande som ska redovisas. Härutöver anges i direktiven vissa andra konsekvenser som utredningen ska redovisa.

Med beaktande av de förslag som utredningen lägger fram redogörs i det följande för förslagens ekonomiska konsekvenser för statliga myndigheter, kommuner, regioner, företag och andra enskilda. Det redogörs även för förslagens betydelse för den kommunala självstyrelsen och för jämställdheten mellan kvinnor och män. Slutligen görs en bedömning av förslagens förenlighet med grundlagarna, EU-rätten och Europakonventionen samt med regleringen kring behandling av personuppgifter.

10.2 Förslagen stärker skyddet för Sverige

Bedömning: Förslagen innebär att skyddet för totalförsvaret och Sveriges yttre säkerhet stärks.

Utredningens övergripande uppdrag har varit att ta ställning till om statlig kontroll bör införas vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret, och hur en sådan kontroll i förekommande fall bör utformas. Fast egendom kan vara av väsentlig betydelse för totalförsvaret av flera anledningar. En fastighet kan vara strategiskt viktig för försvaret av Sverige till exempel på grund av sitt geografiska läge eller för att totalförsvarsviktig verksamhet bedrivs på fastigheten. Fast egendom kan också

vara särskilt betydelsefull ur ett totalförsvarsperspektiv för att den är belägen i närheten av ett objekt eller en verksamhet som är viktig för det militära och/eller civila försvaret. Vad som i praktiken utgör fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret förändras med tiden och är ytterst en bedömningsfråga.

I betänkandet konstaterar utredningen att den lagstiftning som finns i dag bara ger begränsade möjligheter för staten att ingripa mot överlåtelser och upplåtelser av fast egendom som kan skada totalförsvaret. Utredningen bedömer mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget att detta inte är tillfredsställande, och att det behövs ny lagstiftning som stärker den statliga kontrollen över fast egendom i överlåtelse- och upplåtelsesituationer. Detta gäller inte minst när fastigheten som överlåts eller upplåts är av väsentlig betydelse för totalförsvaret.

Efter att ha övervägt olika alternativ bedömer utredningen att det inte går att åstadkomma en ändamålsenlig statlig kontroll genom ändringar i befintlig eller nyligen föreslagen lagstiftning. Utredningen föreslår i stället att en ny lag med krav på förvärvstillstånd vid vissa överlåtelser och upplåtelser av fast egendom ska införas. Förslaget innebär i korthet att vissa utländska och svenska rättssubjekt får förvärva ägande- och viss nyttjanderätt till svenska fastigheter och vissa svenska företag som äger fast egendom endast om de beviljas tillstånd till förvärvet. De aktörer som omfattas av tillståndsplikten ska ansöka om tillstånd till förvärvet hos en statlig tillståndsmyndighet. 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.

Ett nytt statligt kontrollsystem inriktat på utländska förvärv av fast egendom är en förutsättning för att det ska vara möjligt att granska och ytterst förhindra utländska förfoganden över svenska fastigheter som kan skada totalförsvaret. Utredningens bedömning är att den föreslagna förvärvslagen som helhet är proportionerlig och att införandet av lagen innebär att skyddet för totalförsvaret och Sveriges yttre säkerhet stärks. Om någon reglering på området

inte införs, skulle det innebära att Sveriges försvar utsätts för oacceptabla skaderisker.

10.3 Aktörer som berörs av förslagen

Bedömning: Förslagen berör såväl regeringen som statliga myndigheter, kommuner, regioner och enskilda fysiska och juridiska personer. Även till exempel mäklare, advokater och banker berörs av förslagen.

Utredningens förslag om införande av en ny förvärvslag innebär alltså att vissa utländska och svenska rättssubjekt ska ansöka om tillstånd för att få förvärva svenska fastigheter och vissa svenska företag som äger sådan egendom. Såväl fysiska som juridiska personer och stater ingår i kretsen av tillståndspliktiga aktörer. En närmare beskrivning av dem som omfattas av kravet på förvärvstillstånd finns i avsnitt 6.3.1.

Ansökan ska göras hos den myndighet som regeringen bestämmer. Utredningens förslag är att regeringen ska besluta att de länsstyrelser som är civilområdesansvariga länsstyrelser enligt 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska vara tillsynsmyndighet enligt förvärvslagen. Det vill säga länsstyrelserna i Norrbottens län, Örebro län, Stockholms län, Östergötlands län, Västra Götalands län och Skåne län.

För att få tillräckligt underlag för sin bedömning av om förvärvstillstånd ska meddelas ska tillståndsmyndigheten samverka med Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och de övriga statliga myndigheter som regeringen bestämmer. Om fastigheten som är föremål för ansökan är belägen i flera civilområden, ska samverkan även ske med berörda civilområdesansvariga länsstyrelser. Samverkan ska ske om det inte är obehövligt. Tillståndsmyndigheten ska också ha rätt att begära uppgifter från kommuner och regioner samt de övriga statliga myndigheter som regeringen bestämmer. En beskrivning av statliga myndigheter som mer ofta kan tänkas ha information som är relevant för tillståndsmyndighetens prövning finns i avsnitt 6.5.5.

Tillståndsmyndighetens beslut att vägra förvärvstillstånd ska enligt utredningens förslag få överklagas till regeringen. Eftersom

regeringens beslut kan komma att prövas enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut berörs även Högsta förvaltningsdomstolen av förslaget. Ett beslut av tillståndsmyndigheten att ta ut en sanktionsavgift föreslås få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Att ett vägrat förvärvstillstånd som huvudregel medför att förvärvet är ogiltigt, innebär att också förvärvarens motpart i transaktionen berörs av förslagen. Motparten kan vara en offentlig aktör, exempelvis en statlig myndighet, en kommun eller en region, eller en privat aktör i form av en fysisk eller juridisk person. De fastighetsägande företag som kan vara motpart i en transaktion som avser andelar i företaget är enligt utredningens förslag privata aktiebolag och handelsbolag (inklusive kommanditbolag) samt ekonomiska och ideella föreningar.

Det finns även andra privata aktörer som kan komma att påverkas av förslaget om en ny förvärvslag. Här kan nämnas mäklare, advokater, banker och andra kreditinstitut.

Den föreslagna förvärvslagen medför behov av ändringar i närliggande lagstiftning. Utredningen föreslår författningsändringar som påverkar Lantmäteriet, de kommunala lantmäterimyndigheterna, Kronofogdemyndigheten, prövningsmyndigheten enligt jordförvärvslagen (1979:230) (det vill säga länsstyrelserna och Jordbruksverket), Åklagarmyndigheten, allmänna domstolar samt gode män som förordnats enligt lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt.

Hur olika aktörer berörs av utredningens förslag behandlas närmare i det följande.

10.4 Offentligfinansiella konsekvenser

10.4.1 Antalet fastighetsaffärer som kommer att omfattas av den föreslagna förvärvslagen

Bedömning: Antalet ansökningar om förvärvstillstånd kommer att uppgå till mellan 3 000 och 4 000 per år.

Den som ansöker om lagfart på en fastighet är i dag inte skyldig att uppge sin nationalitet eller sitt säte. En följd av detta är att det inte finns någon statistik kring antalet lagfarter som årligen beviljas

utländska medborgare och juridiska personer. Vidare finns det i dag inte något krav på att den som förvärvar ett arrende ska anmäla detta för inskrivning i fastighetsregistret. Hur många arrenden som årligen förvärvas av utländska aktörer är därför okänt. Slutligen saknas offentlig information om antalet paketerade fastighetstransaktioner som sker årligen i Sverige. Av tillgängligt statistiskt underlag kan alltså den slutsatsen dras att det inte går att göra en säker bedömning av hur många fastighetsaffärer som kommer att omfattas av kravet på förvärvstillstånd. Utredningen har ändå försökt att uppskatta antalet ärenden som tillståndsmyndigheten kommer att pröva årligen. Nedan redovisas den information som ligger till grund för utredningens ställningstaganden.

Allmänt om antalet fastigheter, tomträtter och arrenden

I fastighetsregistret finns uppgifter om cirka 3,4 miljoner fastigheter och cirka 48 000 upplåtna tomträtter. Det finns ingen motsvarande statistik över antalen arrenden i Sverige, eftersom sådana inte behöver skrivas in i fastighetsregistret. Enligt uppgifter från Lantmäteriet är det i dag endast ett fåtal arrendeavtal som anmälas för inskrivning. Typen av avtal registreras då med fritext, som kan vara olika formulerad. Det kan inte uteslutas att ordet ”arrende” inte finns med i texten som beskriver avtalet. Detta medför att det är svårt att få fram exakta uppgifter om antalet arrenden som är inskrivna i fastighetsregistret. Enligt Lantmäteriet skrevs det år 2020 in 139 avtal i fastighetsregistret som registrerats med ordet ”arrende”. Av dessa avtal avser 91 ospecificerat arrende, åtta bostadsarrende, två jordbruksarrende, sju lägenhetsarrende och 26 anläggningsarrende. Siffrorna kan jämföras med uppgifter som redovisa i betänkandet *Jordbruks- och bostadsarrende – några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd* (SOU 2014:32). Där uppskattas det totala antalet jordbruks- och bostadsarrenden i Sverige för tio år sedan till cirka 90 000 vardera. Det gjordes inte någon motsvarande uppskattning av antalet anläggnings- och lägenhetsarrenden.

Allmänt om antalet fastighetstransaktioner

Under år 2023 beviljade Lantmäteriet drygt 203 000 lagfarter, vilket var 43 000 färre än för 2022. 1 157 lagfarter meddelades fastighetsägare som i lagfartsansökan hade uppgett en adress i ett land utanför EU och EES. Inga tomträtter skrevs in där tomträttshavaren hade en uppgiven adress utanför det nämnda området. Det har inte varit möjligt att få fram uppgifter för föregående år då information om förvärvarens adress bara sparas i ett år hos Lantmäteriet. Utredningen bedömer att uppgifterna ändå kan ses som en indikation på hur vanligt förekommande det är att aktörer som är tillståndspliktiga enligt den föreslagna förvärvslagen och etablerade i ett land utanför EES förvärvar fast egendom och tomträtt i Sverige.

Som redan nämnts finns det ingen statistik över hur många paketerade fastighetstransaktioner som sker årligen eftersom sådana förvärv inte föranleder någon lagfartsansökan eller följs upp i årsredovisningen av någon statlig myndighet. Paketeringsutredningen gjorde inom ramen för sitt uppdrag en kartläggning av hur vanligt förekommande paketerade fastighetstransaktioner är, som redovisas i betänkandet *Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet* (SOU 2017:27). Av kartläggningen framgår att det åren 2013–2015 genomfördes 412, respektive 512 och 595 fastighetstransaktioner där det underliggande fastighetsvärdet översteg 40 miljoner kronor. Av transaktionerna som genomfördes år 2013 var 65 procent paketerade, det vill säga 267 stycken. Motsvarande siffror för år 2015 var 81 procent respektive 481 stycken. Antalet paketerade transaktioner i denna kategori ökade således med cirka 100 per år och med cirka 55 procent på två år. Såvitt utredningen känner till har det inte gjorts någon motsvarande undersökning beträffande paketerade fastighetstransaktioner där det underliggande fastighetsvärdet understiger 40 miljoner kronor.

Huvuddelen av ansökningarna förväntas komma från tillståndspliktiga aktörer som är bosatta eller verksamma i Sverige

Ett betydande antal tillståndsärenden enligt den gamla lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. gällde förvärv som gjordes av makar där den ena var utländsk medborgare.[1] När den finska lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv utvärderades i slutet av år 2021 kunde liknande slutsatser konstateras. Det uppskattades då att cirka 80 procent av dem som beviljats tillstånd redan bodde i Finland.[2] Enligt utredningen är det rimligt att anta att förutsättningarna kommer att vara snarlika vid införande av den föreslagna förvärvslagen, det vill säga att en stor del av ansökningarna om förvärvstillstånd kommer att komma från tillståndspliktiga fysiska och juridiska personer som är redan är bosatta eller verksamma i Sverige.

Enligt statistik från Statistiska centralbyrån var folkmängden i Sverige 10 551 707 vid utgången av år 2023. Av befolkningen hade drygt 500 000 personer, eller 5 procent, medborgarskap i ett land utanför EES.[3] Antalet företag i Sverige samma år uppgick till ungefär 1,2 miljoner enligt information från Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.[4] Av myndighetens rapport *Utländska företag 2022*, som publicerades i september 2024, framgår att antalet utlandsägda företag i Sverige minskade med 379 under år 2022. Efter minskningen fanns det 14 610 utlandsägda företag i Sverige. Av dessa var lite mer än en tredjedel ägda av ett land utanför EES. Ett utlandsägt företag definieras i rapporten som ett företag där mer än hälften av aktiernas röstvärde innehas av en eller flera utländska ägare. Om företaget tillhör en koncern i Sverige vars svenska moderföretag är utlandsägt räknas också hela koncernen som utländsk.

---

[1] Se prop. 1985/86:7 s. 20.
[2] Försvarsministeriets utredning till försvarsutskottet om beaktandet av den nationella säkerheten i lagstiftningen om områdesanvändning och fastighetsinnehav, 2021-12-14, VN/28089/2021 och 14.12.2021 VN/28089/2021-PLM-11, s. 3.
[3] Siffrorna inkluderar inte personer som även hade ett svenskt medborgarskap.
[4] Uppgifterna är hämtade från Tillväxtverkets rapport *Företagens villkor och verklighet 2023*, s. 7. Av företagen kunde knappt hälften räknas som aktiva. Aktiva företag definieras i rapporten som företag med minst en anställd och/eller en årlig omsättning på minst 400 000 kronor.

En uppskattning av antalet tillståndsärenden enligt den föreslagna förvärvslagen

Baserat 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, bedömer utredningen att antalet ansökningar om förvärvstillstånd kommer att uppgå till 3 000–4 000 per år.

10.4.2 Intäkter för staten

Bedömning: Förslagen innebär ökade intäkter för staten.

Enligt utredningens förslag ska regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifter för prövning av ansökan om förvärvstillstånd. En avgiftsskyldighet kommer att generera intäkter för staten motsvarande avgiftens storlek gånger antalet inkomna ansökningar. Detta under förutsättning att samtliga sökande betalar föreskriven avgift.

10.4.3 Kostnader för staten, kommuner och regioner

Bedömning och förslag: Förslagen innebär ökade kostnader för tillståndsmyndigheten och de myndigheter som kommer att ingå i den föreslagna samverkan. Vidare innebär förslagen ökade kostnader för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. De ökade kostnaderna ska såvitt gäller de statliga myndigheterna finansieras genom ökade anslag.

Förslagen ger inte upphov till kostnader för övriga berörda statliga myndigheter och domstolar som inte ryms inom respektive myndighets befintliga anslagsram. Förslagen ger endast upphov till marginella kostnader för kommunerna i övrigt samt för regionerna.

Konsekvenser för tillståndsmyndigheten

Förslaget om en ny förvärvslag innebär att de civilområdesansvariga länsstyrelserna åläggs att utföra uppgifter som de inte har i dag, eftersom de föreslås vara tillståndsmyndighet. Handläggningen av ärenden om förvärvstillstånd innefattar allt från att registrera en inkommen ansökan till att utfärda förelägganden, genomföra samråd, och fatta beslut. Vid sidan av den ärendehandläggningen kommer de civilområdesansvariga länsstyrelserna också att åläggas ett ansvar för att initiera, handlägga och fatta beslut i ärenden om sanktionsavgifter vid bland annat underlåtenhet att ansöka om förvärvstillstånd. Initialt kommer lagen vidare att innebära anpassningar av ärendehanteringssystem samt utbildnings- och informationsinsatser.

Det är utredningens bedömning att de flesta ansökningarna om förvärvstillstånd kommer att kräva en begränsad arbetsinsats, eftersom många förvärv inte kommer att riskera att skada ett eller flera väsentliga totalförsvarsintressen. Antalet förvärv som kommer att behöva granskas mer ingående med hänsyn till förhållandena kring fastigheten eller förvärvaren bedöms bli förhållandevis lågt. När det gäller antalet ärenden om sanktionsavgifter bedöms dessa bli relativt sällsynta och inte medföra någon större ökning i de civilområdesansvariga länsstyrelsernas arbetsmängd. Det ska förtydligas att dessa antaganden avser tiden från att erforderliga ärendehandläggnings- och samrådssystem är på plats och behövliga utbildnings- och informationsinsatser är genomförda.

Enligt utredningens uppskattning kan det för de civilområdesansvariga länsstyrelsernas del sammantaget behövas motsvarande några årsarbetskrafter per myndighet, eller drygt 20 årsarbetskrafter totalt, för att hantera uppgifterna enligt den nya lagen. De civilområdesansvariga länsstyrelserna behöver även tillföras resurser för att utveckla och tillhandahålla ett digitalt ansökningssystem för ansökan om förvärvstillstånd. Den sammantagna kostnaden kan komma att påverkas av om förslaget om införande av en statlig förköpslag genomförs. Som tidigare redovisats föreslås de civilområdesansvariga länsstyrelserna vara beslutsmyndighet enligt en ny lag om statlig förköpsrätt. Utredningens bedömning är att det finns samordningsvinster att hämta om ärenden om förköp och förvärvstillstånd handläggs av samma myndighet.

Konsekvenser för samverkansmyndigheterna

Utredningens förslag innebär att samverkansmyndigheterna kommer att åläggas vissa nya arbetsuppgifter. Det ingår redan i dag i Försvarsmaktens och Säkerhetspolisens uppgifter att identifiera risker och hot mot Sverige och totalförsvaret. Den delen av arbetet kommer inte att förändras i någon större utsträckning genom den föreslagna förvärvslagen. Omfattningen av de utredningsåtgärder som myndigheterna kommer att behöva vidta för att kunna ge tillståndsmyndigheten erforderligt stöd i bedömningen av om ett visst förvärv kan skada väsentliga totalförsvarsintressen, kommer dock att variera utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och i vissa fall innebära ett större arbete för myndigheterna. Försvarsmakten och Säkerhetspolisen har förklarat att de i nuläget inte har möjlighet att uppskatta storleken av det tillkommande resursbehovet. Detta bland annat på grund av att myndigheterna föreslås få en liknande roll i det föreslagna systemet med statlig respektive kommunal förköpsrätt. Utredningens bedömning är att behovet i vart fall motsvarar några årsarbetskrafter per myndighet.

De civilområdesansvariga länsstyrelserna kommer att agera som samverkansmyndighet i betydligt färre ärenden än Försvarsmakten och Säkerhetspolisen. Detta eftersom samverkan med dem endast ska ske när fastigheten som ansökan avser är belägen i flera civilområden. Utredningens bedömning är att resursbehovet som samverkansskyldigheten medför ryms inom de årsarbetskrafter som redovisats ovan.

Konsekvenser för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna

För Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna innebär förslaget om en ny förvärvslag jämte de förslagna lagändringarna i avsnitt 8.1 och avsnitt 8.2 att myndigheterna behöver utföra fler utredningsmoment i vissa inskrivnings- och fastighetsbildningsärenden.

Vid ansökningar om lagfart och om inskrivning av tomträtt ska Lantmäteriet kontrollera om ansökan innehåller uppgifter om förvärvarens medborgarskap eller säte och, i vissa fall, dennes ägarförhållanden. Lantmäteriet ska vidare kontrollera om sökandens rätt

att förvärva fastigheten är underkastat krav på förvärvstillstånd enligt den nya förvärvslagen och om ett tillstånd i förekommande fall har bifogats ansökan. I en del fall kommer Lantmäteriet behöva inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt förvärvslagen för att bedöma om förvärvet är tillståndspliktigt. Om en ansökan inte innehåller föreskrivna uppgifter, behöver Lantmäteriet vidta åtgärder i form av föreläggande och beslut om vilandeförklaring och avvisning.

Vid ansökningar om fastighetsbildning som innebär att mark kommer i ny ägares hand ska Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna göra motsvarande kontroller. Det rör sig framför allt om ansökningar om fastighetsreglering. Även i dessa ärenden kommer prövningsmyndigheten i vissa fall att behöva inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt förvärvslagen för att bedöma om förvärvens rätt att överta marken är underkastat krav på förvärvstillstånd.

Som redovisats ovan beviljade Lantmäteriet drygt 203 000 lagfarter under 2023, vilket var 43 000 färre än för 2022. Det totala antalet ansökningar om fastighetsreglering samma år uppgick till 6 630.[5] Det är svårt att dra någon långtgående slutsats av siffrorna när det gäller att bedöma hur utredningens förslag påverkar arbetsbelastningen för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. En rimlig utgångspunkt synes vara att sökanden i de flesta fallen självmant kommer att tillhandahålla föreskrivna uppgifter och i förekommande fall ge in utredning som visar att förvärvstillstånd har meddelats. I en del fall kommer dock avsaknaden av uppgifter att leda till ett merarbete för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna och till att en ansökan om lagfart eller om inskrivning av tomträtt eller fastighetsbildning tar längre tid att handlägga än den gör i dag.

Sammantaget bedömer utredningen att förslagen kommer att ge upphov till merkostnader för framför allt Lantmäteriet men även för de kommunala lantmäterimyndigheterna, främst på grund av fler handläggningsåtgärder och beslut. För Lantmäteriets del bedöms det tillkommande resursbehovet att uppgå till tre eller fyra årsarbetskrafter. När det gäller de kommunala lantmäterimyndigheterna kan omfattningen av det tillkommande arbetet väntas variera mellan myndigheterna efter bland annat kommunernas storlek och omsätt-

[5] Se SOU 2024:38 s. 382 f.

ningen av fastigheter i respektive kommun. Utredningens bedömning är att det sammantagna resursbehovet kommer att motsvara några årsarbetskrafter. I sammanhanget kan nämnas att fastighetsbildningsverksamheten är avgiftsfinansierad.

Förslagen kommer vidare att innebära att Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna behöver göra anpassningar i sina ärendehanteringssystem. Det rör sig om anpassningar i handläggningsstöd och de e-tjänster som kunderna använder sig av. Dessa anpassningar medför vissa engångskostnader som i sammanhanget bedöms som så pass marginella att de inte kräver någon ytterligare finansiering.

Konsekvenser för Regeringskansliet

Som framgår ovan föreslås att tillståndsmyndighetens beslut att vägra förvärvstillstånd ska få överklagas till regeringen. Eftersom möjligheten att vägra förvärvstillstånd är begränsad till fall där förvärvet riskerar att skada väsentliga totalförsvarsintressen, förväntas antalet ärenden som överklagas till regeringen per år att vara få. Den begränsade arbetsökning med tillhörande kostnader som överklagade ärenden medför för Regeringskansliet, bedöms inte kräva någon särskild finansiering.

Konsekvenser för förvaltningsdomstolar

Tillståndsmyndighetens beslut om sanktionsavgifter föreslås som nämnts få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. För överprövning i Kammarrätten i Stockholm kommer det enligt förslaget att krävas prövningstillstånd. Eftersom sanktionsavgifter kan vara ekonomiskt kännbara är det rimligt att utgå från att tillståndsmyndighetens beslut om sådana kommer att överklagas i relativt stor utsträckning. Antalet ärenden där sanktioner beslutas förväntas dock bli lågt, vilket i sig innebär att överklaganden av sådana beslut kommer vara sällsynta.

Regeringens beslut i ett överklagat ärende om förvärvstillstånd kan som angetts bli föremål för rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Eftersom antalet överklaganden till regeringen förväntas bli lågt, lär

detta även gälla eventuella mål om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen.

Kostnaderna för förvaltningsdomstolarna bör därmed sammanfattningsvis vara begränsade och rymmas inom befintliga anslag.

Konsekvenser för övriga statliga myndigheter

Som redovisats ovan föreslår utredningen att det ska införas en uppgiftsskyldighet för bland annat de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. De resurser som dessa myndigheter kan behöva ta i anspråk för att tillhandahålla tillståndsmyndigheten efterfrågade uppgifter och handlingar bedöms vara begränsade. Även kostnaderna för övriga statliga myndigheter som berörs av förslagen om ändringar i närliggande lagstiftning bedöms kunna finansieras inom befintliga anslag.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommuner och regioner kommer också att påverkas av förslaget om en ny förvärvslag genom att de omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Utredningen bedömer att kommunerna och regionerna berörs av förslagen på ett sätt som innebär marginella kostnader för dem. Kostnadsökningarna bedöms vara så begränsade att det inte blir aktuellt med någon ekonomisk kompensation i enlighet med finansieringsprincipen.

10.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Bedömning: De samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen för fastighetsmarknaden blir begränsade.

Konkurrensförhållandena mellan små och stora företag påverkas i mycket begränsad utsträckning.

Mäklare, advokater, banker, och andra kreditinstitut kan behöva anpassa sin verksamhet till den nya förvärvslagen.

10.5.1 Konsekvenser för fastighetsmarknaden i stort

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.

Det är ett angeläget samhällsintresse att störningar på fastighetsmarknaden begränsas så långt som möjligt. Den föreslagna förvärvslagen har utformats med detta i åtanke. Således har endast de från totalförsvarssynpunkt mest relevanta förvärven underkastas tillståndsplikt. Förvärv som bedöms innebära mindre risker ur ett totalförsvarsperspektiv, bland annat förvärv som görs av juridiska personer som till mer än 75 procent av röstetalet ägs av fysiska eller juridiska personer medborgarskap eller säte i ett land inom EES, faller utanför lagens tillämpningsområde. Lagen har även konstruerats så att endast förvärv som riskerar att skada väsentliga totalförsvarsintressen kan förhindras med stöd av lagens bestämmelser. 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 införs tidsfrister för handläggningen hos tillståndsmyndigheten. Bestämmelserna syftar till att öka förutsebarheten och effektiviteten i systemet.

Som redan nämnts bedömer utredningen att lagen kommer att påverka drygt 3 000–4 000 fastighetstransaktioner per år. Med hänsyn till detta och det ovan sagda bedöms den sammantagna effekten för fastighetsmarknaden bli begränsad.

10.5.2 Konsekvenser för enskilda fastighetsägare och tillståndspliktiga förvärvare

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, tomträttshavare 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. Förslagets förenlighet med principen om enskildas rätt till respekt för sin egendom behandlas närmare i avsnitt 10.9.2.

För tillståndspliktiga fysiska och juridiska personer innebär förslaget om ny förvärvslag en begräsning 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 upplåtelsetransaktion behöva vidta åtgärder för att förvissa 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 antas att tillståndsförfarandet generellt kommer att påverka små tillståndspliktiga företag i högre utsträckning än stora företag som fattas av kravet på förvärvstillstånd. 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.

Förvärvslagens förenlighet med skyddet för näringsfriheten samt med de EU-rättsliga principerna om likabehandling, etableringsfrihet och fri rörlighet för kapital, behandlas nedan i avsnitt 10.9.2.

10.5.3 Konsekvenser för andra privata aktörer

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 (se avsnitt 6.6.3) 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 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 överlåtelsen. Som nämnts 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 att 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.

10.6 Andra lagförslag kan påverka konsekvenserna för det allmänna och för enskilda

En alternativ utformning av lagens tillämpningsområde

I avsnitt 6.3.1 konstaterar utredningen att ett alternativ till utredningens förslag om att fysiska personer med medborgarskap endast i en stat utanför EU och EES ska omfattas av kravet på förvärvstillstånd, är att låta lagen vara tillämplig även på förvärv som görs av personer med medborgarskap i både en stat inom och utanför detta område. En sådan utformning av lagens tillämpningsområde skulle innebära att betydligt flera fastighetstransaktioner skulle träffas av den föreslagna förvärvslagen, än den uppskattning på 3 000–4 000 transaktioner som redovisas ovan. Utredningen saknar underlag för att uppskatta hur många fastighetsaffärer det i så fall skulle röra sig om men kan konstatera att en reglering av det slaget skulle få mer betydande konsekvenser för fastighetsmarknaden och innebära såväl större intäkter som utgifter för det allmänna, än vad som beskrivits i det föregående.

Förslag som lämnats av andra statliga utredningar

Som behandlas på flera ställen i betänkandet har ett antal statliga utredningar i närtid lämnat förslag som om de genomförs kommer att påverka såväl fastighetsmarknadens aktörer som det allmänna. Av särskilt intresse i sammanhanget är förslaget om införande av en ny hyresförvärvslag (SOU 2023:55), förslaget om införande av två nya lagar om statlig respektive kommunal förköpsrätt (SOU 2024:38) samt förslaget att utvidga säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde till att omfatta överlåtelser av fast egendom i säkerhetskänslig verksamhet (SOU 2024:7). Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Utredningen har i största möjliga utsträckning tagit hänsyn till förslagen vid utformandet av förslaget till en ny förvärvslag. Det kan dock noteras att effekterna av den föreslagna lagen för enskilda och det allmänna kan komma att påverkas av om dessa andra lagförslag fullföljs.

10.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Bedömning: Den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som förslagen innebär är godtagbar.

Förslaget om införande av en ny förvärvslag begränsar i viss mån kommuners möjlighet att förfoga över sin egendom och rätt att själva välja hur de vill utforma sitt markägande. Detta får ses som en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Utredningens bedömning är att inskränkningen inte går utöver vad som kan anses nödvändigt med hänsyn till syftet med regleringen (jfr 14 kap. 3 § regeringsformen). Utredningen beaktar då att lagens syfte är att skydda väsentliga totalförsvarsintressen, vilket är angeläget nationellt intresse, samt att tillämpningsområdet för lagen har begränsats så att det endast omfattar vissa slags förvärv som görs av en grupp utpekade aktörer. Utredningens uppfattning är att syftet med lagstiftningen inte kan uppnås på ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande sätt. I sammanhanget kan nämnas att utredningen har övervägt om förvärv som görs från kommuner och regioner skulle kunna undantas från lagens tillämpningsområde, eftersom dessa aktörer redan i dag ska beakta totalförsvarets behov och intressen i sin respektive verksamhet. Utredningen har dock landat i att detta inte vore lämpligt och att en reglering som omfattar förvärv från kommuner och regioner är nödvändig (se avsnitt 6.2.4). Inskränkningen av den kommunala självstyrelsen får därför sammantaget anses godtagbar.

10.8 Konsekvenser för jämställdheten

Bedömning: Förslagen får inte konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredningens uppfattning är att det inte kan sägas att någon av de föreslagna bestämmelserna på grund av sin utformning träffar kvinnor och män olika. Utredningens bedömning är därför att förslagen inte kan antas få konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

10.9 Förslagens förenlighet med regeringsformen, EU-rätten och Europakonventionen

Bedömning: Förslagen är förenliga med regeringsformen, EU-rätten och Europakonventionen.

10.9.1 Inledning

En förvärvslag som ger staten möjlighet att granska och vid behov stoppa överlåtelser och upplåtelser av fast egendom aktualiserar en rad olika intressen och kan innebära inskränkningar av enskildas rättigheter. I det följande redogör utredningen för sina överväganden när det gäller förslagets förenlighet med grundlagarna, EU-rätten och Europakonventionen.

10.9.2 Egendomsskyddet

Rättslig reglering

Regeringsformen

Genom 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen ges enskilda ett grundläggande skydd för sin egendom. Där slås fast att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Bestämmelsen har utformats mot bakgrund av Europakonventionens egendomsskydd, vilket behandlas närmare nedan.

Egendomsskyddet gäller för såväl fysiska som juridiska personer och omfattar två olika huvudtyper av ingrepp i äganderätten. Den första typen avser situationer där egendom tvångsvis överförs till eller tas i anspråk av staten. Den andra typen av ingrepp är sådana som innebär att det allmänna inskränker användningen av fast egendom, så kallade rådighetsinskränkningar. Skyddet mot rådighetsinskränkningar tar enbart sikte på inskränkningar i det fysiska nyttjandet av egendomen. Utanför bestämmelsens tillämpnings-

område faller därmed ingrepp där den enskilde hindras att rättsligt förfoga över sin egendom, till exempel att överlåta eller upplåta egendomen.

Egendomsskyddet är inte ovillkorligt utan kan inskränkas när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. I förarbetena nämns totalförsvarsändamål som ett exempel på vad som kan vara ett sådant intresse. Det slutliga ställningstagandet till vad som utgör ett angeläget allmänt intresse får enligt förarbetena avgöras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.[6] Ytterst blir det fråga om att göra en proportionalitetsbedömning där den enskildes och det allmännas intressen ställs mot varandra.

Den som tvingas avstå sin egendom på grund av expropriation eller något annat sådant förfogande är enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Huvudregeln är att det även finns en rätt till ersättning när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Av bestämmelsens tredje stycke framgår dock att vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl så gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Genom bestämmelsen uttrycks principen att ingripanden från det allmänna som har sin grund i något av dessa skäl inte medför någon automatisk rätt till ersättning.[7]

Europakonventionen

En rätt till skydd för egendom följer även av artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikelns första stycke ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folk-

[6] Prop. 1993/94:117 s. 16 och 48.
[7] Prop. 2009/10:80 s. 168–170.

rättens allmänna grundsatser. I andra stycket anges att bestämmelserna i första stycket inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Europadomstolen har framhållit att artikeln innehåller tre regler. Den första regeln slår fast principen om rätten till respekt för egendom, den andra ställer upp villkoren för att någon ska få berövas sin egendom och den tredje behandlar förutsättningarna för att inskränka rätten att nyttja egendom. De tre reglerna har ett visst samband med varandra på så sätt att de två sista reglerna avser särskilda fall av ingrepp i äganderätten som ska tolkas i ljuset av den allmänna princip som kommer till uttryck i den första regeln. Vid tillämpningen av samtliga tre regler gäller kravet att den åtgärd som vidtas måste vara laglig och utan inslag av godtycke. Vidare ska en proportionalitetsbedömning göras i varje enskilt fall där det allmänna inskränker den enskildes rätt att använda sin egendom. Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ingreppet, måste det vägas mot den enskildes intresse, och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att det inte innebär en oskälig börda för den enskilde.[8]

I Europakonventionen finns inga uttryckliga regler om ersättning vid ingrepp i egendomsrätten. Av Europadomstolens praxis framgår dock att kompensation normalt är en förutsättning för att ett ingrepp ska kunna betraktas som proportionerligt. Någon rätt till full ersättning följer dock inte av Europakonventionen. I stället innebär Europadomstolens praxis att kompensationens storlek kan vara beroende av de intressen som vägs mot varandra.[9] I detta hänseende går alltså regeringsformens egendomsskydd längre än Europakonventionens.

[8] Se bland annat Europadomstolens domar den 23 september 1982 i målet Sporrong och Lönnroth mot Sverige (mål nr 7151/75 och 7152/75), den 21 februari 1986 i målet James med flera mot Förenade Konungariket (mål nr 8793/79), den 25 mars 1999 i målet Iatridis mot Grekland (mål nr 31107/96) och den 14 november 2006 i målet Skibińscy mot Polen, mål nr 52589/99).

[9] Se till exempel Europadomstolens dom den 8 juli 1086 i målet Lithgow med flera mot Förenade Konungariket (mål nr 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81 och 9405/81).

EU-stadgan

Rätten till skydd för egendom slås även fast i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). Där anges i första stycket att var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Vidare anges att ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen. Enligt artikel 52.3 i EU-stadgan har egendomsskyddet samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen och de begränsningar som anges i konventionen får inte överskridas.

Lagförslagen är förenliga med enskildas rätt till respekt för sin egendom

Den föreslagna förvärvslagen begränsar i viss mån enskildas möjlighet att rättsligt förfoga över sin egendom. Detta genom att ägare och nyttjanderättshavare av fastigheter, bolag och föreningar inte fritt kan överlåta eller upplåta egendomen. Denna begränsning i förfoganderätten får betraktas som ett ingrepp i egendomsskyddet såsom det kommer till uttryck i Europakonventionen och EU-stadgan. För att ingreppet ska vara godtagbart krävs, som framgår ovan, att det är motiverat av ett allmänt intresse och är proportionerligt.

Den förvärvslag som utredningen lämnar förslag om syftar till att motverka att fast egendom används på sätt som skadar totalförsvaret. Detta är ett angeläget allmänintresse som väger tungt i förhållande till den enskildes rätt till respekt för sin egendom och som i och för sig kan motivera ett ingrepp i egendomsskyddet. Regleringen har utformats så att endast förvärv som görs av vissa i lagen utpekade aktörer är tillståndspliktiga och kan hindras av tillståndsmyndigheten. Ägare och nyttjanderättshavare av egendom som omfattas av lagen är därmed oförhindrade att fritt överlåta eller upplåta egendomen till aktörer som inte är underkastade kravet på förvärvstillstånd. Utredningen har inte kunnat identifiera någon särskild grupp av fastighetsägare eller nyttjanderättshavare som riskerar att drabbas särskilt hårt av regleringen till följd av egendomens geogra-

fiska belägenhet eller av annan orsak. En jämförelse kan här göras med ägare av lantbruksegendom, vars rätt att fritt förfoga över egendomen begränsas av jordförvärvslagens regler om förvärvstillstånd. Av jordförvärvslagen följer att den som vill förvärva sådan lantbruksegendom i vissa fall är skyldig att ansöka om tillstånd till förvärvet. Om tillstånd inte söks inom den tid som föreskrivs i lagen eller om tillstånd vägras, är förvärvet som huvudregel ogiltigt. I förarbetena till jordförvärvslagen uttalas att lagens föreskrifter i vissa fall medför att kretsen av spekulanter på egendomen som omfattas av lagen blir starkt begränsad, och att det därför är rimligt att ägaren i dessa fall har möjlighet att avyttra egendomen till ett skäligt pris.[10] Mot den bakgrunden har det tagits in en bestämmelse i lagen som anger att om ett köp av lantbruksegendom blir ogiltigt till följd av att förvärvstillstånd vägras så är staten skyldig att lösa egendomen till det pris som har avtalats, om säljaren begär det. Från statens inlösensskyldighet har undantagits fall där köpeskillingen eller annan ersättning inte endast obetydligt överstiger egendomens värde med hänsyn till dess avkastning och övriga omständigheter eller om avtalsvillkoren i övrigt är oskäliga.[11]

Utredningen kan inte se att det finns omständigheter som – på motsvarande sätt som i jordförvärvsfallen – talar för att det bör införas en lagstadgad rätt till ersättning för överlåtaren eller upplåtaren i fall där förvärvstillstånd vägras enligt den föreslagna förvärvslagen. Någon särskilt föreskriven rätt till ersättning vid ingrepp i egendomsrätten som sker av nationella säkerhetsskäl finns inte heller i närliggande lagstiftning.[12]

Utredningens sammantagna bedömning är att ingreppet i egendomsskyddet som förvärvslagen innebär är godtagbart sett till ändamålet med lagstiftningen och effekterna för den enskilde. Det är enligt utredningens uppfattning inte behövligt att införa en särskild ersättningsrätt i lagen för att ingreppet ska anses proportionerligt, och kravet på förvärvstillstånd utgör inte en oskälig börda för enskilda ägare eller nyttjanderättshavare av egendom som omfattas av lagen. Lagförslaget är således förenligt med enskildas rätt till respekt för sin egendom.

---

[10] Se prop. 1978/79:85 s. 128 f.
[11] Se 12 § jordförvärvslagen.
[12] Se till exempel lagen (1992:1300) om krigsmateriel, säkerhetsskyddslagen (2018:585) och lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

10.9.3 Näringsfriheten

Rättslig reglering

I 2 kap. 17 § regeringsformen skyddas näringsfriheten. Av första stycket följer att begränsningar i rätten att driva näring får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Med begreppet driva näring avses enskilda som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art.[13]

Utgångspunkten för näringsfrihet är att regler på näringsområdet måste vara generella på så sätt att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor, under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som ställs upp för den aktuella näringsgrenen. Därmed förhindras att en enskild gynnas ekonomiskt på någon annans bekostnad. I princip är det inte tillåtet att införa regler som förhindrar nyetableringar inom en viss näring eftersom det innebär ett skydd för dem som redan är etablerade, såvida det inte samtidigt finns något angeläget allmänt intresse av regleringen.[14]

Vad som avses med angelägna allmänna intressen anges inte i lagtexten. I förarbetena nämns säkerhetsintressen som exempel på ett sådant skyddsvärt intresse som kan motivera ingrepp i näringsfriheten. Vidare sägs att det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse får göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.[15]

Tillåtna begränsningar i näringsfriheten drabbar såväl svenska medborgare som utlänningar här i riket. Utöver vad som anges ovan gäller enligt 2 kap. 25 § regeringsformen att rätten att driva näring får inskränkas för andra än svenska medborgare här i riket genom lag.

Europakonventionen innehåller inget specifikt skydd för näringsfrihet.

Lagförslagen är förenliga med näringsfriheten

Den föreslagna förvärvslagen begränsar befintliga näringsutövares möjlighet att fritt handla med sådan egendom som omfattas av lagen. Kravet på förvärvstillstånd gör det även svårare för dem som om-

[13] Prop. 1993/94:117 s. 50.
[14] Prop. 1993/94:117 s. 51 f.
[15] Prop. 1993/94:117 s. 21 och 51.

fattas av tillståndsplikten att nyetablera sig inom sådan näring som innefattar förvärv av ägande eller nyttjanderätt till fast egendom i Sverige. Förmedling av fritidsbostäder här i landet kan nämnas som ett exempel på en sådan näring. I nu nämnda avseenden innebär utredningens förslag en inskränkning av näringsfriheten. Inskränkningen motiveras av behovet av att kunna granska och förhindra sådana överlåtelser och upplåtelser av fast egendom som kan skada väsentliga totalförsvarsintressen. Utredningens uppfattning är att detta är ett sådant trängande allmänintresse att inskränkningen får anses godtagbar.

Sammantaget bedömer utredningen att lagförslagen är förenliga med den grundlagsskyddade rätten till näringsfrihet.

10.9.4 EU-rättsliga aspekter

I artikel 26.2 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) definieras den inre marknaden som ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördragen. Rätten till fri rörlighet är en av de grundläggande rättigheterna inom EU-rätten.

Likabehandlingsprincipen

Den fria rörligheten ges ett övergripande skydd genom principen om likabehandling. Principen slås fast i artikel 18 i EUF-fördraget där det anges att all diskriminering på grund av nationalitet ska vara förbjuden inom fördragets tillämpningsområde. Av EU-domstolens praxis framgår att likabehandlingsprincipen innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling.[16]

[16] Se till exempel mål C-463/12, Copydan Blåkopi mot Nokia Danmark, EU:C:2015:144, punkterna 31–33.

Etableringsfriheten

Enligt artikel 49 i EUF-fördraget ska inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium förbjudas. Etableringsfriheten innefattar en rätt att starta och utöva en verksamhet som egenföretagare samt en rätt att bilda och driva företag på samma villkor som gäller för etableringsstatens egna medborgare. EU-domstolen har fastslagit att etableringsfriheten också omfattar fysiska eller juridiska personers förvärv av andelar i bolag i andra medlemsstater när personen ges möjlighet att utöva ett bestämmande inflytande över bolagets beslut och att bestämma över dess verksamhet.[17]

Nationella regler som direkt diskriminerar näringsutövare på grund av deras nationalitet kan rättfärdigas med stöd av artiklarna 51 och 52 i EUF-fördraget. Således kan en verksamhet som, om än endast tillfälligt, är förenad med utövandet av offentlig makt, legitimera inskränkningar av etableringsfriheten. Vidare kan hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa rättfärdiga diskriminering på grund av nationalitet. Också indirekt diskriminering omfattas av förbudet. Sådan diskriminering kan rättfärdigas om medlemsstaten kan visa att de aktuella kriterierna som orsakar den negativa effekten är objektiva i förhållande till sitt ändamål och baserade på annat än nationellt ursprung.[18]

Även icke-diskriminerande nationella regler kan utgöra hinder mot etableringsfriheten och vara otillåtna enligt EU-rätten. EU-domstolen har uttalat att varje nationell åtgärd som innebär att utövandet av etableringsfriheten förbjuds, försvåras eller blir mindre attraktivt anses utgöra en inskränkning i etableringsfriheten.[19] En sådan nationell åtgärd kan godtas endast om den grundas på tvingande skäl av allmänintresse, är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.[20]

[17] Se mål C-201/15, AGET Iraklis: EU:C:2016:972, punkt 46.
[18] Se mål C-49/98, Finalarte m.fl., EU:C:2001:564.
[19] Se mål C-106/22, Xella Magyarország Építőanyagipari Kft., EU:C:2023:568, punkt 58 och där angiven rättspraxis.
[20] Se mål C-106/22, Xella Magyarország Építőanyagipari Kft., EU:C:2023:568, punkt 60 och där angiven rättspraxis.

Den fria rörligheten för kapital

Enligt artikel 63 i EUF-fördraget ska alla restriktioner för kapitalrörelser och betalningar mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland vara förbjudna. Kapitalrörelser är till exempel kapitalöverföringar till annat land för investeringar i företag eller placeringar i värdepapper eller på konton i banker eller andra kreditinstitut, liksom finansiella lån och säkerheter. Fastighetsmarknaden ingår i kapitalmarknaden och rätten att fritt inom EU föra kapital över gränserna gäller därmed också för köp och belåning av fastigheter inom EU.[21] EU-domstolen har i ett par avgöranden uttryckt det så, att rätten att förvärva, nyttja och avyttra fast egendom i en annan medlemsstat utgör ett nödvändigt komplement till etableringsfriheten.[22]

När det gäller nationella begränsningar i den fria rörligheten för kapital kan sådana, i likhet med vad som gäller för de andra friheterna, tillåtas under vissa förutsättningar. En tillåten inskränkning ska vara motiverad av något av de skäl som anges i artikel 65 i EUF-fördraget, till exempel hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, och därtill vara proportionerlig.[23] Åtgärderna får inte heller vara medel för godtycklig diskriminering.

Etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital gäller även inom EES

Genom avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet förs Island, Liechtenstein och Norge in på EU:s inre marknad, vilket bland annat garanterar fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital inom EES.

[21] Av EU-domstolens rättspraxis framgår att den nomenklatur som utgör bilaga 1 till rådets direktiv 88/361/EEG är vägledande för tolkningen av begreppet kapitalrörelse i artikel 63, se till exempel mål C-322/11, K, EU:C:2013:716, punkt 20. I nomenklaturen nämns bland annat investeringar i fast egendom.
[22] Se mål C-302/97, Klaus Konle, EU:C:1999:271, punkt 22 och där angiven rättspraxis.
[23] Se mål C-78/18, Kommissionen mot Ungern, EU:C:2020:476, punkt 76 f.

Nationell säkerhet

I artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) anges att unionen endast ska handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat unionen i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna. Enligt artikel 4.2 i EU-fördraget ska vidare unionen respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda territoriell integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar. Begreppet nationell säkerhet (national security) är ett EU-rättsligt begrepp. EU-domstolen har uttalat att begreppet omfattar statens väsentliga funktioner och samhällets grundläggande intressen. Det inbegriper förebyggande och beivrande av verksamhet som allvarligt kan störa de grundläggande konstitutionella, politiska, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land och i synnerhet direkt hota samhället, befolkningen eller staten som sådan.[24]

Frågor som rör nationell säkerhet omfattas alltså exklusivt av medlemsstaternas befogenhet. Det innebar att det inte finns några EU-rättsliga hinder mot nationella regler som inskränker den fria rörligheten, om begränsningarna är nödvändiga för att skydda den nationella säkerheten.

Lagförslagen innebär en begränsning av etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital

Som konstaterats i det föregående är rätten att förvärva och sälja fast egendom i en medlemsstat ett komplement till etableringsfriheten. Att utländska medborgare ska kunna investera i fast egendom i EU:s medlemsstater ingår också som en del i den fria rörligheten för kapital. En sådan lag med krav på förvärvstillstånd som utredningen föreslår skulle kunna göra det mindre attraktivt för tillståndspliktiga aktörer att etablera sig i Sverige och investera i svenska fastigheter och fastighetsägande svenska företag. Förslaget innebär därmed en begräsning av etableringsfriheten och den fria rörlig-

[24] Se mål C-623/17, Privacy International, EU:C:2020:790, punkt 74 och där angiven rättspraxis.

heten för kapital, såsom dessa friheter kommer till uttryck genom artiklarna 63 och 49 i EUF-fördraget.

EU-rätten innebär inget hinder mot lagförslagen

Det finns, som framgår ovan, inga EU-rättsliga hinder mot åtgärder som medlemsstater vidtar för att skydda nationell säkerhet, även om åtgärderna innebär att den fria rörligheten begränsas. Detta eftersom frågor som rör nationell säkerhet hör till medlemsstaternas exklusiva befogenhet enligt artikel 4.2 i EU-fördraget. Nationell lagstiftning som begränsar den fria rörligheten och som inte – eller endast till viss del – är nödvändig för att skydda den nationella säkerheten kan som framgått också vara tillåten enligt EU-rätten, om den är utformad på ett icke-diskriminerande sätt, grundas på tvingande skäl av allmänintresse, är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

Den föreslagna förvärvslagen syftar som redan nämnts till att motverka att fast egendom används på sätt som skadar totalförsvaret. Regleringen är utformad så att tillståndsmyndigheten kan vägra förvärvstillstånd endast om förvärvet strider mot väsentliga totalförsvarsintressen. Utredningens bedömning 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.

Vad som utgör en lagstiftningsåtgärd som är nödvändig för att säkerställa den nationella säkerheten är dock ytterst en fråga för EU-domstolen att avgöra. EU-domstolen har i flera avgöranden uttalat att även om det ankommer på medlemsstaterna att besluta om de åtgärder som är ägnade att definiera sina väsentliga säkerhetsintressen och att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa inre och yttre säkerhet, kan den omständigheten att en åtgärd vidtagits för att skydda den nationella säkerheten inte leda till att unionsrätten inte är tillämplig och befria medlemsstaterna från skyldigheten att iaktta unionsrätten.[25]

[25] Se till exempel mål C-742/19, B.K., EU:C:2021:597, punkt 40 och där angiven rättspraxis.

I sammanhanget kan nämnas EU-domstolens förhandsavgörande den 13 juli 2000 i mål nr C-423/98, Alfredo Albore. Målet gällde italiensk lagstiftning som innebar krav för icke-italienska medborgare att begära tillstånd för att förvärva fastigheter på vissa områden av militärt intresse. EU-domstolen uttalade att ett sådant undantag från principen om fri rörlighet kunde godtas bara om det kunde bevisas att riskerna för den berörda medlemsstatens militära intressen inte kunde avhjälpas genom mindre ingripande åtgärder. Eftersom det inte hade bevisats godtogs inte den nationella regleringen. Unionsrätten ansågs således vara tillämplig på målet vid den nationella domstolen. Det ska dock framhållas att något annat inte verkar ha gjorts gällande i målet hos EU-domstolen.

Mot bakgrund av det anförda bedömer utredningen att det är befogat att analysera lagförslaget också från utgångspunkten att unionsrätten är tillämplig på sådana överlåtelser och upplåtelser av svenska fastigheter och företag som omfattas av kravet på förvärvstillstånd enligt den föreslagna lagen.

Det har redan konstaterats att förslaget innebär en begräsning av etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital. Som framgår ovan kan sådana begränsningar rättfärdigas om det är motiverade av hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet (artikel 52 och 65 i EUF-fördraget).

Medlemsstaterna är i princip fria att utifrån nationella behov bestämma vad hänsynen till allmän ordning och allmän säkerhet kräver. EU-domstolen har dock uttalat att i ett gemenskapssammanhang, särskilt när det gäller undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för kapital, dessa hänsyn bör tolkas restriktivt, så att deras räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll av gemenskapsinstitutionerna. Det egentliga syftet med hänsynen får inte heller kringgås genom att de åberopas för att tjäna rent ekonomiska syften. Vidare får allmän ordning och allmän säkerhet åberopas bara när det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse. Åtgärder som begränsar den fria rörligheten kan slutligen anses vara berättigade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet bara om de är nödvändiga för att skydda de intressen som de avser att säkerställa och enbart om dessa mål inte kan uppnås genom åtgärder med mindre begränsande verkan.[26]

[26] Se till exempel mål C-54/99, Église de scientologie, EU:C:2000:124.

I EU-domstolens rättspraxis ges viss närmare ledning för vad som avses med begreppen allmän ordning och allmän säkerhet.[27] Bland annat framgår av det tidigare nämnda målet C-423/98, Alfredo Albore, att förvärv av fastigheter på områden av militärt intresse kan hänföras till frågor om allmän säkerhet, och då närmare bestämt en medlemsstats yttre säkerhet.

Den föreslagna förvärvslagen begränsar vissa utländska och svenska rättssubjekts rätt att fritt förvärva svenska fastigheter och företag som äger fast egendom. Regleringen motiveras av behovet att kunna förhindra sådana utländska nyttjanden av fast egendom som kan skada väsentliga totalförsvarsintressen. Med begreppet totalförsvarsintresse avses i sammanhanget totalförsvarets förmåga att uppnå och upprätthålla de mål som riksdag och regering har beslutat ska gälla för totalförsvaret, det militära försvaret och det civila försvaret (se avsnitt 6.6.1). Detta behov är ett sådant tvingande allmänintresse som i och för sig kan motivera en begränsning av den fria rörligheten.

Att det finns ett verkligt och allvarligt hot från främmande makt som innefattar strategiska förvärv av svenska fastigheter har konstaterats i kapitel 5. Som framgår av redogörelsen där och av kapitel 6, är utredningens bedömning att det inte finns något lämpligare eller mindre ingripande sätt att motverka detta hot än genom den föreslagna regleringen.

När det gäller proportionaliteten i begräsningen av den fria rörligheten ska framhållas att förvärvslagen har utformats med utgångspunkten att den statliga kontrollen inte ska gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med regleringen. Därför har, som tidigare nämnts, endast de från totalförsvarssynpunkt mest relevanta förvärven underkastas tillståndsplikt, medan förvärv som bedömts innebära mindre risker ur ett totalförsvarsperspektiv faller utanför lagens tillämpningsområde. Lagen har även konstruerats så att endast förvärv som riskerar att skada väsentliga totalförsvarsintressen kan förhindras med stöd av lagens bestämmelser. Vidare har det i lagen tagits in en möjlighet för tillståndspliktiga aktörer att i förväg ansöka om tillstånd till ett förvärv. Det har även införs tidsfrister för handläggningen hos tillståndsmyndigheten. Bestämmelserna

[27] I Direktinvesteringsutredningens slutbetänkande *Granskning av utländska direktinvesteringar* (SOU 2021:87) redogörs för ett antal avgöranden på s. 115–117.

syftar som framgått till att öka förutsebarheten och effektiviteten i systemet.

Utredningens bedömning är att den kostnad och administrativa börda som tillståndsplikten kan komma att innebära för enskilda, exempelvis till följ 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 anförts ovan inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med lagstiftningen.

Den tillståndsplikt som föreskrivs i lagen är enligt utredningens bedömning slutligen inte diskriminerande i EU-rättslig mening. Den åtskillnad som lagen gör mellan å ena sidan utländska rättssubjekt som har sitt medborgarskap eller säte i ett EU- eller EES-land, och andra utländska rättssubjekt å andra sidan, motiveras av de skillnader i risker som utifrån ett totalförsvarsperspektiv i dag typiskt sett finns när aktörer från den ena respektive den andra gruppen förvärvar fast egendom i Sverige. När det gäller förvärvare i den sistnämnda gruppen gör lagen inga skillnader utifrån nationalitet eller hemvist. Detsamma gäller för sådana juridiska personer som har sitt säte i en stat inom EU- och EES-området och som omfattas av kravet på förvärvstillstånd för att de till viss del ägs eller kontrolleras av en tillståndspliktig utländsk aktör. Såväl svenska som utländska juridiska personer i denna grupp är skyldiga att ansöka om förvärvstillstånd, om en tillståndspliktig utländsk aktör har ett sådant inflytande i den juridiska personen som anges i lagen. Att regleringen utformats på detta sätt beror på att kravet på förvärvstillstånd annars alltför lätt skulle kunna kringgås genom nyttjande av juridiska personer med säte i ett EU- eller EES-land. Avslutningsvis kan det inte heller anses att lagstiftningen som sådan uppställer krav som är svårare för en utländsk förvärvare än en svensk förvärvare att uppfylla.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att EU-rätten inte utgör ett hinder för den förvärvslagstiftning som utredningen föreslår.

10.10 Förslagens förenlighet med regleringen kring behandling av personuppgifter

Bedömning: Förslagen är förenliga med gällande bestämmelser om personuppgiftshantering och någon ytterligare reglering behövs inte.

10.10.1 Lagförslagen innebär en behandling av personuppgifter

Utredningens förslag om införande av en ny förvärvslag innebär att tillståndsmyndigheten och regeringen inom ramen för sin handläggning av ett ärende om förvärvstillstånd kommer att samla in och vidta åtgärder med personuppgifter av olika slag. Uppgifter som mer ofta kommer att behandlas är namn, personnummer eller samordningsnummer, medborgarskap och adresser till enskilda. I vissa fall kommer även uppgifter om lagöverträdelser att samlas in. I sina kontakter med andra myndigheter, kommuner och regioner kan tillståndsmyndigheten också behöva lämna ut personuppgifter om förvärvaren och den från vilken ägande- eller nyttjanderätten till fastigheten förvärvas. Vidare innebär förslagen om ändringar i angränsande lagstiftning att vissa myndigheter kommer att behandla nya personuppgifter i sin verksamhet. Frågan är om den nämnda personuppgiftsbehandlingen är förenlig med de regelverk som finns på området.

10.10.2 Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen

EU:s dataskyddsförordning[28] (dataskyddsförordningen) är direkt tillämplig i alla medlemsstater. I Sverige kompletteras dataskyddsförordningen av bland annat lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Av 1 kap. 2 § dataskyddslagen framgår att lagen och bestämmelserna i dataskyddsförordningen även gäller vid behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten och i verksamhet som omfattas av avdelning V kapitel 2

[28] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

i fördraget om Europeiska unionen. Regleringen ska således beaktas även när EU-rätten inte är tillämplig på personuppgiftsbehandlingen.

Enligt dataskyddsförordningen måste varje behandling av personuppgifter vila på en rättslig grund för att den ska vara tillåten. I artikel 6.1 i dataskyddsförordningen finns en uttömmande lista med dessa rättsliga grunder. Behandlingen av personuppgifter måste uppfylla åtminstone ett av de villkor som räknas upp i bestämmelsen för att vara laglig. De rättsliga grunder som är av intresse för sådan personuppgiftsbehandling som följer av utredningens lagförslag är de som anges i artikel 6.1 c) och e). De rättsliga grunderna måste enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt för att kunna läggas till grund för behandling av personuppgifter.

Av artikel 6 c) framgår att behandlingen är laglig, om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Begreppet omfattar i första hand offentligrättsliga förpliktelser och av 2 kap. 1 § dataskyddslagen följer att en förpliktelse utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter om förpliktelsen följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Enligt artikel 6 e) är behandlingen laglig, om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Uppgifter av allmänt intresse ska ha stöd i lag eller annan författning. I förarbetena till dataskyddslagen anges att alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter, kommuner och regioner att utföra är av allmänt intresse. Vidare är också all den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, av allmänt intresse.[29]

För både artikel 6.1 c) och e) gäller även att personuppgiftsbehandlingen ska vara nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden för att vara laglig.

Dataskyddsförordningen innehåller bestämmelser som närmare reglerar behandling av vissa kategorier av personuppgifter.

Enligt artikel 9.1 är det som utgångspunkt förbjudet att behandla särskilt känsliga personuppgifter. Med känsliga personuppgifter avses uppgifter som avslöjar bland annat ras eller etniskt ursprung.

[29] Prop. 2017/18:105 s. 56 f.

Av artikel 9.2 g) och 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen framgår dock att sådana uppgifter får behandlas av en myndighet om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende eller om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser får enligt artikel 10 endast utföras under kontroll av myndighet eller när behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt där tillämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Av 3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen framgår att detta innebär att myndigheter får behandla den typen av uppgifter.

Enligt artikel 87 i dataskyddsförordningen får medlemsstaterna närmare bestämma på vilka särskilda villkor ett nationellt identifikationsnummer eller något annat vedertaget sätt för identifiering får behandlas. Sådana personuppgifter ska i förekommande fall endast användas med iakttagande av lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter enligt förordningen. Av 3 kap. 10 § dataskyddslagen framgår att personnummer och samordningsnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Regeringen får enligt 3 kap. 11 § dataskyddslagen meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall behandling av personnummer och samordningsnummer är tillåten.

10.10.3 Det behövs ingen ytterligare personuppgiftsreglering

Vid handläggningen av ärenden om förvärvstillstånd enligt den föreslagna lagen kommer personuppgifter av olika slag att behandlas av tillståndsmyndigheten och andra myndigheter, kommuner och regioner. Behandlingen sker som en följd av bestämmelser i lagen. Vissa myndigheter kommer även att behandla nya personuppgifter till följd av ändringar som föreslås i annan lagstiftning. Den rättsliga grunden för behandlingen är därmed att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av föreslagen lag

eller annan författning eller som ett led i myndighetsutövning enligt lag eller annan författning på det sätt som anges i artikel 6.1 e) dataskyddsförordningen.

För Försvarsmaktens och Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling finns redan vissa särregleringar som legitimerar myndigheternas behandling av aktuella personuppgifter och som enligt utredningens bedömning även omfattar handläggning enligt den föreslagna förvärvslagen.[30]

När det gäller de myndigheter, kommuner och regioner som omfattas av utredningens förslag om uppgiftsskyldighet är deras behandling av personuppgifter också nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag i enlighet med artikel 6.1 c) i dataskyddsförordningen och 2 kap. 1 § dataskyddslagen.

När det gäller behandling av särskilt känsliga personuppgifter bedömer utredningen att även det omfattas av gällande reglering för när sådana uppgifter får behandlas. Skyddet för totalförsvaret utgör ett angeläget allmänintresse och med hänvisning till vilka personuppgifter det kommer att bli fråga om och de ändamål för vilka uppgifterna begärs in, får förhållandena anses vara sådana att det är motiverat att behandla uppgifterna. Därmed skulle det inte bli fråga om 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.

Sammantaget bedömer utredningen att den behandling av personuppgifter som kan komma att ske som en följd av den föreslagna förvärvslagen och förslagen till ändringar i närliggande lagstiftning har stöd i dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och i förekommande fall annan befintlig personuppgiftsreglering. Det behövs därför inte någon ytterligare reglering för att behandlingen ska vara tillåten.

[30] Se lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter och lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten med tillhörande förordningar.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om vissa utländska förvärv av fast egendom

Lagens innehåll och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om att vissa utländska och svenska rättssubjekt behöver tillstånd (förvärvstillstånd) för att få förvärva fast egendom här i landet.

Paragrafen innehåller en upplysning om att lagen föreskriver att förvärvstillstånd krävs när vissa utländska och svenska rättssubjekt förvärvar fast egendom. Vad som är fast egendom framgår av 1 kap. jordabalken. I 2–5 §§ finns ytterligare bestämmelser om lagens tillämpningsområde och förhållande till annan lagstiftning.

2 § Lagen tillämpas på förvärv av fastighet. Lagen tillämpas också på förvärv av andel i fastighet, om förvärvaren inte tidigare är ägare av en andel i fastigheten.

Enligt paragrafen ska lagen tillämpas på förvärv av fastighet. Därmed avses förvärv av såväl en hel fastighet (registerfastighet) som ett visst område av en fastighet. Även tredimensionella fastigheter omfattas av lagen. Däremot är lagen inte tillämplig på förvärv av fastighetstillbehör. Vidare ska lagen tillämpas på förvärv av andel (kvotdel) i fastighet. En förutsättning för att lagen ska vara tillämplig på ett sådant förvärv är dock att förvärvaren inte tidigare är ägare av en andel i fastigheten. Den som redan äger en andel och genom ett förvärv ökar sin ägarandel behöver alltså inte ansöka om förvärvstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.1.

3 § Lagen tillämpas även på förvärv av
1. tomträtt,
2. arrende enligt 8–11 kap. jordabalken och
3. aktier i privata aktiebolag eller andelar i handelsbolag eller förening vars tillgångar i allt väsentligt utgörs av fast egendom, om förvärvaren genom förvärvet direkt eller indirekt får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen.

Av paragrafen framgår att lagen även ska tillämpas på vissa nyttjanderättsupplåtelser och associationsrättsliga förvärv. Överväganden finns i avsnitt 6.2.2 och 6.2.3.

I *första punkten* anges att lagen är tillämplig på förvärv av tomträtt. Bestämmelsen omfattar förvärv som sker genom såväl upplåtelse som överlåtelse av tomträtt.

Av *andra punkten* framgår att lagen även är tillämplig på förvärv av arrende enligt 8–11 kap. jordabalken. De arrendeformer som avses är alltså jordbruksarrende, bostadsarrende, anläggningsarrende och lägenhetsarrende. Bestämmelsen är tillämplig vid såväl upplåtelse som överlåtelse av arrende.

Tredje punkten föreskriver att lagen tillämpas 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 direkt eller indirekt får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen.

Bestämmelsen i tredje punkten tar sikte på så kallade paketerade fastighetstransaktioner. Kännetecknande för en paketerad fastighetstransaktion är att en eller flera fastigheter utgör den enda eller enda väsentliga tillgången i bolaget eller föreningen som är föremål för förvärvet.

Paragrafen gäller för förvärv av aktier i privata aktiebolag och andelar i handelsbolag och föreningar. Med handelsbolag menas även kommanditbolag. Begreppet förening omfattar både ekonomiska och ideella föreningar. Publika aktiebolag omfattas däremot inte av lagens tillämpningsområde.

Bolagets eller föreningens tillgångar ska i allt väsentligt utgöras av fast egendom. Det kan hända att ett bolag eller en förening vid sidan av en eller flera fastigheter även äger viss lös egendom, till exempel inventarier. Så länge denna egendom klart är av underordnad betydelse i sammanhanget, faller förvärvet inom tillämpningsområdet för lagen.

Avgörande för om lagen blir tillämplig vid förvärv av aktier eller andelar i nämnda bolag och föreningar är om förvärvaren genom förvärvet direkt eller indirekt får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen som äger den fasta egendomen. En förvärvare har ett bestämmande inflytande om förvärvaren kan utöva kontroll över associationen.

Huruvida en förvärvare genom sitt förvärv får ett bestämmande inflytande får bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Omständigheter som är av relevans är hur många procent av rösterna som förvärvas och vilka rättigheter det medför. Möjligheten att utöva kontroll kan också fås genom exempelvis aktieägaravtal eller föreskrift i bolagsordning eller stadgar. Kontroll kan uppnås dels på egen hand, dels genom att förvärvaren agerar tillsammans med någon annan. I normalfallet innebär ett förvärv av mer än 50 procent av rösterna i bolaget eller föreningen som äger fastigheten att förvärvaren får ett bestämmande inflytande över associationen. Även förvärv av ett lägre antal röster kan dock ge kontroll, exempelvis om förvärvaren genom avtal samtidigt får rätten att utse majoriteten av styrelseledamöterna.

Av 4 § framgår att röster som en närstående till förvärvaren eller någon i dennes ägarstruktur direkt eller indirekt förfogar över i bolaget eller föreningen ska beaktas vid bedömningen av om ett bestämmande inflytande föreligger.

Eftersom förvärvaren genom förvärvet ska få kontroll över associationen, faller koncerninterna förvärv som regel utanför tillämpningsområdet.

4 § Vid bedömningen av om ett bestämmande inflytande uppkommer genom ett förvärv enligt 3 § 3 ska röster som en närstående till förvärvaren eller någon i dennes ägarstruktur direkt eller indirekt förfogar över i bolaget eller föreningen räknas med.

Med närstående avses make, registrerad partner, sambo, föräldrar och barn samt barns make.

I paragrafen anges hur 3 § 3 ska tillämpas om förvärvaren eller någon i dennes ägarstruktur är en fysisk person och en närstående till den personen redan förfogar över röster i bolaget eller föreningen som är föremål för förvärvet. Paragrafen innebär att även röster som den närstående förfogar över ska beaktas vid bedömningen av om

förvärvet är tillståndspliktigt enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3.

Av *första stycket* framgår att röster som en närstående till förvärvaren eller någon i dennes ägarstruktur direkt eller indirekt förfogar över ska beaktas vid bedömningen av om ett bestämmande inflytande uppkommer genom förvärvet. Om en fysisk person ingår i förvärvarens ägarstruktur och den personen efter förvärvet indirekt skulle komma att förfoga över rösterna i bolaget eller föreningen som är föremål för förvärvet ska även röster som en närstående till den personen direkt eller indirekt förfogar över beaktas vid beräkningen av röster.

En närstående ska anses förfoga över röster direkt om han eller hon innehar aktier eller medlemskap i den association som är föremål för förvärvet. Om den närstående kan anses indirekt förfoga över rösterna beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Avgörande är i ett sådant fall om den närstående ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person som i sin tur till exempel innehar aktier i det bolag som är föremål för förvärvet.

I *andra stycket* anges vad som avses med uttrycket närstående.

5 § Lagen tillämpas inte på förvärv som medför skyldighet för överlåtaren eller upplåtaren att samråda med en tillsynsmyndighet enligt 4 kap. 7 eller 13 §§ säkerhetsskyddslagen (2018:585). Lagen tillämpas inte heller på förvärv som är anmälningspliktigt enligt 7 § lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

Paragrafen reglerar lagens tillämpningsområde i förhållande till säkerhetsskyddslagen och lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Av paragrafens framgår att lagen inte är tillämplig på förvärv som medför skyldighet för överlåtaren eller upplåtaren att samråda med tillsynsmyndighet enligt säkerhetsskyddslagen. Lagen tillämpas inte heller på förvärv som är anmälningspliktigt enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Något krav på att förvärvaren ska ha förvärvstillstånd finns alltså inte i dessa situationer.

Om tillsynsmyndigheten enligt säkerhetsskyddslagen inom ramen för ett samråd finner att det ifrågavarande förfarandet eller egendomen inte är av sådant slag som anges i 4 kap. 7 eller 13 §§ säkerhetsskyddslagen, har förvärvet inte medfört en skyldighet

för upplåtaren eller överlåtaren att samråda med tillsynsmyndigheten. I ett sådan fall är lagen tillämplig.

Krav på förvärvstillstånd

6 § Förvärvstillstånd krävs om förvärvaren är

1. en fysisk person med medborgarskap endast i en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),
2. en fysisk person som saknar medborgarskap, vars medborgarskap är okänt eller vars medborgarskap inte har verifierats på ett tillförlitligt sätt,
3. en stat utanför EES eller en juridisk person med säte i en sådan stat eller
4. en juridisk person med säte i en stat inom EES, om en aktör som avses i 1–3 direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen.

Paragrafen reglerar vilka rättssubjekt som omfattas av kravet på tillstånd för att få förvärva fast egendom här i landet. Överväganden finns i avsnitt 6.3.1.

I *första punkten* nämns fysiska personer som är medborgare endast i en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Bestämmelsen innebär att ett förvärv som görs av en fysisk person med medborgarskap i både en stat inom EES, exempelvis Sverige, och en stat utanför EES inte är tillståndspliktigt enligt lagen.

Av *andra punkten* framgår att ett förvärv som görs av en fysisk person som saknar medborgarskap, vars medborgarskap är okänt eller vars medborgarskap inte har verifierats på ett tillförlitligt sätt också omfattas av kravet på förvärvstillstånd. Med att medborgarskapet inte verifierats på ett tillförlitligt sätt avses i detta sammanhang att den handling som anger personens medborgarskap inte i Sverige erkänns som ett officiellt medel för identifiering, utifrån vilket medborgarskapet kan verifieras. När medborgarskapet är okänt kan personen ha ett medborgarskap som inte är känt av de svenska myndigheterna. Det kan också hända att en person inte alls har något medborgarskap.

Tredje punkten avser stater utanför EES och juridiska personer med säte i en stat utanför EES. Det avgörande är den juridiska personens säte, inte ägarnas nationalitet eller säte.

Fjärde punkten avser förvärv som görs av en juridisk person med säte i en stat inom EES. Om en sådan aktör som avses i första till

tredje punkten direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet i den juridiska personen, föreligger ett krav på förvärvstillstånd. Detsamma gäller om aktören i fråga på annat sätt har ett motsvarande faktiskt inflytande i den juridiska personen.

I vilka fall en ägare har ett faktiskt inflytande motsvarande 25 procent av röstetalet får avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Ägarstrukturen och det faktiska huvudmannaskapet kan ha betydelse för bedömningen, liksom om ägaren genom finansiering eller avtal eller på något annat sätt har möjlighet att påverka viktiga frågor i verksamheten.

7 § Förvärvstillstånd behövs inte för förvärv som sker
1. genom bodelning, arv eller testamente,
2. genom absorption av helägt dotterbolag eller dotterförening,
3. genom inrop på exekutiv auktion,
4. när efterlevande make inträder som arrendator enligt 8 kap. 6 § jordabalken eller
5. när arrendator förvärvar arrendestället enligt lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället.

Särskilda bestämmelser om förvärv på exekutiv auktion finns i 20–23 §§.

Paragrafen undantar vissa förvärv från krav på förvärvstillstånd. I paragrafen finns också en upplysningsbestämmelse avseende förvärv på exekutiv auktion. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

I *första stycket* räknas upp ett antal förvärv vilka inte är tillståndspliktiga. Det gäller enligt punkten 1 familje- och successionsrättsliga förvärv genom bodelning, arv eller testamente. Enligt punkten 2 undantas även absorption av helägt dotterbolag eller dotterförening från kravet på förvärvstillstånd. Av punkten 3 framgår att förvärv som sker genom inrop på exekutiv auktion inte fordrar förvärvstillstånd. Förvärv av vissa arrenderätter (jordbruksarrende, bostadsarrende och lägenhetsarrende) som en efterlevande make gör enligt 8 kap. 6 § jordabalken omfattas enligt punkten 4 inte heller av tillståndsplikten. Förvärv som en arrendator gör enligt lagen om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället är enligt punkten 5 också undantaget krav på förvärvstillstånd.

I *andra stycket* finns en upplysning om att vissa bestämmelser om förvärv på exekutiv auktion finns i 20–23 §§.

Tillståndsmyndighet

8 § Den myndighet som regeringen bestämmer är tillståndsmyndighet enligt denna lag.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att regeringen bestämmer vilken myndighet som ska vara tillståndsmyndighet enligt denna lag. Övervägandena finns i kapitel 7.

Ansökan om förvärvstillstånd

9 § Förvärvstillstånd ska sökas senast en månad efter förvärvet.

En ansökan om förvärvstillstånd kan även avse tillstånd till ett framtida förvärv.

En ansökan som inte görs i rätt tid ska avvisas av tillståndsmyndigheten.

I paragrafen anges bland annat när en ansökan om förvärvstillstånd ska göras och hur en för sent inkommen ansökan ska hanteras av tillståndsmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.2.

Enligt *första stycket* ska förvärvstillstånd sökas senast en månad efter förvärvet. Tiden räknas från den dag då parterna blir civilrättsligt bundna av förvärvet. Den tillämpning som i praxis utvecklats i fråga om tidsfristen för ansökan om förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagstiftningen ska vara vägledande även vid beräkning av tidsfristen i den aktuella bestämmelsen. Vid köp räknas fristen således från köpekontraktets datum, även om kontraktet innebär att köpebrev ska upprättas. Om säljare och köpare därefter upprättar köpebrev, börjar en ny frist att löpa från tillkomsten av denna fångeshandling. Vid förvärv av tomträtt eller arrende räknas tiden från det att upplåtelse- eller överlåtelseavtalet ingås. Om förvärvet avser aktier eller andelar i ett bolag eller en förening enligt 3 § 3 räknas tiden på motsvarande sätt från köpets eller avtalets bindande verkan.

Av *andra stycket* framgår att en ansökan om förvärvstillstånd kan avse ett framtida förvärv (så kallat förhandstillstånd). Någon gräns för hur tidigt en ansökan kan göras har inte angetts i lagtexten. Ett beslut om tillstånd till ett framtida förvärv är dock begränsat i tid och gäller enligt 16 § som utgångspunkt sex månader från det att tillståndet meddelades.

Enligt 3 kap. 4 a § fastighetsbildningslagen får fastighetsbildning som innebär att mark kommer i ny ägares hand ske endast om en tillståndspliktig förvärvare har ett giltigt förvärvstillstånd enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Nämnda bestämmelse innebär att förvärvstillståndsfrågan ska prövas före fastighetsbildningsfrågan. Om förvärvet är tänkt att ske inom ramen för en fastighetsbildningsförrättning, blir det i förvärvsärendet enligt förevarande lag fråga om tillstånd till ett framtida förvärv.

Enligt *tredje stycket* ska en ansökan om förvärvstillstånd som inte görs i rätt tid avvisas av tillståndsmyndigheten. Angående rättsföljden av en avvisad ansökan, se 18 §.

10 § Om ansökan inte innehåller föreskrivna uppgifter, ska sökanden föreläggas att komplettera den. I föreläggandet ska sökanden upplysas om det som föreskrivs om ogiltighet i 18 §. Följs inte föreläggandet, får ansökan avvisas.

Om det behövs ytterligare utredning får sökanden föreläggas att komma in med sådan utredning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hanteringen av en ofullständig ansökan om förvärvstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4.

I *första stycket* ges anvisningar om hur en ofullständig ansökan ska hanteras. Tillståndsmyndigheten ska i en sådan situation förelägga sökanden att komplettera ansökan och i samband med det erinra om att en ofullständig ansökan kan komma att avvisas och att ett sådant beslut leder till att förvärvet blir ogiltigt. Om föreläggandet inte följs får ansökan avvisas. I föreläggandet ska tillståndsmyndigheten erinra om rättsföljden av en avvisning av en ansökan om förvärvstillstånd enligt 18 §. Där framgår att förvärvet blir ogiltigt bland annat i det fallet att en ansökan avvisas.

I *andra stycket* förtydligas att tillståndsmyndigheten vid behov får förelägga sökanden att ge in ytterligare utredning. Ett sådant föreläggande kan aktualiseras exempelvis om tillståndsmyndigheten behöver ytterligare utredningen från sökanden för att klarlägga om förvärvet är tillståndspliktigt.

Samverkan och informationsutbyte

11 § Tillståndsmyndigheten ska i ärenden om förvärvstillstånd samverka med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, om det inte är obehövligt.

Om ansökan avser en fastighet som är belägen inom flera civilområden ska samverkan även ske med berörda civilområdesansvariga länsstyrelser, om det inte är obehövligt.

Tillståndsmyndigheten ska även samverka med de övriga statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att tillståndsmyndigheten ska samverka med andra myndigheter när den prövar en ansökan om förvärvstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.5.

Enligt *första stycket* ska tillståndsmyndigheten samverka med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, om det inte är obehövligt. Samverkan med dessa myndigheter är som utgångspunkt obligatorisk i ett ärende om förvärvstillstånd. Om samverkan i det enskilda fallet bedöms som obehövligt, till exempel för att tillståndsmyndigheten redan har tillgång till all behövlig utredning, är samverkan med nämnda myndigheter dock inte nödvändig. Möjligheten att avstå från samverkan är tänkt att tillämpas endast i okomplicerade fall. Det är tillståndsmyndighetens ansvar att med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet avgöra när förutsättningar för att avstå från samverkan föreligger. Inget hindrar att tillståndsmyndigheten först samverkar med en av myndigheterna och därefter bedömer behovet av samverkan med den andra myndigheten.

Av *andra stycket* framgår att samverkan även ska ske med de civilområdesansvariga länsstyrelser inom vars civilområde den aktuella fastigheten är belägen, om det inte är obehövligt. Samverkan med dessa myndigheter är som utgångspunkt obligatorisk men kan, på motsvarande sätt som samverkan med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, underlåtas i okomplicerade fall.

I *tredje stycket* anges att tillståndsmyndigheten även ska samverka med de övriga statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

Samverkansmyndighetens yttrande till tillståndsmyndigheten kan innehålla samverkansmyndighetens rena bedömning eller slutsats i frågan om förvärvstillstånd bör meddelas. Ytterligare information kan vara av värde och behövas för att tillståndsmyndigheten ska kunna fatta ett väl underbyggt beslut, inkluderat den avvägning som måste göras mot motstående intressen. I den mån informationen omfattas av sekretess kan utlämnande till tillståndsmyndigheten

ske med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 27 § första stycket och 15 kap. 3 c § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

12 § Tillståndsmyndigheten får i samband med sin prövning begära information från kommuner och regioner och statliga myndigheter.

Kommuner, regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna en uppgift till tillståndsmyndigheten efter en begäran enligt första stycket, om det behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt denna lag.

Paragrafen behandlar inhämtande av utredning i ett ärende om förvärvstillstånd. Överväganden finns i avsnitt 6.5.5.

I *första stycket* föreskrivs att tillståndsmyndigheten får begära information från kommuner och regioner och andra statliga myndigheter. Vilken utredning som tillståndsmyndigheten behöver hämta in beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Av 14 § framgår att tillståndsmyndighetens prövning ska avse om förvärvet kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen. Vid bedömningen av vilka risker ett visst förvärv kan innebära för totalförsvaret är fastighetens egenskaper, läge och funktion samt omständigheterna kring förvärvaren av central betydelse. Om det på eller i närheten av fastigheten bedrivs säkerhetskänslig eller samhällsviktig verksamhet kan det bli aktuellt att inhämta uppgifter från den myndighet som utövar tillsyn över säkerhetsskyddet eller från berörd beredskapsmyndighet. Finns lokal infrastruktur på eller i närheten av fastigheten kan det vara behövligt att inhämta uppgifter från kommunen och/eller regionen inom vilken denna är belägen. Tillståndsmyndigheten kan också behöva kontrollera uppgifter som förvärvaren lämnat om sina person- eller ägarförhållanden med hjälp av andra myndigheter, till exempel Polismyndigheten, Skatteverket och Bolagsverket.

Genom bestämmelsen i *andra stycket* författningsregleras skyldigheten för kommuner, regioner och statliga myndigheter att i förekommande fall lämna uppgifter till tillståndsmyndigheten. Regeringen får föreskriva vilka statliga myndigheter som ska vara skyldiga att lämna uppgifter. Genom uppgiftsskyldigheten blir den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämplig vid den anmodade kommunens,

regionens eller statliga myndighetens handläggning av en begäran om utlämnande.

Det kan uppstå situationer i vilka tillståndsmyndigheten behöver vända sig till en statlig myndighet som inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten för att inhämta uppgifter som omfattas av sekretess hos den myndigheten. Den berörda myndigheten kan då behöva pröva om det finns förutsättningar för att lämna ut uppgiften enligt exempelvis generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen.

Tidsfrister för handläggningen

13 § Tillståndsmyndigheten ska inom tre månader från det att en ansökan är fullständig besluta att antingen ge tillstånd till förvärvet eller att avslå ansökan. Om det finns särskilda skäl, får tillståndsmyndigheten dock meddela beslutet inom sex månader.

Om ansökan avser ett förvärv som är anmälningspliktigt enligt lagen (0000:000) om statlig förköpsrätt eller lagen (0000:000) om kommunal förköpsrätt, och det vid tidpunkten då ansökan är fullständig pågår ett ärende om förköp enligt någon av dessa lagar, räknas tidsfristen i första stycket från det att förköpsfrågan blivit slutligt avgjord.

Paragrafen reglerar inom vilken tid tillståndsmyndigheten ska fatta ett slutligt beslut gällande en ansökan om förvärvstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.6. Paragrafen och författningskommentaren är delvis utformade med hänsyn till lagförslagen i betänkandet *Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner* (SOU 2024:38), som för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

Enligt *första stycket* ska tillståndsmyndigheten fatta ett slutligt beslut senast tre månader från det att en ansökan är fullständig. Vad en fullständig ansökan måste innehålla följer av de föreskrifter som regeringen får meddela enligt 26 §. Det är tillståndsmyndigheten som utifrån dessa föreskrifter avgör när ansökan är fullständig och tidsfristen därmed börjar löpa. Ett slutligt beslut innebär att tillstånd till förvärvet ges eller att ansökan avslås. Om det finns särskilda skäl kan tidsfristen för att fatta ett beslut om ansökan utsträckas till sex månader. Det är tillståndsmyndigheten som avgör om särskilda skäl finns. Särskilda skäl kan exempelvis föreligga om samverkan med andra myndigheter kräver mer tid än tre månader. Det kan också tänkas att förvärvaren begär mer tid för att komma

in med ytterligare utredning och att ett slutligt beslut dröjer av den anledningen.

Andra stycket tar sikte på fall där ansökan avser ett förvärv som är anmälningspliktigt enligt någon av de föreslagna förköpslagarna och ett ärende om förköp pågår vid tidpunkten då ansökan är fullständig. I ett sådant fall ska tidsfristen i första stycket räknas från det att förköpsfrågan blivit slutligt avgjord.

Det följer av 9 § förvaltningslagen (2017:900) att tillståndsmyndigheten inte i onödan ska dröja med handläggningen, utan fatta ett slutligt beslut i varje enskilt fall så snabbt som möjligt.

Prövning en av en ansökan om förvärvstillstånd

14 § En ansökan om förvärvstillstånd ska avslås, om förvärvet kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen. I annat fall ska tillstånd till förvärvet ges.

Paragrafen innehåller kriterier för prövningen i sak av en ansökan om förvärvstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.1.

Enligt paragrafen ska en ansökan om förvärvstillstånd avslås om förvärvet kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen. Bedömningen ska avse de totalförsvarsintressen som i det enskilda fallet kan aktualiseras. Det krävs inte att det genom utredningen i ärendet finns övertygande bevis för att dessa intressen kommer att skadas om förvärvet sker, utan det är tillräckligt att det finns risk för att så kommer att ske.

För att tillståndsmyndigheten ska kunna förhindra ett förvärv av en fastighet krävs att ett väsentligt totalförsvarsintresse riskerar att skadas.

Vad som utgör ett väsentligt totalförsvarsintresse varierar utifrån totalförsvarets uppgifter och behov och efter omvärldsutvecklingen och måste därför bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. På ett övergripande plan gäller att totalförsvaret ska ha förmåga att fullgöra de mål som riksdagen och regeringen har fastslagit. Förvärv som riskerar att på ett allvarligt sätt skada totalförsvarets förmåga att uppnå eller upprätthålla något eller flera av dessa mål ska föranleda att ansökan om förvärvstillstånd avslås. Förvärv som görs av en allierad Natomedlem, eller av en juridisk person med säte i en sådan stat, med anledning av det militära samarbetet med

Sverige, bör motsatsvis som utgångspunkt inte bedömas riskera att skada väsentliga totalförsvarsintressen. Relevanta risker kan bland annat handla om underrättelseinhämtning, röjande av hemlig eller säkerhetskänslig information, förberedelser för skadehotande handlingar mot Sverige eller en allierad Natomedlem eller att totalförsvarstillgångar skingras eller förstörs.

Vid bedömningen av vilka risker ett visst förvärv kan innebära för ett eller flera väsentliga totalförsvarsintressen är fastighetens egenskaper, läge och funktion samt förvärvarens person- eller ägarförhållanden av central betydelse.

En fastighet kan vara av väsentlig betydelse för totalförsvaret, exempelvis för att den på grund av sitt geografiska läge är eller bedöms bli strategiskt viktig för försvaret av Sverige eller allierade Natoländer eller för att verksamhet som är viktig för totalförsvaret bedrivs eller planerar att bedrivas på eller i närheten av fastigheten. Att en fastighet pekats ut som riksintresse för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § miljöbalken eller är föremål för uttag enligt förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov, bör ses som en indikation på att fastigheten är viktig för totalförsvaret. Detsamma gäller om det finns skyddsobjekt eller kritisk infrastruktur på eller i närheten av fastigheten eller om säkerhetskänslig eller annan samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret bedrivs på fastigheten eller i fastighetens närområde.

När det gäller omständigheterna kring förvärvaren finns det anledning att särskilt beakta omständigheter av det slag som nämns i 18 § 1 och 2 lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. Det bör således beaktas om en stat eller en aktör vars förvärv av fast egendom är tillståndspliktigt utövar kontroll över förvärvaren på ett sätt som skulle kunna innebära risker för totalförsvaret. Vidare bör det beaktas om förvärvaren tidigare har varit delaktig i en verksamhet som inverkat eller kunnat inverka skadligt på totalförsvaret.

Det kan även finnas andra omständigheter kring förvärvaren som innebär att förvärvet kan inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen. Det kan exempelvis finnas omständigheter som talar för att förvärvaren agerar som bulvan åt en annan tillståndspliktig aktör eller att det finns risk för att förvärvaren kommer att ägna sig åt olaglig verksamhet eller att förvärvet är ett led i en plan att agera fientligt mot Sverige. Även omständigheter som förvärv-

arens anknytning till Sverige, de närmare villkoren för förvärvet och om fastigheten lämpar sig för det ändamål som förvärvaren angivit i ansökan om förvärvstillstånd kan vara relevanta vid den prövning som ska göras.

När prövningen avser ett framtida förvärv kan tillståndsmyndigheten dessutom behöva beakta till exempel möjliga uppkommande hot från främmande makt mot Sverige eller allierade Natoländer.

För att kunna bedöma förvärvets betydelse ur totalförsvarssynpunkt kan tillståndsmyndigheten behöva uppgifter från andra statliga myndigheter, kommuner och regioner. I 11 och 12 §§ finns bestämmelser om tillståndsmyndighetens samverkan med och informationshämtning från andra statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Tillståndsmyndighetens prövning ska grundas på en sammanvägd bedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Om det med hänsyn till omständigheterna finns en risk för att förvärvet kommer att inverka skadligt på väsentliga totalförsvarsintressen ska ansökan avslås. Om tillståndsmyndigheten bedömer att det utifrån befintligt underlag finns oklarheter kring för prövningen väsentliga omständigheter, till exempel det verkliga huvudmannaskapet för förvärvaren när denne är en juridisk person, som inte kan avhjälpas genom kontakter med förvärvaren eller andra myndigheter, kan det också vara nödvändigt att avslå ansökan. I annat fall ska tillstånd till förvärvet meddelas.

15 § Utöver vad som framgår av 14 § ska en ansökan om tillstånd till ett framtida förvärv avslås, om ägaren eller upplåtaren inte har lämnat samtycke till ansökan.

Paragrafen innehåller en särskild bestämmelse om förutsättningen för att meddela tillstånd till framtida förvärv. Överväganden finns i avsnitt 6.6.1.

En ansökan om tillstånd till framtida förvärv kan göras enligt 9 § andra stycket. Utöver de allmänna förutsättningar för tillstånd som måste vara för handen enligt 14 § krävs enligt förevarande bestämmelse att ägaren eller upplåtaren av egendomen lämnat sitt samtycke till ansökan. Om sådant samtycke inte föreligger, ska ansökan avslås.

16 § Ett beslut om tillstånd till framtida förvärv gäller sex månader från det att beslutet meddelades. I beslutet om tillstånd ska tas in en upplysning om detta.

Om det finns särskilda skäl, får tillståndsmyndigheten på begäran av sökanden besluta att förlänga tillståndet med högst sex månader.

Paragrafen reglerar giltighetstiden av ett förhandstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.2.

Enligt *första stycket* gäller ett förhandstillstånd i sex månader från det att tillståndet meddelades. Beslutet om förhandstillstånd ska innehålla en upplysning om detta.

Av *andra stycket* framgår att tillståndsmyndigheten på begäran av sökanden kan besluta att förlänga förhandstillståndet med högst sex månader. Det krävs att särskilda skäl föreligger för att en förlängning ska kunna beslutas. Det är tillståndsmyndigheten som avgör om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan exempelvis vara att förvärvet är beroende av en annan myndighets beslut och att handläggningen hos den myndigheten tar längre tid än beräknat. Det kan också tänkas att en avtalsförhandling som föregår förvärvet av oförutsedd anledning drar ut på tiden och att förvärvet till följd av tidsutdräkten kommer att fullbordas först efter att förhandstillståndet upphört att gälla.

Ett beslut att förlänga ett tillstånd till ett framtida förvärv förutsätter att förvärvet inte riskerar att skada väsentliga totalförsvarsintressen. Inom ramen för bedömningen av om ett förhandstillstånd ska förlängas måste tillståndsmyndigheten således göra en prövning enligt rekvisiten i 14 §. Om tillståndsmyndigheten bedömer att det inte går att ta ställning till det framtida förvärvets betydelse ur totalförsvarssynpunkt, ska en begäran om förlängning av förhandstillståndet avslås.

17 § En ansökan om förvärvstillstånd enligt denna lag får inte prövas innan det blivit slutligt avgjort om förköp enligt lagen (0000:000) om statlig förköpsrätt eller lagen (0000:000) om kommunal förköpsrätt äger rum. Det nu sagda gäller inte ansökningar om tillstånd till ett framtida förvärv.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om prövningsordningen i förhållande till ett ärende om förköp enligt någon av förköpslagarna. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2. Paragrafen och författningskommentaren är utformade med hänsyn till lagförslagen

i betänkandet *Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner* (SOU 2024:38), som för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

Enligt 1 § förlaget till statlig förköpslag får statlig förköpsrätt utövas för att förvärva egendom för det militära eller civila försvaret. Kommunal förköpsrätt får enligt 1 § förslaget till kommunal förköpslag utövas för att förvärva fast egendom för att motverka organiserad brottslighet. I 2 § förslaget till statlig förköpslag respektive 2 och 3 §§ förslaget till kommunal förköpslag preciseras i vilka fall förköpsrätt föreligger.

I den aktuella bestämmelsen slås fast att prövningen av förköpsfrågan ska äga rum före prövningen av en ansökan om förvärvstillstånd. Om ett ärende om förköp pågår får ansökan om förvärvstillstånd inte prövas förrän det blivit slutligt avgjort huruvida förköp äger rum. Om förköp sker behövs ingen förvärvsprövning. Ansökan om förvärvstillstånd kan då avskrivas från vidare handläggning, eftersom de med ansökan åsyftade förvärvet är undanröjt genom förköpet och statens respektive kommunens förvärv inte är underkastat tillståndsplikt. Vad som nu har sagts gäller dock inte ansökningar om tillstånd till framtida förvärv. Att en ansökan om förvärvstillstånd kan avse ett framtida förvärv framgår av 9 § andra stycket.

Ogiltighet

18 § Om ansökan om förvärvstillstånd inte görs inom den tid som anges i 9 § första stycket är förvärvet ogiltigt. Detsamma gäller om ansökan avvisas eller om förvärvstillstånd vägras.

Första stycket gäller inte om lagfart eller inskrivning av tomträtt har meddelats i strid med 20 kap. 6 § 8 eller 21 kap. 2 § 6 jordabalken eller om fastighetsbildning har beslutats i strid med 3 kap. 4 a § fastighetsbildningslagen (1970:988). Första stycket gäller inte heller om ansökan avvisas på grund av att föreskriven ansökningsavgift inte har betalats och tiden för att ansöka om förvärvstillstånd enligt 9 § första stycket fortfarande löper.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ogiltighet. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.3 och 6.10.

Ett förvärv av fast egendom blir enligt *första stycket* ogiltigt i tre fall. Det första fallet är när om ansökan om förvärvstillstånd inte görs inom den tid som anges i 9 § första stycket. Förvärvet är då ogiltigt. Något beslut har i detta fall inte fattats av tillståndsmyndig-

heten. Det andra fallet är när ansökan avvisas, vilket kan ske såväl när ansökan görs för sent som när den inte görs på föreskrivet sätt. För att ogiltighet ska inträda i det senare fallet krävs till skillnad från det föregående fallen ett ställningstagande från tillståndsmyndigheten, det vill säga ett beslut om avvisning. Det tredje fallet där ogiltighet inträder är när ansökan om förvärvstillstånd avslås i sak. När det är tillståndsmyndighetens beslut som medför att ett förvärv blir ogiltigt inträder ogiltigheten i och med att beslutet vinner laga kraft. I samtliga fallen inträder ogiltigheten omedelbart. Det krävs alltså ingen särskild klandertalan för att förvärvet ska vara ogiltigt enligt bestämmelsen.

Ogiltighet är en civilrättslig konsekvens som innebär att ett avtal eller avtalsvillkor inte kan göras gällande. Om ett avtal är ogiltigt, är utgångspunkten att parterna inte är skyldiga att fullgöra sina åtaganden och att prestationer ska återbäras. När förvärvet har sin grund i ett avtal är det de delar av avtalet som avser förvärvet av ägande- eller nyttjanderätten till fastigheten som är ogiltigt. Rör det sig om ett köp ska erlagd köpeskilling betalas tillbaka och har förvärvaren fått besittning till fastigheten, så ska besittningen återföras till tidigare ägaren. Eventuella övriga villkor i avtalet, exempelvis sådana villkor som reglerar vad som ska gälla om förvärvet inte kommer till stånd, gäller fortfarande mellan parterna.

I *andra stycket* finns en undantagsregel från huvudregeln i första stycket. Om lagfart felaktigt har meddelats trots att förvärvaren inte har ansökt om förvärvstillstånd i rätt tid eller ansökan om förvärvstillstånd har avslagits, är förvärvet ändå giltigt. Förvärvet är också giltigt om ett beslut om fastighetsbildning, som innebär att mark kommer i ny ägares hand, har meddelats trots att förvärvaren inte har fått tillstånd till förvärvet av den ifrågavarande fasta egendomen. Undantagen har tillkommit för att skydda tredje mans berättigade intressen i angivna situationer.

Av andra stycket framgår vidare att huvudregeln om ogiltighet inte gäller om en ansökan om förvärvstillstånd avvisas på grund av att förvärvaren har underlåtit att betala föreskriven ansökningsavgift. I ett sådant fall har förvärvaren möjlighet att på nytt ansöka om förvärvstillstånd och betala ansökningsavgiften, förutsatt att tiden för att ansöka om ett sådant tillstånd enligt 9 § första stycket inte har gått ut. Om ansökningsfristen har passerats är förvärvet ogiltigt på den grunden.

Administrativa sanktionsavgifter

19 § Tillståndsmyndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av den som inte har ansökt om förvärvstillstånd trots att krav på sådant tillstånd har förelegat. Sanktionsavgift får även tas ut av en sökande som har lämnat oriktiga uppgifter i samband med tillståndsmyndighetens handläggning av ansökan.

En sanktionsavgift ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 25 000 000 kronor.

Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften bestäms ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och om den varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet.

För avgiften gäller också bestämmelserna i 34 och 36–38 §§ lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar, varvid det som sägs i den lagen om granskningsmyndigheten i stället ska gälla tillståndsmyndigheten enligt denna lag.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift. Överväganden finns i avsnitt 6.7.

Den som enligt lagen omfattas av krav på förvärvstillstånd men inte i rätt tid ansöker om ett sådant tillstånd drabbas av att förvärvet är civilrättsligt ogiltigt. Av *första stycket* framgår att tillståndsmyndigheten, utöver den civilrättsliga ogiltighetsverkan som följer direkt av lagen och som innebär att förvärvet går åter, får påföra förvärvaren en sanktionsavgift. Tillståndsmyndigheten har möjlighet att inleda ett ärende om påförande av sanktionsavgift så snart den får misstanke om att ett förvärv skett utan att förvärvstillstånd har sökts eller att sökanden har lämnat oriktiga uppgifter under handläggningen av ansökan.

Sanktionsavgiften ska enligt *andra stycket* bestämmas till ett belopp mellan 25 000 kronor och 25 000 000 kronor.

Enligt *tredje stycket* ska vid bedömningen av storleken av sanktionsavgiften hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och om den varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet. En helhetsbedömning ska göras i varje enskilt fall. Den skada eller risk för skada på väsentliga totalförsvarsintressen som överträdelsen har medfört ska beaktas. Uppsåtliga överträdelser motiverar högre avgifter än rent oaktsamma, men även graden av oaktsamhet bör tas med i bedömningen. En avsiktlig överträdelse bör i princip alltid leda till att en sanktionsavgift tas ut. Om överträdelsen varken varit uppsåtlig eller oaktsam kan det tala för att sanktionsavgiften bestäms till ett lågt belopp eller inte tas ut alls.

Förutom sådana omständigheter som det enligt lagtexten ska tas särskild hänsyn till kan det finnas andra förhållanden av relevans vid bedömningen. Att förvärvaren är en juridisk person är en sådan omständighet samt den finansiella ställning som förvärvaren har. Bedömningen av sanktionsavgiftens storlek kan även påverkas av om förvärvaren tidigare har gjort sig skyldig till liknande överträdelser.

I *fjärde stycket* görs vissa bestämmelser i lagen om granskning av direktinvesteringar tillämpliga i ärenden om sanktionsavgift enligt denna lag. Det gäller bestämmelser om eftergift av sanktionsavgift, handläggningen av ärenden och preskription, verkställighet och bortfallande av avgift.

Särskilda bestämmelser om förvärv på exekutiv auktion

20 § Om en fastighet eller egendom som avses i 3 § 3 har förvärvats genom inrop på exekutiv auktion och det vid ett vanligt köp skulle ha krävts förvärvstillstånd, ska inroparen överlåta egendomen inom sex månader från det att auktionen fått laga kraft. Detta gäller dock inte, om

1. inroparen har fått tillstånd till förvärvet eller
2. förhållandena inte längre är sådana att förvärvet om det hade varit ett vanligt köp skulle ha krävt tillstånd.

Har inrop av en fastighet skett för att skydda en fordran, för vilken inroparen har panträtt i fastigheten eller annan rättighet som är inskriven i fastigheten, får tillståndsmyndigheten medge skäligt anstånd med avyttrandet, om det är sannolikt att förlust annars skulle uppkomma för inroparen.

Om inroparen inte överlåter egendomen inom den tid som anges i första stycket, ska tillståndsmyndigheten besluta att Kronofogdemyndigheten ska sälja den på offentlig auktion.

Anteckning om bestämmelserna i första–tredje styckena ska göras i den köpehandling som utfärdas med anledning av den exekutiva auktionen. När lagfart söks ska upplysningarna antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel, om inte sökanden visar att skyldigheten att överlåta fastigheten har upphört.

Bestämmelserna i 14 § gäller för tillstånd att behålla egendomen.

Paragrafen reglerar skyldigheten att i vissa fall vidareöverlåta en fastighet eller aktier eller andelar i ett bolag eller en förening som har förvärvats genom inrop på exekutiv auktion. En liknande reglering finns i jordförvärvslagen (1979:230) och fanns också i den gamla lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

Enligt *första stycket* ska en fastighet eller egendom som avses i 3 § 3 som förvärvas genom inrop på exekutiv auktion överlåtas inom sex månader från det att auktionen fick laga kraft, om inte inroparen har fått förvärvstillstånd eller förhållandena inte längre är sådana att förvärvet, om det hade varit ett vanligt köp, skulle ha krävt tillstånd. För att få behålla egendomen ligger det därmed på inroparen att ansöka om förvärvstillstånd. Skulle förhållandena ha ändrats efter förvärvet på ett sådant sätt att förvärvet inte skulle krävt tillstånd, om det varit ett vanligt köp, föreligger inte heller någon skyldighet att sälja egendomen. Som exempel på ändrade förhållanden kan nämnas att förvärvaren blivit medborgare i en stat inom EES eller, när förvärvaren är en juridisk person, dennes ägarförhållanden ändrats på ett sätt som medför att förvärvet inte längre är tillståndspliktigt.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om att tillståndsmyndigheten i vissa fall kan medge anstånd med överlåtelsen.

I *tredje stycket* regleras följden av egendomen inte överlåts inom föreskriven tid. Tillståndsmyndigheten ska då besluta att egendomen ska säljas på offentlig auktion.

Enligt *fjärde stycket* ska Kronofogdemyndigheten i köpehandlingarna göra en anteckning om bestämmelserna i de föregående styckena.

Av *femte stycket* framgår att inroparen måste uppfylla de villkor som finns i 14 § för att få tillstånd att behålla egendomen.

21 § Om tillståndsmyndigheten inte bestämmer något annat, ska beslutet om auktion enligt 20 § tredje stycket verkställas även om inroparen före eller efter det har överlåtit egendomen.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om vad som sker om inroparen överlåter egendomen före eller efter att tillståndsmyndigheten har meddelat beslut om offentlig auktion men innan det har hunnit verkställas. Enligt bestämmelsen ska beslutet då ändå verkställas. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

22 § Vid offentlig auktion enligt 20 § tredje stycket gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om exekutiv försäljning av fast respektive lös egendom i tillämpliga delar, om inte annat följer av denna lag.

Egendomen ska vid försäljningen anses utmätt för fordran med bästa förmånsrätt efter sådana rättigheter som besvärade egendomen redan vid

den exekutiva auktionen och som har företräde framför alla befintliga fordringar.

Försäljning av en fastighet får endast ske om den köpeskilling som bjuds uppfyller de villkor som följer av 12 kap. 40 § utsökningsbalken.

Egendomen får säljas till den som omfattas av 6 § endast om denne har fått förvärvstillstånd.

Om det vid auktionen avges bud som får antas enligt vad som sägs ovan ska egendomen säljas, även om innehavare av fordran motsätter sig det.

Paragrafen innehåller regler om förfarandet vid sådan offentlig auktion som beslutats av tillståndsmyndigheten. Överväganden finns i avsnitt 6.8.

Av *första stycket* framgår att bestämmelserna i utsökningsbalken gäller i tillämpliga delar. Även om alltså utgångspunkten är att utsökningsbalkens övriga reglering gäller, ska den regleringen användas bara i den utsträckning den kan anses tillämplig på förfarandet enligt denna lag. Förfarandets särskilda natur är sådan att vissa bestämmelser i utsökningsbalken inte kan anses tillämpliga. Som exempel kan nämnas regeln om utlösningsrätt i 12 kap. 12 § utsökningsbalken inte är tillämplig.

I *andra stycket* regleras hur skyddsbeloppet ska bestämmas vid försäljning av fast egendom.

I *tredje stycket* regleras vad köpeskillingen lägst ska uppgå till för att försäljningen ska få ske. Av 12 kap. 40 § utsökningsbalken följer att ett inrop ska godtas om villkoret i 32 § samma kapitel är uppfyllt. Det innebär att egendomen får säljas om skyddsbeloppet enligt sakägarförteckningen täcks av köpeskillingen för fastigheten, behållen köpeskilling för tillbehör om den enligt sakägarförteckningen ska användas till betalning av fordringar inom skyddsbeloppet samt behållen avkastning och andra medel som finns att tillgå. Inropet får dock inte godtas om det är sannolikt att en avsevärt högre köpeskilling kan uppnås. Undantag kan göras om samtliga berörda sakägare medger det.

Enligt *fjärde stycket* får vid offentlig auktion enligt 20 § tredje stycket egendomen bara säljas till den som omfattas av 6 § om förvärvstillstånd har meddelats. En tillståndspliktig aktör måste således ha ansökt om och beviljats ett så kallat förhandstillstånd till förvärvet före auktionen.

Av *femte stycket* framgår att om det vid auktionen avges bud som får antas enligt vad som sägs i föregående stycken ska egendomen säljas, även om innehavare av fordran motsätter sig det.

23 § Kommer försäljning inte till stånd vid auktionen, får tillståndsmyndigheten inom ett år efter det att auktionen har fått laga kraft besluta om en ny auktion. Meddelas inte något sådant beslut inom föreskriven tid eller avges inte heller vid den senare auktionen bud som får antas, är frågan om försäljning av egendomen förfallen.

Kostnad i samband med auktion som inte har lett till försäljning betalas av staten.

Paragrafen reglerar följden av att försäljning inte kommer till stånd vid auktionen. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

Tillståndsmyndigheten ska enligt *första stycket* inom ett år efter det att auktionen har vunnit laga kraft besluta om en ny auktion. Om det inte kommer till stånd någon ny auktion eller någon försäljning vid den nya auktionen, faller frågan om försäljning av egendomen.

Om en offentlig auktion inte leder till försäljning, ska enligt *andra stycket* staten stå för kostnaderna i samband med auktionen.

Ansökningsavgift

24 § Den som ansöker om förvärvstillstånd ska betala en ansökningsavgift. Regeringen får meddela föreskrifter om avgiftens storlek.

Tillståndsmyndigheten ska avvisa en ansökan om förvärvstillstånd om föreskriven ansökningsavgift inte betalas.

Av paragrafens *första stycke* framgår att en ansökningsavgift ska betalas av den som ansöker om förvärvstillstånd. Bestämmelsen innehåller även en delegationsbestämmelse om ansökningsavgiftens storlek. En utebliven ansökningsavgift ska enligt paragrafens *andra stycke* medföra att ansökan om förvärvstillstånd avvisas. Övervägandena finns i avsnitt 6.10.

Överklagande

25 § Följande beslut får överklagas till regeringen:

1. beslut om att avvisa eller avslå en ansökan om förvärvstillstånd enligt 9, 10, 14 och 15 §§,
2. beslut om att avslå en ansökan om förlängning av tillstånd till ett framtida förvärv enligt 16 §, och
3. beslut om offentlig auktion enligt 20–23 §§.

Beslut om sanktionsavgift enligt 19 § får överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande. Överväganden finns i avsnitt 6.11.

Av *första stycket* första punkten framgår att tillståndsmyndighetens beslut om att avvisa eller avslå en ansökan om förvärvstillstånd enligt 9, 10, 14 och 15 §§ får överklagas till regeringen. Detsamma gäller enligt andra punkten tillståndsmyndighetens beslut om att avslå en ansökan om förlängning av tillstånd till ett framtida förvärv enligt 16 § samt, enligt tredje punkten, tillståndsmyndighetens beslut om offentlig auktion enligt 20–23 §§. Också den från vilken ägande- eller nyttjanderätten till den ifrågavarande egendomen förvärvas har enligt allmänna principer rätt att överklaga ett beslut om avslag eller avvisning av en ansökan om förvärvstillstånd eller tillstånd till framtida förvärv.

En enskild har möjlighet att ansöka om rättsprövning av regeringens beslut enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Enligt *andra stycket* får tillståndsmyndighetens beslut om sanktionsavgift enligt 19 § överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I *tredje stycket* slås fast att övriga beslut enligt lagen inte får överklagas.

Föreskrifter om verkställighet

26 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

Paragrafen upplyser om att det finns en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela verkställighetsföreskrifter. Sådana föreskrifter kan till exempel reglera vilka uppgifter som en ansökan ska innehålla. Överväganden finns i avsnitt 6.12.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
2. Lagen ska inte tillämpas på förvärv före ikraftträdandet.

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 2026.

Enligt *andra punkten* tillämpas inte lagen på förvärv före ikraftträdandet. Det innebär att lagens regler om förvärvstillstånd tillämpas endast i förhållande till förvärv som sker efter ikraftträdandet. Med förvärv menas här förvärv av såväl ägande- som nyttjanderätt till fast egendom.

11.2 Förslaget till lag om ändring i jordabalken

19 kap.

11 §

En ansökan *ska* innehålla uppgifter om sökandens namn, personnummer och postadress. Ansökan *ska* också innehålla uppgift om sökandens telefonnummer till bostaden eller arbetsplatsen. Om sökanden företräds av ställföreträdare eller ombud, behöver telefonnummer dock inte anges. Nummer som avser ett hemligt telefonabonnemang behöver anges endast om inskrivningsmyndigheten begär det.

Om sökanden har en ställföreträdare, *ska* motsvarande uppgifter lämnas även om ställföreträdaren. Har sökanden utsett ombud, *ska* ombudets namn, postadress och telefonnummer anges.

Avser en ansökan något annat än inteckning, *ska* den även innehålla uppgift om överlåtarens, upplåtarens eller förvärvarens namn och, där sådant finns, person- eller organisationsnummer. *En ansökan om lagfart eller om inskrivning av tomträtt ska dock alltid innehålla uppgift om förvärvarens medborgarskap eller säte. Om förvärvaren är en juridisk person med säte i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, och en aktör som avses i 6 § 1–3 lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen, ska en ansökan om lagfart eller om inskrivning av tomträtt även innehålla uppgift om detta.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansökan om inskrivning. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

Ändringarna i *första* och *andra styckena* är språkliga.

I *tredje stycket* har lagts till en skyldighet för sökanden att vid ansökan om lagfart respektive om inskrivning av tomträtt ange sitt

eller förvärvarens medborgarskap eller säte. Om förvärvaren är en juridisk person med säte i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, och en aktör som avses i 6 § 1–3 lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen, ska sökanden även lämna uppgift om detta.

20 kap.

7 §

Förekommer inte omständigheter som avses i 6 §, ska lagfartsansökan förklaras vilande, om

1. vid köp, byte eller gåva överlåtarens underskrift på fångeshandlingen inte är styrkt av två vittnen och överlåtelsen inte skett genom statlig myndighet,
2. fångesmannen inte har lagfart och fall som avses i 9 § inte föreligger,
3. rättegång pågår om hävning eller återgång av förvärv av fastigheten eller om bättre rätt till denna,
4. lagfart söks på grund av testamente, dom eller förrättning som ännu inte vunnit laga kraft,
5. vid förvärv genom legat detta inte utgivits,
6. vid förvärv på exekutiv försäljning köpebrev inte utfärdats eller vid expropriation eller liknande tvångsförvärv inlösen inte fullbordats,
7. vid överlåtelse överlåtaren är gift och förvärvet enligt äktenskapsbalkens bestämmelser är beroende av den andre makens samtycke,
8. vid överlåtelse överlåtaren är sambo och förvärvet enligt bestämmelserna i sambolagen (2003:376) är beroende av den andra sambons samtycke, dock endast om ärende om anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel av anmälan enligt 5 § andra stycket den lagen var upptaget på inskrivningsdag när överlåtelsen skedde,
9. vid överlåtelse genom boutredningsman förvärvet enligt ärvdabalkens bestämmelser är beroende av dödsbodelägares samtycke,
10. förvärvet har skett genom en sådan gåva mellan makar som inte har registrerats enligt 16 kap. äktenskapsbalken,
11. förvärvet avser del av fastighet och är beroende av fastighetsbildning,
12. förvärvet i annat fall enligt lag är beroende av domstols eller annan myndighets tillstånd,
13. förvärvet är beroende av villkor och, i fråga om gåva, villkoret avser viss tid som inte överstiger två år från den dag då gåvohandlingen upprättades,
14. *ansökan i fråga om fysisk person inte innehåller uppgift om dennes medborgarskap, eller*

15. ansökan i fråga om juridisk person inte innehåller uppgift om dennes säte samt, om sätet är i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, uppgift om huruvida en aktör som avses i 6 § 1–3 lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen.

Paragrafen anger grunder för vilandeförklaring av lagfartsansökan. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

I den nya *fjortonde punkten* anges att en lagfartsansökan ska förklaras vilande om en sökande som är en fysisk person inte anger sitt medborgarskap. Sökanden ska då enligt 19 kap. 17 § föreläggas att komplettera ansökan med angivna uppgifter. Kompletteras inte ansökan kan den avvisas.

Av den nya *femtonde punkten* framgår att en lagfartsansökan i fråga om en juridisk person ska förklaras vilande om den inte innehåller uppgift om sökandens säte samt, om sätet är i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, uppgift om huruvida en aktör som avses i 6 § 1–3 lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen.

Uppgifterna som efterfrågas i fjortonde och femtonde punkten kan framgå av ansökan eller till ansökan bifogade handlingar. Det viktiga är att uppgiften finns med så att inskrivningsmyndigheten kan ta ställning till om förvärvet som ligger till grund för lagfartsansökan omfattas av kravet på förvärvstillstånd enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom.

15 §

Inskrivningsmyndigheten får inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom, om det behövs för att myndigheten ska kunna ta ställning till om sökanden är en person som avses i 6 § 2 eller 4 samma lag.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse som möjliggör för inskrivningsmyndigheten att inhämta yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av

fast egendom. Bestämmelsen ansluter till bestämmelsen i 20 kap. 6 § 8. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

Enligt 20 kap. 6 § 8 ska en lagfartsansökan avslås, om för sökandens rätt att förvärva fastigheten fordras myndighets tillstånd och i lag föreskriven tid för sökande av sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avslagits. Bestämmelsen innebär att inskrivningsmyndigheten måste kontrollera om sökandens rätt att förvärva fastigheten är underkastat krav på förvärvstillstånd enligt bland annat lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Vilka aktörer som är skyldiga att ansöka om förvärvstillstånd enligt den sistnämnda lagen framgår av lagens 6 §.

Enligt förevarande paragraf får inskrivningsmyndigheten inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom, om det behövs för att myndigheten ska kunna ta ställning till om sökanden är en person som avses i 6 § 2 eller 4 samma lag.

21 kap.

3 §

Förekommer *inte* omständighet som avses i 2 §, *ska* ansökan om inskrivning förklaras vilande, om

1. ansökan om lagfart för upplåtaren är vilandeförklarad,
2. rättegång pågår om upplåtelsens giltighet eller om hävning eller återgång av förvärv av fastigheten eller om bättre rätt till denna,
3. upplåtelsens giltighet enligt lag är beroende av myndighets tillstånd,
4. ansökan i fråga om fysisk person inte innehåller uppgift om förvärvarens medborgarskap, eller
5. ansökan i fråga om juridisk person inte innehåller uppgift om dennes säte samt, om sätet är i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, uppgift om huruvida en aktör som avses i 6 § 1–3 lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen.

Paragrafen anger grunder för vilandeförklaring av ansökan om inskrivning av tomträtt. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

I den nya *fjärde punkten* anges att en ansökan i fråga om en fysisk person ska förklaras vilande om uppgift saknas om förvärvarens medborgarskap. Sökanden ska då enligt 19 kap. 17 § föreläggas att kom-

plettera ansökan med angivna uppgifter. Kompletteras inte ansökan kan den avvisas.

Av den nya *femte punkten* framgår att en ansökan i fråga om en juridisk person ska förklaras vilande om den inte innehåller uppgift om den juridiska personens säte samt, om sätet är i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, uppgift om huruvida en aktör som avses i 6 § 1–3 lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen.

Uppgifterna som efterfrågas i fjärde eller femte punkten kan framgå av ansökan eller till ansökan bifogade handlingar. Det viktiga är att uppgiften finns med så att inskrivningsmyndigheten kan ta ställning till om förvärvet som ligger till grund för ansökan omfattas av kravet på förvärvstillstånd enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom.

Övriga ändringar i paragrafen är språkliga.

8 §

Inskrivningsmyndigheten får inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom, om det behövs för att myndigheten ska kunna ta ställning till om förvärvaren av tomträtten är en person som avses i 6 § 2 eller 4 samma lag.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse som möjliggör för inskrivningsmyndigheten att inhämta yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom. Paragrafen ansluter till bestämmelsen i 21 kap. 2 § 6. Övervägandena finns i avsnitt 8.1

Enligt 21 kap. 2 § 6 ska en ansökan om inskrivning av tomträtt avslås, om det är uppenbart att upplåtelsen på annan grund än som anges tidigare i bestämmelsen är ogiltig eller inte kan göras gällande. Bestämmelsen innebär att inskrivningsmyndigheten måste kontrollera om förvärvarens rätt att förvärva tomträtten är underkastat krav på förvärvstillstånd enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom, och om bestämmelserna i den lagen har följts. I annat fall kan förvärvet av tomträtten vara ogiltigt enligt samma lag. Vilka

aktörer som är skyldiga att ansöka om förvärvstillstånd enligt den sistnämnda lagen framgår av 6 § i den lagen.

Enligt förevarande paragraf får inskrivningsmyndigheten inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom, om det behövs för att myndigheten ska kunna ta ställning till om förvärvaren av tomträtten är en person som avses i 6 § 2 eller 4 samma lag.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
2. För förvärv som skett före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 juli 2026. Lagen tillämpas alltså från och med den dagen.

I *punkt 2* anges att lagen inte ska tillämpas på förvärv före ikraftträdandet. Det innebär att de nya reglerna om vilka uppgifter en ansökan om lagfart eller om inskrivning av tomträtt ska innehålla samt de nya grunderna för vilandeförklaring av sådana ansökningar ska tillämpas endast i förhållande till förvärv som sker efter ikraftträdandet.

11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt

11 §

Den gode mannen ska på lämpligt sätt kungöra försäljningsvillkoren samt tid och plats för auktionen. *Vid auktionen ska den gode mannen upplysa om reglerna i lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom.* Avser auktionen en jordbruksfastighet ska den gode mannen vid auktionen *även* upplysa om reglerna i jordförvärvslagen (1979:230).

Paragrafen innehåller bestämmelser om förberedelserna inför en offentlig auktion enligt samäganderättslagen. I paragrafen har lagts till en skyldighet för den gode mannen att, på motsvarande sätt som redan gäller beträffande jordförvärvslagen, upplysa om reglerna i lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Överväganden finns i avsnitt 8.6.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Lagen tillämpas även på offentliga auktioner som inletts före ikraftträdandet.

Lagen träder i kraft den 1 juli 2026. Lagen ska tillämpas även på auktioner som inletts men inte avslutats före ikraftträdandet.

11.4 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

3 kap.

4 a §

Fastighetsbildning som innebär att mark kommer i ny ägares hand får ske endast om en tillståndspliktig förvärvare har ett giltigt förvärvstillstånd enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom.

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om förhållandet mellan fastighetsbildningslagen och lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

I paragrafen föreskrivs att fastighetsbildning som innebär att mark kommer i ny ägares hand får ske endast om en tillståndspliktig förvärvare har ett giltigt förvärvstillstånd enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Bestämmelsen innebär att lantmäterimyndigheten måste kontrollera om förvärvarens rätt att överta marken är underkastat krav på förvärvstillstånd och, i förekommande fall, om erforderligt tillstånd finns. Av 4 kap. 11 b § framgår att lantmäterimyndigheten inom ramen för denna kontroll i vissa fall får inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt den sistnämnda lagen.

4 kap.

8 a §

En ansökan som ges in av en enskild sökande ska innehålla uppgifter om sökandens

1. personnummer eller organisationsnummer,

2. postadress och adress till arbetsplats samt i förekommande fall annan adress där sökanden kan anträffas för delgivning genom stämningsman,
3. telefonnummer till bostaden och arbetsplatsen samt mobiltelefonnummer, med undantag för nummer som avser ett hemligt telefonabonnemang som behöver uppges endast om lantmäterimyndigheten begär det,
4. e-postadress, och
5. förhållanden i övrigt av betydelse för delgivning med honom eller henne.

En ansökan om fastighetsbildning som innebär att mark kommer i ny ägares hand ska vidare innehålla uppgifter om förvärvarens medborgarskap eller säte. Om förvärvaren är en juridisk person med säte i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, och en aktör som avses i 6 § 1–3 lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen, ska ansökan även innehålla uppgift om detta.

Om sökandens talan förs av en ställföreträdare, ska motsvarande uppgifter lämnas även om honom eller henne. Om sökanden har ett ombud, ska ombudets namn, postadress, telefonnummer till arbetsplatsen, mobiltelefonnummer och e-postadress anges.

Paragrafen anger vad en ansökan om fastighetsbildning ska innehålla. Ytterligare bestämmelser om ansökans innehålls finns i 8, 8 b och 8 c §§. I paragrafen har lagts till ett nytt andra stycke, och bestämmelsen i det tidigare andra stycket finns nu i tredje stycket. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Av *andra stycket* framgår att en ansökan om fastighetsreglering ska innehålla uppgifter om förvärvarens medborgarskap eller säte. Om förvärvaren är en juridisk person med säte i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, och en aktör som avses i 6 § 1–3 lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen, ska ansökan även innehålla uppgift om detta. Genom att ansökan innehåller dessa uppgifter får lantmäterimyndigheten underlag att bedöma om den sökta fastighetsbildningsåtgärden är tillståndspliktig enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Om så är fallet får ansökan bifallas endast om förvärvaren har fått tillstånd till förvärvet enligt den lagen, se 3 kap. 4 a §.

11 b §

Lantmäterimyndigheten får inhämta yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom, om det behövs för att myndigheten ska kunna ta ställning till om förvärvaren är en person som avses i 6 § 2 eller 4 samma lag.

Paragrafen, som är ny, ansluter till bestämmelsen i 3 kap. 4 a §. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Av paragrafen framgår att lantmäterimyndigheten får inhämta yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom, om det behövs för att myndigheten ska kunna ta ställning till om förvärvaren är en sådan person som avses i 6 § 2 eller 4 samma lag. Lantmäterimyndigheten kan förväntas utgå från tillståndsmyndighetens ställningstagande vid sin egen prövning av frågan.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
2. För förvärv som skett före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 juli 2026. Lagen tillämpas alltså från och med den dagen.

I *punkt 2* anges att lagen inte ska tillämpas på förvärv före ikraftträdandet. Det innebär att de nya reglerna om vilka uppgifter en ansökan om fastighetsbildning ska innehålla ska tillämpas endast i förhållande till förvärv som sker efter ikraftträdandet.

11.5 Förslaget till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230)

10 a §

Förvärvstillstånd ska vägras om det för sökandens rätt att förvärva fastigheten krävs tillstånd enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom och i lag föreskriven tid för sökande av sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avvisats eller avslagits.

Paragrafen är ny och reglerar prövningsordningen i förhållande till lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Överväganden finns i avsnitt 8.3.

I paragrafen slås fast att förvärvstillstånd ska vägras om det för sökandens rätt att förvärva fastigheten krävs tillstånd enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom och i lag föreskriven tid för sökande av sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avvisats eller avslagits. Bestämmelsen innebär att prövningsmyndigheten måste kontrollera om sökanden omfattas av kravet på förvärvstillstånd enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom och, i förekommande fall, om tillstånd har meddelats. Vilka aktörer som är skyldiga att ansöka om förvärvstillstånd enligt den sistnämnda lagen framgår av lagens 6 §.

Om det inte framgår av ansökan om förvärvet är tillståndspliktigt enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom kan prövningsmyndigheten förelägga sökanden att komplettera sin ansökan med utredning som visar sökandens medborgarskap eller säte och, i förekommande fall, ägarförhållanden. Av 5 § jordförvärvsförordningen (2005:522) framgår att prövningsmyndigheten får inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom, om det behövs för att prövningsmyndigheten ska kunna ta ställning till om sökanden är en person som avses i 6 § 2 eller 4 samma lag. Prövningsmyndigheten kan förväntas utgå från tillståndsmyndighetens ställningstagande vid sin egen prövning av frågan.

Om förvärvet är tillståndspliktigt enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom och sådant tillstånd saknas ska jordförvärvstillstånd vägras.

11.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden

1 §

Denna lag gäller när ett bulvanförhållande används för att kringgå ett sådant hinder mot att förvärva eller behålla viss egendom som uppställs i jordförvärvslagen (1979:230) *och lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom*.

Med ett bulvanförhållande avses i lagen att någon (bulvanen) utåt framstår som ägare av viss egendom men i verkligheten innehar egendomen huvudsakligen för annans (huvudmannens) räkning.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde.

Tillägget i första stycket innebär att lagen även ska tillämpas i sådana fall då bulvanförhållanden används för att kringgå lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

7 §

De myndigheter som prövar frågor om tillstånd enligt jordförvärvslagen (1979:230) *och lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom* ska underrätta Åklagarmyndigheten, om det skäligen kan antas att det föreligger ett bulvanförhållande som rör jordförvärvslagen eller *lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom*.

I paragrafen regleras en skyldighet för myndigheter att i vissa fall underrätta Åklagarmyndigheten om misstänkta bulvanförhållanden.

Tillägget innebär att tillståndsmyndigheten åläggs en skyldighet att underrätta Åklagarmyndigheten om det skäligen kan antas att det föreligger ett bulvanförhållande som rör lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

11.7 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

15 kap.

3 c §

Sekretessen enligt 1 a § hindrar inte att Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten lämnar en uppgift som avses där till tillståndsmyndigheten om uppgiften behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Paragrafen är ny. Den innehåller en sekretessbrytande bestämmelse för Försvarsmakten och Säkerhetspolisen när det gäller sekretess i det internationella samarbetet. Överväganden finns i avsnitt 6.5.5.

Första stycket gör det möjligt för Försvarsmakten och Säkerhetspolisen att lämna en uppgift som avses i 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen till tillståndsmyndigheten om det behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt nämnda lag.

Enligt *andra stycket* bryts sekretessen endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det ska alltså göras en intresseavvägning.

11.8 Förslaget till lag om ändring i hyresförvärvslagen (0000:000)

7 §

Om förvärvet är tillståndspliktigt enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom, får anmälan lämnas utan åtgärd endast om förvärvaren har ett giltigt förvärvstillstånd enligt den lagen.

Kommunen får inhämta yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom, om det behövs för att kommunen ska kunna ta ställning till om förvärvaren är en person som avses i 6 § 2 eller 4 samma lag.

Paragrafen är ny och reglerar prövningsordningen i förhållande till lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Överväganden finns i avsnitt 8.4.

Av paragrafens *första stycke* framgår att anmälan får lämnas utan åtgärd endast om förvärvaren i förekommande fall har ett giltigt förvärvstillstånd enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Bestämmelsen innebär att kommunen måste kontrollera om anmälarens förvärv omfattas av kravet på förvärvstillstånd enligt den nämnda lagen och om tillstånd har meddelats innan kommunen beslutar att lämna anmälan utan åtgärd eller att överlämna anmälan till hyresnämnden för prövning. Vilka som är skyldiga att ansöka om förvärvstillstånd framgår av 6 § lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Om det inte går att utläsa av anmälan om förvärvaren är en sådan person som nämns i den angivna paragrafen, kan kommunen förelägga förvärvaren att komplettera anmälan med

utredning som visar förvärvarens medborgarskap eller säte och, i förekommande fall, ägarförhållanden.

Enligt *andra stycket* får kommunen inhämta ett yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom, om det behövs för att kommunen ska kunna ta ställning till om förvärvaren är en person som avses i 6 § 2 eller 4 samma lag. Kommunen kan förväntas utgå från tillståndsmyndighetens ställningstagande vid sin egen prövning av frågan.

Om förvärvarens rätt att förvärva egendomen är underkastat krav på förvärvstillstånd enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom, och tiden för att ansöka om tillstånd enligt den lagen har gått ut eller om en ansökan enligt den lagen har avvisats eller avslagits, är förvärvet som huvudregel ogiltigt enligt samma lag. I ett sådant fall ska kommunen överlämna ärendet till hyresnämnden för granskning. Hyresnämnden ska sedan vägra förvärvstillstånd, se 13 §.

7 a §

Kommunen ska så snart som möjligt och senast inom 25 arbetsdagar från det att en anmälan är fullständig besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller överlämna anmälan till hyresnämnden för granskning. Om det är nödvändigt, får kommunen meddela beslutet efter utgången av denna frist, dock senast inom tre månader. *Om förvärvet är tillståndspliktigt enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom och en prövning enligt den lagen pågår, får kommunen avvakta ärendets avgörande innan den meddelar beslut i frågan.*

När en anmälan överlämnas till hyresnämnden ska kommunen ange varför det finns skäl för en granskning.

Förvärvaren ska underrättas om kommunens beslut enligt denna paragraf.

Ett beslut att lämna en anmälan om ett framtida förvärv utan åtgärd gäller i ett år från dagen för beslutet.

Paragrafen, som bland annat anger tidsfrister för kommunens handläggning av en anmälan, har fått en ny beteckning. Den motsvarar den tidigare 7 §.

Ändringen i *första stycket tredje meningen* avser fallet att det pågår ett ärende enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. I ett sådant fall får kommunen avvakta ärendets avgörande innan den beslutar att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller överlämna den till hyresnämnden för granskning. Det följer av 9 § förvaltnings-

lagen (2017:900) att kommunen ska fatta beslut i ärendet så snart som möjligt efter att frågan om förvärvstillstånd har avgjorts. Överväganden finns i avsnitt 8.4.

13 §

Hyresnämnden ska besluta att avslå en ansökan om förvärvstillstånd om

1. förvärvaren inte visar att förvärvaren har ekonomiska och praktiska förutsättningar att förvalta fastigheten,
2. förvärvaren inte gör sannolikt att syftet med förvärvet är att förvalta fastigheten och hålla den i ett sådant skick att den motsvarar de anspråk som de boende enligt lag har rätt att ställa,
3. det kan antas att förvärvaren i något annat avseende inte kommer att iaktta god sed i hyresförhållanden,
4. det kan antas att förvärvaren med hänsyn till sina personliga eller ekonomiska förhållanden är olämplig att inneha fastigheten, *eller*
5. *om det för förvärvarens rätt att förvärva fastigheten krävs tillstånd enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom och i lag föreskriven tid för sökande av sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avvisats eller avslagits.*

I annat fall ska hyresnämnden besluta att ge tillstånd till förvärvet. Ett tillstånd till ett framtida förvärv gäller i ett år från dagen för hyresnämndens beslut.

I paragrafen anges förutsättningarna för att en förvärvare ska få tillstånd av hyresnämnden till förvärvet.

Av första stycket *punkten 5*, som är ny, framgår att hyresnämnden ska avslå en ansökan om förvärvstillstånd om det för förvärvarens rätt att förvärva fastigheten krävs tillstånd enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom och i lag föreskriven tid för sökande av sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avvisats eller avslagits.

11.9 Förslaget till förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981)

9 kap.

12 §

När försäljning ska ske av andel i ett registrerat skepp, i ett registrerat skeppsbygge, i ett registrerat luftfartyg eller i intecknade reservdelar till luftfartyg, ska Kronofogdemyndigheten innan auktionen påbörjas redogöra för de fordringar som är förenade med panträtt eller annan särskild förmånsrätt i skeppet, skeppsbygget, luftfartyget eller reservdelarna och upplysa om att försäljningen inte rubbar en sådan rätt. Detsamma gäller vid försäljning av villkorlig rätt till egendomen eller andel i den.

Avser försäljningen aktier eller andelar i ett bolag eller en förening som äger fast egendom, ska Kronofogdemyndigheten innan auktionen påbörjas upplysa om bestämmelserna i 20–23 §§ lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet vid en exekutiv auktion av viss lös egendom.

I paragrafens *andra stycke* har lagts till en skyldighet för Kronofogdemyndigheten att upplysa om reglerna om förvärv av aktier eller andelar i fastighetsägande bolag och föreningar genom inrop vid exekutiv auktion i lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

12 kap.

25 §

I anslutning till att redogörelse för innehållet i sakägarförteckningen och andra uppgifter lämnas enligt 12 kap. 38 § utsökningsbalken ska ordningen vid utrop på auktionen och vad som gäller om handpenning anges.

Vid auktionen ska upplysas om bestämmelserna i 20–23 §§ lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom. Avser auktionen jordbruksfastighet ska vidare upplysas om bestämmelserna i 13–16 §§ jordförvärvslagen (1979:230).

Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet vid en exekutiv auktion av fast egendom. I paragrafen har lagts till en skyldighet för Kronofogdemyndigheten att, på motsvarande sätt som redan gäller beträffande jordförvärvslagen, upplysa om reglerna om förvärv

genom inrop vid exekutiv försäljning i lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

11.10 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

11 §

Uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter ska lämnas ut om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,

2. Högskolans avskiljandenämnd, i fråga om den som nämnden vid prövning enligt högskolelagen (1992:1434) överväger att avskilja från utbildningen,

3. Arbetsförmedlingen, för utredning i ärenden om kallelse till ny tjänstgöring av vapenfri tjänst, i fråga om den som ärendet gäller,

4. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,

5. en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare,

6. Spelinspektionen, i fråga om den som omfattas av myndighetens prövning vid licens- och tillståndsgivning enligt spellagen (2018:1138),

7. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun, i fråga om den som myndigheten eller kommunen lämplighetsprövar enligt 19 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

8. en socialnämnd, i ärenden om

a) att utse kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) för en person som inte har fyllt 21 år,

b) vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6, 6 a och 8–10 §§ socialtjänstlagen,

c) adoption enligt 6 kap. 12–16 §§ socialtjänstlagen,

d) åtgärder enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende, eller

e) att utse särskild handläggare enligt 9 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning,

9. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning

a) enligt luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) överväger att ge certifikat eller tillstånd, eller

b) enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, 2 kap. 2 § järnvägsmarknadslagen (2022:365), 3 kap. 3 och 7 §§ järnvägssäkerhetslagen (2022:367) eller 4 kap. 2 och 5 §§ lagen (2022:368) om nationella järnvägssystem överväger att ge tillstånd,

10. en kommunal myndighet, i ärenden om serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) och i ärenden om tillstånd för försäljning av tobaksvaror enligt lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, i fråga om den som ärendet gäller,

11. Läkemedelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel eller lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

12. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (2016:675) eller lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare, i fråga om den som ärendet gäller,

13. Brottsoffermyndigheten, för utredning i ärenden enligt brottsskadelagen (2014:322),

14. en överförmyndare eller överförmyndarnämnd, i ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om

a) den som överförmyndaren eller nämnden avser att utse eller avser att föreslå att rätten utser till förmyndare, god man eller förvaltare, eller

b) den som är förmyndare, god man eller förvaltare,

15. Inspektionen för strategiska produkter, i fråga om

a) tillståndsärenden enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 av den 14 mars 2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition, i fråga om den som prövningen gäller, eller

b) ärenden där en investering granskas enligt lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar,

16. Rättsmedicinalverket, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare i den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten,

17. Socialstyrelsen, om uppgifterna behövs i utredning enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall, *och*

18. en civilområdesansvarig länsstyrelse för utredning i ärenden enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom.

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister får inte lämnas till en myndighet som har rätt att få uppgifter enligt denna paragraf. En socialnämnd och Socialstyrelsen har dock rätt till uppgift om åklagares beslut om åtalsunderlåtelse, straffvarning, kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

I paragrafen listas aktörer som har rätt att ta del av uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter.

I *första stycket* har en ny *punkt 18* lagts till där det framgår att uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begäras av en civilområdesansvarig länsstyrelse för utredning i ärenden enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Ändringarna i *punkten 16* och *17* är språkliga. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.5.

11.11 Förslaget till förordning om ändring i jordförvärvsförordningen (2005:522)

5 §

Länsstyrelsen och Jordbruksverket får i ärenden om förvärvstillstånd inhämta yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom, om det behövs för att myndigheten ska kunna ta ställning till om sökanden är en sådan person som avses i 6 § 2 eller 4 samma lag.

Paragrafen är ny och anger att länsstyrelsen och Jordbruksverket i vissa fall kan inhämta yttrande från tillståndsmyndigheten enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

5 a §

Vägras tillstånd till ett förvärv, *ska* även överlåtaren underrättas om beslutet.

Kan säljaren begära inlösen enligt 12 § jordförvärvslagen (1979:230), *ska* säljaren delges beslutet, som *ska* innehålla vad han eller hon därvid *ska* iaktta.

Paragrafen har fått en ny beteckning. Den motsvarar den tidigare 5 §.

Ändringarna i *första* och *andra* stycket är språkliga.

11.12 Förslaget till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Bilaga

Verksamheten består i

173. utredning i ärenden enligt lagen (0000:000) om vissa utländska förvärv av fast egendom

I bilagan till förordningen har en ny punkt 173 lagts till som innebär att sekretess enligt 9 § gäller för uppgift om bland annat en enskilds affärs- och driftförhållanden i utredning i ärenden enligt lagen om vissa utländska förvärv av fast egendom. Övervägandena finns i avsnitt 6.9.

Kommittédirektiv 2022:121

Kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juli 2022

Sammanfattning

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvaret lämnade i maj 2019 slutbetänkandet Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34). I betänkandet föreslår kommittén ett statligt kontrollsystem vid överlåtelse och upplåtelse av viss egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. Förslaget behöver analyseras med beaktande av såväl remissutfallet som den utveckling som har skett när det gäller lagstiftningen i övrigt. Överväganden krävs för att avgöra om och i så fall på vilket sätt som statlig kontroll bör genomföras vid upplåtelser och överlåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. En särskild utredare ges därför i uppdrag att analysera om och i så fall hur Totalförsvarskommitténs förslag till kontrollsystem bör genomföras.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till om statlig kontroll bör införas vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret,
- ta ställning till om en sådan kontroll kan åstadkommas genom ändringar i befintlig eller i närtid planerad lagstiftning, och
- om det inte är möjligt eller ändamålsenligt att åstadkomma en sådan kontroll inom ramen för befintlig eller i närtid planerad lagstiftning, med beaktande av den utveckling som har skett och de

remissynpunkter som lämnats bedöma om ett sådant kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslagit bör införas och vilka ändringar som då behöver göras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2024.

Totalförsvaret behöver stärkas

Totalförsvar är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Sveriges säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet ska tryggas. I totalförsvaret ingår militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Det övergripande målet är att totalförsvaret ska ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet.

Regeringen konstaterade i 2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109) att totalförsvarets förmåga inför och vid ett angrepp behöver stärkas. Regeringen bedömde i propositionen att en sammanhängande planering för totalförsvaret behöver återupptas och att ett viktigt led i att säkerställa genomförandet av detta är att ge planeringsanvisningar till berörda myndigheter. Av Sveriges nationella säkerhetsstrategi från januari 2017 framgår att hävdandet av vårt lands suveränitet och territoriella integritet är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet. Enligt strategin behöver stor vikt läggas på vår förmåga att avhålla den som vill angripa eller utöva påtryckningar på Sverige, enskilt eller tillsammans med andra. I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) bedömer regeringen att det säkerhetspolitiska läget har försämrats över tid i Sveriges närområde och i Europa. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller krig uppstår i Sveriges närområde. Förmågan i totalförsvaret bör därför stärkas. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Totalförsvarets behov är därför något som fortlöpande måste beaktas och samhällets

samlade förmåga måste upprätthållas och utvecklas med utgångspunkt från de över tid rådande förutsättningarna. Kriget i Ukraina understryker ytterligare behovet av att stärka totalförsvaret.

Sveriges totalförsvar bygger på löpande planering, förberedelser och övningsverksamhet. Som ett led i arbetet med att stärka Sveriges totalförsvar har totalförsvarets behov och förutsättningar under senare år utretts och utreds fortsatt i olika sammanhang. Ett sådant initiativ var att regeringen i maj 2017 beslutade att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att bl.a. kartlägga det regelverk som syftar till att skydda totalförsvarsverksamhet mot yttre hot (dir. 2017:31). Kommittén tog namnet Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (Totalförsvarskommittén). Bakgrunden till regeringens beslut var bl.a. att den säkerhetspolitiska situationen i Europa försämrats och att riksdagen tillkännagett för regeringen att staten borde ha större möjligheter att skydda Sveriges totalförsvarsintressen (bet. 2016/17:FöU5 punkt 8, rskr. 2016/17:175).

Totalförsvarskommittén lämnade i maj 2019 slutbetänkandet Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34). Betänkandet innehåller bl.a. ett förslag till ett statligt kontrollsystem som ger staten en möjlighet att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelser av viss utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Förslagen i betänkandet har remissbehandlats. Remissutfallet har aktualiserat ytterligare frågeställningar och också behov av fördjupade analyser.

Förhållandet mellan staten och enskilda och mellan staten och kommuner

Ett system med statlig kontroll vid överlåtelser och upplåtelser av viss egendom kan innebära ett ingrepp i enskildas egendomsskydd och i näringsfriheten och kan också aktualisera frågor om den kommunala självstyrelsen.

Enligt första stycket artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får heller berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Enligt andra stycket inskränker emellertid detta inte en stats

rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med bl.a. det allmännas intresse. Vid samtliga slag av äganderättsintrång gäller en proportionalitetsprincip som innebär att nödvändigheten av ett intrång i det allmännas intresse måste balanseras mot det men den enskilde lider av intrånget.

Enligt artikel 17 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Enligt samma bestämmelse får ingen berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjande av egendom får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen. EU:s medlemsstater är skyldiga enligt artikel 51 i stadgan att respektera rättigheterna i stadgan när de tillämpar unionsrätten.

Förhållandet mellan staten, kommuner, regioner och enskilda är ytterst reglerat i grundlag. Grundläggande fri- och rättigheter regleras i 2 kap. regeringsformen (RF). Fri- och rättighetsskyddet gäller i stor utsträckning också för utländska medborgare. Av 2 kap. 25 § RF framgår i vilka hänseenden begränsningar får göras i de grundläggande fri- och rättigheterna för andra än svenska medborgare.

I 2 kap. 15 § RF finns bestämmelser om egendomsskyddet. Enligt bestämmelsen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfarande, eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av bl.a. säkerhetsskäl gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Av 2 kap. 17 § RF framgår att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Principen om den kommunala självstyrelsen är central i det svenska statsskicket. Enligt 14 kap. 2 § RF gäller principen för all kommunal verksamhet. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § RF inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Det betyder att varje in-

skränkning i den kommunala självstyrelsen måste föregås av en proportionalitetsbedömning i det enskilda lagstiftningsarbetet.

Lagstiftningsarbete i Sverige

Åtgärder till skydd för totalförsvarsverksamhet aktualiseras i olika sammanhang. Av särskild betydelse att beakta är här regler om kontroll av säkerhetskänslig verksamhet och överväganden om utländska direktinvesteringar.

En ny förköpslag

En särskild utredare fick den 2 juni 2022 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). Syftet med den nya lagen är att underlätta för kommunerna att föra en mer aktiv och långsiktig markpolitik. Den nya lagen ska bl.a. underlätta för förvärv av s.k. nyckelfastigheter, samhällsomvandling till följd av större företagsetableringar och företagsexpansioner och också det civila försvarets återuppbyggnad och utveckling.

Skärpta kontroller vid fastighetsförvärv

En särskild utredare fick den 30 juni 2022 i uppdrag att föreslå åtgärder för att skärpa kontrollen vid överlåtelser av fastigheter (dir. 2022:93). Syftet med uppdraget är att skydda bostadshyresgäster mot oseriösa överlåtelser av hyresfastigheter och hindra att den svenska fastighetsmarknaden utnyttjas för brottslighet.

Direktinvesteringsutredningen

Direktinvesteringsutredningen lämnade i november 2021 sitt slutbetänkande Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87). Utredaren föreslår att ett granskningssystem ska införas som ska skydda dels Sveriges säkerhet (nationell befogenhet), dels allmän ordning och säkerhet i Sverige (i enlighet med EU-rätten).

Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). Lagen gäller både allmän och enskild verksamhet.

Genom ändringar i säkerhetsskyddslagen gäller numera bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom. (prop. 2020/21:13, bet. 2020/21:JuU10, rskr. 2020/21:79 och prop. 2020/21:194, bet. 2021/22:JuU3, rskr. 2021/22:19). Dessa bestämmelser gäller emellertid inte för fast egendom. Regeringen gav den 30 juni 2022 en särskild utredare i uppdrag att se över bl.a. de författningar som reglerar fastighetsregistret (dir. 2022:94). Syftet med uppdraget är att stärka säkerhetsskyddet och att skapa en modern reglering för effektiv informationsförsörjning som bättre tillgodoser samhällets behov av fastighetsinformation. I utredningens uppdrag ingår också att lämna förslag som innebär att överlåtelser av fast egendom omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 september 2023.

Säkerhetsskyddslagens förhållande till totalförsvaret

Syftet med säkerhetsskyddslagen är att skydda säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten. En verksamhet är säkerhetskänslig om den är av betydelse för Sveriges säkerhet eller om den omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd som är förpliktande för Sverige. Uttrycket Sveriges säkerhet tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Det kan handla om både militär och civil verksamhet, så länge verksamheten har sådan betydelse. Förutom militär verksamhet kan det exempelvis gälla central statsförvaltning och diplomatisk verksamhet eller viktig civil infrastruktur som flygplatser,

energianläggningar och informationssystem för elektronisk kommunikation (prop. 2020/21:194 s. 19).

I förarbetena till säkerhetsskyddslagen anges att den återupptagna totalförsvarsplaneringen innebär att det militära och civila försvaret bör vara en central del av säkerhetsskyddslagens skyddsområde. Det konstateras också att ett framträdande drag i den nya säkerhetsskyddslagen är utvidgningen mot den civila sektorn (prop. 2017/18:89 s. 41). Totalförsvarskommittén bedömer att säkerhetsskyddslagens bestämmelser om skydd för säkerhetskänslig verksamhet indirekt innebär ett brett sammansatt skydd även för totalförsvarsverksamhet, eftersom totalförsvarsverksamhet många gånger också utgör säkerhetskänslig verksamhet (SOU 2019:34 s. 19).

I Totalförsvarskommitténs uppdrag ingick att bedöma om skyddsåtgärder behöver vidtas vid överlåtelser bl.a. av viktigare infrastruktur av väsentlig betydelse för totalförsvaret. Totalförsvarskommittén bedömer att det är rimligt att utgå från att det skydd som ges för säkerhetskänslig verksamhet i betydande omfattning också inkluderar infrastruktur av väsentligt intresse för totalförsvaret (SOU 2019:34 s. 177–178).

Totalförsvarskommittén föreslår i sitt slutbetänkande att möjligheten till granskning enligt utredningens förslag ska vara subsidiär i förhållande till säkerhetsskyddslagens kontrollsystem.

Lagstiftningsarbete i Finland och Norge till skydd för försvarsintressen

I Finland gäller sedan 2012 lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp (13.4.2012/172). Syftet med lagen är att övervaka och, när ett ytterst viktigt nationellt intresse så kräver, begränsa överföringen av inflytande i vissa företag (s.k. föremål för tillsyn) till utlänningar och utländska sammanslutningar eller stiftelser. När det gäller nationell säkerhet vid överföring av fast egendom godkände den finska riksdagen under 2019 ett antal lagar, bl.a. lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten (468/2019), lagen om statens förköpsrätt (469/2019) och lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv (470/2019). Syftet med lagarna, som trädde i kraft den 1 januari 2020, är att förebygga och hindra att situationer uppstår genom vilka ägandet eller kontrollen

över viss fast egendom kan utnyttjas av utländsk underrättelseinhämtning eller utländsk stridskraft för att sätta press på Finland.

Den 1 januari 2019 trädde en ny säkerhetslag i kraft i Norge, loven om nasjonal sikkerhet (LOV-2018-06-01-24). Syftet med den nya lagen är att trygga nationella säkerhetsintressen, och då särskilt Norges suveränitet, territoriella integritet och demokratiska styrelseskick. Lagen är inriktad på att skydda viktiga samhällsfunktioner som understöder de nyss nämnda intressena. Med grundläggande nationella funktioner avses tjänster eller produktion eller annan verksamhet som har en sådan betydelse att ett helt eller delvis bortfall av funktionen skulle få konsekvenser för statens förmåga att ta till vara nationella säkerhetsintressen. Både offentliga och privata verksamheter omfattas av lagen och lagens krav på säkerhetsskydd i verksamheterna.

Uppdraget att ta ställning till om statlig kontroll bör införas vid förvärv av viss fast egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret

Vad bör ett system för statlig kontroll omfatta?

Totalförsvarskommittén gjorde inom ramen för sitt uppdrag en kartläggning av ett sådant regelverk som direkt eller indirekt kan sägas bereda totalförsvaret ett skydd mot yttre hot.

Genom en ändring i säkerhetsskyddslagen som trädde i kraft den 1 januari 2021 infördes bl.a. nya bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom (prop. 2020/21:13, bet. 2020/21:JuU10, rskr. 2020/21:79). Bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen skärptes ytterligare genom en lagändring som trädde i kraft den 1 december 2021 (prop. 2020/21:194, bet. 2021/22:JuU3, rskr. 2021/22:19) bl.a. i fråga om förfarandet inför överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet. Lagändringarna motiverades av att flera uppmärksammade händelser under de senaste åren visat på att verksamhetsutövare av stor betydelse för Sveriges säkerhet haft ett eftersatt säkerhetsskydd. Numera gäller att en verksamhetsutövare som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet eller egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd är skyldig att före överlåtelsen göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och en lämplighetspröv-

ning samt i vissa fall samråda med tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten har även möjlighet att förbjuda en överlåtelse. Säkerhetsskyddslagens bestämmelser om överlåtelse gäller emellertid inte vid överlåtelse av fast egendom. Regeringen beslutade i augusti 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden (Direktinvesteringsutredningen). Utredningen, som lämnade sitt slutbetänkande Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87) den 1 november 2021, föreslår att ett granskningssystem ska införas som ska skydda dels Sveriges säkerhet (nationell befogenhet), dels allmän ordning och säkerhet i Sverige (i enlighet med EU-rätten). Granskningen ska omfatta både investeringar som görs av investerare från tredjeländer och sådana som görs av investerare i EU:s medlemsstater. Även investeringar som görs av investerare från Sverige ska omfattas av anmälningsskyldigheten i det svenska systemet för att möjliggöra prövning i syfte att förhindra att systemet kringgås genom användande av bulvaner. Avsikten med utredningens förslag är att granskningssystemet ska kunna tillämpas på alla investeringar i svenska företag som bedriver sådan skyddsvärd verksamhet som faller inom tillämpningsområdet, oavsett juridisk form. När det gäller verksamheter är utgångspunkten att granskningssystemet så långt som möjligt bör begränsas genom att de verksamheter som omfattas anges i lag. Bland annat ska samhällsviktig verksamhet och säkerhetskänslig verksamhet omfattas. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Ett kontrollsystem som medför kontroll av överlåtelse och upplåtelse av viss fast egendom kan innebära ett ingrepp i enskildas egendomsskydd och i näringsfriheten. Om systemet även omfattar egendom som ägs av kommuner, kan det också innebära ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Som ingångsvärde är det därför endast sådan egendom som är av sådan betydelse för totalförsvaret och där det därmed finns ett sådant behov av skydd att ingripandemöjligheten framstår som proportionerlig, som bör bli föremål för en utökad statlig kontroll. Det är också avgörande att det i tillräcklig omfattning går att konkretisera urvalet av fast egendom, så att de objekt som ska omfattas av granskningen på ett tydligt och rättssäkert sätt kan pekas ut och konsekvenserna av kontrollsystemet förutses.

Totalförsvarskommittén övervägde i sitt arbete om det kontrollsystem som kommittén föreslår även skulle kunna omfatta exempelvis fastigheter i anslutning till totalförsvarsviktiga anläggningar eller verksamheter mer generellt. Kommittén såg dock problem med potentiellt mycket vida tillämpningsområden med svårförutsägbara konsekvenser. För ett väl avvägt och proportionerligt skydd krävs konkreta och specificerade hotbilder. Kommittén bedömde det inte som möjligt att med det då befintliga utredningsunderlaget föreslå en granskning av överlåtelser och upplåtelser av fastigheter i områden omkring totalförsvarets anläggningar. I den mån den framtida utvecklingen kan visa på tillkommande behov och tydliga sätt att identifiera och avgränsa områden omkring skyddsvärda områden konstaterar kommittén dock att frågan bör kunna bli föremål för förnyade överväganden där en utvidgad kontroll kan analyseras och olika lösningar vid behov övervägas, exempelvis genom användandet av ett sådant kontrollsystem som kommittén har föreslagit, genom fortsatt utveckling av säkerhetsskyddslagstiftningen eller genom någon annan typ av rättsligt reglerat verktyg.

Ett antal remissinstanser har synpunkter när det gäller det föreslagna kontrollsystemets tillämpningsområde. Bland annat anser några remissinstanser att kontrollsystemet ska omfatta även egendom av väsentligt intresse inom elförsörjningen, områden i direkt närhet till vissa hamnar, flygplatser, etc.

Utredaren ska därför

- utifrån en bedömning av skyddsbehovet, analysera och ta ställning till vad en utvidgad statlig kontroll vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom bör omfatta.

Hur ska den statliga kontrollen genomföras?

I syfte att åstadkomma ett stärkt skydd för totalförsvaret är det angeläget att nu, i ljuset av den utveckling som skett och de remissynpunkter som lämnats, närmare överväga behovet av statliga kontrollmöjligheter vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. I detta ingår att analysera om ett förstärkt skydd kan beredas inom ramen för befintlig eller i närtid planerad lagstiftning. Om detta inte är möjligt eller ändamålsenligt bör det övervägas i vad mån ett sådant kontrollsystem som Totalförsvarskommittén

föreslagit är effektivt och lämpligt mot bakgrund av den utveckling av kontrollfunktioner i övrigt som skett och som är planerad i närtid. Även utformningen av ett sådant system bör övervägas närmare och då med beaktande av den utveckling med olika kontrollsystem och åtgärder som skett och de remissynpunkter som inhämtats vid remisshanteringen av kommitténs förslag.

Den svenska fastighetsmarknaden har i flera avseenden omreglerats sedan början av 1990-talet. Lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. upphävdes den 31 december 1992. Det finns för närvarande inte några begränsningar som särskilt berör utländska medborgares förvärv av fastigheter i Sverige. Förköpslagen (1967:868) behandlade kommuners rätt till förköp vid försäljning av viss fast egendom. Lagen upphävdes den 1 maj 2010. Förköpsrätten enligt den numera upphävda lagen avsåg inte att tillgodose sådana ändamål som nu är aktuella. Som framgår ovan har en statlig utredning den 2 juni 2022 fått i uppdrag att lämna förslag till en ny lag som ger kommuner rätt att under vissa förutsättningar träda i köparens ställe vid förvärv av fast egendom. Enligt jordförvärvslagen (1979:230) ska den som har förvärvat viss typ av lantbruksfastighet ansöka om förvärvstillstånd. Expropriationslagen (1972:719) innehåller bestämmelser om statens möjligheter att tvångsvis förvärva mark. Expropriation får bl.a. ske för det militära försvaret eller för annat ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret.

Enligt säkerhetsskyddslagen gäller att en verksamhetsutövare som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet eller egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd är skyldig att före överlåtelsen göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och en lämplighetsprövning.

Vidare har Direktinvesteringsutredningen lämnat ett förslag om granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87).

För det fall att skyddet för totalförsvarsverksamhet behöver förstärkas kan en utökad statlig kontroll åstadkommas genom olika åtgärder. I sammanhanget behöver, förutom behovet av kontroll, även lämplig utformning av en sådan kontroll övervägas. En särskild fråga att beakta i detta sammanhang är lämpligheten av att införa ytterligare ett särskilt statligt kontrollsystem. Möjligheten att införa ett nytt statligt system, med utgångspunkt från Totalförsvarskommitténs förslag, behöver därför ställas mot alternativ som innebär att använda

sig av eller utveckla befintliga regelverk och kontrollsystem. Här behöver kontrollen inom ramen för säkerhetsskyddslagstiftningen och arbetet med ett kontrollsystem för utländska direktinvesteringar särskilt övervägas och i vad mån den ökade kontrollen kan tillgodoses genom användning av och, vid behov, ändringar i dessa system. Hur ett tillkommande statligt kontrollbehov bäst utformas och genomförs är mot bakgrund av detta avgörande för utformningen av nya bestämmelser på området.

Utredaren ska därför

- analysera om det går att uppnå ett förbättrat skydd för totalförsvaret genom ändringar i befintlig eller i närtid planerad lagstiftning,
- i förekommande fall lämna förslag till sådana författningsändringar,
- redovisa hur förslaget förhåller sig till Europakonventionen, regeringsformen, EU-rätten, bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen och till förslaget om kontroll av utländska direktinvesteringar (i den mån inte de två sist nämnda används för kontrollen), och
- redovisa huruvida förslaget är proportionellt, dvs. att fördelarna med förslaget uppväger de nackdelar som kontrollen medför.

Vilka ändringar behöver göras i det statliga kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslår?

För det fall att utredaren inte bedömer att det är möjligt att åstadkomma ett förbättrat skydd för totalförsvaret enligt punkterna ovan ska utredaren överväga vilka ändringar som behöver göras i det kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslår.

I Totalförsvarskommitténs uppdrag ingick bl.a. att kartlägga det regelverk som syftar till att skydda totalförsvarsverksamhet mot yttre hot. Det ingick också att analysera möjligheterna till statlig förköpsrätt av viss fast egendom. I fast egendom ingår byggnader som t.ex. broar och vissa andra transportanläggningar. Vidare bestod uppdraget i att bedöma om åtgärder behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret vid överlåtelse och upplåtelser av viktigare infrastruktur, såsom hamnar, flygplatser, energianläggningar och

förmedlingsstationer för telekommunikation och att lämna sådana författningsförslag som är behövliga och lämpliga.

I sitt slutbetänkande Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34) konstaterar kommittén att totalförsvarsverksamheten ges skydd genom olika regelverk. Till exempel finns regleringar som behandlar fysiskt skydd eller informationssäkerhet i anslutning till totalförsvarsverksamhet, regler om hushållning med mark- och vattenområden och expropriationsinstitutet. Mot bakgrund av detta har kommittén i sitt slutbetänkande pekat på angränsande uppdrag och arbeten av vikt att uppmärksamma i arbetet med skydd för totalförsvarsverksamhet.

Utifrån den kartläggning som har gjorts bedömer kommittén att de regler som finns och som direkt eller indirekt kan sägas bereda totalförsvaret ett skydd mot yttre hot generellt sett är adekvata och motiverade utifrån behovet av skydd och utifrån statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen. Kommittén lämnade dock förslag bl.a. i syfte att ytterligare stärka skyddet för totalförsvaret.

Totalförsvarskommittén föreslår att ett statligt kontrollsystem införs med möjlighet för staten att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelser av viss utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Systemet föreslås omfatta hamnar och flygplatser. Dessutom föreslås kontrollen omfatta fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Omfattningen av dessa skyddsvärda geografiska områden föreslås regleras i förordning. Kommittén föreslår att dessa områden som utgångspunkt ska motsvara de tidigare militära skyddsområdena. Totalförsvarskommittén föreslår också att det ska införas ett krav på att fysiskt skyddade anläggningar som med hjälp av staten inrättats för behov inom civilt försvar endast får avvecklas, överlåtas eller upplåtas av en kommun eller en region efter medgivande från staten. Kontrollsystemet gäller också överlåtelse av aktier eller andelar i bolag som äger egendom som utpekas i lagen, dock inte aktier i publika bolag. Statligt ägd egendom omfattas inte av kommitténs lagförslag. Detta gäller vare sig egendomen ägs av en statlig myndighet eller av ett bolag i vilket staten har ett bestämmande inflytande. Kommittén föreslår att länsstyrelserna i Skåne, Stockholms, Västra Götalands och Norrbottens län ska vara granskningsmyndigheter. För det fall att en fördjupad granskning behöver göras av en överlåtelse ska granskningsmyndigheten enligt Totalförsvarskommit-

téns förslag inhämta yttranden från Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och vid behov även från andra berörda myndigheter.

Totalförsvarskommittén konstaterar att ett avgörande skäl till att kommittén inte ser förutsättningar att föreslå ett generellt kontrollsystem för totalförsvarsviktig infrastruktur utöver hamnar och flygplatser, är att ett kontrollsystem som är begränsat till fast infrastruktur framstår som ett trubbigt verktyg. Totalförsvarskommittén bedömde att säkerhetsskyddslagens regler är det mest adekvata sättet att förebygga risker i förhållande till totalförsvarsviktiga verksamheter och deras utövare.

Totalförsvarskommitténs betänkande har remissbehandlats och ett stort antal remissinstanser har lämnat synpunkter på förslagen i betänkandet. Remissinstanserna har uppmärksammat frågor som bl.a. det föreslagna systemets förenlighet med EU-rätten, effektiviteten (möjligheten att kringgå), ersättningsfrågor, otydlighet i hur systemet ska fungera och tillämpningsområdet. Med anledning av remissutfallet behövs ytterligare utredningsåtgärder för att avgöra om sådana statliga kontrollåtgärder som kommittén föreslagit bör införas när det gäller överlåtelser av viss fast egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret och vilken form denna kontroll i så fall ska ha.

Det kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslår innebär för regioners och kommuners del att en överlåtelse, upplåtelse eller avveckling som omfattas av lagen ska föregås av ett obligatoriskt samrådsförfarande med en granskningsmyndighet. För enskilda fysiska och juridiska personer föreslås regleringen skilja sig åt beroende på vilken typ av objekt som det handlar om. Vid överlåtelser och upplåtelser av en hamn eller en flygplats föreslås bestämmelserna om samrådsförfarande gälla. När det gäller fastigheter i skyddsvärda geografiska områden föreslås att tilltänkta överlåtelser och upplåtelser som omfattas av lagen ska föregås av ett obligatoriskt anmälningsförfarande, varefter granskningsmyndigheten ska göra en inledande granskning och bedöma den tilltänkta affärens lämplighet från totalförsvarssynpunkt. Om granskningsmyndigheten bedömer att det är uppenbart att den tilltänkta överlåtelsen, upplåtelsen eller avvecklingen kan ske utan att det strider mot väsentliga totalförsvarintressen, ska myndigheten utan onödigt dröjsmål besluta att ärendet inte ger skäl för ytterligare åtgärd. I annat fall ska myndigheten besluta om en fördjupad granskning och därvid inhämta yttranden från Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och vid behov från andra berörda myndigheter.

Kontrollsystemet gäller även överlåtelse av aktier eller andel i bolag som äger egendom som pekas ut i lagen, dock inte aktier i publika bolag.

Det kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslår är utformat som en förhandskontroll. Granskningsmyndigheten ska dock även kunna förbjuda en redan genomförd överlåtelse eller upplåtelse, om myndigheten till följd av uteblivet samråd eller anmälan har fått kännedom om en överlåtelse eller upplåtelse först i efterhand. Myndighetens rätt att ingripa i efterhand föreslås vara begränsad till ett års från det att överlåtelsen eller upplåtelsen fullföljdes. Kommittén föreslår att en otillåten försäljning av en fastighet belägen inom ett skyddsvärt geografiskt område ska medföra rätt till statlig inlösen för en enskild ägare. Någon kompensationsrätt föreslås däremot inte i förhållande till andra av lagen berörda ägare och förfaranden.

Ett antal remissinstanser har riktat kritik mot utredningens förslag och bl.a. pekat på riskerna för att systemet kan kringgås, att ersättningsfrågor behöver ses över, otydligheter i hur systemet ska fungera och förhållandet till EU-rätten.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns tillräckligt tungt vägande skäl för att införa ytterligare ett kontrollsystem och ta ställning till om det är ändamålsenligt,
- om utredaren anser att det finns tillräckligt tungt vägande skäl för att införa ett ytterligare kontrollsystem, analysera vilka ändringar som bör göras i det statliga kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslår för att åstadkomma en funktionell kontroll i syfte att stärka skyddet för totalförsvaret, och lämna de författningsförslag som bedömningen leder till,
- särskilt förhålla sig till de remissynpunkter som har lämnats med anledning av Totalförsvarskommitténs förslag bl.a. i fråga om huruvida det av fastighetsregistret ska framgå om en fastighet omfattas av kontrollsystemet,
- redovisa huruvida förslaget är proportionellt, dvs. att fördelarna medförslaget uppväger de nackdelar som kontrollen medför, och
- analysera hur kontrollsystemet förhåller sig till säkerhetsskyddslagen och till Direktinvesteringsutredningens lagförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för konsekvenserna av sina förslag i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska de redovisas.

I enlighet med 14 kap. 3 § RF ska en proportionalitetsbedömning göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagens konsekvenser, också de avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas. En sådan bedömning ska också göras om något av förslagen i betänkandet kan komma att påverka enskilda. Vidare ska eventuella effekter av förslagen för ägandeförhållanden redovisas.

När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska förslag på finansiering redovisas. Utredaren ska också redovisa vilka konsekvenserna blir för totalförsvaret och för Sveriges säkerhet, om förslagen inte genomförs. Förslagens konsekvenser ska vidare bedömas ur ett jämställdhetsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredarens förslag ska beakta och vara förenliga med EU-rätten och Sveriges förpliktelser enligt folkrätten. Utredaren ska i sitt arbete noga beakta de ägar- och finansieringsförhållanden som gäller för staten. De förslag som lämnas ska vara förenliga med grundlagarna.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren i den utsträckning som det bedöms lämplig ha en dialog med och inhämta upplysningar och synpunkter från berörda myndigheter och organisationer, däribland Lantmäteriet och kommuner. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska särskilt hålla sig informerad om det arbete som bedrivs i utredningarna Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister (dir. 2022:94) och En ny förköpslag (dir. 2022:48).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2024.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:172

Tilläggsdirektiv till Utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret (Fö 2022:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 14 december 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 kommittédirektiven Kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret (dir. 2022:121). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 1 februari 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 2 december 2024.

(Försvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välstånd. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrares utvandring. Ju.
54. Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.
63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. Ju.
64. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Fö.
65. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Fö.
66. Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. S.
67. Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Fi.
68. Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. Ju.
69. Ett nytt konsumentkreditdirektiv. Ju.
70. Tiotandvård – ett förstärkt högkostnadsskydd för tandvård. S.
71. Reglering av hushållens skulder. Fi.
72. Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. S.
73. Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. LI.
74. Fler vägar till arbetslivet. U.
75. Personuppgifter och mediegrundlagarna. Ju.
76. Från överskottsmål till balansmål. Fi.
77. Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. UD.
78. Ett språkkrav för språkutveckling. S.
79. Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. Ju.
80. Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. Ju.
81. Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning. U.

82. Ökad va-beredskap. KN.
83. Fler vägar till att äga sitt boende.
    Del I. En utvidgning av systemet med ägarlägenheter.
    Del II. En lagreglerad modell för hyrköp av bostäder. Ju.
84. Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv. Fö.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Mål och mening med integration. [12]

Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]

Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]

Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]

Styrkraft för lyckad integration. [41]

Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]

En ny organisation för förvaltning av EU-medel. [22]

Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]

Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]

Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]

Förenkla och förbättra! [36]

Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]

Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]

Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]

Digital myndighetspost. [47]

Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]

Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]

Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. [61]

Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. [67]

Reglering av hushållens skulder. [71]

Från överskottsmål till balansmål. [76]

Försvarsdepartementet

Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]

Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. [64]

Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. [65]

Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv. [84]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]

Stöd till invandrares utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. [54]

En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

En förbättrad modell för presumtionshyra. [62]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. [63]

Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. [68]

Ett nytt konsumentkreditdirektiv. [69]

Personuppgifter och mediegrundlagarna. [75]

Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. [79]

Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. [80]

Fler vägar till att äga sitt boende.
Del I. En utvidgning av systemet med ägarlägenheter.
Del II. En lagreglerad modell för hyrköp av bostäder. [83]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Ökad va-beredskap. [82]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. [56].

Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. [73]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]

Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Ett nytt regelverk för hälsodataregister. [57]

Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. [60]

Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. [66]

Tiotandvård – ett förstärkt högkostnadsskydd för tandvård. [70]

Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. [72]

Ett språkkrav för språkutveckling. [78]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]

Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Fler vägar till arbetslivet. [74]

Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning. [81]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]

Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. [77]

Göteborgs Stad

Remissutskick
Utfärdat 2025-02-03
Ärendenummer SLK-2025-00166

Handläggare
Lena Risfelt, Tommy Eliasson
Telefon: 031-368 03 61, 031- 368 01 35
E-post: lena.risfelt@stadshuset.goteborg.se

Nämnd-/styrelseremiss

Remiss från Försvarsdepartementet - Betänkandet Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv (SOU 2024:84)

Remissinstanser

Bifogat ärende översänds till

1. Exploateringsnämnden för yttrande till stadsledningskontoret.
2. Remissen skickas även till stadsbyggnadsnämnden för kännedom och eventuellt yttrande avseende frågor kopplade till Lantmäteri.

Länk till handlingar

Remisshandlingen finns att hämta på LÄNK: Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv, SOU 2024:84

Förvaltningens/bolagets handläggare

Vänligen meddela namnet på er förvaltnings eller bolags handläggare till lena.risfelt@stadshuset.goteborg.se alternativt tommy.eliasson@stadshuset.goteborg.se när ärendet har fördelats.

Svar till stadsledningskontoret

Remissvaret ska ha kommit in till stadsledningskontoret senast 2025-03-24. Svaret lämnas i Word-format och skickas till stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se. Ange diarienummer SLK-2025-00166 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet. Bifoga protokollsutdrag och tjänsteutlåtande. Yrkanden, skiljaktiga meningar, reservationer, särskilda yttranden med mera från nämndbehandlingen ska alltid bifo

gas.

Utformning av remissvar

Yttrandet ska utformas i enlighet med Göteborgs Stads riktlinje för remisshantering.

För frågor avseende hanteringen av remissen hänvisas till Lena Risfelt eller Tommy Eliasson.

För kommunstyrelsen

Jessica Granath

Avdelningschef
Ärende och utredning