

Kommunledningskontoret  
**Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen**

Datum:  
2024-09-09

Diarienummer:  
KSN-2024-02076

Handläggare:  
Johan Gunn, Andreas Falk, Hanna Wibäck

## Yttrande över remiss av utredningen Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner SOU 2024:38

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till landsbygds- och infrastrukturdepartementet i enlighet med bilaga 1.

### Ärendet

Uppsala kommun har mottagit en remiss av utredningen Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner SOU 2024:38. I utredningen föreslås en ny förköpslag, som ger kommunerna rätt att i vissa fall förköpa fastigheter i redan pågående fastighetsöverlåtelser. Syftet är att motverka organiserad brottslighet, om kommunens upptäcker en pågående överlåtelse som kan kopplas till sådan verksamhet.

### Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret.

### Föredragning

Uppsala kommun ställer sig generellt positiv till utredningens ambitioner, men framför i bilaga 1 vissa synpunkter på förslagen. Uppsala kommun ser att det i utredningen och dess förslag finns oklarheter kring kommunens ansvar och möjligheter att bevaka och granska pågående fastighetsöverlåtelser, liksom hur utbyte av sekretessuppgifter mellan myndigheter ska ske i praktiken. Här riskerar leverans av nödvändiga uppgifter att bli försenade och nedprioriterade, då olika myndigheter inte per automatik kan avvara tillräckliga resurser vid samma tillfälle. Det framgår inte heller tydligt av

förslaget hur eventuella registerutdrag ska bedömas av kommunen, till exempel om endast vissa typer av domar i belastningsregistret ska kunna leda till en granskning av fastighetsöverlåtelsen.

Uppsala kommun noterar också vissa risker med möjligheten till förköp i just avseendet att avbryta en pågående fastighetsöverlåtelse mellan individer som kan kopplas till den organiserade brottsligheten. Kopplat till den ovan nämnda möjligheten för kommunen att utreda och granska en inledd överlåtelse finns frågan om hur kommunen ska bedöma en individs eventuella koppling till organiserad brottslighet, särskilt inom de snäva tidsramar som anges i förslaget. Risken är här både att bedömning sker på oklara grunder, liksom att en granskning med följande förköp av fastighet riskerar att bryta sekretessen, då det blir tydligt att kommunen kan ha fattat beslutet baserat på uppgifter i individens registerutdrag.

Uppsala kommun ser också att det finns en överhängande risk att kommunen utnyttjas av kriminella till att betala överpriser för att ta över en fastighetsöverlåtelse som har inletts mellan två kriminella individer i samförstånd. Det saknas i utredningen ett förtydligande resonemang om just risken för att betala överpriser och att bidra till pengatvätt genom ett förköp. Detta gäller inte minst för utredningens förslag om jämkning och hur den förhåller sig till säljarens rätt till kompensation vid förköp.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Inte aktuellt i ärendet.

### **Beslutsunderlag**

- Tjänsteskrivelse daterad den 9 september 2024
- Bilaga 1, yttrande över remiss av utredningen om en ny förköpslag
- Bilaga 2, Utredningen Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner SOU 2024:38

Kommunledningskontoret

Ingela Hagström  
Tillförordnad stadsdirektör

Kommunstyrelsen  
**Yttrande**Landsbygds- och infrastrukturdepartementet  
li.remissvar@regeringskansliet.se  
li.spn@regeringskansliet.seHandläggare:  
Johan Gunn, Andreas Falk, Hanna Wibäck

## Yttrande över remiss av utredningen Digitala fastighetsköp & Förförköpsrätt vid fastighetstransaktioner SOU 2024:38

Uppsala kommun har tagit del av utredningen om Digitala fastighetsköp & Förförköpsrätt vid fastighetstransaktioner (SOU 2024:38). Uppsala kommun ställer sig generellt positiv till ambitionerna i utredningen och dess förslag, men framför nedan vissa synpunkter på desamma.

Uppsala kommun ser att utredningen saknar ett trovärdigt resonemang om och förslag på hur det ansvar som åläggs kommunerna ska hanteras i praktiken. En central del av förslaget handlar om kommunens möjligheter att granska och utreda en påbörjad fastighetsöverlåtelse, för att sedan ta ett beslut om ett eventuellt förköp av densamma.

Uppsala kommun konstaterar att redan den inledande delen av en sådan process är problematisk på grund av det stora antal överlåtelser som sker varje år i kommunen. Att löpande bevaka samtliga fastighetsöverlåtelser innebär följaktligen en omfattande arbetsbörda som hamnar hos kommunen.

I utredningen föreslås att kommunerna inom 25 arbetsdagar från fullständig anmälan om fastighetsförvärv i ett första steg ska besluta antingen att lämna anmälan utan åtgärd eller att inleda en granskning. Vid beslut om granskning ska kommunerna i ett andra steg som huvudregel fatta ett slutligt beslut inom tre månader från beslutet att inleda granskning.

Uppsala kommun menar att dessa tidsramar är för snäva och skulle få tydliga konsekvenser för kommunerna, som inte är skickade att avgöra vilka individer som eventuellt ingår i eller kan kopplas till organiserad brottslighet. Viss kunskap om lokala aktörer finns, men inte på den individ- eller företagsnivå som skulle krävas för att identifiera eventuella aktörer utifrån som har för avsikt att köpa upp fastigheter i kommunen. Problematiken är sannolikt särskilt stor i mindre kommuner, där kontakter med exempelvis RUC och A-krimcenter inte existerar. De mindre kommunerna är sannolikt också särskilt attraktiva för den organiserade brottsligheten.

I ärenden där det inte är välkända aktörer som står för förvärvet skulle kommunerna i princip behöva tillfråga Polisen i varje enskilt ärende om prövningen skulle bli likformig över riket och proportionerlig.

Uppsala kommun vill i kontexten av kommunens utredningsroll också påpeka problematiken kring hur kommunen ska betrakta individer som tidigare ingått i organiserad brottslighet men som velat starta om sina liv, alternativt lämnat brottsligheten utan kommunens vetskap. Här finns en risk att individer behandlas på ett felaktigt sätt baserat på sin levnadshistorik.

Av utredningen (kap 15.3.1) framgår att ”Den förköpsberättigade kommunen avgör vilket underlag och vilken utredning som krävs i det enskilda förköpsärendet utöver de uppgifter som framgår av en anmälan om ett förvärv som omfattas av förköpsrätt.”. Uppsala kommun ser ett behov av att förtydliga utredningens förslag kring detta. En bättre lösning vore sannolikt att andra, utredande myndigheter signalerar till berörd kommun om man upptäcker pågående fastighetsöverlåtelser kopplade till pågående utredningar eller förundersökningar. Ett sådant förfarande skulle ge kommunen en bättre uppfattning om vilka övriga underlag som måste begäras in från andra myndigheter. Det skulle också minska risken för att en förköpsprocess inleds på osäkra grunder. Just detta är en inneboende problematik i förslaget, då ett genomfört förköp också signalerar att kommunen har upptäckt något i tex. belastningsregistret som motiverar detsamma. Denna problematik kopplar alltså till sekretesslagstiftningen.

Även om kommunen inleder en granskningsprocess på goda grunder, vill Uppsala kommun uppmärksamma risken att nödvändiga underlag från andra myndigheter inte kan levereras i tid. Kommunernas tillgång till nödvändig information måste garanteras genom en anpassning av relevanta lagar och förordningar.

Uppsala kommun saknar här en tydlig beskrivning av hur granskningsarbetet ska gå till i praktiken. Av utredningen (kap 15.3.1) framgår att kommunen inom ramen för förköp kan fråga var pengarna till förvärvet kommer ifrån och att kommunen behöver ha samråd med aktuella myndigheter för att få ”de förutsättningar som krävs för att kunna genomföra utredningar och bedömningar gällande utövande av förköpsrätt för motverkande av organiserad brottslighet.”

Uppsala kommun ser här en utmaning gällande prioriteringsfrågor hos olika myndigheter. Ett förköp av en fastighet är inte nödvändigtvis högsta prioritet hos tex. Polisen, och det är heller inte givet att samtliga myndigheter kan avvara resurser under samma begränsade tidsperiod. Utredningen kan tolkas som att problematiken är bekant, men utan att någon lösning föreslås.

Uppsala kommun saknar här också ett förtydligande av vilka uppgifter (tex. fällande dom eller brottsrubricering) som anses tillräckliga för att kommunerna ska kunna fatta ett negativt beslut om fastighetsförvärv.

Av utredningen (kap 10.5.1) framgår att ”Kommunerna har goda förutsättningar att bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbetet på lokal nivå utifrån en lokal problembild, nära människor och nära potentiella brottsfall”. Uppsala kommun vill uppmärksamma att denna formulering är riskabel att använda i sammanhanget. Formuleringen stämmer utifrån sina egna premisser och gäller brott av mer traditionell karaktär. Den stämmer däremot inte när det gäller organiserad ekonomisk brottslighet. Dels är denna typ av brottslighet sällan lokal till sin natur och den låter sig inte heller begränsas till en lokal problembild. Därtill har kommunerna inte på långa vägar samma kapacitet att skapa sig en problembild över organiserad brottslighet

(även på lokal nivå) på samma sätt som man kan exempelvis kartlägga skadegörelse eller misshandel/ordningsstörningar.

Uppsala kommun vill slutligen också uppmärksamma risken att kommunerna själva dras in i en situation där man själva främjar kriminell verksamhet. Risken är att en fastighetsöverlåtelse sker mellan kriminella aktörer som är fullt medvetna om att kommunen kan komma att ta över köpet baserat på uppgifter om tidigare kriminell verksamhet. Detta kan då leda till att kommunen betalar ett upptrissat pris för en fastighet och möjligen bidrar till att tvätta pengar från kriminell verksamhet. Problematiken med eventuella överpriser kopplat till statsstödsreglerna och kommunallagens regler om förbud mot gynnande av enskilda individer behöver också närmare belysas. Ska tex. den föreslagna regeln om jämkning (18 §) tillämpas och i så fall hur förhåller den till förslaget om säljarens rätt till kompensation enligt 19 §.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling

John Hammar

Ordförande

Sekreterare

# Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner

*Betänkande av Utredningen om  
En ny förköpslag*

*Stockholm 2024*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2024:38**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.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](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0938-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0939-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Andreas Carlson

Regeringen beslutade vid regeringssammanträdet den 2 juni 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till en ny förköpslag som ger en kommun rätt att under vissa förutsättningar träda in i köparens ställe vid förvärv av fast egendom (dir. 2022:48). Samma dag utsågs professor Erika P. Björkdahl till särskild utredare. Som sekreterare i utredningen anställdes departementssekreteraren Roger Lind fr.o.m. den 12 september 2022 och justitiesekreteraren Sabina Kronholm fr.o.m. den 19 september 2022.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 12 september 2022 kanslirådet Joel Björk-Werner, rättssakkunniga Sanna Boman, kanslirådet Mathias Fredriksson, ämnessakkunniga Kerstin Konitzer, departementssekreteraren Ann-Kristin Kaplan Wikström och rätts-sakkunniga Marie Lifvendahl. Som experter i utredningen förordnades samma dag juristen Frank Johan Ahlberg, hovrättsrådet Lars Borg, bostadspolitiska experten Anna Broman, länsarkitekten Cecilia Engström, universitetslektorn Richard Hager, förbundsjuristen Per Henningsson, avdelningschefen Henrik Levin, juristen Tove Lundmark Söderberg, juristen Jörgen Lundqvist, juristen Torkel Schlegel, universitetslektorn Malin Sjöstrand, överstelöjtnanten Mattias Thomsson och chefsjuristen Marie Öhrström. Departementssekreteraren Elin Anlén Widsell förordnades som sakkunnig i utredningen den 1 oktober 2022 och Joel Björk-Werner entledigades med verkan fr.o.m. den 4 januari 2023.

Vid regeringssammanträdet den 17 maj 2023 beslutade regeringen att, genom tilläggsdirektiv, ge den särskilda utredaren i uppdrag att lämna förslag på en förköpslag som ger kommuner rätt att, utifrån andra grunder än de som uppdraget tidigare utgått från, träda in i köparens ställe vid köp av fast egendom. Vidare gavs den särskilda utredaren även i uppdrag att lämna förslag på en förköpslag som ger staten rätt att under vissa förutsättningar träda in i köparens ställe



vid köp av fast egendom samt att lämna förslag på författningsändringar som krävs för att möjliggöra överlåtelser av fast egendom med användning av elektroniska överlåtelsehandlingar och elektronisk ansökan i alla inskrivningsärenden (dir. 2023:67).

Den 12 juni 2023 förordnades kanslirådet Carl-Johan Malmqvist och ämnessakkunniga Malena Sultan som sakkunniga i utredningen.

Ann-Kristin Kaplan Wikström, Lars Borg, Anna Broman, Cecilia Engström, Kerstin Konitzer och Jörgen Lundqvist entledigades med verkan fr.o.m. den 22 juni 2023.

Den 27 juni 2023 förordnades handläggaren Sara Gullbrandsson, professorn Olle Lundin och poliskommissarien Elizabeth Torrisi som experter i utredningen.

Den 22 augusti 2023 förordnades handläggaren Emma Andersson och juristen Mattias Brattgård som experter i utredningen. Samma dag förordnades kanslirådet Mikaela Nilsson som sakkunnig. Vidare entledigades Sara Gullbrandsson och Tove Lundmark Söderberg med verkan fr.o.m. den 22 augusti 2023.

Den 3 oktober 2023 förordnades juristen David Fridh, avdelningschefen Gabriella Nässén, kammarrättsrådet Hanna Kristiansson och ämnesrådet Lars E Andersson som experter i utredningen. Vidare entledigades Henrik Levin och Malena Sultan med verkan fr.o.m. den 3 oktober 2023.

Den 18 januari 2024 beslutade regeringen att förlänga utredningstiden (dir. 2024:9).

Den 30 januari 2024 förordnades departementssekreteraren Li Björk Dronjak som sakkunnig i utredningen. Vidare entledigades Marie Lifvendahl och Lars E Andersson med verkan fr.o.m. den 30 januari 2024.

Den 13 februari 2024 entledigades Sabina Kronholm med verkan fr.o.m. den 1 april 2024.

Den 2 april 2024 entledigades Sanna Boman med verkan fr.o.m. den 2 april 2024. Vidare förordnades rättssakkunniga Clara Bergström att vara sakkunnig i utredningen.

Utredningen har antagit namnet *En ny förköpslag* (Fi 2022:07). Härmed överlämnas betänkandet *Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner* (SOU 2024:38). Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm maj 2024

Erika P. Björkdahl

/Roger Lind



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>23</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>41</b>
1.1 Förslag till statlig förköpslag.....	41
1.2 Förslag till kommunal förköpslag.....	46
1.3 Förslag till lag om ändring i jordabalken .....	51
1.4 Förslag till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230).....	57
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden .....	59
1.6 Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken .....	60
1.7 Förslag till förordning med ändring i inskrivningsförordning (2000:309).....	61
<b>2 Utredningens uppdrag och genomförande</b> .....	<b>63</b>
2.1 Utredningens uppdrag.....	63
2.2 Utredningsarbetet.....	64
2.2.1 Sammanträden med expert- och sakkunniggruppen .....	64
2.2.2 Material som legat till grund för utredningen .....	64
2.2.3 Studieresa och intervjuer med företrädare i Finland .....	64
2.2.4 Samråd med myndigheter .....	65
2.2.5 Samverkan med andra utredningar .....	65

2.2.6	Intervjuer med externa aktörer och organisationer.....	66
2.3	Disposition.....	66
2.4	Utgångspunkter och avgränsningar.....	69
2.5	Vissa definitioner.....	70
<b>3</b>	<b>Fastighetsförvärv enligt 4 kap. jordabalken och fastighetsregistret .....</b>	<b>71</b>
3.1	Inledning .....	71
3.2	Vad är en fastighet och vad ingår i ett fastighetsförvärv? ....	72
3.3	Fastighetsförvärv enligt 4 kap. jordabalken .....	73
3.3.1	Krav för giltigt fastighetsförvärv.....	73
3.3.2	Formkrav på köpehandlingen.....	74
3.3.3	Tambur.....	76
3.4	Lagfartskrav .....	76
3.5	Förvärvstillståndskrav vid vissa förvärv av lantbruksegendom.....	78
3.6	Fastighetsregistret .....	79
3.6.1	Fastighetsregistrets olika delar.....	79
3.6.2	Utredningen om ett säkert och mer tillgängligt fastighetsregister .....	81
<b>4</b>	<b>Överlåtelser av fast egendom ska kunna ske digitalt.....</b>	<b>83</b>
4.1	Inledning .....	83
4.2	Formkraven har utretts tidigare .....	84
4.3	Elektronisk köpehandling.....	85
4.4	Elektronisk underskrift vid överlåtelse av fast egendom .....	86
4.4.1	Tidigare utredningar gällande elektronisk underskrift vid upprättande av köpehandlingar ....	86
4.4.2	Dagens elektroniska underskrifter regleras genom eIDAS-förordningen .....	88

4.4.3	Befintliga elektroniska underskrifter på den svenska marknaden .....	89
4.4.4	Utredningen om en säker digital identitet föreslår även en kvalificerad elektronisk underskrift .....	90
4.4.5	Elektronisk signering vid överlåtelse av fast egendom .....	91
4.5	Elektronisk legitimering vid överlåtelse av fast egendom ....	94
4.5.1	Tidigare utredningar gällande elektronisk legitimering vid upprättande av köpehandlingar .....	94
4.5.2	Dagens e-legitimationer definieras utifrån DIGG:s tillitsramverk och eIDAS-förordningen .....	95
4.5.3	Befintliga e-legitimationer på den svenska marknaden.....	97
4.5.4	Utredningar om en statligt utfärdad e-legitimation.....	99
4.5.5	Elektronisk legitimering hindrar inte en övergång till elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom.....	100
4.6	Validering och långtidslagring av elektroniska handlingar och underskrifter.....	102
4.6.1	Inledning .....	102
4.6.2	Tidigare utredningar.....	103
4.6.3	Statlig kartläggning av validering och långtidsbevaring av elektronisk handling och underskrift .....	104
4.6.4	DIGG:s valideringstjänst .....	106
4.6.5	Möjligheterna att bevara elektroniska handlingar och underskrifter hindrar inte en övergång till elektroniska rutiner .....	107
4.7	Möjligheten att ge in elektroniska ansökningar till inskrivningsmyndigheten.....	108
4.7.1	Tidigare utredningar.....	109
4.7.2	Om dagens möjligheter att ge in elektroniska ansökningar till inskrivningsmyndigheten.....	110

4.7.3	Begränsningar med dagens möjligheter att ge in elektroniska ansökningar till inskrivningsmyndigheten .....	111
4.7.4	Uppdrag att möjliggöra för fler elektroniska handlingar på fastighetsrättens område .....	112
4.7.5	Vad ska gälla för elektronisk ansökan i inskrivningsärenden? .....	112
4.8	Följdändringar av elektroniska rutiner vid överlåtelser av fast egendom .....	115
4.8.1	Lagkravet på bevittning för beviljande av lagfart kan avskaffas för handlingar som upprättas elektroniskt .....	115
4.8.2	Det ska vara möjligt att begära registrering av gåva med en elektroniskt upprättad handling .....	116
4.8.3	Behov av att utreda vilka krav som bör gälla för handlingar som inte upprättas elektroniskt... ..	117
<b>5</b>	<b>Den tidigare gällande förköpslagen .....</b>	<b>119</b>
5.1	Inledning .....	119
5.2	Införandet av den tidigare förköpslagen .....	120
5.3	Tillämpningsområdet för kommunernas förköpsrätt .....	120
5.4	Förköpsförfarandet .....	121
5.4.1	Information om att ett fastighetsförvärv hade skett .....	121
5.4.2	Tidsfrist för kommunernas beslutsfattande .....	123
5.5	Den rättsliga innebörden av ett förköp .....	124
5.6	Tillståndsprövning och överklaganden .....	125
5.6.1	Tillståndsprövning för få utöva förköpsrätt .....	125
5.6.2	Laglighetsprövning av kommunens förköpsbeslut .....	126
5.6.3	Prövning av inskrivningsmyndighetens beslut....	126
5.6.4	Prövning av tvistemål kopplade till fastighetsförvärvet .....	127
5.7	Upphävandet av den tidigare förköpslagen .....	127

<b>6</b>	<b>De finska förköpslagarna .....</b>	<b>129</b>
6.1	Inledning.....	129
6.2	Kommunal förköpsrätt.....	129
6.2.1	Införandet av kommunal förköpsrätt.....	129
6.2.2	Tillämpningsområdet för kommunalt förköp .....	130
6.2.3	Det kommunala förköpsförfarandet .....	131
6.2.4	Överklagande av beslut om kommunalt förköp.....	132
6.3	Statlig förköpsrätt .....	133
6.3.1	Införandet av statlig förköpsrätt .....	133
6.3.2	Tillämpningsområdet för statligt förköp .....	134
6.3.3	Det statliga förköpsförfarandet .....	135
6.3.4	Överklagande av ett beslut om statligt förköp ....	136
<b>7</b>	<b>Staten och kommunerna som aktörer på fastighetsmarknaden .....</b>	<b>137</b>
7.1	Inledning.....	137
7.2	Staten som aktör på fastighetsmarknaden.....	137
7.2.1	Reglering avseende förvaltning och försäljning av statligt ägd mark .....	138
7.2.2	Myndigheternas förvaltning av statliga fastigheter.....	138
7.3	Kommunerna som aktör på fastighetsmarknaden .....	139
7.3.1	Det kommunala självstyret och kommunernas åligganden.....	140
7.3.2	Den kommunala kompetensen och de yttre ramarna för vad en kommun får göra .....	141
7.4	Statsstöd och upphandling .....	143
7.4.1	Inledning .....	143
7.4.2	Statsstödsreglerna.....	144
7.4.3	Upphandling .....	146
7.5	Statens och kommunernas verktyg för tvångsförvärv av mark.....	147
7.5.1	Inledning .....	147



7.5.2	Egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen .....	148
7.5.3	Markåtkomst genom expropriation.....	150
7.5.4	Markåtkomst enligt fastighetsbildningslagen .....	151
7.5.5	Inlösen av mark enligt plan- och bygglagen .....	152
7.5.6	Tvångsinslag i ett förköp .....	153
<b>8</b>	<b>En statlig förköpsrätt för förvärv av fastigheter för det militära försvaret.....</b>	<b>155</b>
8.1	Inledning .....	155
8.2	Det militära försvaret .....	156
8.2.1	Kort bakgrund om det militära försvaret .....	156
8.2.2	Målet för det militära försvaret .....	157
8.2.3	Ansvarsfördelningen för det militära försvaret ...	158
8.3	Fastigheter av betydelse för det militära försvaret .....	159
8.4	En statlig förköpsrätt för fastigheter av betydelse för det militära försvaret .....	161
8.4.1	Förköpsrätten ska bidra till skydd av det militära försvaret.....	161
8.4.2	Tillgång till fastigheter för militära ändamål – ett etablerat intresse .....	162
8.5	Vilka fastigheter kan bli aktuella för förköp? .....	167
8.5.1	Förvärv av fastigheter för det militära försvaret .....	167
8.5.2	Fastighetens geografiska belägenhet eller verksamhet som bedrivs på och i anslutning till en fastighet.....	168
8.5.3	Omständigheter hos förvärvaren .....	169
8.5.4	Statens behov av en viss fastighet för det militära försvaret .....	170
<b>9</b>	<b>En statlig förköpsrätt för förvärv av fastigheter för det civila försvaret .....</b>	<b>171</b>
9.1	Inledning .....	171
9.2	Det civila försvaret .....	172

9.2.1	Kort bakgrund rörande det civila försvaret.....	172
9.2.2	Vad är målet för det civila försvaret?.....	174
9.2.3	Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun gällande det civila försvaret .....	175
9.3	Fastigheter av betydelse för det civila försvaret.....	177
9.4	En statlig förköpsrätt för fastigheter av betydelse för det civila försvaret .....	178
9.4.1	Förköpsrätten ska bidra till skydd av det civila försvaret .....	178
9.4.2	Tillgång till fastigheter för det civila försvarets skydd – ett erkänt allmänt intresse.....	179
9.4.3	Staten får förköpsrätt för det civila försvaret .....	181
9.5	Vilka fastigheter kan bli aktuella för förköp?.....	183
9.5.1	Förvärv av fastigheter för det civila försvaret .....	183
9.5.2	Fastighetens belägenhet eller verksamhet som bedrivs på och i anslutning till en fastighet.....	185
9.5.3	Omständigheter hos förvärvaren.....	185
9.5.4	Statens behov av en viss fastighet för det civila försvaret.....	186
<b>10</b>	<b>En kommunal förköpsrätt för förvärv av fastigheter för motverkande av organiserad brottslighet .....</b>	<b>187</b>
10.1	Inledning.....	187
10.2	Organiserad brottslighet .....	188
10.2.1	Den organiserade brottslighetens utmärkande drag.....	188
10.2.2	Den historiska utvecklingen kring den organiserade brottsligheten.....	190
10.2.3	Den organiserade brottslighetens geografiska utbredning.....	191
10.3	Kommunernas ansvar gällande motverkande av organiserad brottslighet .....	192
10.4	Fastigheterna och den organiserade brottsligheten .....	193

10.4.1	Risker och sårbarheter på bostads- och fastighetsmarknaden som kan utnyttjas av den organiserade brottsligheten.....	193
10.4.2	Brottslighet som kan hänföras till förrättningsverksamhet .....	194
10.4.3	Bolag och organiserad brottslighet .....	195
10.5	Kommunens verktyg inom fastighetsområdet för att motverka organiserad brottslighet .....	196
10.5.1	Allmänt om kommunernas verktyg i det brottsförebyggande arbetet .....	196
10.5.2	Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv.....	197
10.5.3	Utredningen om åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön .....	198
10.6	En förköpsrätt för motverkande av organiserad brottslighet .....	198
10.6.1	Förköpsrätten kan stärka det brottsförebyggande arbetet och motverka organiserad brottslighet.....	198
10.6.2	Kommunerna får förköpsrätt för motverkande av organiserad brottslighet .....	199
10.7	Vilka fastigheter kan bli aktuella för förköp? .....	200
10.7.1	Förvärv av fastigheter för motverkande av organiserad brottslighet.....	200
10.7.2	Fastighetens belägenhet eller verksamhet som bedrivs på och i anslutning till en fastighet .....	203
10.7.3	Omständigheter hos förvärvaren .....	203
10.7.4	Kommunens behov av en viss fastighet för det brottsförebyggande arbetet .....	205
<b>11</b>	<b>Förvärv som ska omfattas av förköpsrätt .....</b>	<b>207</b>
11.1	Inledning .....	207
11.2	Fastighetsförvärv enligt 4 kap. jordabalken .....	208
11.3	Fastighetsförvärv genom överföring av äganderätten enligt fastighetsbildningslagen.....	210

11.4	Fastighetsförvärv genom förvärv av aktier i ett bolag som äger fast egendom .....	214
11.5	Försäljningar via exekutiv auktion .....	218
<b>12</b>	<b>Förvärv som ska undantas från förköpsrätt .....</b>	<b>221</b>
12.1	Inledning.....	221
12.2	Undantag från kommunens förköpsrätt .....	222
12.2.1	Försäljningar av statens fastigheter .....	222
12.2.2	Statens och regionens fastighetsköp .....	223
12.3	Övriga undantag som övervägts.....	225
12.3.1	Fastighetskategori .....	225
12.3.2	Fastighetsareal .....	227
12.3.3	Ekonomiskt värde.....	228
12.3.4	Ägarlägenheter.....	229
<b>13</b>	<b>En beslutsmyndighet fattar beslut om förköp för militärt försvar .....</b>	<b>231</b>
13.1	Inledning.....	231
13.2	Förköpsrätten för det militära försvarets skydd bör samlas på en beslutsmyndighet .....	231
13.2.1	Bemyndigande gällande beslutsmyndighet .....	231
13.2.2	Vilken myndighet kan vara lämplig som beslutsmyndighet? .....	232
13.3	Underlag som kan ligga till grund för förköpsbeslut för skydd av det militära försvaret .....	235
13.3.1	Beslutsmyndighetens egna underlag och utredning.....	235
13.3.2	Inhämtande av information vid handläggning av ett förköpsärende .....	236
13.3.3	Samverkan inför beslut om utövande av förköpsrätt .....	237
13.4	Verkställande av förköpsbeslut .....	238
13.4.1	Förvärv av fastigheter enligt jordabalken eller fastighetsbildningslagen .....	238
13.4.2	Indirekta fastighetsförvärv.....	240

<b>14</b>	<b>En beslutsmyndighet fattar beslut om förköp för civilt försvar .....</b>	<b>241</b>
14.1	Inledning .....	241
14.2	Förköpsrätten för det civila försvarets skydd bör samlas på en beslutsmyndighet.....	241
14.2.1	Den myndighet som regeringen bestämmer bör vara beslutsmyndighet.....	241
14.2.2	Vilken myndighet kan vara lämplig som beslutsmyndighet? .....	242
14.3	Underlag som kan ligga till grund för förköpsbeslut .....	243
14.3.1	Beslutsmyndighetens egna underlag och utredning .....	243
14.3.2	Inhämtande av information vid handläggning av ett förköpsärende.....	244
14.3.3	Samverkan inför beslut om utövande av förköpsrätt.....	246
14.4	Verkställande av förköpsbeslut.....	246
14.4.1	Förvärv av fastigheter enligt jordabalken eller fastighetsbildningslagen.....	246
14.4.2	Indirekta fastighetsförvärv .....	247
<b>15</b>	<b>Kommunen fattar beslut om förköp för motverkande av organiserad brottslighet.....</b>	<b>249</b>
15.1	Inledning .....	249
15.2	Vilket kommunalt organ beslutar om förköp? .....	249
15.3	Underlag som kan ligga till grund för förköpsbeslut .....	250
15.3.1	Kommunens egna underlag och utredning.....	250
15.3.2	Inhämtande av information vid handläggning av ett förköpsärende.....	252
15.3.3	Samverkan inför beslut om utövande av förköpsrätt.....	254
15.4	Sekretessbestämmelser .....	254
15.5	Vilket kommunalt organ verkställer beslut om förköp? ....	255

<b>16</b>	<b>Prioriteringsordning vid förköpsrätt .....</b>	<b>257</b>
16.1	Inledning.....	257
16.2	Statens förköpsrätt har företräde före kommunal förköpsrätt .....	257
16.3	Överlåtelse av fastigheter som är helt eller delvis belägna i en annan kommun .....	258
<b>17</b>	<b>Förfarandet vid förköp.....</b>	<b>261</b>
17.1	Inledning.....	261
17.2	Fastighetsöverlåtelse som omfattas av förköpsrätt ska anmälas.....	261
17.3	Vem ska anmäla en fastighetsöverlåtelse som omfattas av förköpsrätt? .....	262
17.4	Anmälningstidpunkt.....	265
17.4.1	När ska en anmälan göras – innan eller efter överlåtelsen?.....	265
17.4.2	Inom vilken tidsfrist ska en anmälan göras? .....	273
17.5	På vilket sätt ska anmälan göras? .....	274
17.6	Anmälans innehåll.....	275
<b>18</b>	<b>Beslut om förköp.....</b>	<b>277</b>
18.1	Inledning.....	277
18.2	Förhandsbesked .....	277
18.3	Prövning av ett förköpsärende ska ske i två steg .....	280
18.4	Tidsfrister .....	282
18.4.1	Tidsfrist för beslut om att lämna ärendet utan åtgärd eller att inleda utredning.....	282
18.4.2	Beräkning av tidsfrist för beslut om att lämna ärendet utan åtgärd eller att inleda utredning .....	285
18.4.3	Tidsfrist för slutligt beslut om förköp .....	285
18.4.4	Möjlighet till förlängning av tidsfristen för beslut om förköp .....	286

18.5	Upphörande av rätten att återopa förköp .....	288
18.6	Motiveringsskyldighet avseende beslut.....	289
18.7	Möjlighet att få ta del av uppgifter eller handlingar av betydelse för utredningen.....	291
18.8	Underrättelse om förköpsbeslut .....	292
<b>19</b>	<b>Innebörden av ett förköp.....</b>	<b>293</b>
19.1	Inledning .....	293
19.2	Utövande av statlig och kommunal förköpsrätt.....	293
19.2.1	Fullbordande av ett förköp.....	293
19.2.2	Följden av ett fullbordat förköp.....	294
19.2.3	Tidpunkt för övergång av egendomen.....	296
19.2.4	Avtalsvillkor som varken var kända eller borde varit kända för stat eller kommun vid förköpet ..	297
19.3	Ersättning till följd av utövande av förköpsrätt.....	298
19.3.1	Överlåtarens möjlighet att få ersättning.....	298
19.3.2	Förvärvarens rätt till ersättning.....	300
19.3.3	Stat och kommuns rätt till ersättning.....	301
19.4	Jämkning av avtalsvillkor .....	302
19.5	Undantagande av lös egendom .....	303
19.6	Värdering vid jämkning och undantagande av lös egendom.....	304
19.7	Tidsfrist för att väcka talan om jämkning och undantagande av lös egendom .....	306
19.8	Mål i allmän domstol med anknytning till förköpsbeslut ..	308
19.8.1	Civilrättsliga tvister.....	308
19.8.2	Forumregler.....	310
19.8.3	Rättegångskostnader.....	310

<b>20</b>	<b>Följder vid överträdelser .....</b>	<b>313</b>
20.1	Inledning.....	313
20.2	Rätt att upprätta underlag om ett anmälningspliktigt förvärv inte anmäls.....	313
20.3	Sanktionsavgift.....	316
20.4	Ogiltigt förvärv .....	318
<b>21</b>	<b>Överklagande av beslut om förköpsrätt .....</b>	<b>323</b>
21.1	Inledning.....	323
21.2	Vilka beslut i ett förköpsärende ska kunna överklagas? .....	323
21.2.1	Förutsättningar för att ett beslut ska vara överklagbart .....	323
21.2.2	Beslut att om att inleda en utredning .....	324
21.2.3	Slutligt beslut om förköp .....	324
21.2.4	Övriga beslut av stat eller kommun i förköpsärenden.....	325
21.2.5	Överklaganden av beslut som har koppling till förköpsrätten men fattas av andra myndigheter .....	325
21.3	Överklagande av beslut om statlig förköpsrätt .....	326
21.3.1	Inledning .....	326
21.3.2	Förvaltningsrättsligt överklagande .....	327
21.3.3	Regeringsprövning.....	328
21.3.4	I vilken ordning ska beslut om utövande av statlig förköpsrätt överklagas? .....	332
21.3.5	Vem kan begära regeringsprövning? .....	333
21.4	Överklagande av beslut om kommunalt förköp .....	334
21.4.1	Inledning .....	334
21.4.2	Tillståndsprövning enligt den tidigare gällande förköpslagen.....	334
21.4.3	Laglighetsprövning av vissa kommunala beslut... ..	336
21.4.4	Gränsdragningen mellan förvaltningsrättsligt överklagande och laglighetsprövning .....	339
21.4.5	I vilken ordning ska beslut om utövande av kommunal förköpsrätt prövas? .....	340



21.4.6	Förvaltningsrättsligt överklagande eller laglighetsprövning? .....	343
21.4.7	Vem ska kunna överklaga ett beslut? .....	345
<b>22</b>	<b>Personuppgiftsbehandling och sekretess.....</b>	<b>347</b>
22.1	Inledning .....	347
22.2	Personuppgiftsbehandling .....	348
22.2.1	Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen ..	348
22.2.2	Behandling av särskilt känsliga personuppgifter .....	350
22.2.3	Personuppgiftsbehandlingen i ett förköpsärende .....	351
22.2.4	Personuppgiftsbehandlingen i Lantmäteriets inskrivningsärenden .....	352
22.3	Sekretess.....	352
22.3.1	Sekretess mellan myndigheter .....	352
22.3.2	Sekretess hos beslutsmyndigheten och kommunen.....	355
<b>23</b>	<b>Följdändringar i angränsande lagstiftning.....</b>	<b>357</b>
23.1	Jordabalken .....	357
23.2	Jordförvärvslagen.....	359
23.3	Lagen om vissa bulvanförhållanden.....	360
<b>24</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>363</b>
24.1	Ikraftträdande .....	363
24.1.1	Förslaget till statlig förköpslag.....	363
24.1.2	Förslaget till kommunal förköpslag.....	364
24.1.3	Förslaget att överlåtelse av fastigheter ska kunna ske elektroniskt.....	366
24.2	Övergångsbestämmelser .....	367
24.3	Uppföljning och utvärdering av effekterna av utredningens förslag.....	367

<b>25</b>	<b>Konsekvensanalys.....</b>	<b>369</b>
25.1	Inledning.....	369
25.2	Konsekvenser av förslaget att överlåtelser av fastigheter ska kunna ske elektroniskt .....	370
25.2.1	En bedömning av antal fastighetsöverlåtelser som påverkas av utredningens förslag .....	370
25.2.2	Konsekvenser för överlåtelser av fast egendom...	371
25.2.3	Finansiering.....	372
25.2.4	Aktörer som berörs av förslaget om elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom.....	372
25.2.5	Ekonomiska konsekvenser av förslaget om elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom .....	378
25.3	Konsekvenser av förslaget om en statlig förköpslag.....	382
25.3.1	Antal fastighetsaffärer som påverkas av statlig förköpslag.....	382
25.3.2	Konsekvenser i allmänhet gällande störningar vid fastighetstransaktioner.....	383
25.3.3	Konsekvenser för det militära och civila försvaret .....	385
25.3.4	Finansiering.....	385
25.3.5	Aktörer som berörs av en statlig förköpslag .....	386
25.3.6	Ekonomiska konsekvenser av en statlig förköpslag .....	394
25.4	Konsekvenser av förslaget om en kommunal förköpslag ...	398
25.4.1	Antal fastighetsaffärer som påverkas av en kommunal förköpslag .....	398
25.4.2	Konsekvenser i allmänhet gällande störningar vid fastighetstransaktioner .....	399
25.4.3	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.....	400
25.4.4	Finansiering.....	401
25.4.5	Ekonomiska konsekvenser av en kommunal förköpslag .....	406

<b>26</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>411</b>
26.1	Förslaget till statlig förköpslag .....	411
26.2	Förslaget till kommunal förköpslag .....	427
26.3	Förslaget till lag om ändring i jordabalken .....	442
26.4	Övriga förslag .....	445
	<b>Särskilt yttrande.....</b>	<b>447</b>
 <b>Bilagor</b>		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:48.....	453
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:67.....	465
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2024:9 .....	475

# Sammanfattning

## Utredningsuppdraget

Utredningsuppdraget har i huvudsak bestått av två delar. Den första delen har varit att föreslå de ändringar och anpassningar som krävs för att överlåtelser av fast egendom ska kunna ske elektroniskt. Köp, byte och gåva av fast egendom regleras i jordabalken. Enligt dagens reglering i jordabalken krävs att vissa formkrav är uppfyllda för att köp, byte eller gåva av en fastighet anses vara giltigt. Ett sådant formkrav är att köp, byte och gåva ska undertecknas med penna på papper. I uppdraget har det ingått att se över formkraven vid överlåtelse av fast egendom och modernisera dessa för att de ska fungera även vid överlåtelser som sker elektroniskt. Det innefattar både att föreslå de författningsändringar som krävs för att möjliggöra överlåtelser av fast egendom med användning av elektroniska överlåtelsehandlingar, samt elektronisk ansökan i alla inskrivningsärenden.

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

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

## **Överlåtelse av fastigheter ska kunna ske elektroniskt**

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

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

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

## Den tidigare förköpslagen och erfarenheter från Finland

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

## Staten och kommunerna som aktörer på fastighetsmarknaden

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

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

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

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

## **Förköpsrätt av fastigheter för det militära försvaret**

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

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

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

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

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

## **Förköpsrätt av fastigheter för det civila försvaret**

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

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

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

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



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

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

## **Förköpsrätt av fastigheter för att motverka organiserad brottslighet**

### **Vad är organiserad brottslighet?**

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

### **Det behövs fler verktyg för att motverka organisera brottslighet**

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

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

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

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

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

## **Förvärv som ska omfattas av och undantas från förköpsrätt**

### **Förvärv där staten och kommunen har förköpsrätt**

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

### **Undantag från förköpsrätten**

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

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

## Beslutsmyndighet

### Länsstyrelsen är beslutsmyndighet

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

### Fortifikationsverket verkställer beslut om förköp

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

### Vilket kommunalt organ beslutar om förköp?

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

### Prioriteringsordning vid förköpsrätt

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

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

## **Närmare om förfarandet**

### **Förvärvaren ska anmäla ett förvärv av fast egendom**

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

### **Prövningen ska göras i två steg**

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

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

### **Motivering av beslut att utöva förköp**

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

### **Fullbordande av ett förköp**

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

### **Ersättning till följd av utövande av förköpsrätt**

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

### **Jämkning av avtalsvillkor**

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

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

### **Undantagande av lös egendom**

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

### **Mål i allmän domstol med anknytning till förköpsbeslut**

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

### **Följder vid överträdelser**

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

## Överklagande

### Vilka beslut ska kunna överklagas och av vem?

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

### Överklagande av statens utövande av förköpsrätt

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

### Överklagande av kommunens utövande av förköpsrätt

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

## Personuppgiftsbehandling och sekretess

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



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

## **Ikraftträdande**

Utredningen föreslår att de nya regelverken, dvs. att överlåtelse av fast egendom ska kunna ske elektroniskt, samt statlig och kommunal förköpslag, ska träda i kraft den 1 juli 2026. Det bedöms inte finnas behov av övergångsbestämmelser gällande de lagändringar som föreslås. De föreslagna ändringarna av att överlåtelse av fast egendom ska kunna ske elektroniskt, samt statlig och kommunal förköpslag, ska inte tillämpas på förvärv före ikraftträdandet.

## **Konsekvenser**

### **Konsekvenser av utredningens förslag att överlåtelse av fast egendom ska få ske elektroniskt**

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

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

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

### **Konsekvenser av utredningens förslag till statlig förköpsrätt**

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

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

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

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

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

### **Konsekvenser av utredningens förslag till kommunal förköpsrätt**

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

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

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

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



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till statlig förköpslag

Härigenom föreskrivs följande.

### Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Statlig förköpsrätt får utövas för att förvärva egendom för det militära eller civila försvaret.

2 § Förköpsrätt enligt 1 § gäller överlåtelse

1. genom köp, byte eller gåva av fast egendom enligt 4 kap. jordabalken,

2. genom överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen (1970:988),

3. av aktier i privat aktiebolag och andelar i handelsbolag eller förening som äger fast egendom, om förvärvaren genom förvärvet får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen, eller

4. vid exekutiv försäljning av fast egendom enligt utsökningsbalken (1981:774)

Med fast egendom jämställs tomträtt i denna lag.

### Beslutsmyndighet

3 § Den myndighet som regeringen bestämmer är beslutsmyndighet enligt denna lag.

## Anmälnings- och upplysningskyldighet

**4 §** Den som förvärvar egendom vilken enligt 2 § omfattas av förköpsrätt ska anmäla det till beslutsmyndigheten.

Anmälan ska ske senast en månad efter överlåtelsen. Vid överlåtelser enligt fastighetsbildningslagen ska anmälan göras i anslutning till ansökan om fastighetsbildning.

Den som överlåter egendom som enligt denna lag ska anmälas ska upplysa den som förvärvar egendomen om dennes anmälningskyldighet.

**5 §** Om en överlåtelse inte anmäls trots att det finns en sådan skyldighet enligt denna lag får beslutsmyndigheten senast inom 25 arbetsdagar, räknat från den dag då myndigheten fick kännedom om överlåtelsen, upprätta ett underlag för utredning av frågan om förköp.

Om beslutsmyndigheten inte fattar beslut inom den tidsfrist som anges i det första stycket förfaller rätten att upprätta underlag för utredning.

## Förutsättningar för utövande av förköpsrätt och tidsfrister

**6 §** Beslutsmyndigheten ska senast inom 25 arbetsdagar besluta om att lämna ärendet utan åtgärd eller att inleda en utredning av frågan om förköp. Tidsfristen ska räknas från dagen då fullständig anmälan enligt 4 § kom in.

Om beslutsmyndigheten inte fattar beslut inom den tidsfrist som anges i det första stycket förfaller förköpsrätten.

**7 §** Beslutsmyndigheten ska inom tre månader från sitt beslut att inleda en utredning enligt 5 eller 6 §§ besluta om att utöva eller avstå från att utöva förköpsrätt.

Om det finns särskilda skäl får beslutsmyndigheten meddela beslut enligt första stycket inom sex månader.

Om beslutsmyndigheten inte fattar beslut inom den tidsfrist som anges i det första stycket eller en förlängd tidsfrist enligt andra stycket förfaller förköpsrätten.

## Beslutsmyndighetens befogenheter

8 § Överlåtaren och förvärvaren ska på begäran av beslutsmyndigheten tillhandahålla uppgifter eller handlingar som myndigheten behöver för utredning av frågan om förköp.

9 § Beslutsmyndigheten får förelägga överlåtaren eller förvärvaren att tillhandahålla uppgifter eller handlingar som myndigheten behöver för utredning av frågan om förköp.

Ett föreläggande får förenas med sanktionsavgift.

## Informationsutbyte och samverkan

10 § Beslutsmyndigheten får i samband med handläggning av ett förköpsärende begära information från kommuner, regioner och statliga myndigheter.

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

11 § Beslutsmyndigheten ska vid sin utredning enligt denna lag samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

## Administrativa sanktionsavgifter

12 § Beslutsmyndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av den som

1. inte har gjort en anmälan till beslutsmyndigheten trots att en anmälningsskyldighet har förelegat enligt 4 §,
2. har lämnat oriktiga uppgifter i samband med sin anmälan enligt 4 § eller vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet enligt 8 §, eller
3. inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 8 §.

## Förköpets fullbordande och innebörd

13 § Ett förköp är fullbordat när beslut om utövande av förköp har vunnit laga kraft.



Om lagfart enligt 20 kap. jordabalken krävs ska beslutsmyndigheten anmäla det lagakraftvunna beslutet för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

**14 §** Vid fullbordat förköp anses egendomen ha övergått från överlåtaren till staten vid tidpunkten för den ursprungliga överlåtelsen.

Vid förköp förvärvar staten egendomen från överlåtaren på de villkor som avtalats mellan överlåtaren och förvärvaren.

**15 §** Överlåtaren eller förvärvaren ska till beslutsmyndigheten överlämna handlingar angående egendomen som är av betydelse för ägaren av egendomen.

### **Jämkning och undantagande av lös egendom**

**16 §** Avtalsvillkor som beslutsmyndigheten varken hade eller borde haft kännedom om när förköpsrätten utövades får endast göras gällande mot beslutsmyndigheten om särskilda skäl föreligger.

**17 §** Avtalsvillkor får jämkas om det är skäligt med hänsyn till åtagandets art.

Väcks inte talan om jämkning inom en månad räknat från det att förköpet fullbordades eller den senare dag då myndigheten fick kännedom om avtalsvillkoret förfaller rätten till jämkning.

**18 §** Den part till vars förmån jämkning sker ska ersätta motparten för dennes förlust på grund av jämkning av avtalsvillkor.

**19 §** Lös egendom som ingår i förvärvet får undantas från förköpet på yrkande av överlåtaren, förvärvaren eller beslutsmyndigheten om egendomen utan olägenhet kan skiljas från den fasta egendomen och undantagandet inte motverkar syftet med lagen.

Väcks inte talan om undantagande inom en månad räknat från det att förköpet fullbordades förfaller rätten att undanta lös egendom.

**20 §** Undantas lös egendom ska överlåtaren behålla egendomen eller förvärvaren betala så mycket av köpeskillingen som motsvarar den egendom som undantagits.

## Ersättning

**21 §** Staten ska ersätta förvärvaren för vad denna enligt åtagande i köpehandling fullgjort före förköpets fullbordande och för nödvändig kostnad i samband med förvärvet.

Staten ska ersätta förvärvaren för nödvändig kostnad som lagts ner på egendomen utöver vad som skäligen motsvarar värdet av den avkastning som förvärvaren erhållit.

**22 §** Om förvärvaren har orsakat skada på egendomen eller annars föranlett att den minskat i värde har staten rätt till ersättning för detta om det med hänsyn till omständigheterna anses skäligt.

## Föreskrifter om verkställighet

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

## Överklagande

**24 §** Beslut om utövande av förköpsrätt enligt 7 § får överklagas till regeringen.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

**25 §** Tvist om fråga som avses i 12–21 §§ prövas av allmän domstol i den ort där den fasta egendomen är belägen. Ligger egendomen under flera domstolar prövas tvisten av den rätt under vilken huvuddelen av egendomen är belägen.

I mål enligt första stycket ska staten svara för sina egna och motpartens kostnader i underrätten, om inte annat föranleds av 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken. Om staten har fullföljt talan till högre rätt svarar staten, med tillämpning av 18 kap. rättegångsbalken, för sina egna kostnader och motpartens kostnader om inte annat föranleds av 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken.

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

## 1.2 Förslag till kommunal förköpslag

Härigenom föreskrivs följande.

### Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Kommunalt förköpsrätt får utövas för att förvärva fast egendom för att motverka organiserad brottslighet.

2 § Förköpsrätt enligt 1 § gäller överlåtelse

1. genom köp, byte eller gåva av fast egendom enligt 4 kap. jordabalken,

2. genom överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen (1970:988),

3. av aktier i privat aktiebolag och andelar i handelsbolag eller förening som äger fast egendom, om förvärvaren genom förvärvet får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen, eller

4. vid exekutiv försäljning av fast egendom enligt utsökningsbalken (1981:774)

Med fast egendom jämställs tomträtt i denna lag.

3 § Förköpsrätt får utövas om sådan egendom som avses i 2 § helt eller delvis är belägen inom kommunen.

Om egendomen ligger i två eller flera kommuner får den kommun inom vars område den största delen av egendomens sammanlagda areal ligger utöva förköpsrätt.

4 § Förköpsrätt föreligger inte om

1. staten är förvärvare eller överlåtare,

2. region är förvärvare, eller

3. staten har beslutat att utöva förköpsrätt enligt 7 § statlig förköpslag.

### Anmälnings- och upplysningsskyldighet

5 § Den som förvärvar egendom vilken enligt 2 § omfattas av förköpsrätt ska anmäla det till kommunen där den fasta egendomen är belägen.

Anmälan ska ske senast en månad efter överlåtelsen. Vid överlåtelser enligt fastighetsbildningslagen ska anmälan göras i anslutning till ansökan om fastighetsbildning.

Den som överlåter egendom som enligt denna lag ska anmälas ska upplysa den som förvärvar egendomen om dennes anmälningsskyldighet.

**6 §** Om en överlåtelse inte anmäls trots att det finns en sådan skyldighet enligt denna lag får kommunen senast inom 25 arbetsdagar, räknat från den dag då kommunen fick kännedom om överlåtelsen, upprätta ett underlag för utredning av frågan om förköp.

Om kommunen inte fattar beslut inom den tidsfrist som anges i det första stycket förfaller rätten att upprätta underlag för utredning.

### **Förutsättningar för utövande av förköpsrätt och tidsfrister**

**7 §** Kommunen ska senast inom 25 arbetsdagar besluta om att lämna ärendet utan åtgärd eller att inleda en utredning av frågan om förköp. Tidsfristen ska räknas från dagen då fullständig anmälan enligt 4 § kom in.

Om kommunen inte fattar beslut inom den tidsfrist som anges i det första stycket förfaller förköpsrätten.

**8 §** Kommunen ska inom tre månader från sitt beslut att inleda en utredning enligt 5 eller 6 §§ besluta om att utöva eller avstå från att utöva förköpsrätt.

Om det finns särskilda skäl får kommunen meddela beslut enligt första stycket inom sex månader.

Om kommunen inte fattar beslut inom den tidsfrist som anges i det första stycket eller en förlängd tidsfrist enligt andra stycket förfaller förköpsrätten.

### **Beslutsmyndighetens befogenheter**

**9 §** Överlåtaren och förvärvaren ska på begäran av kommunen tillhandahålla uppgifter eller handlingar som kommunen behöver för utredning av frågan om förköp.

10 § Kommunen får förelägga överlåtaren eller förvärvaren att tillhandahålla uppgifter eller handlingar som kommunen behöver för utredning av frågan om förköp.

Ett föreläggande får förenas med sanktionsavgift.

### **Informationsutbyte och samverkan**

11 § Kommunen får i samband med handläggning av ett förköpsärende begära information från kommuner, regioner och statliga myndigheter.

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

12 § Kommunen ska vid sin utredning enligt denna lag samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

### **Administrativa sanktionsavgifter**

13 § Beslutsmyndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av den som

1. inte har gjort en anmälan till beslutsmyndigheten trots att en anmälningsskyldighet har förelegat enligt 4 §,
2. har lämnat oriktiga uppgifter i samband med sin anmälan enligt 4 § eller vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet enligt 8 §, eller
3. inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 8 §.

### **Förköpets fullbordande och innebörd**

14 § Ett förköp är fullbordat när beslut om utövande av förköp har vunnit laga kraft.

Om lagfart enligt 20 kap. jordabalken krävs ska kommunen anmäla det lagakraftvunna beslutet för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

15 § Vid fullbordat förköp anses egendomen ha övergått från överlåtaren till kommunen vid tidpunkten för den överlåtelsen.

Vid förköp förvärvar kommunen egendomen från överlåtaren på de villkor som avtalats mellan överlåtaren och förvärvaren.

**16 §** Överlåtaren eller förvärvaren ska till kommunen överlämna handlingar angående egendomen som är av betydelse för ägaren av egendomen.

### **Jämkning och undantagande av lös egendom**

**17 §** Avtalsvillkor som kommunen varken hade eller borde haft kännedom om när förköpsrätten utövades får endast göras gällande mot kommunen om särskilda skäl föreligger.

**18 §** Avtalsvillkor får jämkas om det är skäligt med hänsyn till åtagandets art.

Väcks inte talan om jämkning inom en månad räknat från det att förköpet fullbordades eller den senare dag då kommunen fick kännedom om avtalsvillkoret förfaller rätten till jämkning.

**19 §** Den part till vars förmån jämkning sker ska ersätta motparten för dennes förlust på grund av jämkning av avtalsvillkor.

**20 §** Lös egendom som ingår i förvärvet får undantas från förköpet på yrkande av överlåtaren, förvärvaren eller kommunen om egendomen utan olägenhet kan skiljas från den fasta egendomen och undantagandet inte motverkar syftet med lagen.

Väcks inte talan om undantagande inom en månad räknat från det att förköpet fullbordades förfaller rätten att undanta lös egendom.

**21 §** Undantas lös egendom ska överlåtaren behålla egendomen eller förvärvaren betala så mycket av köpeskillingen som motsvarar den egendom som undantagits.

### **Ersättning**

**22 §** Kommunen ska ersätta förvärvaren för vad denna enligt åtagande i köpehandling fullgjort före förköpets fullbordande och för nödvändig kostnad i samband med förvärvet.

Kommunen ska ersätta förvärvaren för nödvändig kostnad som lagts ner på egendomen utöver vad som skäligen motsvarar värdet av den avkastning som förvärvaren erhållit.

**23 §** Om förvärvaren har orsakat skada på egendomen eller annars föranlett att den minskat i värde har kommunen rätt till ersättning för detta om det med hänsyn till omständigheterna anses skäligt.

### Föreskrifter om verkställighet

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

### Överklagande

**25 §** Beslut om utövande av förköpsrätt enligt 8 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

**26 §** Tvist om fråga som avses i 13–22 §§ och prövas av allmän domstol i den ort där den fasta egendomen är belägen. Ligger egendomen under flera domstolar prövas tvisten av den rätt under vilken huvuddelen av egendomen är belägen.

I mål enligt första stycket ska kommunen svara för sina egna och motpartens kostnader i underrätten, om inte annat föranleds av 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken. Om kommunen har fullföljt talan till högre rätt svarar kommunen, med tillämpning av 18 kap. rättegångsbalken, för sina egna kostnader och motpartens kostnader om inte annat föranleds av 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken.

---

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

2. Lagen ska inte tillämpas på överlåtelse före ikraftträdandet.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 1 §, 18 kap. 8 §, 19 kap. 10 §, 19 kap. 11 a §, 20 kap. 7 § och 22 kap. 3 § jordabalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 4 kap.

##### 1 §

Köp av fast egendom *slutes* genom upprättande av köpehandling som underskrives av säljaren och köparen. Handlingen *skall* innehålla en uppgift om köpeskilling och förklaring av säljaren att egendomen överlåtes på köparen. Köpes utom fast egendom även annat mot en gemensam köpeskilling, är det tillräckligt att köpehandlingen innehåller en uppgift om gemensam köpeskilling.

Om säljaren och köparen vid sidan av köpehandlingen har träffat överenskommelse om annan köpeskilling än den som anges i köpehandlingen, är den överenskommelsen ogiltig. Mellan säljaren och köparen gäller i stället den köpeskilling som anges i köpehandlingen. Denna köpeskilling får dock jämkas om det med hänsyn till köpehandlingens innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt är oskäligt att den köpeskillingen *skall* vara bindande.

Köp av fast egendom *sluts* genom upprättande av köpehandling som underskrives *eller på annat sätt signeras* av säljaren och köparen. Handlingen *ska* innehålla en uppgift om köpeskilling och förklaring av säljaren att egendomen överlåtes på köparen. Köpes utom fast egendom även annat mot en gemensam köpeskilling, är det tillräckligt att köpehandlingen innehåller en uppgift om gemensam köpeskilling.

Om säljaren och köparen vid sidan av köpehandlingen har träffat överenskommelse om annan köpeskilling än den som anges i köpehandlingen, är den överenskommelsen ogiltig. Mellan säljaren och köparen gäller i stället den köpeskilling som anges i köpehandlingen. Denna köpeskilling får dock jämkas om det med hänsyn till köpehandlingens innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt är oskäligt att den köpeskillingen *ska* vara bindande.



*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur en elektronisk handling ska vara beskaffad samt vad som i övrigt ska gälla om det tekniska förfarandet vid upprättande, verifiering och validering av innehåll i och utställande av det elektroniska dokumentet.*

Dock är förvärv, som har gjorts enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt eller lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället, giltiga även om föreskrifterna i första stycket inte har iakttagits.

## 18 kap.

### 8 §

Sedan ett ärende om anteckning enligt 19 kap. 29 § första stycket, 20 kap. 14 § eller 21 kap. 4 § denna balk har tagits upp på en inskrivningsdag, får den som därefter har förvärvat egendomen eller någon annan rättighet i denna än panträtt inte till stöd för beståndet av förvärvet eller rätten till ersättning enligt 4 § andra stycket åberopa att han eller hon vid förvärvet varken ägde eller bort äga kännedom om den omständighet som antecknats.

Sedan ett ärende om anteckning enligt 19 kap. 29 § första stycket, 20 kap. 14 § eller 21 kap. 4 § *eller 12 § statlig förköpslag eller 13 § kommunal förköpslag* denna balk har tagits upp på en inskrivningsdag, får den som därefter har förvärvat egendomen eller någon annan rättighet i denna än panträtt inte till stöd för beståndet av förvärvet eller rätten till ersättning enligt 4 § andra stycket åberopa att han eller hon vid förvärvet varken ägde eller bort äga kännedom om den omständighet som antecknats.

Bestämmelserna i 6 kap. 7 § tredje stycket och 7 a § gäller också vid bedömningen av om vid förvärv av panträtt god tro föreligger i fråga om en omständighet som avses med anteckning enligt första stycket.

## 19 kap.

### 10 §

Den som vill ansöka om inskrivning enligt 20–24 kap. *skall* göra detta i pappersform. Regeringen eller den myndighet

Den som vill ansöka om inskrivning enligt 20–24 kap. *ska* göra detta i pappersform *eller digitalt*. Regeringen eller den

som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en ansökan om inskrivning får ges in i form av ett elektroniskt dokument.

Med ett elektroniskt dokument avses en upptagning som har gjorts med hjälp av automatiserad behandling och vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande, enligt vad som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Sökanden skall ge in de handlingar som åberopas till stöd för ansökan.

myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en ansökan om inskrivning får ges in i form av ett elektroniskt dokument.

Med ett elektroniskt dokument avses en upptagning som har gjorts med hjälp av automatiserad behandling och vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande, enligt vad som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Sökanden *ska* ge in de handlingar som åberopas till stöd för ansökan.

## 19 kap.

### 11 a §

Om en ansökan om inskrivning ges in i form av ett elektroniskt dokument, får en fångeshandling eller annan handling som avses i 20 kap. 6 § 1, 21 kap. 2 § första stycket § eller 23 kap. 2 § första stycket 1 eller en handling som avses i 7 kap. 5 § fjärde stycket äktenskapsbalken eller 23 § andra stycket sambolagen (2003:376) ges in elektroniskt enligt föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela.

Om en fångeshandling eller annan handling som avses i första stycket ges in elektroniskt, ska den elektroniska handling-

Om en ansökan om inskrivning *görs digitalt*, får en fångeshandling eller annan handling som avses i 20 kap. 6 § 1, 21 kap. 2 § första stycket eller 23 kap. 2 § första stycket 1 eller en handling som avses i 7 kap. 5 § fjärde stycket äktenskapsbalken eller 23 § andra stycket sambolagen (2003:376) ges in enligt föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela.

ens överensstämmelse med originalet vara bestyrkt enligt föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela.

## 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 be-

1. vid köp, byte eller gåva överlåtarens underskrift på fångeshandlingen inte är styrkt av två vittnen och *köpehandlingen inte har upprättats elektroniskt* eller 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 be-

roende 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 bo-utredningsman 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.

roende 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 bo-utredningsman 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 omfattas av statlig eller kommunal förköpsrätt och är beroende av att förköp inte utövas eller vid utövande av förköp att detta inte är fullbordat,*

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

14. 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.

## 22 kap.

## 3 §

Ansökan om inteckning ska avslås, om

1. föreskrifterna i 2 § inte iakttagits,  
 2. på grund av särskild föreskrift eller enligt anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel inteckning inte får beviljas i fastigheten,

3. inskrivning av tomträtt i fastigheten är beviljad eller sökt,

4. fastigheten frångått sökanden på grund av exekutiv försäljning eller genom expropriation eller liknande tvångsförvärv,

5. sökanden är i konkurs eller försätts i konkurs den dag då inteckningen söks samt fastigheten hör till konkursboet, *eller*

5. sökanden är i konkurs eller försätts i konkurs den dag då inteckningen söks samt fastigheten hör till konkursboet,

6. en del av fastigheten har utmätts eller tagits i anspråk genom betalningssäkring eller fastigheten eller en del av fastigheten har belagts med kvarstad eller tagits i förvar och ett ärende angående anteckning om åtgärden har tagits upp senast på den inskrivningsdag då inteckningen sökts, om inte ansöknings har medgetts av Kronofogdemyndigheten.

6. en del av fastigheten har utmätts eller tagits i anspråk genom betalningssäkring eller fastigheten eller en del av fastigheten har belagts med kvarstad eller tagits i förvar och ett ärende angående anteckning om åtgärden har tagits upp senast på den inskrivningsdag då inteckningen sökts, om inte ansöknings har medgetts av Kronofogdemyndigheten, *eller*

*7. ärende angående anteckning om att stat eller kommun beslutat att utöva förköpsrätt i fråga om egendomen upptagits på inskrivningsdag.*

Har ärende angående lagfart för sökanden uppskjutits till senare inskrivningsdag, ska behandlingen av ansökan om inteckning uppskjutas till samma dag.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

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

Häri genom föreskrivs att 3 § och 10 § jordförvärvslagen (1979:230) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §

Lagen gäller inte

1. om egendomen förvärvas från staten genom, länsstyrelsen eller Statens jordbruksverk,

2. om staten förvärvar egendomen genom någon annan myndighet än statens affärsdrivande verk,

3. om en kommun förvärvar egendomen från staten,

4. om egendomen förvärvas av en kreditinsättning som enligt lag eller reglemente eller bolagsordning som regeringen har fastställt, är skyldig att avyttra,

5. om förvärvaren är gift med överlåtaren och inte heller förvärvaren eller, när makar förvärvar gemensamt, någon av den är överlåtarens avkomling, allt under förutsättning att överlåtaren inte är skyldig att avyttra egendomen enligt 13 §,

6. om egendomen enligt detaljplan eller områdesbestämmelser är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk,

7. om förvärvet omfattar ett område som är avsett för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk, eller

8. om en andel i en fastighet förvärvas av någon som redan äger en andel i fastigheten som hör till samma taxeringsenhet och förvärvaren inte är skyldig att avyttra sistnämnda andel enligt 13 §.

2. om staten förvärvar egendomen genom någon annan myndighet än statens affärsdrivande verk *eller utövar förköpsrätt enligt statlig förköpslag,*

3. om en kommun förvärvar egendomen från staten *eller utövar förköpsrätt enligt kommunal förköpslag,*

## 10 §

Förvärvstillstånd ska sökas inom tre månader från det att förvärvet skedde, om inte frågan om förvärvstillstånd enligt 10 kap. 3 § andra stycket fastighetsbildningslagen (1970:988) ska underställas tillståndsmyndigheten av lantmäterimyndigheten.

Fråga om förvärvstillstånd får inte prövas förrän förvärvet skett utom i fall som avses i 2 § 2 eller 3. Tillstånd att förvärva egendom på offentlig auktion enligt 15 § lämnas före auktionen.

Fråga om förvärvstillstånd får inte prövas förrän förvärvet skett utom i fall som avses i 2 § 2 eller 3. *Ansökan om förvärv som skett genom köp, byte eller gåva får inte heller prövas eller på grund av återkallelse avskrivnas innan det avgjorts om förköp enligt statlig förköpslag eller kommunal förköpslag ska utövas, om det inte är uppenbart att förköpsrätt inte kommer att utövas.* Tillstånd att förvärva egendom på offentlig auktion enligt 15 § lämnas före auktionen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

## 1.5 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 §

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), *statlig förköpslag eller kommunal förköpslag*.

Med 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 §

De myndigheter som prövar frågor om tillstånd enligt jordförvärvslagen (1979:230) ska underätta *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) *eller utövande av förköp enligt statlig förköpslag eller kommun som prövar fråga om utövande av förköp kommunal förköpslag* ska underätta *Åklagarmyndigheten*, om det skäligen kan antas att det föreligger ett bulvanförhållande som rör jordförvärvslagen, *statlig förköpslag eller kommunal förköpslag*.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.



## 1.6 Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 2 § äktenskapsbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 16 kap.

#### 2 §

Ansökan om registrering görs hos Skatteverket.

Till ansökan ska fogas den handling som ska registreras. Begärs registrering av en gåva som inte har skett skriftligen, ska uppgift om gåvan lämnas i en handling som har undertecknats av båda makarna.

Ansökan om registrering görs hos Skatteverket.

Till ansökan ska fogas den handling som ska registreras. Begärs registrering av en gåva som inte har skett skriftligen, ska uppgift om gåvan lämnas i en handling som har undertecknats av båda makarna. *Registrering av gåva av fast egendom får göras med elektroniskt upprättad och signerad handling.*

Beträffande anmälan om bodelning finns bestämmelser i 9 kap. 1 § andra stycket.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

## 1.7 Förslag till förordning med ändring i inskrivningsförordning (2000:309)

Häriigenom föreskrivs att 2 § inskrivningsförordningen (2000:309) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

I följande inskrivningsärenden får en ansökan ges in i form av ett elektroniskt dokument:

1. lagfart enligt 20 kap. 1 § och lagfartssammanträde enligt 20 kap. 10 § jordabalken,

2. inskrivning eller andra åtgärder avseende tomträtt enligt 21 kap. jordabalken,

3. in-teckning enligt 22 kap. 2 § jordabalken,

4. in-teckningsåtgärder enligt 22 kap. 7–11 §§ jordabalken, om in-teckningen motsvaras av ett datapantbrev,

5. anteckning om innehav och borttagande av sådan anteckning enligt 22 kap. 12 § jordabalken, och

6. inskrivning eller andra åtgärder avseende annan nyttjanderätt än tomträtt samt avseende servitut och rätt till elektrisk kraft enligt 23 kap. jordabalken.

I ärenden där en ansökan ges in elektroniskt får även en handling som avses i 20 kap. 6 § 1, 21 kap. 2 § första stycket 1 och 23 kap. 2 § första stycket 1 jordabalken samt 7 kap. 5 § fjärde

I ärenden där ansökan görs digitalt får även en handling som avses i 20 kap. 6 § 1, 21 kap. 2 § första stycket 1 och 23 kap. 2 § första stycket 1 jordabalken samt 7 kap. 5 § fjärde stycket äkten-

stycket äktenskapsbalken och 23 § andra stycket sambolagen (2003:376) ges in elektroniskt, om den elektroniska handlingen överensstämmer med originalet.

I ärenden om anteckning och borttagande av anteckning enligt 19 kap. 29 och 30 §§ jordabalken får anmälan eller annan handling som ska ligga till grund för åtgärden ges in i form av ett elektroniskt dokument.

skapsbalken och 23 § andra stycket sambolagen (2003:376) ges in elektroniskt, *enligt föreskrifter som Lantmäteriet får meddela*.

I ärenden om anteckning och borttagande av anteckning enligt 19 kap. 29 och 30 §§ jordabalken får anmälan eller annan handling som ska ligga till grund för åtgärden ges in i form av ett elektroniskt dokument.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

## 2 Utredningens uppdrag och genomförande

### 2.1 Utredningens uppdrag

I utredningens uppdrag ingick inledningsvis 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). Det övergripande syftet med lagen skulle vara att underlätta för kommuner att föra en mer aktiv och långsiktig markpolitik. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2023:67) ändrades utredningens uppdrag. De ursprungliga förköpsgrunderna upphävdes och utredningen gavs i uppdrag att

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

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2024:9) förlängdes utredningstiden till den 1 juni 2024.

Kommittédirektiv och tilläggsdirektiven återges i sin helhet i bilaga 1, 2 och 3.

## 2.2 Utredningsarbetet

### 2.2.1 Sammanträden med expert- och sakkunniggruppen

Utredningsarbetet inleddes i september 2022. Utredningssekretariatet har fram till den 31 mars 2024 varit bemannad av två personer. Sekretariatet har biträttats av en expert- och sakkunniggrupp med representanter från närmast berörda departement, myndigheter, kommuner och organisationer. Med hänsyn till den ändrade inriktningen av utredningens uppdrag har gruppens sammansättning förändrats, men dess antal har uppgått till cirka 20 personer under hela utredningstiden.

Utredningens arbete har i huvudsak bedrivits genom sammanträden med förordnande experter och sakkunniga. Under dessa sammanträden har utkast till betänkandet diskuterats och synpunkter i sakfrågor har inhämtats. Vidare har experter och sakkunniga deltagit i fördjupningsmöten i mindre grupper med olika teman, exempelvis digitalisering av överlåtelsehandlingar och de tre olika förköpsgrunderna. Experter och sakkunniga har också bistått utredningen på andra sätt, bl.a. genom att läsa förslag till utkast och delta i enskilda möten.

### 2.2.2 Material som legat till grund för utredningen

Utredningen har tagit del av en variation av material inom ramen för vad som utgör etablerade rättskällor, för att beskriva gällande rätt. Förarbetena till den senast gällande svenska förköpslagen har t.ex. varit ett viktigt material för utredningens arbete. Annat material är andra utredningars betänkanden, propositioner samt myndighets- och forskningsrapporter, liksom rättspraxis.

### 2.2.3 Studieresa och intervjuer med företrädare i Finland

Utredningen har genom sekretariatet genomfört en studieresa till Finland och haft sammanträde med företrädare från Miljöministeriet, Kommunalförbundet och Helsingfors kommun. Syftet med besöket har i huvudsak varit att få kunskap om hur de frågor som omfattas av kommitténs uppdrag regleras och hanteras i Finland.

### 2.2.4 Samråd med myndigheter

Utredningen har genom sekretariatet haft kontakter med myndigheter och organisationer med verksamhet som bedöms vara av intresse för utredningens uppdrag. Sekretariatet har bl.a. haft löpande kontakt med Lantmäteriet, som t.ex. har redogjort för dess inskrivningsverksamhet samt tekniska lösningar i fråga om digitalisering av fastighetsöverlåtelser som sedan även kan ligga till grund för förköpsförfarandet. Tillsammans med Lantmäteriet har även möte hållits med Myndigheten för digital förvaltning (DIGG). Sekretariatet har också haft möte med Fastighetsmäklarinspektionen för att få kunskap om deras verksamhet och tillsyn av fastighetsmäklare. Vidare har sekretariatet haft möte med Brottsförebyggande rådet (Brå) gällande deras verksamhet att följa och kartlägga den organiserade brottsligheten, och om kommunernas uppdrag att arbeta brottsförebyggande.

### 2.2.5 Samverkan med andra utredningar

Parallellt med detta utredningsarbete har det bedrivits utredningar inom andra områden med frågeställningar som på olika sätt angränsar eller överlappar denna utrednings uppdrag. Utredningen har genom sekretariatet följt dessa utredningar. Inom ramen för nu gällande direktiv har sekretariatet även haft underhandskontakter med vissa pågående utredningar och har, som närmare kommer att beskrivas, förhållit sig till dessa vid avgränsningen och utformningen av de förslag som lämnats. De angränsande utredningarna som sekretariatet, utifrån de direktiv som ligger till grund för utredningsarbetet, har haft underhandskontakter med är följande.

- Utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret (Fö 2022:03). Denna utredning ska bl.a. ta ställning till om statlig kontroll bör införas vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret.
- Fastighetsregisterlagsutredningen (Ju 2022:09). Syftet med utredningens uppdrag är att stärka säkerhetsskyddet för registret och skapa en modern reglering för effektiv informationsförsörjning, som bättre tillgodoser samhällets behov av fastighetsinformation.

- Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv (Ju 2022:08). Syftet med utredningens uppdrag är att skydda bostadshyresgäster mot oseriösa överlåtelser av hyresfastigheter och hindra att den svenska fastighetsmarknaden utnyttjas för brottslighet.
- Utredningen om säker och tillgänglig digital identitet (I 2022:04). Syftet med utredningens uppdrag är att lämna förslag på hur staten kan utfärda en e-legitimation på högsta tillitsnivå.

### 2.2.6 Intervjuer med externa aktörer och organisationer

Under utredningen har sekretariatet haft kontakt med ett flertal kommuner, intresseorganisationer och företag. De kommuner som utredningen träffat är Borlänge kommun, Gävle kommun, Karlskrona kommun, Kiruna kommun, Kristianstads kommun, Malmö kommun, Skellefteå kommun och Umeå kommun. Syftet med dessa möten har bl.a. varit att få en ökad förståelse för kommunens arbete med markförvärv och tillämpningen av den tidigare förköpslagen. De intresseorganisationer som utredningssekretariatet har träffat är De små kommunernas samverkan (SmåKom), Tibern, samt Trä- och möbelföretagen. Syftet med dessa möten har varit att få en inblick och förståelse för de frågor som dessa organisationer driver och hur de kan påverkas av utredningens förslag. Vidare har utredningen haft kontakt med flera byggföretag, däribland Einar Mattsson, JM, Peab, Kilenkrysset och Wallenstam. Syftet med dessa möten har varit att få ökad förståelse för hur dessa agerar på fastighetsmarknaden och vilka konsekvenser utredningens förslag kan få för privata företag.

## 2.3 Disposition

Betänkandet består av 26 kapitel, där utredningens författningsförslag redogörs i kapitel 1 med kommentarer i kapitel 26.

Kapitel 3 till 4 innehåller en redogörelse av utredningens förslag om vad som krävs för att möjliggöra överlåtelser av fast egendom med användning av elektroniska överlåtelsehandlingar, samt vad som krävs för att möjliggöra ansökan i inskrivningsärenden med en elektroniskt upprättad handling. Först görs en redogörelse om gällande krav för

giltigt fastighetsförvärv och en allmän beskrivning av fastighetsregistret. Kapitel 4 innehåller en redogörelse av utredningens förslag när det gäller elektroniska överlåtelsehandlingar och elektronisk ansökan i inskrivningsärenden.

Kapitel 5 och 6 innehåller en bakgrund och allmän redogörelse av den senast gällande svenska förköpslagen och de nu gällande finska förköpslagarna.

Kapitel 7 innehåller en redogörelse om staten och kommunerna som aktörer på fastighetsmarknaden. Kapitlet innehåller bl.a. en allmän redogörelse av gällande rätt som är av betydelse för statens och kommunens förvärv av fastigheter, markinnehav och förvaltning. Vidare innehåller kapitlet en redogörelse av gällande rätt och verktyg som staten och kommunen har om ett förvärv av en fastighet inte kan göras på frivillig väg. Dessutom innehåller kapitlet en redogörelse av gällande rätt med avseende på statsstöd, upphandling och egendomsskydd, som generellt påverkar statens och kommunens möjligheter att göra fastighetsförvärv.

Kapitel 8 till 9 innehåller utredningens förslag till en statlig förköpsrätt för det militära och det civila försvaret. Kapitel 8 inleds med en definition av det svenska totalförsvaret, som är uppbyggd av en militär och en civil del. I kapitel 8 görs en redogörelse för en statlig förköpsrätt av fastigheter för det militära försvaret, och i kapitel 9 görs en redogörelse för en statlig förköpsrätt av fastigheter för det civila försvaret.

Kapitel 10 innehåller utredningens förslag till en kommunal förköpsrätt för att motverka organiserad brottslighet. I kapitlet görs en beskrivning av några utmärkande drag för den organiserade brottsligheten. Därefter görs en allmän beskrivning av kommunernas arbete mot organiserad brottslighet, med en kortfattad beskrivning av lagen om kommunernas ansvar för det brottsförebyggande arbetet.

Kapitel 11 till 12 redogör för de fastighetsförvärv som ska omfattas av förköpsrätt och de undantag som ska gälla för statens och kommunens förköpsrätt.

Kapitel 13 till 14 innehåller en redogörelse och förslag över vilken myndighet som utredningen bedömer bör fatta beslut om förköp och vilken myndighet som bör verkställa beslutsmyndighetens beslut om att utöva förköpsrätt. Kapitel 15 innehåller utredningens bedömning av vilket kommunalt organ som fattar beslut gällande den kommunala förköpsrätten.



I kapitel 16 beskrivs de behov av som finns när det gäller företräde av statliga intressen och prioriteringsordning av kommunal förköpsrätt.

Kapitel 17 beskriver förfarandet vid ett statligt och kommunalt utövande av förköp. För att beslutsmyndigheten och kommunen ska kunna bedöma om ett förvärv är av intresse för totalförsvaret eller om en fastighet behövs för att motverka organiserad brottslighet behöver myndigheten och kommunen få kännedom om att ett förvärv av en fastighet är på gång att genomföras. I kapitlet beskrivs processen kring anmälan av ett förvärv.

Kapitel 18 innehåller en redogörelse över beslut om förköp. Staten och kommunen ska enligt utredningens förslag genomföra granskning av förvärv i två steg, inom i lagen beskrivna tidsfrister. I kapitlet beskrivs också motiveringsskyldigheten för staten och kommunen vid utövande av förköpsrätt, som utgår från bestämmelserna i förvaltningslagen.

Kapitel 19 redogör för innebörden av ett förköp. Det som utredningen avser med innebörden av ett förköp är när ett förköp ska anses vara fullbordat, vilka möjligheter den enskilde har att jämka avtalsvillkor, ersättning, samt viss möjlighet att undanta lös egendom.

Kapitel 20 innehåller utredningens överväganden i frågor kring överträdelser av förvärvarens och överlåtarens skyldigheter att anmäla förvärv till staten och kommunen, där fastigheten är belägen.

Kapitel 21 redogör för den enskildes möjlighet att få sin rätt prövad i ett överklagande. Först görs en bedömning över vilka beslut som ska kunna överklagas och av vem. Därefter vilken instans som bör gälla för statens respektive kommunens utövande av förköpsrätt.

I Kapitel 22 görs en beskrivning av personuppgiftsbehandling och sekretess, som är relevant vid statens och kommunens utövande av förköpsrätt. Kapitel 23 innehåller utredningens förslag till ändringar i angränsande lagstiftning, och kapitel 24 innehåller utredningens förslag när de föreslagna lagändringarna bör träda i kraft.

Kapitel 25 innehåller en konsekvensanalys av utredningens förslag, som är att möjliggöra för elektroniska överlåtelsehandlingar vid köp, byte och gåva av fast egendom, samt statlig och kommunal förköpslag. I kapitlet beskrivs vilka allmänna regelkrav som finns på konsekvensbeskrivningar, kraven på konsekvensbeskrivningen som gäller särskilt för utredningen som följer av kommittédirektivet, problembilden och vad som kan uppnås genom utredningens förslag, alternativa lös-

ningar och vilka effekter som följer om inte utredningens förslag genomförs. Slutligen beskrivs de aktörer som påverkas av utredningens förslag, samt utredningens kostnadsmässiga och andra konsekvenser för de aktörer som berörs. De konsekvenser som inte redovisas i detta kapitel bedöms vara av ringa betydelse.

## 2.4 Utgångspunkter och avgränsningar

Utredningens uppdrag har varit omfattande, vilket har inneburit att det har varit nödvändigt att tolka uppdraget tämligen strikt.

Det har i uppdraget ingått att föreslå en reglering för att överlåtelse av fastigheter ska kunna ske elektroniskt, men också att föreslå förköpsrätt inom såväl totalförsvaret som att motverka organiserad brottslighet. Dessutom ska förköpsrätterna gälla både på statlig och kommunal nivå. De frågor som utredningen har haft att utreda berör således skilda sakområden och departement. Utredningen har mot denna bakgrund disponerat betänkandet för att förslagen, så långt som möjligt, ska kunna hanteras var för sig.

I uppdraget har det inte ingått att överväga eller lämna förslag till ett sanktionssystem kopplat till förköpslagarna, men denna aspekt berörs ändå kortfattat i betänkandet. Det har heller inte ingått att överväga eller föreslå skatterättsliga lösningar i delar där förköpsförfarandet skulle kunna medföra skatterättsliga effekter.

Det svenska totalförsvaret, särskilt det civila försvaret, är inne i en organisatorisk förändringsprocess. I uppdraget har det inte ingått att föreslå en särskild organisation för det civila försvaret eller förändring av olika myndigheters ansvarsområde för det civila försvaret. Uppdraget har inte omfattat att se över effekterna av förköp i ljuset av ett medlemskap i North Atlantic Treaty Organization (Nato).

En viktig utgångspunkt för utredningens arbete har också varit att det parallellt med denna utredning har bedrivits arbete i andra utredningar som gäller överlåtelse av fastigheter av väsentlig betydelse för totalförsvaret, särskilt utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret (Fö 2022:03). Uppdraget har inte omfattat att lösa frågor kring organisation mellan eller ansvarsfördelning gällande andra typer av kontrollsystem.

Efter att utredningens direktiv beslutades har regeringen även gett Lantmäteriet i uppdrag att föreslå en digital infrastruktur för upprättande av elektroniska handlingar i samband med överlåtelse av fast egendom. Utredningen har förhållit sig till Lantmäteriets uppdrag att möjliggöra fler elektroniska handlingar på fastighetsrättens område.<sup>1</sup>

## 2.5 Vissa definitioner

I betänkandet har utredningen valt att använda sig av vissa benämningar som eventuellt kan ha annan innebörd i andra sammanhang. Nedan följer därför klargörande av vissa termer och hur de används i betänkandet.

Köp, byte och gåva enligt 4 kap. jordabalken samt fastighetsbildningsåtgärder enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) och indirekta fastighetsöverlåtelser som enligt förslag i betänkandet ska omfattas av förköpsrätt benämns antingen som förvärv eller överlåtelse.

I förköps-sammanhang benämns den som överlåter sin fastighet genom köp, gåva eller byte enligt 4 kap. jordabalken, fastighetsbildningsåtgärd eller indirekta fastighetsförvärv som överlåtare. I vissa fall benämns denna även som fastighetsägaren. Den som förvärvar en fastighet genom angivna förvärv benämns förvärvare. I sammanhang där exempelvis statens eller kommunens förhållande till förvärvaren, som alltså ingått avtal med överlåtaren, beskrivs kan förvärvaren även benämnas som den ursprungliga förvärvaren.

Den överlåtelse som överlåtaren och förvärvaren har avtalat om benämns i vissa fall det ursprungliga förvärvet eller den ursprungliga överlåtelsen.

Den första köpehandlingen som upprättas i samband med ett förvärv enligt 4 kap. jordabalken benämns antingen den första köpehandlingen eller köpekontrakt. Den andra köpehandlingen som kan upprättas i samband med ett sådant köp benämns antingen den andra köpehandlingen eller köpebrev.

---

<sup>1</sup> Regeringens beslut den 16 november 2023, Uppdrag att möjliggöra fler elektroniska handlingar på fastighetsrättens område, LI2023/03594.

# 3 Fastighetsförvärv enligt 4 kap. jordabalken och fastighetsregistret

## 3.1 Inledning

Utredningen ska enligt kommittédirektivet dels föreslå de ändringar och anpassningar som krävs för att överlåtelser av fast egendom ska kunna ske digitalt, dels föreslå förköpsrätt vid förvärv av fast egendom för det militära och det civila försvaret och för att motverka organiserad brottslighet. Båda inriktningarna på utredningsuppdraget kräver en övergripande förståelse för vad en fastighet är och hur ett förvärv av en fastighet går till. I detta kapitel görs därför en beskrivning av hur en fastighet definieras och de olika sorters fastighetstransaktioner som är av relevans för utredningen.

En fastighet kan förvärvas på olika sätt, t.ex. genom köp, byte eller gåva enligt 4 kap. jordabalken. Kännetecknande är då att förvärvet är frivilligt. Förutom att fastighetsförvärv kan ske genom köp, byte och gåva enligt 4 kap. jordabalken kan frivilligt förvärv även ske på andra sätt, t.ex. genom fastighetsbildning eller indirekta fastighetsförvärv. Beskrivningar av dessa förvärv finns i kapitel 11. Fastighetsförvärv kan även ske genom tvångsåtgärder som bl.a. kan tillämpas av stat eller kommun för att få tillgång till viss mark när ett frivilligt förvärv av någon anledning inte kan komma till stånd. Beskrivningar av vilka tvångsåtgärder som kan tillämpas och hur dessa tvångsförvärv går till finns i kapitel 7.

I samband med ett fastighetsförvärv är det ofta fler parter än enbart överlåtare och förvärvare som är delaktiga i eller ansvariga för delar av förvärvsprocessen. I vissa fall krävs t.ex. att s.k. förvärvstillstånd söks inom viss tid för att förvärvet ska vara giltigt. Som huvudregel krävs också att en lagfartsansökan ges in till Lantmäteriet för inskrivning av

vem som är lagfaren ägare till en fastighet. I detta kapitel följer till sist en beskrivning av fastighetsregistret och dess olika delar. I fastighetsregistret visas vem som är inskriven som lagfaren ägare till fastigheter, men det framgår även andra uppgifter kopplade till fastigheter av detta register.

### 3.2 Vad är en fastighet och vad ingår i ett fastighetsförvärv?

Enligt jordabalken är fast egendom jord, dvs. mark och vatten. Marken är i sin tur indelad i fastigheter, vilka kan avgränsas horisontellt eller både horisontellt och vertikalt.<sup>1</sup> Av fastighetsregistret framgår hur Sveriges fastigheter är indelade.

Till en fastighet hör s.k. fastighetstillbehör och dessa ingår i ett eventuellt förvärv av fastigheten. Fastighetstillbehör kan t.ex. vara byggnader, stängsel, vissa ledningar och anläggningar som förts upp på fastigheten för stadigvarande bruk.<sup>2</sup> Det finns också tillbehör till byggnader i form av fast inredning och annat som den aktuella byggnaden har blivit försedd med för stadigvarande bruk. Exempel på vad som kan utgöra byggnadstillbehör är hiss, ledstänger, braskamin, ledning för vatten och civilförsvarsmateriel.<sup>3</sup> Även byggnadstillbehör ingår i ett fastighetsförvärv om inte annat har avtalats. Lös egendom, dvs. annat än fastighetstillbehör och byggnadstillbehör, ingår inte i ett förvärv om parterna inte har avtalat att det ska ingå. Exempel på lös egendom är bohag, fordon och maskiner.

Ett fastighetsförvärv innebär vanligtvis större investeringar, vilka ofta kan ske genom lånefinansiering, och ett fastighetsägande har generellt sett lång varaktighet. Fastighetsmarknaden som sådan utmärker sig från en generell marknad bl.a. genom att varje objekt är unikt och lägesbestämt samt att utbudet endast består av en begränsad del av fastighetsbeståndet i Sverige. Vad som avses med fastighetsmarknad kan i en snäv tolkning avse köp och försäljning av fastigheter men begreppet kan vidgas till att avse överlåtelseformer som t.ex. arv, gåva och byte. Fastighetsmarknaden kan även inkludera indirekta fastighets-

---

<sup>1</sup> 1 kap. 1 § jordabalken.

<sup>2</sup> 2 kap. 1 § jordabalken.

<sup>3</sup> 2 kap. 2 § jordabalken.

överlåtelse genom överlåtelse en juridisk person som äger fast egendom, t.ex. ett fastighetsbolag.<sup>4</sup>

Överlåtelseprocessen i samband med fastighetsförvärv är många gånger successiv och den kan ibland sträcka sig flera år från beslutet om överlåtelse till fullföljd av överlåtelsen. Vid en sådan process kan många parter vara inblandade, däribland en rad olika rådgivare och experter som t.ex. mäklare, besiktningspersoner, värderare, advokater, revisorer, bankpersonal och kreditprövare. En överlåtelse är även föremål för samhällskontroll, t.ex. genom att formkrav för köpehandling och lagfartskrav kan aktualiseras vid ett förvärv.<sup>5</sup> Därutöver kan ett fastighetsförvärv få olika skatterättsliga konsekvenser. Vilka skatterättsliga konsekvenser förvärvet innebär beror bl.a. på om säljaren är en fysisk eller juridisk person och vilken typ av överlåtelse som skett.

### 3.3 Fastighetsförvärv enligt 4 kap. jordabalken

#### 3.3.1 Krav för giltigt fastighetsförvärv

När det gäller förvärv av fast egendom genom köp enligt 4 kap. jordabalken finns vissa lagstadgade formkrav som ska vara uppfyllda för att förvärvet ska vara giltigt. Även i fråga om fastighetsförvärv som sker genom byte gäller reglerna om köp i tillämpliga delar.<sup>6</sup> Förvärv genom gåva har motsvarande tillämpning i vissa delar, t.ex. gällande upprättande av handling.<sup>7</sup>

Krav som ska vara uppfyllda för att ett förvärv ska vara giltigt finns t.ex. gällande köpehandlingens utformning. Vidare finns vissa krav gällande den efterföljande lagfartsansökan som registreras i fastighetsregistret. I vissa fall krävs även beviljat förvärvstillstånd för att lagfart ska kunna beviljas. Förvärvstillståndsförfarandet beskrivs i längre ner i detta kapitel.

---

<sup>4</sup> Institutet för värdering av fastigheter och samhällsbyggarna, Fastighetsnomenklatur – Fastighetsekonomi och fastighetsrätt, fjortonde upplagan, s. 223 ff.

<sup>5</sup> Institutet för värdering av fastigheter och samhällsbyggarna, Fastighetsnomenklatur – Fastighetsekonomi och fastighetsrätt, fjortonde upplagan, s. 224.

<sup>6</sup> Se 4 kap. 28 § jordabalken, där det framgår att 4 kap. 1–27 §§ gäller i tillämpliga delar i fråga om byte.

<sup>7</sup> Se 4 kap. 29 § jordabalken, där det framgår att 4 kap. 1–3 §§ och 7–9 §§ äger motsvarande tillämpning i fråga om gåva.

### 3.3.2 Formkrav på köpehandlingen

Vid överlåtelse av fast egendom finns vissa formkrav i 4 kap. jordabalken gällande köpehandlingens utformning som måste vara uppfyllda för att köpet ska vara giltigt.<sup>8</sup> Enligt de formkrav som uppställs för fastighetsöverlåtelse ska en skriftlig köpehandling upprättas och undertecknas av säljaren och köparen.<sup>9</sup> Den första köpehandlingen kallas ofta köpekontrakt, även om handlingen inte benämns så i jordabalken. Köpekontraktet ska innehålla uppgift om säljare och köpare, en överlåtelseförklaring och uppgift om köpeskillingen. Det ska också framgå vilken fastighet som berörs, vilket vanligen sker genom att fastighetsbeteckningen anges. Formkravet omfattar inte säljarens och köparens alla villkor rörande köpet men i 4 kap. 3 § jordabalken anges vissa villkor, t.ex. sådana som rör förvärvets fullbordan eller bestånd, som måste tas med i köpehandlingen om de ska vara giltiga.<sup>10</sup> Andra villkor än de som anges i 4 kap. jordabalken kan därmed vara muntliga eller finnas i ett annat dokument. En konsekvens av att det uppställs formkrav för fastighetsöverlåtelse är att en eventuell fullmakt också måste vara skriftlig.<sup>11</sup>

Bundenhet till ett köp enligt 4 kap. jordabalken inträder när både säljare och köpare har skrivit under den första köpehandlingen i enlighet med de formkrav som uppställs i jordabalken och handlingen har utgivits.<sup>12</sup> I dagsläget kan ett fastighetsförvärv enligt 4 kap. jordabalken inte ske genom att köpehandlingarna undertecknas genom en digital signering, utan handlingarna undertecknas med penna på papper. Det går dock att i vissa fall upprätta handlingar elektroniskt. I de flesta fall undertecknas köpehandlingen av parterna vid ett och samma tillfälle, men det förekommer att den undertecknas av parterna vid olika tillfällen. För att parterna i den senare situationen ska anses vara bundna av avtalet krävs att den som undertecknat köpehandlingen sist utger handlingen till motparten, dvs. gör rättshandlingen känd för motparten. En köpehandling anses också ha getts ut när den lämnats till motpartens ombud. En handling kan också anses vara utgiven när den lämnas till en oberoende person som motparten kan hämta upplysning

<sup>8</sup> Vad som avses med fast egendom framgår av 1 kap. jordabalken.

<sup>9</sup> I dagsläget går det inte att signera köpehandlingar via BankID eller annan elektronisk signering.

<sup>10</sup> 4 kap. 3 § jordabalken.

<sup>11</sup> Grauers, Fastighetsköp, tjugooandra upplagan, s. 30. Jfr här även reglering gällande fullmakter i avtalslagen.

<sup>12</sup> 4 kap. 1 § jordabalken. I sammanhanget kan det noteras att parterna kan ha avtalat att avtalet kan annulleras i ett senare skede.

om att köpet är fullbordat från, t.ex. mäklare eller inskrivningsmyndighet.<sup>13</sup> Genom köpekontraktets upprättande är t.ex. köparen, beroende på vad som avtalats, behörig att förfoga över fastigheten rättsligt. I samband med att den första köpehandlingen upprättas betalas vanligtvis en handpenning.

Ofta görs köpet beroende av att köpeskilling erläggs. Ett sådant villkor ska tas upp i köpehandlingen för att vinna giltighet. Betalningen sker vanligtvis i samband med tillträdet. När betalning har erlagts upprättas i regel också en andra handling, s.k. köpebrev, vilken även den ska uppfylla formkraven.<sup>14</sup> När köpebrevet har upprättats kan köpet inte längre hävas, under förutsättning att det inte finns en återgångsklausul i köpebrevet. Det kan i sammanhanget nämnas att det inte finns något krav på att två köpehandlingar ska upprättas men i praktiken används det nästan alltid.<sup>15</sup> När tillträdet har skett övertar köparen de rättigheter och skyldigheter som är kopplade till fastigheten. De formkrav som uppställs gällande köpehandlingar gäller även vid fastighetsförvärv genom byte och gåva.

Bakgrunden till att dessa formkrav finns gällande fastighetsförvärv är tanken att fast egendom historiskt sett har utgjort ett särskilt viktigt förmögenhetsobjekt. Den fasta egendomen är inte längre av samma dominerande ekonomiska betydelse i dagens samhälle, men det har fortfarande ansetts finnas behov av formkrav för fastighetsöverlåtelser även om det har poängterats att kraven inte bör utformas på ett sådant sätt att fastighetsomsättningen onödigt tyngs. I förarbetena anges att syfte med formkraven bl.a. är att ägandeövergången ska bli helt klarlagd, vilket har betydelse inte bara för säljare och köpare utan även för tredje man, och att formkraven får den verkan att en överlåtelse sker efter moget övervägande. Vidare ger kraven klarhet gällande avtalets tillkomst och villkorens utformning. Formkraven hänger även samman med lagfartskravet, vilket i sin tur ger överlåtelsen publicitet.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Se t.ex. NJA 2000 s. 747 I och II samt NJA 2012 s. 1095.

<sup>14</sup> 4 kap. 5 § jordabalken.

<sup>15</sup> Grauers, Fastighetsköp, tjugoandra upplagan, s. 37 f.

<sup>16</sup> Prop. 1970:20 del B 1 s. 122 f.



### 3.3.3 Tambur

Vid en fastighetsöverlåtelse träffas ofta säljaren och köparen på mäklarens kontor, där parterna undertecknar likvidavräkning som visar hur mycket pengar som ska överföras till vem. Mäklaren förmedlar därefter likvidavräkningen till köparens bank, som kontaktar säljarens bank för att få uppgift om eventuella lån som ska lösas. Köparens bank för sedan över pengar och löser säljarens eventuella lån.

UC AB<sup>17</sup> har på uppdrag av 8 bolånebanker, i tätt samarbete med mäklarorganisationerna, utvecklat en tjänst för informationsutbyte mellan bank och mäklare. Tjänsten är en plattform för elektronisk administration av överlåtelse och tillträden. Tjänsten heter Tambur. När UC blev uppköpta av finska Enento Group beslutade sig uppdragsbankerna för att köpa loss Tambur för att fortsatt ansvara för drift och vidareutveckling av tjänsten. Det skapade ett behov av ett eget techbolag för utvecklingen. Bolaget gavs namnet Tibern. Tibern tog över drift och utveckling av tjänsten Tambur år 2023. Tjänsten är tillgänglig för alla licenserade mäklare, mäklarassistenter, liksom alla banker som förmedlar bolån. De är anslutna till tjänsten via licens från Tibern. Det innebär att privatpersoner inte kan använda sig av tjänsten. Tjänsten fungerar genom att mäklaren startar ett tillträdesärende i Tambur och bjuder in säljaren och köparens bank. Information inför tillträdet i form av kunddata, objektsinformation, köpeskillning, pantsättning, belåning, lösenkostnader, kundkonton för likvider och tillträdesdag kommuniceras elektroniskt mellan mäklaren, säljarens och köparens bank.<sup>18</sup>

## 3.4 Lagfartskrav

Den som har förvärvat en fastighet är som huvudregel skyldig att ansöka om lagfart på fastigheten hos Lantmäteriet.<sup>19</sup> En lagfart är en formell registrering i fastighetsregistrets inskrivningsdel.<sup>20</sup> Lagfarten är en registrering i fastighetsregistret över vem som är ägare till en fastig-

---

<sup>17</sup> UC är en av Sveriges ledande leverantörer av digitala företags- och konsumentinformations-tjänster.

<sup>18</sup> <https://www.tambur.se/welcome/>.

<sup>19</sup> 19 kap. 3 § och 20 kap. 1 § jordabalken. I detta sammanhang kan det noteras att eftersom indirekta fastighetsförvärv endast innebär att bolaget som äger fastigheten byter ägare omfattas inte sådana förvärv av lagfartskravet.

<sup>20</sup> 19 kap. 1 § jordabalken.

het. Genom att förvärvaren registreras som ägare blir denne behörig att söka och beviljas in-teckning i fastigheten samtidigt som överlåtaren förlorar denna behörighet.<sup>21</sup>

En ansökan om lagfart ska enligt huvudregeln göras inom tre månader från det att förvärvshandlingen upprättades och kan göras antingen i pappersform eller elektroniskt. Om lagfartsansökan görs i pappersform ska fångeshandlingen ges in i original. Vid elektronisk ansökan lämnas fångeshandlingen endast in elektroniskt och handlingen ska då vara bestyrkt.<sup>22</sup> Söks inte lagfart inom den föreskrivna tiden får inskrivningsmyndigheten vid vite förelägga förvärvaren att fullgöra lagfartsskyldigheten.<sup>23</sup>

När en lagfartsansökan har kommit in kontrollerar Lantmäteriet att köpehandlingarna uppfyller de formella kraven i 4 kap jordabalken.<sup>24</sup> Till skillnad från de formkrav som gäller för själva överlåtelsehandlingen ska säljarens namnteckning vara bevittnad vid lagfartsansökan.<sup>25</sup> Om förutsättningarna för inskrivning i inskrivningsdelen är uppfyllda antecknas den nya ägaren till fastigheten i fastighetsregistret. Som bevis på att lagfarten har beviljats utfärdas en underrättelse om beslutet.<sup>26</sup>

I vissa fall kan en lagfartsansökan innehålla brister som innebär att ansökan inte kan beviljas.<sup>27</sup> Lantmäteriet kan då t.ex. fatta beslut om att ansökan ska förklaras vilande i väntan på att ansökan kompletteras. Så kan vara fallet om namnteckningen på köpehandlingens inte är bevittnad eller förvärvet avser del av fastighet och är beroende av fastighetsbildning.<sup>28</sup> När eventuell brist har avhjälpats fattar Lantmäteriet beslut gällande lagfartsansökan och full lagfart beviljas.

Vid åtgärder, så som vilandeförklaring, tar Lantmäteriet ut en expediti-  
onsavgift, som i dag uppgår till 825 kronor.<sup>29</sup>

---

<sup>21</sup> 22 kap. 1 och 2 §§ jordabalken.

<sup>22</sup> 2 § inskrivningsförrordningen (2000:309), 19 kap. 10 och 11 a §§ samt 20 kap. 2 § jordabalken.

<sup>23</sup> 20 kap. 3 § jordabalken.

<sup>24</sup> 20 kap. 6 § jordabalken.

<sup>25</sup> Se 20 kap. 7–8 §§ jordabalken och lagen (1946:805) med särskilda bestämmelser angående vittne vid vissa rättshandlingar.

<sup>26</sup> Jfr 19 kap. 20 § jordabalken.

<sup>27</sup> Se 20 kap. 6 § jordabalken.

<sup>28</sup> 20 kap. 7 § jordabalken.

<sup>29</sup> 21 § inskrivningsförrordningen (2000:309) och bilagan till förordningen.

### 3.5 Förvärvstillståndskrav vid vissa förvärv av lantbruksegendom

Ett förvärv av en lantbruksegendom genom t.ex. köp eller byte enligt 4 kap. jordabalken kräver i vissa fall att köparen ansöker om och beviljas ett förvärvstillstånd innan lagfart kan beviljas. Med lantbruksegendom menas i detta fall fast egendom som är taxerad som lantbruksenhet.<sup>30</sup> Även förvärv genom fastighetsreglering eller klyvning enligt fastighetsbildningslagen kan kräva tillstånd,<sup>31</sup> men jordförvärvslagen är t.ex. inte tillämplig om en kommun förvärvar egendom av staten eller om egendomen enligt detaljplan eller områdesbestämmelser är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk.<sup>32</sup>

Reglering gällande förvärvstillstånd finns i jordförvärvslagen (1979:230). Förvärvstillstånd krävs exempelvis om förvärvet avser egendom i glesbygd. Med glesbygd menas stora sammanhängande områden med gles bebyggelse och långa avstånd till sysselsättning eller service om det är av regionalpolitisk betydelse att sysselsättning eller bosättning inom områdena främjas.<sup>33</sup> I jordförvärvsförordningen (2005:522) finns en detaljerad förteckning över kommuner eller delar av kommuner som räknas som glesbygd. Som exempel kan nämnas Norrlands inland samt delar av Dalarna, Värmland och vissa skärgårdsområden. Förvärvstillstånd krävs också i vissa områden med mycket stark ägosplittring, s.k. omarronderingsområden, där länsstyrelsen har fastställt en plan för rationalisering av ägandestrukturen.<sup>34</sup> Av jordförvärvsförordningen framgår även vilka kommuner eller delar av kommuner som räknas som omarronderingsområden. Dalarnas och Värmlands län är exempel på sådana områden.

I fall där förvärvstillstånd krävs ska en tillståndsansökan som huvudregel ges in till länsstyrelsen i det län fastigheten ligger inom tre månader från förvärvet. Ges ansökan inte in inom denna tid eller om köparen vägras tillstånd är fastighetsförvärvet ogiltigt.<sup>35</sup>

En enskild får vägras förvärvstillstånd om egendomen behövs för att främja sysselsättningen eller bosättningen på orten. Detta gäller dock inte om förvärvaren gör sannolikt att han eller hon inom tolv månader

---

<sup>30</sup> 1 § jordförvärvslagen.

<sup>31</sup> 5 kap. 20 § och 11 kap. 9 § fastighetsbildningslagen.

<sup>32</sup> 3 § jordförvärvslagen.

<sup>33</sup> 1 och 4 §§ jordförvärvslagen.

<sup>34</sup> 1 och 4 §§ jordförvärvslagen.

<sup>35</sup> 9 och 11 §§ jordförvärvslagen.

från förvärvet varaktigt kommer att bosätta sig på fastigheten eller att förvärvet varaktigt kommer att främja sysselsättningen på orten. Rörande omarronderingsområden får en enskild vägras tillstånd om förvärvet skulle försvåra genomföring av rationalisering av ägostrukturen.<sup>36</sup> En kommun får inte vägras tillstånd till förvärv som med hänsyn till den framtida utvecklingen till någon del krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande ordning.<sup>37</sup> När den tidigare förköpslagen fortfarande gällde undantogs även egendom som en kommun hade förvärvat genom att utöva sin förköpsrätt.<sup>38</sup>

Länsstyrelsens beslut gällande förvärvstillstånd får överklagas till Jordbruksverket. Jordbruksverkets beslut får i sin tur överklagas till allmän förvaltningsdomstol.<sup>39</sup>

## 3.6 Fastighetsregistret

### 3.6.1 Fastighetsregistrets olika delar

Fastighetsregistret är det officiella registret över hur marken i Sverige är indelad. I fastighetsregistret finns en mängd andra uppgifter om fastigheter, t.ex. vem som är inskriven som lagfaren ägare av fastigheten, fastighetens adress, fastighetstaxering, inteckningar och vilka rättigheter som är kopplade till fastigheten. Lantmäteriet ansvarar för drift och förvaltning av fastighetsregistret.<sup>40</sup> Den statliga lantmäterimyndigheten är även personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker i fastighetsregistret.<sup>41</sup>

Bestämmelser gällande t.ex. vilka olika delar fastighetsregistret består av och vilka uppgifter respektive del ska innehålla finns i lagen (2000:224) om fastighetsregister (fastighetsregisterlagen). Av fastighetsregisterlagen framgår att den fastighetsanknutna informationen i registret ska vara uppdelad i fem delar. Dessa är en allmän del, inskrivningsdel, adressdel, byggnadsdel och en taxeringsuppgiftsdel.<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> 7 § jordförvärvslagen.

<sup>37</sup> 8 § jordförvärvslagen.

<sup>38</sup> Prop. 2009/20:82 s. 8 och 26.

<sup>39</sup> 17 § jordförvärvslagen.

<sup>40</sup> 2 § fastighetsregisterförordningen.

<sup>41</sup> 5 § fastighetsregisterlagen, se även 6 § samma lag.

<sup>42</sup> Närmare reglering av vad som ska finnas i registrets respektive del framgår av förordningen (2000:308) om fastighetsregister (fastighetsförordningen).

I den allmänna delen redovisas fastigheter och samfälligheter, koordinater, planer, gemensamhetsanläggningar och registerkarta.<sup>43</sup> Exempel på planer som ska redovisas i den allmänna delen är regionplan, översiktsplan och detaljplan.<sup>44</sup> Ärenden om att föra in eller ta bort uppgifter i den allmänna delen handläggs av Lantmäteriet.<sup>45</sup>

Inskrivningsdelen innehåller redovisning av inskrivningsförhållanden och uppgifter från den allmänna delen om registerbeteckning för varje fastighet. Inskrivningsdelen innehåller vidare uppgifter om lagfart, tomträttsinnehav, in-teckningar, anteckningar och äldre förhållanden.<sup>46</sup> Lantmäteriet är inskrivningsmyndighet och handlägger därmed inskrivningsärendena, som behandlas i ett ärenderegister.<sup>47</sup> Vid handläggningen av dessa ärenden gäller förvaltningslagen (2017:900) och 19–24 kap. jordabalken.

I adressdelen anges belägenhetsadress för redovisningsenheten. Vidare anges bl.a. kommunens namn, adressområdets namn och adressplatsens beteckning.<sup>48</sup> När det gäller uppläggande av uppgifter för första gången i adressdelen ska Lantmäteriet göra det utifrån adressförteckning eller annan handling som kommunal myndighet har överlämnat. Lantmäteriet och kommunen har behörighet att därefter lägga in uppgifter, även om kommunens behörighet är begränsad.<sup>49</sup>

Byggnadsdelen innehåller uppgifter om vilka byggnader som finns på fastigheten. Vidare finns uppgifter om byggnadernas belägenhet och ett löpnummer anges för varje byggnad. Kommunen och Lantmäteriet har behörighet att föra in uppgifter i denna del av fastighetsregistret.<sup>50</sup>

I taxeringsdelen redovisas uppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas gällande bl.a. taxeringsvärden avseende förhållandena närmast före det år då uppgiften hålls tillgänglig i fastighetsregistret. Lantmäteriet har behörighet att föra in och ta bort uppgifter i taxeringsdelen.<sup>51</sup>

---

<sup>43</sup> 3 § fastighetsregisterförordningen.

<sup>44</sup> 27 § fastighetsförordningen.

<sup>45</sup> 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

<sup>46</sup> 19 kap. 2 § jordabalken samt 41 och 42 §§ fastighetsregisterförordningen.

<sup>47</sup> 19 kap. 3 och 8 §§ jordabalken samt 43 § fastighetsregisterförordningen.

<sup>48</sup> 56 § fastighetsregisterförordningen.

<sup>49</sup> 57 och 58 §§ fastighetsregisterförordningen.

<sup>50</sup> 61–63 §§ fastighetsregisterförordningen.

<sup>51</sup> 64 och 65 §§ fastighetsregisterförordningen.

### 3.6.2 Utredningen om ett säkert och mer tillgängligt fastighetsregister

Regeringen har tillsatt en utredning om ett säkert och mer tillgängligt fastighetsregister. En särskild utredare ska se över regleringen av fastighetsregistret och föreslå lämpliga förändringar. Syftet med uppdraget är att stärka säkerhetsskyddet för registret och skapa en modern reglering för effektiv informationsförsörjning, som bättre tillgodoser samhällets behov av fastighetsinformation.<sup>52</sup> Utredningen lämnade i januari 2024 sitt slutbetänkande, *Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister*, där det bl.a. föreslås att den nuvarande lag om fastighetsregister ska upphävas och ersättas med två nya lagar, där frågor om behandling av personuppgifter regleras i en egen lag, skild från verksamhetsregleringen kring fastighetsregistret.<sup>53</sup> Lagarna ska enligt förslaget benämnas fastighetsdatalag respektive lag om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Dir. 2022:94.

<sup>53</sup> SOU 2024:7.

<sup>54</sup> SOU 2024:7, s. 32.



## 4 Överlåtelser av fast egendom ska kunna ske digitalt

### 4.1 Inledning

I förgående kapitel redovisades de formkrav som finns för att fastighetsköp enligt 4 kap. jordabalken ska anses vara giltigt. Ett sådant formkrav är t.ex. att fastighetsköp sluts genom upprättande av köpehandling som ska underskrivas av säljaren och köparen, vilket i dagsläget innebär att köpehandlingens finns i fysisk form och att säljare och köpare undertecknar köpehandlingens med penna på papper. I dagens allt mer digitaliserade informationsutbyte skulle elektroniska överlåtelsehandlingar underlätta och påskynda överlåtandet av fast egendom, särskilt när parterna befinner sig på olika orter. Ett elektroniskt förfarande, där köpehandlingar upprättas elektroniskt samt säljaren och köparen skriver under denna elektroniskt, skulle även underlätta vid kontakten med olika inblandade aktörer som mäklare, kreditinstitut och myndigheter. Ett elektroniskt förfarande vid fastighetsöverlåtelser möjliggör helt enkelt en snabbare, effektivare och säkrare hantering av fastighetsköp.<sup>1</sup> Enligt kommittédirektivet ska utredningen lämna förslag på de författningsändringar som krävs för att möjliggöra överlåtelser av fast egendom med användning av elektroniska överlåtelsehandlingar, och bedöma om syftena med formkraven i 4 kap. 1 § jordabalken avseende köp, byte och gåva kan tillgodoses med användning av elektroniska överlåtelsehandlingar och under alla förhållanden lämna förslag på de författningsändringar som krävs för att möjliggöra överlåtelser av fast egendom genom köp, byte och gåva med användning av elektroniska överlåtelsehandlingar.

---

<sup>1</sup> Se bilaga 1 (kommittédirektiv).



## 4.2 Formkraven har utretts tidigare

Huruvida de s.k. formkraven vid överlåtelse av fast egendom genom köp, byte och gåva med stöd av 4 kap. 1 § jordabalken kan tillgodoses med användning av elektroniska överlåtelsehandlingar har utretts flera gånger tidigare. Regeringen beslutade t.ex. den 24 januari 2002 att Regeringskansliet departementsvis skulle se över gällande formkrav i lagar och förordningar samt överväga behoven av förändringar i syfte att undanröja onödiga hinder för elektronisk kommunikation och elektronisk dokument- och ärendehantering.<sup>2</sup> För att samordna arbetet inrättades en arbetsgrupp inom Regeringskansliet, som antog namnet FORMEL-gruppen. Denna grupp gjorde 2003 en översyn av möjligheterna för elektroniska avtal om köp av fast egendom.<sup>3</sup>

Lantmäteriet fick i regleringsbrevet för budgetåret 2018 i uppdrag att på nytt utreda behovet av och förutsättningarna för en övergång till elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom. Lantmäteriets utredning skulle enligt regleringsbrevet särskilt utformas för att kunna utgöra underlag för en statlig utredning, och därför bl.a. innehålla en analys av behovet av ändrad lagstiftning samt juridiska konsekvenser och följdverkningar av en sådan ändring. En fråga som särskilt skulle belysas var hur en övergång förhöll sig till de grundläggande formkraven för överlåtelse av fast egendom. Lantmäteriet skulle också beakta samhällsekonomiska vinster och konsekvenser för offentliga och privata aktörer. Vidare skulle vikten av att elektroniska överlåtelsehandlingar kan ske på ett tekniskt säkert sätt särskilt beaktas. Lantmäteriet skulle också inom sin utredning studera de erfarenheter av elektroniska fastighetsöverlåtelse som vunnits i andra länder, i första hand de nordiska och baltiska grannländerna.<sup>4</sup>

Denna utredning tar sin utgångspunkt i dessa två utredningar för att bedöma om syftena med formkraven i 4 kap. 1 § jordabalken avseende köp, byte och gåva kan tillgodoses med användning av elektroniska överlåtelsehandlingar. Det har inom en rad områden skett förändring både när det gäller teknik- och lagutveckling sedan de tidigare utredningarna presenterade sina slutsatser och förslag.

---

<sup>2</sup> Ju2002/462.

<sup>3</sup> Ju 2002:D.

<sup>4</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelse i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 7.

### 4.3 Elektronisk köpehandling

Enligt kommittédirektivet ska utredningen lämna förslag på de författningsändringar som krävs för att möjliggöra överlåtelse av fast egendom med användning av elektroniska överlåtelsehandlingar. Möjligheten att använda en elektronisk köpehandling ska inte ersätta den nu gällande ordningen för överlåtelse av fast egendom, nämligen upprättandet av en handling i pappersform. Möjligheten till elektronisk köpehandling ska i stället vara ett komplement till pappershandlingen.

Det finns flera olika typer av elektroniska handlingar. De kan upprättas i olika format och tekniskt struktureras på en mängd olika sätt. Ett vanligt format är PDF. I utredningens uppdrag ligger att föreslå en teknikneutral lösning avseende elektronisk köpehandling. Av det skälet lämnas inget förslag om vilken sorts elektronisk handling som ska användas. Riktmärket för vilka sorters handlingar som kan tillåtas är att handlingen kan äkthets säkras.

Det finns en mängd olika sätt att säkra innehållet i en handling. Det är vanligt att det med en elektronisk handling följer s.k. metadata, dvs. data om data eller information om information, som förklarar hur handlingen är uppbyggd och vilken process som använts så att man i efterhand kan förstå vad som skett och på vilket sätt.

I en elektronisk miljö bygger all informationsbehandling på kopiering av digitala data och nya exemplar blir normalt identiska med sina förlagor. Om en elektroniskt underskriven handling kopieras så att alla data överförs utan ändring uppstår flera ”original”. I elektronisk miljö är ett original således inte knutet till en unik fysisk bärare på det sätt som text och underskrift är knutna till ett pappersark.

Det som gör att det ändå går att tala om original i en digital miljö är att innehållet, genom att det säkras elektroniskt med t.ex. en underskrift, kan äkthets säkras. Även om handlingen finns i flera exemplar går det att säkerställa att handlingen är den ursprungliga och att innehållet är äkta och inte manipulerat. För en pappershandling kan det vara viktigt att säkerställa att den första upprättade handlingen inte försvinner. I en digital miljö är det viktigt att säkerställa den ursprungliga handlingens äkthet.

Angående utformningen av den bestämmelse i 4 kap. 1 § jordabalken där formkravet avseende överlåtelse av fast egendom kommer till uttryck så används formuleringen upprättande av köpehandling. Utredningen bedömer att den formuleringen inte behöver ändras

eftersom den språkligt sett rymmer både en traditionell handling av papper och en elektronisk handling.

#### 4.4 Elektronisk underskrift vid överlåtelse av fast egendom

**Utredningens förslag:** Dagens formulering av 4 kap. 1 § jordabalken och tillämpning formkraven hindrar elektroniska rutiner. I syfte att möjliggöra för elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom föreslås en ändring av jordabalken. Köp av fast egendom enligt 4 kap. 1 § jordabalken sluts genom att köpehandling upprättas och skrivs under eller på annat sätt signeras av köparen och säljaren.

Det finns få elektroniska underskrifter på kvalificerad nivå på den svenska marknaden. De förslag som lämnas i utredningen om en säker och tillgänglig digital identitet möjliggör för ökad spridning och användning av identitetshandling som kan framställa kvalificerade elektroniska underskrifter. Ikraftträdande av lagändringen bör sammanfalla med att en statlig e-legitimation som möjliggör för kvalificerade elektroniska underskrifter finns på den svenska marknaden, som enligt förslaget är år 2026.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka elektroniska underskrifter eller motsvarande som bör accepteras vid överlåtelse av fast egendom. Den elektroniska underskriften bör minst hålla nivån kvalificerad enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, den s.k. eIDAS-förordningen.

##### 4.4.1 Tidigare utredningar gällande elektronisk underskrift vid upprättande av köpehandlingar

Enligt FORMEL-utredningen är ett hinder mot elektroniska rutiner ett vanligt förekommande formkrav på underskrift. Krav på underskrift kan betecknas med ett antal olika termer och lokutioner, t.ex. underskriven, undertecknad och namnteckning. Ibland komplette-

ras de olika termerna med termen egenhändig. På civilrättens område gäller många rutiner, framför allt avtal, i praktiken att en handling undertecknas. Men det finns inget hinder mot att ingå avtal utan underskrift. Däremot kan det finnas andra skäl att underskrifter används, nämligen att det kan finnas intresse av att arkivera en handling för att använda som bevis vid en eventuell tvist. Utredningens slutsats var att krav på underskrift, namnteckning, undertecknande m.m. inte kan uppfyllas med elektroniska rutiner.<sup>5</sup> Den bedömningen gjordes även specifikt när det gäller formkraven i jordabalken, där ett formkrav är att köpehandlingen underskrives av säljaren och köparen. Det ansågs att bestämmelsen i sig hindrade elektroniska rutiner. Samtidigt gjordes bedömningen att bestämmelsen inte bör ändras. Behovet av en möjlighet att sluta elektroniska avtal om köp av fast egendom var begränsat med hänsyn till den begränsade spridningen av elektroniska signaturer och avsaknaden av kvalificerade elektroniska signaturer.<sup>6</sup>

Lantmäteriets samlade bedömning vid publiceringen av sin slutrapport 2018 var att elektroniska underskrifter bättre tjänar de bakomliggande syftena med ett krav på underskrift vid överlåtelse av fast egendom, som t.ex. att knyta en person till handlingen, än traditionella underskrifter med penna på papper.<sup>7</sup> Det finns dock en mängd olika elektroniska underskrifter, men olika säkerhet och tillförlitlighet. Därför bör det, enligt Lantmäteriet, i samband med en övergång till elektroniska överlåtelsehandlingar finnas krav på vilken typ av elektronisk underskrift som ska användas. Lantmäteriet menar att en kvalificerad elektronisk underskrift bör vara utgångspunkten när det gäller val av underskrift som ska användas vid elektroniska överlåtelsehandlingar. En sådan kvalificerad underskrift uppfyller de krav på säkerhet och tillförlitlighet som krävs för att tillgodose formkraven i jordabalken.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Ds 2003:29, s. 87 ff.

<sup>6</sup> Ds 2003:29, bilaga 2, s. 58.

<sup>7</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelse i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 66 ff.

<sup>8</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelse i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 69 ff.

#### 4.4.2 Dagens elektroniska underskrifter regleras genom eIDAS-förordningen

Det finns tre typer av elektroniska underskrifter: enkel, avancerad och kvalificerad elektronisk underskrift. Samtliga utgör elektroniska underskrifter enligt definitionen i eIDAS-förordningen. Det som skiljer underskrifterna åt är olika krav på säkerhet. De elektroniska underskrifter som är s.k. betrodda tjänster regleras av EU-förordningen eIDAS. En betrodd tjänst kan kortfattat beskrivas som en elektronisk tjänst som antingen skapar, kontrollerar, validerar eller bevarar elektroniska underskrifter.

1. *Enkel elektronisk underskrift* är en underskrift som ofta sker vid varje tillfälle som en användare skriver under ett elektroniskt meddelande. Det kan t.ex. vara när användaren skriver under med sitt namn i ett vanligt e-postmeddelande. Utmärkande för den här typen av enklare elektroniska underskrifter är att det ställs få eller inga säkerhetskrav på dem. Det går inte t.ex. att låsa dokumentets innehåll till underskriften till ett säkert sätt.
2. *Avancerad elektronisk underskrift* är den typen av underskrifter som i dagligt tal hänvisas till vid elektronisk underskrift, som t.ex. BankID eller Freja eID Plus. Det är en underskrift i elektronisk form som med kryptografiska tekniker knyter identiteten på en undertecknare till det undertecknade dokumentet. Detta innebär att det i efterhand går att verifiera vem som skrivit under och vad som har skrivits under. Det finns ingen förteckning över aktörer som tillhandahåller avancerade elektroniska underskrifter.
3. *Kvalificerad elektronisk underskrift* ställer höga krav på säkerhet och tillförlitlighet. En kvalificerad underskrift är en avancerad underskrift med särskilda krav på hur undertecknaren ska kunna identifieras och hur underskriftsnycklar ska användas för att skydda underskriften mot förfalskning. Samtliga krav regleras i eIDAS-förordningen. En kvalificerad elektronisk underskrift är en av flera betrodda tjänster som regleras enligt eIDAS-förordningen. Endast företag som är kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster har rätt att leverera en kvalificerad betrodd tjänst enligt eIDAS-förordningen.

### 4.4.3 Befintliga elektroniska underskrifter på den svenska marknaden

Elektroniska underskrifter används dagligen av många användare av olika syften, antingen som privatperson eller genom arbetet. Det kan handla om att bekräfta ett köp på nätet eller skriva under i en myndighetstjänst, t.ex. en ansökan om studiemedel eller föräldrapenning eller att bara skriva under ett mejl.

Det finns inte någon kartläggning gällande i vilken utsträckning de enklare elektroniska underskrifterna används. Utredningen om betrodda tjänster gjorde dock i betänkandet *Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen* (SOU 2021:9) en kartläggning av användningen av kvalificerade elektroniska underskrifter i Sverige år 2021. Utredningen kunde konstatera att det är en begränsad användning av kvalificerade elektroniska underskrifter, vilket beror på flera olika faktorer.<sup>9</sup> Det första som utredningen konstaterade var att användningen av avancerade elektroniska underskrifter i den offentliga förvaltningen är utbredd, medan användningen av kvalificerade elektroniska underskrifter endast förekom i begränsad omfattning.<sup>10</sup> Utredningen bedömde att tre faktorer bidragit till den begränsade användningen av kvalificerade elektroniska underskrifter. Den första faktorn var att det saknades nationella författningsbestämmelser som kräver eller främjar användning av kvalificerade elektroniska underskrifter. Den andra faktorn var att den offentliga förvaltningen i stort bedömde att kraven som eIDAS-förordningen ställer på avancerade elektroniska underskrifter oftast tillgodosåg deras behov. Den tredje och sista faktorn var det begränsade utbudet och att aktörer inom förvaltningen som övervägt att använda kvalificerade elektroniska underskrifter upplevt svårigheter med att införskaffa dem.<sup>11</sup>

Utredningen om en säker digital identitet kunde i sitt delbetänkande *En säker och statlig e-legitimation* år 2023 konstatera att användningen av kvalificerade elektroniska underskrifter i Sverige inte hade ökat i nämnvärd omfattning sedan Utredningen om betrodda tjänster genomförde sin kartläggning år 2021. Det går emellertid på EU-nivå att se en tydlig utveckling genom att EU-kommissionen i flera lagstiftningsförslag föreslår krav som innebär kvalificerade elektro-

---

<sup>9</sup> SOU 2019:14, s. 336 ff.

<sup>10</sup> SOU 2019:14, s. 145.

<sup>11</sup> SOU 2019:14, s. 145 ff.

niska underskrifter ska användas. I förslaget till revidering av eIDAS-förordningen föreslås även att den s.k. identitetsplånboken ska kunna användas för att skapa kvalificerade elektroniska underskrifter och stämplor.<sup>12</sup>

I Sverige är en elektronisk underskrift i en e-legitimation den vanligaste formen av underskrift. Underskriftsfunktionen ingår då i e-legitimationen. Den som använder en e-legitimation som underskriftslösning behöver ha tillgång till programvara och utrustning som krävs för att skapa underskrifter. Det kan vara en mobil lösning med e-legitimation i mobiltelefonen eller en lösning där e-legitimationen och underskriftsfunktionen finns på ett s.k. smart kort. Gemensamt för den här typen av lösningar är att användaren själv har kontroll över den enhet och de nycklar som skapar den elektroniska underskriften. De vanligaste formerna av denna e-legitimation med e-underskrift bland privatpersoner är exempelvis BankID och Freja eID Plus. De båda tjänsterna kan erbjuda en elektronisk underskrift på avancerad nivå.<sup>13</sup>

Post och Telestyrelsen (PTS) har tillsyn och uppföljning av kvalificerade elektroniska underskrifter i Sverige. PTS har även en lista över kvalificerade tillhandahållare, dvs. tillhandahållare av kvalificerade elektroniska underskrifter. Enligt denna finns det två företag som för närvarande är anmälda som kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster, eller kvalificerade elektroniska underskrifter, i Sverige. Dessa är Sovos (TrustWeaver) AB och ZealiD AB.<sup>14</sup>

#### **4.4.4 Utredningen om en säker digital identitet föreslår även en kvalificerad elektronisk underskrift**

Utredningen om en säker digital identitet föreslår i sitt delbetänkande En säker och statlig e-legitimation att en statlig e-legitimation ska kunna användas för att framställa kvalificerade elektroniska underskrifter. För att en kvalificerad elektronisk underskrift ska kunna skapas krävs ett kvalificerat certifikat och en anordning för skapande av kvalificerade elektroniska underskrifter. Den statliga e-legitimationen ska finnas på en bärare som antingen är certifierad eller kan certifieras som en anordning för skapande av kvalificerade elektroniska

---

<sup>12</sup> SOU 2023:61, s. 140.

<sup>13</sup> <https://www.pts.se/sv/bransch/internet/elektroniska-underskrifter>.

<sup>14</sup> <https://www.pts.se/sv/bransch/internet/betrodda-tjanster>.

underskrifter.<sup>15</sup> Utredningen beskriver tre olika sätta på vilka kvalificerade elektroniska underskrifter kan skapas med en statlig e-legitimation. Dessa är följande.

1. Den statliga e-legitimationen används för identifiering i en kommersiell tjänst för kvalificerade elektroniska underskrifter.
2. Den statliga e-legitimationen är även en anordning för att kunna skapa kvalificerade elektroniska underskrifter.
3. Den statliga e-legitimationen används för att identifiera användare till en fristående kvalificerad statlig underskrifttjänst.

#### 4.4.5 Elektronisk signering vid överlåtelse av fast egendom

##### En lagändring föreslås för att möjliggöra elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom

Enligt 4 kap. 1 § jordabalken sluts köp av fast egendom genom upprättande av köpehandling som underskrivs av säljaren och köparen. I tillämpningen av lagen har detta tolkats som att en handling ska undertecknas med penna på papper.

Enligt FORMEL-utredningens slutsats kan formkrav på underskrift, namnteckning, undertecknande m.m. inte uppfyllas med elektroniska rutiner. Lantmäteriet kom till samma slutsats, dvs. att jordabalkens utformning och tillämpningen av denna innebär att det inte går att tillgodose formkraven med elektroniska underskrifter. Det krävs alltså, enligt FORMEL-utredningens och Lantmäteriets slutsatser, en ändring av jordabalken för att formkravet kring underskrift ska kunna tillgodoses med elektroniska rutiner.

Utredningen delar de tidigare utredningarnas bedömning om att det behövs en mindre ändring i 4 kap. 1 § jordabalken för att möjliggöra för elektroniska underskrifter. Utredningen föreslår därmed att lydelsen i 4 kap. 1 § jordabalken ändras till att köp av fast egendom sluts genom att köpehandling upprättas och skrivs under eller på annat sätt signeras av köparen och säljaren.

Utredningens förslag till justering av 4 kap. 1 § jordabalken tar utgångspunkt från att öppna upp för elektroniska underskrifter vid köp, byte och gåva. Det innebär i praktiken att det traditionella sättet

---

<sup>15</sup> SOU 2023:61 s. 139.



att upprätta handlingar på, med penna på papper, fortfarande kommer vara möjligt att tillämpa. Det kommer också enligt utredningens bedömning, i varje fall under en övergångsperiod, att finnas behov av både elektroniskt och analogt upprättade handlingar vid köp av fast egendom. Skillnaden mellan den nuvarande lydelsen och med utredningens förslag är att det med utredningens förslag även blir tillåtet att upprätta elektroniska handlingar och signera elektroniskt. En annan utgångspunkt för utredningens förslag är att föreslå en teknisk neutral ändring av jordabalken. Det sker en snabb teknikutveckling, vilket medför att framtida behov är svåra att överblicka. Den föreslagna lydelsen syftar till att möjliggöra för olika framtida behov och alternativ. I detta sammanhang kan det noteras att utredningen även har övervägt andra lydelse, däribland att en köpehandling upprättas och skrivs under eller på annat sätt godkänns av köparen och säljaren.

### **Om tillgången till och användningen av kvalificerade elektroniska underskrifter**

Det fanns vid tidpunkten för FORMEL-utredningen inte någon elektronisk signatur på kvalificerad nivå på den svenska marknaden. Det framhölls som ett skäl till att inte föreslå att jordabalken skulle ändras för att möjliggöra för elektroniska underskrifter, att det då helt enkelt inte ansågs finnas några behov av att upprätta den typen av handlingar elektroniskt.

Även vid tidpunkten för Lantmäteriets rapport fanns en begränsad spridning av kvalificerade elektroniska underskrifter. Lantmäteriet föreslog dock att det i lag skulle ställas krav på kvalificerad elektronisk underskrift, och att ett sådant krav skulle bidra till en ökad efterfrågan på sådana underskrifter och därmed också en framväxt av flera kvalificerade elektroniska underskrifter på den svenska marknaden.

Det finns fortfarande i dagen begränsad spridning och användning av kvalificerade elektroniska underskrifter på den svenska marknaden. De flesta aktörer på den svenska marknaden accepterar en underskrift på avancerad nivå, som t.ex. BankID. Utredningen om en säker digital identitet föreslår att statlig e-legitimation ska kunna användas för att framställa kvalificerade elektroniska underskrifter. Med de förslag som lämnas i utredningen om en säker och tillgänglig digital identitet ges de tekniska förutsättningarna att framställa kvalifice-

rade elektroniska underskrifter. Det kommer enligt utredningens bedömning att bidra till att öka spridningen och användningen av kvalificerade elektroniska underskrifter.

Om en statlig e-legitimation införs och om den kan användas för att framställa kvalificerade elektroniska underskrifter har de invändningar som 2003-års FORMEL-utredning lösts. Mot denna bakgrund bedöms de tekniska förutsättningarna finnas för att kunna ändra i 4 kap. 1 § jordabalken vid köp, byte och gåva av fast egendom, till att även acceptera kvalificerade elektroniska underskrifter vid köp, byte och gåva av fast egendom. Utredningens bedömning är att ikraftträdande av lagändringen bör sammanfalla med att en statlig e-legitimation som möjliggör för kvalificerade elektroniska underskrifter finns på den svenska marknaden, som enligt förslaget är år 2026.

### **Vilken typ av elektronisk underskrift bör användas vid överlåtelse av fast egendom?**

En fråga är då om det i lag eller på föreskriftsnivå bör tydliggöras vilken typ av elektronisk underskrift som bör vara tillåten vid överlåtelse av fast egendom med elektroniska överlåtelsehandlingar. Det finns många olika elektroniska underskrifter, och alla underskrifter uppfyller inte kraven på en god säkerhet. Utredningen bedömer att det bör tydliggöras vilken typ av elektronisk underskrift som kan accepteras vid upprättande av elektroniska överlåtelsehandlingar, men att denna reglering inte behöver ske på lagstiftningsnivå. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska därmed få meddela föreskrifter om vilka elektroniska underskrifter som bör accepteras vid överlåtelse av fast egendom. Utvecklingen av elektroniska underskrifter kan förändras med teknikutvecklingen.

Det går att diskutera om den elektroniska underskriften behöver vara på kvalificerad nivå, eller om det räcker om den är på avancerad nivå. Enligt utredningen bör den elektroniska underskriften hålla minst nivån kvalificerad enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, den s.k. eIDAS-förordningen. Ett krav för att gå över till elektroniska rutiner vid köp av fast egendom är att den elektroniska signaturen ska uppfylla de krav som ställs på en kvalificerad elektronisk signatur, i enlighet

med eIDAS-förordningen. Utredningen bedömer inte att en underskrift på nivå avancerad uppfyller de säkerhetskrav som kan ställas för att användas vid överlåtelse av fast egendom. Det bör dock inte regleras i lag vilka krav som ska ställas gällande sådan underskrift.

## 4.5 Elektronisk legitimering vid överlåtelse av fast egendom

**Utredningens bedömning:** Formkraven i 4 kap. 1 § jordabalken avseende köp, byte och gåva kan tillgodoses med användning av elektroniska identitetshandlingar. En elektronisk handling ska skrivas under med en kvalificerad elektronisk underskrift, och en sådan underskrift i sig innebär att den som använder tjänsten blir identifierad.

Dagens tillgång, spridning och användning av elektroniska identitetshandlingar utgör inte hinder mot att gå över till ett elektroniskt förfarande vid köp, byte och gåva av fast egendom.

Det saknas anledning att i lagstiftning kräva en viss typ av elektronisk legitimation för att upprätta elektroniska överlåtelsehandlingar.

### 4.5.1 Tidigare utredningar gällande elektronisk legitimering vid upprättande av köpehandlingar

FORMEL-gruppens utredning (FORMEL-utredningen) kom fram till att det är olika delar av regelverket som hindrar elektroniska rutiner avseende 4 kap. jordabalken. En del av regelverket som normalt anses hindra elektroniska rutiner är krav på presentationshandlingar, t.ex. legitimationshandlingar. Dessa kan vara sådana handlingar som ska styrka en persons identitet, men det kan också vara handlingar som exempelvis ska styrka att en person har rätt att företräda en viss organisation eller liknande.<sup>16</sup> FORMEL-utredningen pekade inte specifikt på att legitimering skulle vara ett hinder för övergång till elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom, men FORMEL-utredningen pekade bl.a. på att det inte fanns tillgång till tillräckligt

<sup>16</sup> Ds 2003:29, s. 97.

kvalificerade signaturer och utredningen föreslog därför inte några ändringar i syfte att möjliggöra för elektroniska rutiner.<sup>17</sup>

Lantmäteriets bedömning var att elektronisk legitimering inte utgjorde ett hinder för övergång till elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom, vare sig när det gällde tillgången till, spridningen av och användningen av elektroniska legitimationer för att styrka en persons identitet. Lantmäteriets bedömning specifikt när det gällde frågan om legitimering var att elektronisk legitimering vid tidpunkten för rapportens publicering var väl beprövad och rättsligt accepterat sätt för att styrka en persons identitet och för att skriva under avtal. Vidare att det saknas anledning att i lagstiftning kräva en viss elektronisk legitimation för en möjlighet att upprätta elektroniska överlåtelsehandlingar.<sup>18</sup> Lantmäteriet menade att en elektronisk handling ska skrivas under med en kvalificerad elektronisk underskrift, och att en sådan underskrift i sig innebär att den som använder tjänsten blir identifierad. Lantmäteriet framhöll att det bör vara upp till den som ska tillhandahålla en e-tjänst för upprättande av elektroniska handlingar att avgöra vilka krav på elektronisk identifikation som ska gälla för den som ska använda tjänsten och att dessa krav inte ska styras i lag.<sup>19</sup>

#### 4.5.2 Dagens e-legitimationer definieras utifrån DIGG:s tillitsramverk och eIDAS-förordningen

Myndigheten för digital förvaltning, DIGG, ska samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. Med offentlig förvaltning avses här bl.a. kommuner och merparten av de statliga myndigheterna.<sup>20</sup>

Dagens svenska e-legitimationer definieras utifrån DIGG:s ramverk för tillitsnivåer. Med tillitsnivå avses grad av säkerhet och tillförlitlighet. DIGG:s ramverk innehåller tillitsnivåerna 2 till 4. Ju högre tillitsnivå en e-legitimation har, desto säkrare är den, både när det gäller teknisk och administrativ säkerhet. För att utfärda en e-legiti

<sup>17</sup> Ds 2003:29, bilaga 2, s. 58.

<sup>18</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelse i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 57.

<sup>19</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelse i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 61.

<sup>20</sup> 1 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning. Statliga myndigheter som inte omfattas är t.ex. Säkerhetspolisen, Fortifikationsverket och myndigheter som hör till Försvarsdepartementet.

mation med nivå 1 krävs ingen legitimering av personen som söker legitimationen, utan det räcker med att t.ex. ange namn och e-postadress. Nivåerna 2 till 4 ställer högre krav på att användaren verifierar sin identitet, t.ex. genom tvåfaktorsautentisering.<sup>21</sup> Nedan följer en kort beskrivning av vad som menas med de olika tillitsnivåerna.

1. **Tillitsnivå 1:** Användarens identitet styrks inte alls. Användaren identifieras genom t.ex. e-postadress och lösenord.
2. **Tillitsnivå 2:** Användarens identitet verifieras genom att bevisa innehav av en tillhörighet som bara användaren kan antas förfoga över. Det kan t.ex. vara en kod som skickats i kodkuvert till sökandes folkbokföringsadress. Användaren identifieras genom t.ex. engångslösenord från dosa eller mobiltelefon. Det finns en viss tillit till identiteten och krav på tvåfaktorsautentisering.
3. **Tillitsnivå 3:** Användarens identitet verifieras på likvärdigt sätt som vid utgivning av en fullgod svensk legitimationshandling. E-legitimationen kan utfärdas på distans om utfärdaren redan har identifierat mottagaren, t.ex. i samband med öppnandet av ett bankkonto eller vid en anställning. Användaren identifieras genom t.ex. en skyddad app i en smarttelefon. Det finns en hög tillit till identiteten och krav på tvåfaktorsautentisering.
4. **Tillitsnivå 4:** Användarens identitet verifieras vid personligt besök genom en fullgod svensk legitimationshandling, både första gången och vid förnyelse vart femte år. Användarens identitet verifieras genom en e-legitimation som skyddas i ett särskilt chip, som kan finnas på t.ex. ett plastkort, en mobiltelefon eller en USB-enhet. Det finns en mycket hög tillit till identiteten och krav på tvåfaktorsautentisering.

Tillitsnivåer för e-legitimering över landsgränserna definieras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG (eIDAS-förordningen), som inne-

---

<sup>21</sup> Tvåfaktorsautentisering betyder att minst två av varandra oberoende faktorer krävs för att verifiera en identifiering. Två av följande faktorer används som underlag vid tvåfaktorsautentisering: Något du vet (t.ex. lösenord), något du har (t.ex. din mobiltelefon), och något du är (t.ex. ditt fingeravtryck, din ansiktsform eller annan s.k. biometrisk egenskap).

håller nivåerna låg, väsentlig och hög.<sup>22</sup> De skiljer sig något från de svenska tillitsnivåerna.

- *Låg* nivå ställer något lägre krav än den svenska tillitsnivån 2. Det beror på att den svenska tillitsnivån 2 också ställer krav på tvåfaktorsautentisering.
- *Väsentlig* nivå motsvarar den svenska tillitsnivån 3.
- *Hög* nivå kan likställas med den svenska tillitsnivån 4. Sveriges tillitsnivån 4 omfattar dock krav på bl.a. personligt besök vid förnyelse av en e-legitimation.

### 4.5.3 Befintliga e-legitimationer på den svenska marknaden

Det finns i dag flera e-legitimationer på den svenska marknaden. De är utfärdade av olika privata aktörer, ställer lite olika krav på användare, och har lite olika användningsområden, säkerhet och tillitsnivåer. Nedan följer en kortfattad redovisning av de vanligaste e-legitimationerna på den svenska marknaden.

#### BankID

BankID ägs, förvaltas och vidareutvecklas av Finansiell ID-Teknik BID AB. Detta företag bildades år 2002 och ägs av Danske Bank, Handelsbanken, Ikano Bank, Länsförsäkringar Bank, SEB, Skandia-banken och Swedbank. Innan företaget bildades hade de stora bankerna i Sverige inlett ett arbete i ett bankkonsortium. Syftet med arbetet var att ta fram en generell infrastruktur för elektroniska identitetshandlingar, som skulle uppfylla krav på säkerhet från myndigheter och banker samt kunna accepteras av allmänhet och företag.

Bolagets kunder är de flesta av de stora svenska bankerna, som i sin tur säljer och förmedlar BankID. I dagsläget är det tio banker som utfärdar BankID. Det finns tre olika varianter av Bank-ID, Mobilt BankID, BankID på fil och BankID på kort.

---

<sup>22</sup> eIDAS står för Electronic Identification, Authentication and Trust Services. eIDAS är en EU-förordning som gäller som lag. eIDAS innehåller regler för gränsöverskridande elektronisk identifiering (e-legitimering) och betrodda tjänster. Enligt eIDAS behöver varje medlemsland tillhandahålla en s.k. landsnod, en anslutningspunkt där e-legitimationstrafiken kontrolleras och "översätts" till respektive lands identitetsmetod. I Sverige heter landsnoden Sweden Connect.

Mobilt BankID innebär att användaren har sin e-legitimation i en mobiltelefon eller surfplatta. För att kunna hämta och använda Mobilt BankID krävs att användaren har installerat BankID-appen.

BankID på fil är en e-legitimation i en dator. För att kunna hämta och använda BankID på fil krävs att användaren har installerat BankID-programmet.

BankID på kort är en e-legitimation som är lagrad på ett smartkort. Förutom kortet och BankID-programmet krävs även att användaren har en kortläsare för att använda denna lösning.

Vilka lösningar som de olika bankerna erbjuder sina kunder skiljer sig åt. I nuläget har 8,4 miljoner personer någon variant av BankID och under år 2022 användes BankID för att genomföra 6,7 miljoner transaktioner. Av dessa transaktioner sker endast cirka 8 procent inom offentlig sektor. BankID kan användas i över 6 000 digitala tjänster.<sup>23</sup>

För att kunna skaffa ett BankID måste en person ha ett svenskt personnummer och vara kund i någon av de banker som ger ut BankID. Respektive bank bestämmer själva vilken åldersgräns som krävs för att inneha ett BankID som de utfärdar. Om den sökande är under 18 år måste denna dock alltid ha tillstånd av vårdnadshavare.

BankID på fil, BankID på kort och Mobilt BankID är godkända på tillitsnivå 3 enligt DIGG:s tillitsramverk. BankID är även granskad för gränsöverskridande användning inom ramen för eIDAS-förordningen på nivå väsentlig.

## Freja+

Freja+ är en mobil e-legitimation som ägs, förvaltas och utvecklas av Freja eID Group AB. Det är kostnadsfritt för användare att skaffa Freja+.

Den 30 juni 2023 hade Freja cirka 900 000 registrerade användare, vilket var en ökning med 35 procent jämfört med föregående år. Under samma period utfördes cirka 5,4 miljoner transaktioner.<sup>24</sup> Freja+ kan i dagsläget användas i cirka 600 digitala tjänster.<sup>25</sup>

För att skaffa Freja+ krävs för närvarande att sökande förekommer i folkbokföringsregistret och kan legitimera sig med en svensk

---

<sup>23</sup> [www.bankid.com/om-oss/statistik](http://www.bankid.com/om-oss/statistik)

<sup>24</sup> Freja eID Group AB, Delårsrapport 1 april – 30 juni 2023, s. 11 f.

<sup>25</sup> Freja eID Group AB, Pressmeddelande Nya regler möjliggör fler användare och kunder för Freja, 2023-08-31.

ID-handling. Freja har emellertid under år 2023 aviserat att de kommer att utfärda Freja+ till personer med samordningsnummer med styrkt identitet förutsatt att dessa har ett hemlandspass som är utfärdat inom EU eller ESS. För att få Freja+ måste användaren vara minst 8 år och barn upp t.o.m. 12 år måste ha vårdnadshavarens godkännande.

Freja+ är godkänd enligt DIGG:s tillitsramverk på tillitsnivå 3 och är därtill godkänd för gränsöverskridande användning inom ramen för eIDAS-förordningen på nivå väsentlig.

### AB Svenska Pass

Skatteverkets identitetskort för folkbokförda i Sverige innehåller en e-legitimation som från och med september 2017 utfärdas av AB Svenska Pass. Bolaget har avtal med Skatteverket om att förse det fysiska id-kortet med en e-legitimation. Det innebär att det är Svenska Pass och inte Skatteverket som har det juridiska ansvaret gentemot både innehavaren av e-legitimationen och de förlitade aktörer som ingått i avtal med Svenska Pass. Svenska Pass e-legitimation kan endast användas för identifiering gentemot Skatteverket och för att kunna använda e-legitimationen krävs en dator och en kortläsare.<sup>26</sup>

För att skaffa e-legitimationen måste den sökande vara folkbokförd i Sverige, ha fyllt 13 år och kunna legitimera sig. Om den sökande är under 18 år måste denne ha tillstånd av sin vårdnadshavare.

Svenska Pass e-legitimation är godkänd enligt DIGG:s tillitsramverk nivå 4. E-legitimationen ingår inte i något valfrihetssystem och är inte eller anmäld för gränsöverskridande användning inom ramen för eIDAS-förordningen.

#### 4.5.4 Utredningar om en statligt utfärdad e-legitimation

I dagsläget tillhandahålls e-legitimationer av privata aktörer. Frågan om att utfärda en statlig e-legitimation har utretts flera gånger, både inom särskilda utredningar och myndighetsuppdrag. I betänkandet *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14) gjorde ID-kortsutredningen en analys om förutsättningarna för att fysiska identitetshandlingar bör innehålla en e-legitimation på högsta tillits-

<sup>26</sup> <https://www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/skatteverketsidkort>



nivå. Utredningen föreslog också i sitt slutbetänkande att en statlig e-legitimation på högsta tillitsnivå skulle finnas på det statliga identitetskortet. Denna e-legitimation skulle enligt utredningens förslag även kunna användas för att skapa en elektronisk underskrift.<sup>27</sup>

I juni 2022 fick DIGG i uppdrag av regeringen att analysera möjligheterna för, och lämna förslag om, framtagandet och driften av en statlig e-legitimation.<sup>28</sup> DIGG:s förslag innebär att den statliga e-legitimationen ska utfärdas på ett kontaktlöst aktivt kort samt att utvecklingsarbetet i ett nästa steg inriktas mot att undersöka hur e-legitimationen även kan tillhandahållas via de nationella identitetskorten.<sup>29</sup> Det kontaktlösa aktiva kortet ska enligt DIGG:s förslag lämnas ut av en identitetskontrollerande myndighet efter kontroll av giltig id-handling. Den statliga e-legitimationen ska ges ut på den högsta tillitsnivån, alltså nivå 4.<sup>30</sup>

Regeringen tillsatte den 22 december 2022 en utredning om en säker och tillgänglig digital identitet. En särskild utredare skulle utreda och lämna förslag på hur staten kan utfärda en e-legitimation på högsta tillitsnivå. Utredaren skulle också se över behovet av anpassningar som följer av den reviderade eIDAS-förordningen. Syftet var att stärka samhällets säkerhet och robusthet, motverka bedrägerier som begås med hjälp av e-legitimationer och underlätta för så många som möjligt ska kunna få tillgång till en e-legitimation.<sup>31</sup> Utredningen lämnade i oktober 2023 delbetänkandet *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation* (SOU 2023:61) med förslag på en statlig digital identitet som uppfyller högsta tillitsnivå. Förslaget i utredningen bygger vidare på de förslag som lämnades av DIGG år 2022.<sup>32</sup>

#### 4.5.5 Elektronisk legitimering hindrar inte en övergång till elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom

Enligt 4 kap. 1 § jordabalken slutes köp av fast egendom genom upprättande av köpehandling som underskrives av säljaren och köparen. Handlingen ska innehålla en uppgift om köpeskillning och förklaring

---

<sup>27</sup> SOU 2019:14, s. 319 ff.

<sup>28</sup> Regeringens beslut den 16 juni 2022, Uppdrag att föreslå hur en statlig e-legitimation kan utformas, I2022/01335.

<sup>29</sup> DIGG, En säker och tillgänglig statlig e-legitimation – slutredovisning, s. 31 ff.

<sup>30</sup> DIGG, En säker och tillgänglig statlig e-legitimation – slutredovisning, s. 35, 38 f och 44 ff.

<sup>31</sup> Dir. 2022:142.

<sup>32</sup> SOU 2023:61.

av säljaren att egendomen överlåtes på köparen. Formkrav går delvis ut på att styrka köparens och säljarens identitet, och att parterna står fast vid ett köp.

I enlighet med vad som beskrivits ovan fanns det vare sig vid tidpunkten för FORMEL-utredningen eller Lantmäteriets utredning egentligen några invändningar mot att formkraven vid köp, byte och gåva skulle kunna tillgodoses med användning av en elektronisk identitetshandling. Utredningen delar denna bedömning, dvs. att syftena med formkraven i 4 kap. 1 § jordabalken avseende köp, byte och gåva kan tillgodoses med användning av en elektronisk identitetshandling. Användningen av e-legitimation för att styrka en persons identitet är väl beprövad i andra sammanhang och bör inte hindra övergång till elektroniska rutiner vid köp, byte och gåva av fast egendom.

Det fanns heller inte vid FORMEL-utredningen eller Lantmäteriets utredning några farhågor om att det inte skulle finnas en tillräcklig spridning av e-legitimationer med god säkerhet som skulle utgöra hinder för en övergång till elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom. Det fanns redan då, och så även i dag, en bred spridning och användning av e-legitimationer.

Utredningen kan konstatera att det i dag finns flera olika e-legitimationer och stor spridning av dessa legitimationer på den svenska marknaden. Tillgången till e-legitimationer bör alltså inte hindra en övergång till elektroniska rutiner. De förslag som lämnas i utredningen om en säker och tillgänglig digital identitet ger också de tekniska förutsättningarna för en identitetshandling på högsta tillitsnivå. Om staten tillhandahåller en elektronisk identitetshandling på högsta tillitsnivå går det också att förutsätta att det kommer att bidra till ytterligare spridning och användning av e-legitimationer på den svenska marknaden.

Det finns många olika e-legitimationer på den svenska marknaden, med olika tillitsnivåer. Det finns som sagt inte någon e-legitimation som uppfyller högsta tillitsnivå. Den statliga e-legitimationen kommer att uppfylla detta, men den finns sannolikt inte tillgänglig förrän tidigast år 2026. De flesta e-legitimationer, som BankID och Freja+, som har många användare uppfyller tillitsnivå 3. Men det finns även e-legitimationer på lägre tillitsnivå. Utredningen bedömer att e-legitimationen minst bör uppfylla de två högre tillitsnivåerna för att kunna användas för att styrka en persons identitet vid överlåtelse av fast egendom, alltså nivå 3 och 4.

En fråga är då om det i lag eller på föreskriftsnivå bör tydliggöras vilken typ av e-legitimation som bör vara tillåten att använda vid överlåtelse av fast egendom med elektroniska överlåtelsehandlingar. Enligt utredningens bedömning saknas det anledning att i lagstiftning eller på föreskriftsnivå kräva en viss elektronisk legitimation för att upprätta elektroniska överlåtelsehandlingar. Det beror dels på att identifiering och signering av en elektronisk handling ofta sker samtidigt, dvs. att man skriver under med sin elektroniska identitetshandling, som t.ex. BankID eller motsvarande. Ett annat skäl är att en elektronisk överlåtelsehandling ska skrivas under av en kvalificerad elektronisk underskrift, och en sådan underskrift i sig innebär att den som använder tjänsten blir identifierad.

## 4.6 Validering och långtidslagring av elektroniska handlingar och underskrifter

**Utredningens förslag:** Dagens möjligheter för långtidslagring och validering av elektroniska handlingar och underskrifter utgör inte hinder mot att införa ett elektroniskt förfarande vid köp, byte och gåva av fast egendom.

Staten, Lantmäteriet eller annan statlig myndighet gör validering av elektroniska underskrifter i samband med att en elektronisk köpehandling signeras. En ansökan där det inte går att validera eller säkerställa underskriftens äkthet ska inte anses vara giltig.

### 4.6.1 Inledning

Den som tar emot en elektronisk handling som innehåller en e-underskrift behöver ofta avgöra om handlingen och underskriften går att lita på. Det handlar vanligen om att undersöka tre saker i en elektroniskt underskriven handling. Det första är att handlingen inte har förändrats sedan den skrevs under, det andra är att vem som har skrivit under handlingen, och det tredje är om den elektroniska underskriften i handlingen går att lita på. Det kallas för att validera e-underskriften. Dessutom behöver en elektroniskt underskriven handling kunna långtidslagras. Dessa frågor belyses i följande avsnitt.

## 4.6.2 Tidigare utredningar

Enligt 2003 års FORMEL-utredning fanns då oklarheter kring långtidsarkivering av elektroniska handlingar och underskrifter, vilket generellt framhölls utgöra en begränsning för att införa elektroniska rutiner. I många fall ska en handling arkiveras under lång tid. Arkivförfattningarna omfattar även elektroniska handlingar och arkiveringskrav kan inte i sig sägas hindra elektroniska rutiner. Vid långtidslagring av elektroniska signerade handlingar föreligger dock särskilda problem. Verifiering av signaturen förutsätter att man har tillgång till spärllistor, dvs. lista över avstängda personer, som var aktuella vid tidpunkten för signeringen. Dessa spärllistor finns hos certifikatutfärdaren. Hur länge de sparas kan variera.<sup>33</sup> FORMEL-utredningen bedömde, mot denna bakgrund, att det år 2003 var tveksamt om det var lämpligt att införa möjlighet att sluta avtal om överlåtelse av fast egendom innan frågan om långtidsarkivering av elektroniska dokument och elektroniska signaturer hade lösts på ett tillfredsställande sätt.<sup>34</sup>

Lantmäteriet kom i sin rapport från 2018 fram till att arkivering och gallring i sig inte bör utgöra hinder för en övergång till elektroniska överlåtelsehandlingar. När det gäller långtidsbevaring av elektroniska dokument och signaturer framhöll Lantmäteriet bl.a. att de tekniska möjligheterna till sådan långtidsbevaring av elektroniska handlingar och underskrifter hade utvecklats fram till år 2018, jämfört med år 2003.<sup>35</sup> Lantmäteriet beskrev i sin slutrapport tre olika sätt för att bevara en elektronisk handling med en e-underskrift. De två vanligaste benämns bevarande genom rekursiv tidsstämpling respektive säkert bevarande. Ett tredje alternativ är att använda s.k. blockkedjeteknik.<sup>36</sup>

*Rekursiv tidsstämpling* innebär att handlingen, underskriften och tillhörande komponenter bevaras tillsammans med bevis, i form av bl.a. valideringsdata och tidsstämpel, om att underskriften var giltig när den utfärdades. Det sker genom en elektronisk stämpel. En elektronisk stämpel kan liknas vid att sätta en fysisk stämpel på en pap-

---

<sup>33</sup> Ds 2003:29, s. 28 och s. 44.

<sup>34</sup> Ds 2003:29, bilaga 2, s. 58.

<sup>35</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelse i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 81 ff.

<sup>36</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelse i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 84.

pershandling. En elektronisk stämpel är en betrodd tjänst och regleras i eIDAS-förordningen.<sup>37</sup>

*Säkert bevarande* innebär att underskriften tas bort från handlingen och i stället lagras metadata om vad som tagits bort tillsammans med information om den ursprungliga underskriften. Handlingens äkthet garanteras inte då av underskriften utan av säkerheten i e-arkivmiljön och de kontroller som gjordes då handlingen upprättades och togs emot.

*Blockkedja* liknar alternativet med rekursiv tidsstämpel men utan behovet av att med jämna mellanrum omstämpla handlingen och underskriften. Genom att antingen lägga in handlingen och underskriften i en blockkedja, eller genom att skapa en s.k. hash, som brukar beskrivas som ett digitalt fingeravtryck och sammanfattar viss information. Informationen som läggs in i en blockkedja kan sparas och det går i efterhand inte att manipulera den. Med en tidsstämpel går det att säkerställa när informationen skapades och lades in i blockkedjan. Informationen och dess äkthet kan då bevaras, potentiellt, för evigt.<sup>38</sup>

#### 4.6.3 Statlig kartläggning av validering och långtidsbevaring av elektronisk handling och underskrift

En elektroniskt underskriven handling ska kunna bevaras, om någon i framtiden kan behöva bedöma om e-underskriften var giltig när handlingen skrevs under. En e-underskrift är en färskvara som kan försvagas eller bli ogiltig med tiden. En utmaning med e-underskrifter är att de bara kan verifieras med publikt tillgänglig information under en begränsad tid. Det beror på att krypteringsnycklar och algoritmer försvagas över tid, och att underskriftscertifikat kan spärras och dess giltighetstid kan ta slut. Det kan skapa problem för de handlingar där e-underskriften och dess giltighet måste kunna bevaras och valideras under lång tid, till exempel elektroniska avtal. Det är därför att rekommendera att den som har tagit emot en sådan handling att validera handlingen så snart den har tagits emot, och att bevara både e-underskriften och resultatet av valideringen för långtidsbevaring.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Artikel 3(25) eIDAS-förordningen.

<sup>38</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelse i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 84.

<sup>39</sup> <https://www.digg.se/digitala-tjanster/e-underskrift/valideringstjanst>

Utredningen om betrodda tjänster lämnade år 2021 sitt delbetänkande *Vem kan man lita på?* (SOU 2021:9). I utredningen görs en kartläggning av validering av elektroniska underskrifter inom den offentliga förvaltningen. Enligt denna kartläggning framför flera aktörer inom förvaltningen att de upplever svårigheter med valideringen av elektroniska underskrifter. Många framförde även behov av en förvaltningsgemensam valideringstjänst som stödjer validering av både utländska och svenska elektroniska underskrifter. Utredningen bedömde att en nationell valideringstjänst för validering av elektroniska underskrifter och stämplat som både inkommer till och skapas av offentliga aktörer skulle bidra till att lösa denna problematik. Det finns även stora samordningsvinster för förvaltningen med en sådan lösning. Utredningen föreslog därför att DIGG ska få i uppdrag att tillhandahålla en nationell valideringstjänst. Det ska finnas både en central version och en möjlighet att ha lokalt installerade versioner av tjänsten. Tjänsten ska vara tillgänglig för statliga myndigheter, kommuner, regioner, offentligt styrda organ och privata aktörer som yrkesmässigt bedriver verksamhet som till någon del är offentligt finansierad inom vissa utpekade områden. Även enskilda mottagare av elektroniskt undertecknade och stämplade handlingar som skapats av ovan nämnda aktörer ska kunna använda tjänsten för att validera sådana handlingar.<sup>40</sup>

Utredningen om betrodda tjänster menade också att det behövs stöd för att underlätta bevarande av elektroniskt undertecknade och stämplade handlingar. Bevarande av elektroniskt undertecknade och stämplade handlingar är ett område där kartläggningen visade att det finns stora behov av tekniska lösningar och andra stöd avseende de bedömningar som behöver göras. Den grundläggande problematiken med bevarande av elektroniskt undertecknade och stämplade handlingar är att dessa har en tidsbegränsad giltighet som grundar sig både i tillgång till nödvändiga kontrollkällor samt krypteringsnyckeln livslängd. En kompletterande åtgärd som en myndighet kan företa är att stämpla handlingen och dess valideringsdata med myndighetens elektroniska stämpel. Eftersom dessa stämplat bygger på samma teknologi som den undertecknade eller stämplade handling som stämplat kommer man med denna lösning dock inte helt runt den grundläggande problematiken med tidsbegränsad giltighet. En lösning som tagits fram för att hantera denna problematik är s.k. valideringsintyg. Vali-

---

<sup>40</sup> SOU 2021:9, s. 22.

deringsintyg är en metod som underlättar möjligheten att skapa en härledningsbar kedja av bevis som kan påvisa den ursprungliga giltigheten av en elektronisk handling, en elektronisk underskrift eller stämpel vars kontrollfunktion inte längre kan valideras som giltig. Metoden bevarar alltså inte eller förlänger livslängden av den ursprungliga kontrollfunktionen, men bestyrker den och alla andra bestyrkanden. Utredningen föreslog därför att Riksarkivet och DIGG skulle få i uppdrag att utreda förutsättningarna för att använda valideringsintyg som metod för att bevara undertecknade och stämplade handlingars giltighet. Enligt förslaget ska myndigheterna även utreda förutsättningarna för att valideringsintygen skapas inom ramen för den nationella valideringstjänsten.<sup>41</sup>

#### 4.6.4 DIGG:s valideringstjänst

DIGG har nu utvecklat och tillhandahåller en valideringstjänst för elektroniskt underskrivna handlingar. Tjänsten tillhandahålls som öppen källkod, vilket gör att den innehåller komponenter som offentliga aktörer eller tjänsteutvecklare kan använda för att skapa en egen valideringstjänst. Det går med hjälp av valideringstjänsten att validera en elektronisk handling som är elektroniskt underskriven, eller kontrollera en tidigare gjord validering.

Det går också med valideringstjänsten att skapa ett valideringsintyg för bevarande och arkivering under lång tid. Det går också att skapa ett intyg på valideringen, ett s.k. valideringsintyg, som kan användas för att bevara och arkivera e-underskriften under lång tid. Det finns olika metoder att bevara en e-underskrift på.

- **Manuella loggar:** Den enklaste formen av bevarande är att föra en manuell logg över att en e-underskrift kontrollerades när den togs emot och var giltig när handlingen skrevs under. Nackdelen med denna metod är att om dokumentet ändras efter loggningen så kan inte loggen användas för att upptäcka en sådan ändring. Denna metod ställer därför höga krav på att den underskrivna handlingen skyddas mot ändringar.

---

<sup>41</sup> SOU 2021:9 s. 23.

- Valideringsintyg: Med denna metod skapar en betrodd valideringstjänst ett samlat intyg på att tjänsten har validerat underskriften, när valideringen utfördes och resultatet av valideringen. Det finns olika valideringstjänster. DIGG tillhandahåller en valideringstjänst som öppen källkod som kan ställa ut valideringsintyg.<sup>42</sup>

#### 4.6.5 Möjligheterna att bevara elektroniska handlingar och underskrifter hindrar inte en övergång till elektroniska rutiner

Det fanns vid tidpunkten för 2003 års FORMEL-utredning som nämnts vissa oklarheter kring validering och långtidsbevaring av elektroniska handlingar och signaturer. De särskilda problem som beskrevs av FORMEL-utredningen är i en viss mån även aktuella i dag. Elektroniska underskrifter försvagas under tiden.

Det har sedan FORMEL-utredningen utvecklats tekniker för att validera och långtidsbevare elektroniska handlingar och underskrifter. De tekniker som Lantmäteriet beskrev i sin rapport används inte i så stor omfattning hos myndigheter och företag. DIGG har utvecklat en tjänst för validering av elektroniska signaturer.

Med dagens tekniska möjligheter att validera och långtidsbevare elektroniska handlingar och elektroniska underskrifter finns det inte längre skäl att inte tillåta elektroniska rutiner vid köp av fast egendom. De möjligheter som finns att validera och långtidsbevare elektroniska handlingar och underskrifter hindrar inte en övergång till att även tillåta elektroniska handlingar vid överlåtelse av fast egendom. Enligt utredningens bedömning åsidosätts inte syftet med formkraven i 4 kap. 1 § jordabalken med en användning av elektroniska överlåtelsehandlingar och elektronisk signering.

Det är enligt utredningens bedömning en rimlig ordning att det är Lantmäteriet, som är mottagare av handlingar och elektroniska underskrifter, som ska validera och säkerställa dess äkthet. Lantmäteriet genomför redan i dag en kontroll av inkomna överlåtelsehandlingar, för att säkerställa att dessa är upprättade av rätt person och uppfyller formkraven. I samband med att elektroniska handlingar lämnas in till Lantmäteriet bör de även kontrollera och validera den elektroniska underskriften. Det bygger på samma princip som att Lant-

---

<sup>42</sup> <https://www.digg.se/digitala-tjanster/e-underskrift/valideringstjanst>.



mäteriet kontrollerar äktheten i en pappershandling som kommer in. På samma sätt bör det vara Lantmäteriets som kontrollerar att en elektronisk handling är äkta när den kommer in. Resultatet av valideringen bör sparas för långtidsbevaring.

I en digital miljö finns det dock flera sätt som en elektronisk handling kan kontrolleras. Det är till viss del en teknisk fråga hur en elektronisk handling och signatur valideras, om själva valideringen görs av Lantmäteriet, av DIGG eller den digitala infrastruktur som Lantmäteriet tillhandahåller. Hur valideringen ska gå till behöver inte särskilt regleras i lag, utan det är en fråga som får lösas i den digitala infrastruktur som Lantmäteriet utreder och som ska användas för att upprätta elektroniska handlingar.

Frågan är om det bör införas något lagkrav på validering och långtidsbevaring av underskrifter och handlingar. I enlighet med de krav som ställs på elektroniska underskrifter på kvalificerad nivå så ingår att kunna validera och kunna säkerställa dess äkthet. Utredningen bedömer att krav på kvalificerad underskrift ställer krav på validering av underskrift. Detta krav måste även tillgodose validering och långtidsbevaring av underskrifter och handlingar.

#### 4.7 Möjligheten att ge in elektroniska ansökningar till inskrivningsmyndigheten

**Utredningens förslag:** När möjligheten införs att upprätta elektroniska överlåtelsehandlingar med elektroniska underskrifter vid köp, byte och gåva av fast egendom ska det även gå att ansöka om inskrivning med stöd av en sådan elektroniskt upprättad och signerad handling. Dagens regelverk stödjer inte ansökan med en elektroniskt upprättad och signerad handling i inskrivningsärenden. Dagens regelverk föreskriver att det måste finnas en originalhandling på papper, vilket i praktiken innebär att en elektronisk ansökan endast kan göras med en digital kopia av en pappershandling.

I syfte att möjliggöra för ansökan med elektroniskt upprättad och signerad handling i inskrivningsärenden föreslås en ändring i 19 kap. 10 § och 19 kap. 11 a § jordabalken och i 2 § inskrivningsförrordningen (2000:309). 19 kap. 10 § jordabalken ändras på så sätt att ansökan om inskrivning även kan göras elektroniskt. 19 kap. 11

a § ändras så att elektronisk ansökan om inskrivning ska göras enligt föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela. 2 § inskrivningsförordningen ändras på så sätt att uppräkningsdelen där ansökan om inskrivning får göras elektroniskt tas bort, och att ärenden där ansökan görs elektroniskt ska följa de föreskrifter som Lantmäteriet får meddela.

Regeringen har gett Lantmäteriet i uppdrag att ta fram förslag på en digital infrastruktur för upprättande av elektroniska handlingar vid överlåtelse av fast egendom. Elektroniska handlingar vid överlåtelse av fast egendom ska upprättas i den digitala infrastrukturen och elektroniska tjänster som Lantmäteriet, eller annan aktör med tillstånd, tillhandahåller. Elektroniska överlåtelsehandlingar som upprättats utanför Lantmäteriets tjänster av en aktör utan tillstånd, är inte giltiga.

#### 4.7.1 Tidigare utredningar

Enligt 2003 års FORMEL-utredning är begreppen original och kopia svåra begrepp att definiera i elektroniska sammanhang, vilket får relevans vid ingivandet av en elektronisk ansökan till inskrivningsmyndigheten.<sup>43</sup> När det specifikt gäller överlåtelse av fast egendom pekade FORMEL-utredningen på att en förutsättning att ändra formkravet, dvs. att möjliggöra för elektronisk signering vid överlåtelse av fast egendom, är att det finns möjlighet att ge in elektroniska ansökningar till inskrivningsmyndigheten.<sup>44</sup>

Lantmäteriet föreslog i slutrapporten från 2018 att elektroniska ansökningar endast bör kunna upprättas i vissa elektroniska tjänster. För att upprätta en giltig handling vid överlåtelse av fast egendom bör alltså ett krav, enligt Lantmäteriet, vara att det via e-tjänsten går att skicka in handlingen om ansökan om lagfart. Elektroniska handlingar som upprättats utanför de utpekade tjänsterna bör inte vara giltiga. Enligt Lantmäteriet bör det dock inte vara en sluten tjänst, utan även privata aktörer kan få tillhandahålla tjänster för detta ändamål. Lantmäteriet bör dock enligt förslaget få bemyndigande att besluta om bl.a. format och standarder.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Ds 2003:29, s. 102 ff.

<sup>44</sup> Ds 2003:29, bilaga 2, s. 58.

<sup>45</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelse i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 75 ff.

#### 4.7.2 Om dagens möjligheter att ge in elektroniska ansökningar till inskrivningsmyndigheten

Det statliga Lantmäteriet har sedan 2006 haft juridisk möjlighet att ta emot ansökan om lagfart och in-teckning elektroniskt.<sup>46</sup> Någon bedömning om möjligheten att upprätta handlingar i elektronisk form gjordes dock inte av regeringen i de förarbeten som föregick möjligheterna till elektronisk ingivning. I stället bygger förfarandet på att ingivaren (dvs. ett ombud eller sökande själv) skapar en elektronisk kopia av handlingen, normalt i PDF-format. Detta sker ofta genom skanning av handlingen, men det kan också ske på andra sätt och även andra format kan godtas. Lagstiftaren har överlåtit åt regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, dvs. Lantmäteriet, att meddela föreskrifter för vilka format som kan mottas.<sup>47</sup>

Möjligheten till elektronisk ingivning var fram till 2017 begränsad till att endast gälla för aktörer som står under tillsyn av Finansinspektionen eller motsvarande myndighet, såsom banker och mäklare. Begränsningen tillkom p.g.a. tekniska och säkerhetsmässiga skäl, främst osäkerheter kring risken för lagfartskapningar och ovanan av elektroniska rutiner vid inskrivning.<sup>48</sup> Regeringen beslutade i maj 2017 om att även tillåta privatpersoner och andra att lämna in ansökningar om inskrivning elektroniskt då tillräckliga erfarenheter av elektroniska rutiner vunnits.<sup>49</sup>

Lantmäteriet har med stöd av sitt bemyndigande utvecklat två e-tjänster för att kunna ta emot elektroniska ansökningar i inskrivningsärenden: E-ansökan Fastighetsinskrivning (E-ansökan) och Digital Ansökan Fastighetsinskrivning (DAFI). Den förstnämnda tjänsten riktar sig främst till banker och kreditinstitut, medan den andra e-tjänsten främst riktar sig till privatpersoner och har utvecklats sedan maj 2017.

---

<sup>46</sup> Prop. 2005/06:28.

<sup>47</sup> Prop. 2005/06:28, s. 31.

<sup>48</sup> Prop. 2005/06:28, s. 28.

<sup>49</sup> Ju2017/02564/L1.

### 4.7.3 Begränsningar med dagens möjligheter att ge in elektroniska ansökningar till inskrivningsmyndigheten

Det är alltså till viss del möjligt att med stöd av dagens regelverk ansöka om lagfart elektroniskt.<sup>50</sup> Bestämmelsen i 20 kap. 6 § jordabalken innebär dock att en ansökan ska avslås om fångeshandlingen inte har kommit in eller, om den har lämnats elektroniskt, om det inte har skett på det sätt som anges i 19 kap. 11 a § jordabalken eller enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av denna paragraf. Enligt 19 kap. 11 a § jordabalken får en ansökan om inskrivning ges in i form av ett elektroniskt dokument enligt föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela. P.g.a. lydelsen i 19 kap. 11 a § jordabalken kan en fångeshandling i en elektronisk ansökan bara accepteras om den elektroniska handlingen överensstämmer med originalet och är bestyrkt enligt föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela. De handlingar som i praktiken möjliggörs genom bestämmelserna i 20 kap. 6 § och 19 kap. 11 a § jordabalken är en elektronisk kopia av originalhandlingen.

Enligt 2 § inskrivningsförordningen (2000:309) får vissa inskrivningsärenden ges in i form av ett elektroniskt dokument. Inskrivning med elektroniskt dokument får endast ske i de ärenden som är uppräknade. Enligt 3 § inskrivningsförordningen får Lantmäteriet meddela föreskrifter om hur en elektronisk handling ska vara beskaffad, hur handlingens överensstämmelse med originalet ska vara bestyrkt och vad som i övrigt ska gälla om det tekniska förfarandet för verifiering av innehåll i och utställare av ett elektroniskt dokument i ett inskrivningsärende som får ske enligt 2 § inskrivningsförordningen.

Beträffande just ansökan om lagfart innebär den nuvarande lagstiftningen en del problem för elektronisk ansökan. Det är inte möjligt att med stöd av dagens bestämmelse att överlåtelsehandlingen skulle kunna vara elektroniskt upprättad, dvs. en handling som upprättas helt i en digital miljö. Detta eftersom bestämmelsen inte tar hänsyn till att överlåtelsehandlingen skulle kunna vara en elektroniskt upprättad handling och att den innebär ett stort problem för möjligheten att ge in förvärvshandlingar som är elektroniskt upprättade.

---

<sup>50</sup> Jordabalken 19 kap. 10 § och 2 § inskrivningsförordningen (2000:309).

#### 4.7.4 Uppdrag att möjliggöra för fler elektroniska handlingar på fastighetsrättens område

Regeringen har gett Lantmäteriet i uppdrag att bedöma förutsättningarna för elektroniska rutiner, dels vid medgivande och överenskommelser som ligger till grund för den överföring av äganderätten enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), dels vid upplåtelse av tomt rätt, nyttjanderätt, servitut och avtal om rätt till elektrisk kraft enligt jordabalken, samt föreslå en digital infrastruktur för elektroniska handlingar.

Lantmäteriet ska i enlighet med uppdraget bedöma vilka tekniska krav som bör ställas på elektroniska handlingar vid överlåtelse av fast egendom samt upplåtelse av tomt rätt, upplåtelse av nyttjanderätt, servitut och avtal om rätt till elektrisk kraft i jordabalken och vid överenskommelser enligt fastighetsbildningslagen. Lantmäteriet ska också bedöma vilken typ av elektronisk handling som är godtagbar och vilka krav som ska ställas på en elektronisk legitimation eller underskrift för sådana handlingar. Vidare ska Lantmäteriet föreslå var en elektronisk handling ska kunna upprättas och ta ställning till vilken eller vilka aktörer som bör tillhandahålla en sådan e-tjänst, och för de fall ett statligt tillhandahållande för samtliga ovanstående elektroniska handlingar föreslås, redovisa nyttor och kostnader för detta. Slutligen ska Lantmäteriet föreslå vilka tekniska krav som en e-tjänst ska uppfylla i fråga om säkerhet, funktion och information till användarna.<sup>51</sup>

#### 4.7.5 Vad ska gälla för elektronisk ansökan i inskrivningsärenden?

##### Original och kopia

FORMEL-utredningen pekade år 2003 på de svårigheter som finns att i elektroniska sammanhang definiera begrepp som original och kopia. Begreppen original och kopia är lika svåra att definiera i dag som de var år 2003. Det finns i elektroniska sammanhang egentligen inget som är original eller kopia. Därför är begreppen svåra att använda i dessa sammanhang. Lantmäteriet har föreslagit att problematiken när det gäller original och kopia kan undvikas om handlingen

---

<sup>51</sup> Regeringens beslut den 16 november 2023, Uppdrag att möjliggöra fler elektroniska handlingar på fastighetsrättens område, LI2023/03594.

upprättas i en viss plattform. Mot denna bakgrund föreslår utredningen inte någon användning av begrepp som elektroniskt original. Om inriktningen är att ansökan i inskrivningsärenden upprättas i en sluten elektronisk miljö, går det att komma från de problem som gäller att definiera vad som är original eller kopia. För att möjliggöra detta krävs både lagändringar och en digital infrastruktur för upprättande av handlingar.

### **Några få lagändringar krävs för inskrivning med elektronisk handling**

Den som har förvärvat en fastighet med stöd av 4 kap. jordabalken måste i regel ansöka om lagfart, vilket också har beskrivits i tidigare kapitel. Det är därför viktigt att i samband med möjligheten att upprätta elektroniska handlingar också lösa frågan om elektronisk ingivning av elektroniskt upprättade handlingar. Det ska således bli möjligt att ansöka om inskrivning elektroniskt. När möjligheten till elektroniska handlingar och elektronisk signering vid köp, byte och gåva av fast egendom införs bör det även gå att ansöka om lagfart med stöd av en sådan elektroniskt upprättad handling.

Lantmäteriet har bemyndigande att ta emot ansökningar elektroniskt i vissa inskrivningsärenden. De juridiska förutsättningarna finns alltså för att ta emot elektronisk ansökan. De juridiska förutsättningarna har dock vissa begränsningar, i att det i praktiken endast går att ansöka om inskrivning med en elektronisk kopia av en originalhandling som upprättas med penna på papper, och endast i vissa uppräknade ärendetyper.

I samband med möjligheterna att upprätta elektroniska överlåtelsehandlingar vid köp, byte och gåva enligt 4 kap. jordabalken bör Lantmäteriet få ett utökat bemyndigande för att ange godtagbara format och standarder för ingivning av elektroniskt upprättade handlingar. Lantmäteriets utökade bemyndigande innebär att myndigheten får bestämma ska få ställa krav och bestämma en enhetlig standard för elektroniskt upprättade överlåtelsehandlingar som kan ligga till grund för ansökan om inskrivning och lagfart. Utredningen föreslår en ändring i jordabalken för att möjliggöra för inskrivning med stöd av en elektroniskt upprättad handling. 19 kap. 10 § ändras till att även öppna upp för möjligheten att ansöka om inskrivning elektroniskt. 19 kap. 11 a § jordabalken ändras till att regeringen

eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om format och standarder för elektronisk ansökan i inskrivningsärenden.

När det är möjligt att upprätta handlingar elektroniskt med elektronisk underskrift vid köp, byte och gåva av fast egendom bör det också vara möjligt att sådana elektroniska handlingar ska kunna ligga till grund för elektronisk ansökan om lagfart. Utredningen föreslår en ändring av inskrivningsförordningen för att möjliggöra inskrivning med en elektroniskt upprättad handling.

Det kan enligt utredningens bedömning vara relevant att se över och möjliggöra för inskrivning i elektronisk form i fler ärenden. Lantmäteriet har av regeringen fått i uppdrag att föreslå inskrivning i fler ärenden. Det kan alltså vara relevant, beroende av Lantmäteriets slutsatser i regeringsuppdraget, att ytterligare ändra i inskrivningsförordningen för att möjliggöra inskrivning med elektroniska handlingar i fler ärendetyper.

### **Digital infrastruktur för upprättande av elektroniska handlingar**

Lantmäteriet har med stöd av sitt bemyndigande utvecklat två e-tjänster när det gäller att ansöka elektroniskt i inskrivningsärenden. I viss mån finns alltså de tekniska förutsättningarna för elektronisk ingivning och registrering i fastighetsregistret på plats.

De båda e-tjänsterna är viktiga utgångspunkter för övergång till helt elektroniskt upprättade överlåtelsehandlingar. I samband med möjligheten att upprätta helt elektroniska handlingar behövs dock en annan digital infrastruktur, än den som finns för befintliga ärenden. Lantmäteriet har av regeringen fått i uppdrag att föreslå en digital infrastruktur för upprättande av elektroniska handlingar. Lantmäteriet ska inom ramen för sitt uppdrag överväga om det är en statlig infrastruktur eller om det även ska tillåtas att handlingar upprättas i en infrastruktur som tillhandahålls av privata utvecklare.

Enligt utredningens bedömning bör, oavsett vilken infrastruktur och lösning som regeringen väljer att gå vidare med, endast de handlingar som upprättas i denna infrastruktur som tillhandahålls eller på annat sätt godkänns av Lantmäteriet vara giltiga vid ansökan om lagfart. En elektronisk överlåtelsehandling som upprättas i en digital

infrastruktur som tillhandahålls av Lantmäteriet innebär att den ska anses vara giltig och kunna ligga till grund för ansökan om inskrivning.

## 4.8 Följdändringar av elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom

### 4.8.1 Lagkravet på bevittning för beviljande av lagfart kan avskaffas för handlingar som upprättas elektroniskt

**Utredningens förslag:** De krav som gäller enligt 20 kap. 7 § första stycket och 8 § jordabalken om att en fångeshandling ska vara styrkt av två vittnen bör inte gälla för handlingar som upprättats och signerats elektroniskt. Avsaknad av bevittning bör därför inte heller leda till att en ansökan om lagfart förklaras vilande.

Om köpehandlingen inte är elektronisk gäller fortfarande vittneskravet.

För att den som har förvärvat fast egendom ska beviljas lagfart krävs att överlåtarens underskrift är bevittnad av två personer. Om bevittning saknas vilandeförklaras lagfartsansökan. Har lagfartsansökan förklarats vilande på den grund att överlåtarens underskrift på fångeshandlingen inte är styrkt av två vittnen, ska överlåtaren föreläggas att inom viss tid väcka talan vid domstol, om han eller hon anser att förvärvet är ogiltigt. Efterkommes inte föreläggandet utgör bristen i fråga om bevittning inte hinder mot lagfart.<sup>52</sup>

Lantmäteriet tittade i rapporten från 2018 lite närmare på andra länder som övergått till elektroniska rutiner och handlingar vid överlåtelse av fast egendom och hur kravet på bevittning av handlingarna hade hanterats i dessa länder. Vanligt för flera av dessa länder var att de i samband med införandet av elektroniska rutiner och handlingar tog bort krav på bevittning, om handlingen upprättats elektroniskt. I t.ex. Danmark<sup>53</sup> och Finland<sup>54</sup> har lagstiftaren bedömt att en elektronisk underskrift i sig är säker och fyller samma funktion som ett vittne. Kravet på bevittning har därför upphävts avseende elektroniska överlåtelsehandlingar. Detta har motiverats med att de syften

<sup>52</sup> Jordabalken 20 kap. 7 § första punkten och 8 §.

<sup>53</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelse i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 31.

<sup>54</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelse i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 35.



som vittnen har, har uppfyllts av elektroniska rutiner. Enligt Lantmäteriets förslag skulle därför lagkravet på bevitning av lagfart i första hand tas bort för elektroniska överlåtelsehandlingar. Enligt Lantmäteriet skulle det i andra hand dock kunna skapas elektroniska rutiner för bevitning, genom t.ex. videolänkar, webbgränssnitt och elektroniska underskrifter för att intyga bevitningen, om lagstiftaren ändå anser att lagkravet på bevitning ska bibehållas. Sådana rutiner förefaller dock enligt Lantmäteriet onödiga eftersom den infrastruktur, med grundidentifiering och kontroller, som görs vid skapande av elektronisk legitimering och underskrift väl uppfyller de behov som vittnen vid fastighetsöverlåtelse gör.<sup>55</sup>

Utredningen delar Lantmäteriets bedömning, att det i samband med att möjligheten införs att upprätta elektroniska handlingar även finns möjlighet att underlätta för denna hantering och därmed ta bort krav på bevitning vid lagfartsansökan. De säkerhetsrutiner som gäller vid elektronisk legitimering och underskrift uppfyller de krav som kan ställas på kontroll vid fastighetsöverlåtelse.

#### 4.8.2 Det ska vara möjligt att begära registrering av gåva med en elektroniskt upprättad handling

**Utredningens förslag:** 16 kap. 2 § äktenskapsbalken ändras så att det ska vara möjligt att begära registrering med stöd av en elektroniskt upprättad handling vid gåva av fast egendom.

Äktenskapsbalken är en svensk lag som reglerar äktenskap. I 16 kap. finns bestämmelser som gäller registreringsärenden, där Skatteverket för ett äktenskapsregister. Av 16 kap. 2 § framgår att ansökan om registrering ska göras hos Skatteverket. Till ansökan ska fogas den handling som ska registreras. Begärs registrering av en gåva som inte har skett skriftligen, ska uppgift om gåvan lämnas i en handling som har undertecknats av båda makarna. Enlig nuvarande lydelse måste en registrering alltså ske med en skriftlig undertecknad handling. I samband med införandet av elektroniskt upprättade och signerade handlingar vid köp, byte och gåva enligt 4 kap. 1 § jordabalken bör en följdändring i 16 kap. 2 § äktenskapsbalken vara att det ska vara

<sup>55</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelse i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 93.

möjligt att ansöka om registrering när det gäller gåva av fast egendom mellan makar med stöd av en elektroniskt upprättad handling.

#### **4.8.3 Behov av att utreda vilka krav som bör gälla för handlingar som inte upprättas elektroniskt**

I samband med ett införande av elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom behöver även nya kontrollmekanismer införas, både i fråga om säker elektronisk identifiering och validering av underskrift. Det innebär att överlåtelse av fast egendom med stöd av elektroniska rutiner i en viss mån får bättre och grundligare kontroller, jämfört med vad som är möjligt att göra i samband med överlåtelse som sker på ett traditionellt analogt förfarande och med penna på papper, med namnunderskrift för hand.

En konsekvens av att införa säkrare elektroniska rutiner för vissa överlåtelse av fast egendom kan vara ökad sårbarhetsrisker eller tydligare exponering av säkerhetsrisker, dvs. att de blir mer synliga och kommer upp till ljuset, vid de traditionella formerna av överlåtelse, som sker med penna på papper och namnunderskrift för hand. Med de nya säkerhetsrutinerna för de överlåtelse som sker elektroniskt kan alltså riskerna öka för andra ärenden som inte sker elektroniskt.

Lantmäteriet har i rapporten *Uppdrag om förebyggande och motverkande av brottslighet som kan hänföras till fastigheter* studerat hur myndigheten kan bidra till den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten som bedrivs hos myndigheter. Lantmäteriet beskriver bl.a. utmaningar och risker inom några områden, däribland ett antal potentiella risker utifrån nuvarande system och regelverk kopplat till bl.a. fastighetsinskrivningen. Några av de identifierade sårbarheterna med dagens regelverk är t.ex. osäkerheter kring identitet på ingivare och parter, osäkerheter kring underskrifter och datum, användning av analoga rättshandlingar i en digital process, och sårbarheter i samband med delning av information osv.<sup>56</sup>

Flera av de sårbarheter och säkerhetsrisker som beskrivs av Lantmäteriet skulle möjligen kunna minska om alla överlåtelse av fast egendom omfattas av samma säkerhetskontroller och rutiner, och om de skedde elektroniskt. I utredningens uppdrag ingår dock inte att lämna författningsförslag som innebär att alla överlåtelse av fast

---

<sup>56</sup> Lantmäteriet (2023) *Uppdrag om förebyggande och motverkande av brottslighet som kan hänföras till fastigheter*, LM2022/044003, s. 9 ff.

egendom ska ske elektroniskt. Det är heller inte ett realistiskt alternativ. Det kommer därmed, i vart fall under en övergångsperiod, att finnas både överlåtelsehandlingar som upprättas elektroniskt och signeras elektroniskt samt analoga överlåtelsehandlingar som skrivs under med penna på papper. Det finns vissa ärenden där överlåtelsen av olika skäl även bör kunna ske på ett traditionellt förfarande, med papper och namnunderskrift för hand.

Utredningen bedömer att det finns behov av att tillsätta en utredning för att utreda de potentiella riskerna vid överlåtelse av fast egendom som sker analogt, och om införandet av elektroniska rutiner för vissa överlåtelsehandlingar ökar riskerna och sårbarheterna vid traditionella överlåtelsehandlingar, samt eventuella risker att analoga överlåtelsehandlingar används för att undvika kontrollmekanismer som görs av elektroniska överlåtelsehandlingar. I utredningens uppdrag bör ingå att överväga om det bör införas några extra kontroller och säkerhetsmekanismer för de överlåtelsehandlingar av fast egendom som inte sker elektroniskt.

# 5 Den tidigare gällande förköpslagen

## 5.1 Inledning

Enligt kommittédirektivet ska utredningen bl.a. ta fram lagförslag som ger stat och kommun rätt att under vissa förutsättningar träda in i en köparens ställe vid förvärv av fast egendom, s.k. förköp.<sup>1</sup> Kännetecknande för förköp är att det kan göras gällande först om en fastighetsägare har bestämt sig för att sälja sin fastighet och även hittat en köpare med vilken ett köpeavtal har ingåtts. Förköp är historiskt sett inte ovanligt. På 1200-talet var markägandet i första hand en släktangelägenhet och inte för enskilda individer. Då kunde fastigheter säljas endast under förutsättning att ägaren var i ekonomisk nöd och först hade gett släktingarna möjlighet att köpa fastigheten. Det var en tidig form av förköpsrätt. Med tiden har släktens inflytande över markägandet minskat, även om det kom att leva kvar under lång tid. En bakgrund till detta var att kyrkan var mån om att personer skulle kunna skänka mark till kyrkan. Lag som möjliggör förköp har tidigare funnits i svensk lag. Genom lagen (1947:324) om kronans förköpsrätt hade staten förköpsrätt att vid försäljning för att kunna lösa till sig jordbruksfastigheter. Förköp skulle användas för att underlätta bildandet av bärkraftiga delar av jordbruksfastigheter. Lagen om kronans förköpsrätt upphävdes i samband med att 1955 års jordförvärvslag trädde i kraft. Rätten till förköp ersattes då av en rätt för staten att vägra tillstånd till vissa förvärv av jordbruksfastigheter. Det senaste svenska exemplet på en förköpslag var på kommunal nivå, som gällde från slutet av 1960-talet fram till 2010 då den upphävdes utan att ersättas av någon annan förköpsrätt.<sup>2</sup> Eftersom det tidigare har funnits förköpslag är det relevant att redovisa

---

<sup>1</sup> Se bilaga kommittédirektiv.

<sup>2</sup> Ramberg (2022) Civilrätt, s. 30.

bakgrunden till den tidigare lagens tillkomst och syfte, lagens tillämpningsområde, samt förfarandet vid utövande av förköpsrätt. Det görs i förehavande kapitel. Avslutningsvis lämnas i detta kapitel en beskrivning av skälen till att den tidigare förköpslagen upphävdes.

## 5.2 Införandet av den tidigare förköpslagen

Den tidigare kommunala förköpslagen (1967:868) trädde i kraft den 1 januari 1968 och infördes som ett led i ett reformarbete att vidga kommunens möjligheter att bedriva en aktiv markpolitik genom att förbättra för kommunerna att på ett tidigt stadium förvärva mark som behövdes för samhällsutvecklingen. Ett annat syfte med införandet av lagen var att åstadkomma en dämpning av prisutvecklingen för sådan mark.<sup>3</sup>

Förköpsrätten ansågs utgöra ett komplement till frivilliga fastighetsförvärv som skulle möjliggöra för en kommun att utifrån de i lagen angivna grunderna förvärva fast egendom genom ett väsentligt mindre intrång i enskildas rättsförhållanden än t.ex. expropriation. Förköpet grundades på att fastighetsägaren var villig att, utifrån vissa villkor, sälja sin fastighet.<sup>4</sup>

## 5.3 Tillämpningsområdet för kommunernas förköpsrätt

Den förköpsgrund som fanns vid lagens införande år 1968 var fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävdes för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordningar. Kommunen gavs därigenom möjlighet att utöva sin förköpsrätt i samband med nyexploatering.<sup>5</sup> Med sammanhängande anordningar avsågs i första hand trafikleder och allmänna platser, men även andra samhällseliga ändamål kunde tillgodoses genom förköp. Exempel på sådant ändamål var utrymme för fritid och rekreation.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Prop. 1967:90, s. 1.

<sup>4</sup> Prop. 1967:90, s. 73.

<sup>5</sup> Prop. 1967:90, s. 73.

<sup>6</sup> Prop. 1967:90, s. 121.

Lagens tillämpningsområde utvidgades år 1974<sup>7</sup> och år 1984<sup>8</sup> med totalt ytterligare fyra förköpsgrunder. De förköpsgrunder som infördes var fast egendom som behövde rustas upp eller byggas om för att tillgodose bostadsförsörjningen eller något ändamål som anknöt till det, fast egendom som behövdes för att tillgodose ett väsentligt behov av mark eller anläggning för idrott eller friluftsliv, fast egendom med byggnad som borde bevaras för att den var värdefull från kulturhistorisk eller miljömässig synpunkt samt fast egendom som var bebyggd med hus som behövde användas som bostad för permanent bruk och som var belägen inom ett område där det rådde en avsevärd efterfrågan på fritidsbostäder. När det gällde den sistnämnda förköpsgrunden begränsades denna till områden som angavs i bilagan till förköpskungörelsen (1967:873).

Även om förköpslagen omfattade köp och byten enligt 4 kap. jordabalken, däribland även sådana förvärv som innebar att förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen (1979:230) krävdes, fanns vissa undantag och begränsningar av förköpsrätten. Förköpsrätt fick t.ex. inte utövas om fastigheten hade en areal som understeg 3 000 m<sup>2</sup> eller om staten var antingen köpare eller säljare. Förköpsrätt förelåg inte heller om köparen var säljarens make eller avkomling. I förarbetena poängterades att undantagsreglerna skulle vara schablonmässiga och enkla att tillämpa.<sup>9</sup>

## 5.4 Förköpsförfarandet

### 5.4.1 Information om att ett fastighetsförvärv hade skett

Enligt den tidigare förköpslagen fanns det huvudsakligen tre sätt för kommunerna att få information om ett fastighetsförvärv enligt 4 kap. jordabalken. När, dvs. vid vilken tidpunkt, kommunerna fick vetskap om förvärv var beroende av vilken aktör som informerade kommunen i det aktuella fallet.

Ett sätt som kommunerna kunde få vetskap om ett fastighetsförvärv var att antingen säljaren eller köparen frivilligt gav in en anmälan om förvärvet till kommunen tillsammans med en bestyrkt kopia av köpehandlingens innan förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen eller

---

<sup>7</sup> Prop. 1974:152.

<sup>8</sup> Prop. 1983/84:141.

<sup>9</sup> Prop. 1967:90, s. 78.

lagfart enligt jordabalken hade sökts. I praktiken kunde det många gånger vara en mäklare som gav in anmälan till kommunen i säljarens eller köparens ställe. Vid införandet av förköpslagen ansågs det i första hand ligga i köparens intresse att förköpsfrågan avgjordes i ett så tidigt skede som möjligt var det ett sätt för köparen att kunna påskynda processen.<sup>10</sup>

I situationer där en frivillig anmälan inte hade gjorts och ett förvärvstillstånd krävdes för det aktuella förvärvet underrättades kommunerna om förvärvet av länsstyrelsen, eller Jordbruksverket om regeringen föreskrivit det, i samband med köparen gav in en ansökan om förvärvstillstånd. En förvärvsansökan skulle ges in inom tre månader från det att förvärvet skedde.<sup>11</sup> I de fall länsstyrelsen eller Jordbruksverket underrättade kommunerna fick förvärvstillståndsärendet inte avgöras innan kommunen hade tagit ställning till förköpsfrågan, om det inte var uppenbart att förköp inte skulle utövas.

Till sist, dvs. om en frivillig anmälan inte hade getts in och förvärvstillstånd inte krävdes för det aktuella fastighetsförvärvet, kunde kommunerna underrättas om ett fastighetsförvärv av Lantmäteriet i samband med att köparen gav in en ansökan om lagfart. En lagfartsansökan skulle, i de fall där förvärvstillstånd inte krävdes, som huvudregel ges in inom tre månader från upprättandet av fångeshandlingarna. Om det fanns krav på förvärvstillstånd räknades tidsfristen för lagfartsansökans ingivande från det att förvärvet fullbordades, dvs. efter att förvärvstillstånd hade beviljats.<sup>12</sup> När kommunerna hade underrättats om förvärvet vilandeförklarade Lantmäteriet aktuell lagfart, till dess kommunen hade tagit ställning till om förköpsrätten skulle utövas eller inte.<sup>13</sup> Vidare tog Lantmäteriet, vid vilandeförklaringen av lagfartsärendet, även ut en expeditionsavgift. När kommunen hade fattat beslut i förköpsfrågan återupptogs ärendet och när lagfart sedan beviljades togs ännu en expeditionsavgift ut. Lantmäteriets expeditionsavgift uppgår i dag till 825 kronor.<sup>14</sup>

Tidpunkten för när kommunerna fick information om ett fastighetsförvärv berodde alltså på vilken aktör som informerade kommunen om förvärvet. Även om risken för att kommunerna inte alls informerades om ett fastighetsförvärv synes ha varit minimal med hänsyn

---

<sup>10</sup> Prop. 1967:90, s. 64 och 90.

<sup>11</sup> 10 § jordförvärvslagen.

<sup>12</sup> 20 kap. 2 § jordabalken.

<sup>13</sup> Jfr 20 kap. 7 § jordabalken.

<sup>14</sup> 21 § inskrivningsförelörden (2000:309) och bilagan till förordningen.

till att information kunde lämnas ske på olika sätt, förekom det att en kommun informeras först sex månader efter förvärvet vilket skedde om både förvärvstillstånd och lagfart söktes den sista dagen för respektive ansökan. Beslut om eventuellt förköp kunde därmed fattas i ett relativt sent skede med hänsyn till när förvärvet skett. Säljaren, köparen och andra parter som berördes av förvärvet svävade då i ovisshet om köpet skulle bestå fram till dess kommunen hade tagit ställning i ärendet.

I förarbetena behandlades frågan om vilken följden skulle bli om ett förvärv inte anmäldes till kommunen. Det diskuterades bl.a. om underlåtenhet att anmäla ett förvärv till aktuell kommun skulle få till följd att fastighetsöverlåtelsen som sådan inte var giltig, men det bedömdes att det inte fanns behov av en sådan följd med hänsyn till att förfarandena gällande förvärvstillstånd och lagfart medförde att risken för att förvärv inte anmäldes var liten. Eftersom förköpsrätten formellt sett riktades mot alla fastighetsförsäljningar ansågs det inte heller rimligt att alla dessa skulle riskera att ogiltigförklaras då förköp i praktiken endast skulle komma i fråga i relativt få fall.<sup>15</sup>

Det bör i detta sammanhang nämnas att en fastighetsägare även hade möjlighet att vända sig till kommunen innan en fastighetsförsäljning för att efterfråga om kommunen var intresserad av att utöva sin förköpsrätt på en tilltänkt försäljning. Lämnade kommunen besked om att den inte var intresserad var kommunen bunden av beslutet och hade inte möjlighet att utöva sin förköpsrätt när försäljningen sedan genomfördes.<sup>16</sup> Det fanns inte någon påföljd i de fall kommunen valde att inte svara på en begäran om förhandsbesked.

#### 5.4.2 Tidsfrist för kommunernas beslutsfattande

När kommunerna hade informerats om att ett fastighetsförvärv enligt jordabalken hade skett hade kommunen tre månader på sig att ta ställning till om den ville utöva sin förköpsrätt. Tidsfristen räknades från det att lagfart söktes på köparens förvärv eller dagen för ansökan om förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen om förvärvet avsåg lantbruksegendom och tillstånd därmed krävdes. I de fall säljaren eller köparen själva anmälde försäljningen till kommunen innan lag-

---

<sup>15</sup> Prop. 1967:90, s. 88 ff.

<sup>16</sup> Prop. 1967:90, s. 86 f.



farts- eller förvärvstillståndsansökan genom att ge in en bestyrkt kopia av köpehandlingen räknades tidsfristen från det att kommunen tog emot anmälan.

I de fall kommunen ville utöva sin förköpsrätt underrättade kommunen säljaren och köparen om beslutet samt anmälde det till inskrivningsmyndigheten, som i sin tur antecknade beslutet i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Reglering gällande bl.a. kommunens undermåttelseskyldighet samt inskrivningsmyndighetens och länsstyrelsens åligganden fanns i förköpskungörelsen.

Om vare sig köparen eller säljaren bestred kommunens beslut att utöva sin förköpsrätt eller överklagade inskrivningsmyndighetens beslut att anteckna detta beslut i registrets inskrivningsdel vann förköpsbeslutet laga kraft.

Vid införandet av förköpslagen ansågs förfarandet inte vara betungande för inskrivningsmyndigheten eftersom kommunen ofta ändå behövdes höras i förvärvstillståndsärenden. Förfarandet bedömdes dock kunna innebära en fördröjning av lagfartsbeslutet.<sup>17</sup>

## 5.5 Den rättsliga innebörden av ett förköp

Enligt den tidigare gällande förköpslagen trädde kommunen in i köparens ställe när kommunen hade beslutat om att utöva sin förköpsrätt. Kommunen övertog därigenom den ursprungliga köparens rättigheter och förpliktelser. Köparens rättigheter och förpliktelser enligt avtalet upphörde därmed i samband med förköpet. I förarbetena beskrevs köparens ställning som en villkorad äganderätt fram till dess frågan om förköp hade avgjorts.<sup>18</sup>

Kommunen hade en utredningsskyldighet gällande vilka avtalsvillkor som gällde för fastighetsöverlåtelsen, men gavs samtidigt en möjlighet att anmoda säljaren att upplysa om villkor som var relevanta för försäljningen och inte framgick av köpehandlingen. Hur långt denna utredningsskyldighet sträcktes skulle bedömas från fall till fall. I förarbetena bedömdes det vara ett alltför stort ingrepp att låta en säljares underlåtenhet att lämna upplysning om viss avtalsbestämmelse leda till att avtalsvillkoret utan vidare skulle bli utan verkan.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Prop. 1967:90, s. 89.

<sup>18</sup> Prop. 1967:90, s. 85 f. och 148.

<sup>19</sup> Prop. 1967:90, s. 131 ff.

I vissa fall uppstod en situation där kommunen inte kunde fullgöra ett köpevillkor, t.ex. om villkoret var personligen kopplat till den ursprungliga köparen. Avtalet kunde jämkas och säljaren hade i dessa fall rätt till compensation genom att erhålla ersättning som motsvarade jämkningen från kommunen.<sup>20</sup> För att jämkning skulle bli aktuell krävdes att kommunen väckte talan om jämkning. Talan skulle som huvudregel väckas inom tre månader från det att förköpet fullbordats, men om kommunen inte hade haft vetskap om avtalsvillkoret räknades tidsfristen från den dag då det blev avgjort att avtalsvillkoret kunde göras gällande gentemot kommunen.

Ett förköp var fullbordat när kommunens förköpsbeslut hade vunnit laga kraft.

## 5.6 Tillståndsprövning och överklaganden

### 5.6.1 Tillståndsprövning för få utöva förköpsrätt

Enligt den tidigare förköpslagen fanns ett tillståndsförfarande för de fall antingen säljaren eller köparen inte var nöjd med kommunens beslut om förköp. Säljaren eller köparen kunde då inom en månad bestrida att kommunen skulle få utöva sin förköpsrätt. Det skedde genom en anmälan till inskrivningsmyndigheten, som gjorde en anteckning om detta i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Inskrivningsmyndigheten underrättade därefter kommunen om bestridandet. Ville kommunen fullfölja förköpet fick kommunen, inom en månad från det att bestridandet antecknades i fastighetsregistret, ansöka om tillstånd till förköp hos regeringen.

Vid tillståndsprövningen tog regeringen ställning till frågan om förköpsrätt fick utövas av kommunen med hänsyn till förköpslagens ändamål och dess undantag. Regeringen tog även ställning till om förköpet var oskäligt med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller villkor för eller omständigheterna vid försäljningen.

Under perioden 1999–2006 tillståndsprövades 73 ärenden av regeringen, vilket utgjorde cirka 60 procent av kommunernas förköpsbeslut. I 45 tillståndsärenden gavs kommunen tillstånd att utöva sin förköpsrätt och i 23 ärenden nekades kommunen sådant tillstånd. Resterande 5 ärenden togs inte upp till prövning av regeringen. An-

---

<sup>20</sup> Prop. 1967:90, s. 85 f.

talet tillståndsprövningar per år under perioden var 5–13 stycken och prövningarna tog i genomsnitt 260 dagar från det att ärendet kom in till dess regeringen hade fattat beslut.<sup>21</sup>

Till följd av bestämmelserna i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut kunde regeringens beslut att meddela tillstånd till förköp sedan bli föremål för prövning av Högsta förvaltningsdomstolen.

Av de 73 ärenden som tillståndsprövades av regeringen under perioden 1999–2006 rättsprövades 8 av dessa av Högsta förvaltningsdomstolen. Av dessa stod 5 av regeringsbesluten fast och 3 beslut upphävdes. I genomsnitt tog det 490 dagar från det att ansökan om rättsprövning hade kommit in till dess Högsta förvaltningsdomstolen hade prövat ansökan.<sup>22</sup>

### 5.6.2 Laglighetsprövning av kommunens förköpsbeslut

Kommunens beslut att utöva förköp kunde överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt bestämmelserna i den dåvarande kommunalagen (1991:990), dvs. laglighetsprövning. Domstolen prövade då om kommunens beslut hade tillkommit i rätt ordning, om beslutet hänförde sig till något som är en kommunal angelägenhet, om det organ som fattat beslutet hade befogenhet att fatta beslutet och om beslutet stred mot lag eller annan författning.<sup>23</sup>

### 5.6.3 Prövning av inskrivningsmyndighetens beslut

Inskrivningsmyndighetens beslut att anteckna kommunens beslut att utöva förköp i fastighetsregistrets inskrivningsdel kunde överklagas till allmän domstol. Domstolen prövade i dessa fall om förutläggningarna för en sådan anteckning var uppfyllda.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Boverkets rapport *Utvärdering av förköpslagen* (1967:868) dnr 20129-301/2007, bilaga Tabeller och svar s. 5 f.

<sup>22</sup> Boverkets rapport *Utvärdering av förköpslagen* (1967:868) dnr 20129-301/2007, bilaga Tabeller och svar s. 6.

<sup>23</sup> Statistik gällande hur många laglighetsprövningar som avsåg förköp har inte gått att få fram.

<sup>24</sup> Statistik gällande hur många prövningar som avsåg förköp har inte gått att få fram.

#### 5.6.4 Prövning av tvistemål kopplade till fastighetsförväret

Kommunen kunde även bli part i tvistemål i allmän domstol, t.ex. gällande äganderättsliga frågor, skadestånd enligt skadeståndslagen (1972:207) eller annan tvist som uppkommit i samband med förväret av en fastighet.<sup>25</sup>

### 5.7 Upphävandet av den tidigare förköpslagen

Under år 1992 respektive 2008 tog Boverket på uppdrag av regeringen fram två rapporter gällande förköpslagen och dess tillämpning.<sup>26</sup> I rapporterna konstaterades bl.a. att antalet förköp hade minskat i förhållande till när lagen infördes. I den senare rapporten föreslog Boverket bl.a. att förköpslagen skulle bibehållas, men att lagen skulle förenklas så att kommunerna kunde besluta att vissa områden skulle kunna undantas från lagens tillämpning. Vidare föreslog Boverket att förköpsrätten skulle begränsas till att enbart avse tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Regeringen ansåg dock att lagen hade spelat ut sin roll som ett medel att föra en aktiv kommunal markpolitik. Regeringen bedömde att förköp förutom att medföra olägenheter för fastighetsmarknaden även medförde onödig tidsutdräkt, merarbete samt osäkerhet för säljare och köpare. Vidare ansågs förköp medföra omotiverade kostnader för myndigheter, enskilda och andra parter som berördes av köpet. Ny lagstiftning inom plan- och bygg samt miljö bedömdes ha skapat förbättrade och alternativa möjligheter för kommunerna att genom planeringsåtgärder eller på annat sätt säkerställa bevarande och skydd av mark och byggnader. Kommunerna bedömdes därigenom också kunna få del av förvärv på andra sätt och utan att fastighetsmarknaden påverkades. Med hänsyn till detta och att endast ett litet antal fastigheter förköptes varje år bedömdes kostnaderna för det allmänna inte motsvaras av tillräcklig nytta. Mot bakgrund av detta upphävdes lagen år 2010.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Statistik gällande hur många tvistemål som avsåg förköp har inte gått att få fram.

<sup>26</sup> Boverkets rapporter *Utvärdering av förköpslagen (1967:868)* dnr 501-3773/91 respektive dnr 20129-301/2007.

<sup>27</sup> Prop. 2009/10:82, s. 25 f.



## 6 De finska förköpslagarna

### 6.1 Inledning

Det har i tidigare kapitel redovisats att förköpsrätten funnits i olika former i svensk lagstiftning, där det senaste exemplet var den tidigare kommunala förköpslagen. Förköpsrätten finns också i andra länders lagstiftning. I Finland finns både en statlig och kommunal förköpsrätt genom lagen om statens förköpsrätt inom vissa områden (469/2019) respektive förköpslagen (608/1977).

Den finska kommunala förköpsrätten infördes redan år 1976 och kan tillämpas av kommunerna vid försäljning av fastigheter belägna inom den egna kommunen för markförvärv avseende samhällsbyggande samt rekreations- och skyddsändamål. Den statliga förköpsrätten infördes år 2020 mot bakgrund av det uppkomna säkerhetsläget i Europa. Statlig förköpsrätt är tillämplig om ett fastighetsförvärv behövs för säkerställande av finskt försvar, gränsbevakning och gräns-säkerhet, men även dess territoriella integritet och nationella säkerhet.

Med hänsyn till att Sverige och Finland har liknande rättssystem finns skäl att inom ramen för denna utredning beskriva Finlands förköpssystem.

### 6.2 Kommunal förköpsrätt

#### 6.2.1 Införandet av kommunal förköpsrätt

Den finska kommunala förköpsrätten infördes genom lagen om kommuns förköpsrätt vid fastighetsköp (692/1975). Redan när lagen trädde i kraft hade det tagits fram en ny proposition med förslag till en ny förköpslag<sup>1</sup> och den tidigare lagen ersattes också år 1977 med den nya förköpslagen (608/1977). Den sistnämnda förköpslagen är fortfarande

---

<sup>1</sup> RP 180/1975 II.

gällande. Dess tillämpningsområde avsåg från början enbart markförvärv för samhällsbyggande, men lagen har senare utvidgats till att omfatta förvärv av mark för rekreations- och skyddsändamål.<sup>2</sup> Exempel på rekreationsändamål är anläggande av allmän badstrand. Skyddsändamål kan t.ex. vara klimatanpassningsåtgärder.

Förköpsrätten har som funktion att vara ett alternativ till tvångsvis inlösen och är uppbyggd så att kommunen tillfrågas redan i det inledande skedet av en fastighetsförsäljning. Förköpsförfarandet är både snabbare och enklare att tillämpa än tvångsinlösen.<sup>3</sup>

I Finland ses förköpsrätten som en viktig möjlighet för kommuner att förvärva och överlåta mark för samhällsbyggande, men även som ett medel för att förbättra kostnadseffektiviteten i den närservice som kommunerna ansvarar för. Kommunernas förköpsrätt bedöms även ha en betydande förutseende inverkan genom att kommunerna nästan utan undantag tillfrågas om det finns intresse av att köpa fastigheter som ska säljas. Om kommunen är intresserad av att köpa en fastighet sker förvärvet frivilligt. Förköp nyttjas endast i sista hand om kommunen är i behov av viss specifik mark. I Finland används därmed kommuners förköpsrätt på riksnivå i allmänhet endast 5–10 gånger om året.<sup>4</sup>

## 6.2.2 Tillämpningsområdet för kommunalt förköp

För att kommunal förköpsrätt ska föreligga i Finland krävs att det är fråga om en överlåtelse av fastighet mot vederlag där annat än fast egendom utgör huvuddelen av vederlagets värde. En fastighet som förvärfas genom byte eller gåva kan därmed inte bli föremål för förköp.

Förköp får inte användas för att uppnå andra ändamål än de ändamål som anges i lagen, men av lagen framgår inte inom vilken tid kommunen ska använda marken för det angivna ändamålet. Om ändamålet kommunen vill uppnå inte framgår direkt av detaljplan eller generalplan<sup>5</sup> får kommunen se till att själva beslutsmotiveringen för förköpet är tillräckligt detaljerad så att grunderna för förköpet klart framgår. I städerna Helsingfors, Esbo, Grankulla och Vanda begränsas inte för-

---

<sup>2</sup> RP 236/1988.

<sup>3</sup> RP 180/1975 II, s. 1.

<sup>4</sup> RP 253/2018, s. 7.

<sup>5</sup> Generalplan är den finska motsvarigheten till den svenska översiktsplanen, som kommunerna tar fram för att visa den långsiktiga planeringen av mark- och vattenanvändning.

köpsrätten till att avse markförvärv för samhällsbyggande eller rekreations- och skyddsändamål som för övriga landet. I dessa städer kan alltså förköp tillämpas utan att förvärvet grundas på något av de ändamål som anges i lagen.

Det finns undantag från förköpsrätt i den finska kommunala förköpslagen, t.ex. när fastighetens sammanlagda areal understiger 5 000 m<sup>2</sup> i landet eller 3 000 m<sup>2</sup> i Helsingfors, Esbo, Grankulla och Vanda. Arealbegränsningen infördes för att undanta fastigheter med bostäder av privat karaktär.<sup>6</sup> Förvärv där köparen är säljarens make, arvtagare eller arvtagares make, där staten är köpare och vid försäljning som sker via exekutiv auktion undantas också från kommunernas förköpsrätt. Förköpsrätt föreligger inte heller om det, med beaktande av förhållandet mellan köparen och säljaren, överlåtelsevillkoren eller andra omständigheter, anses vara uppenbart oskäligt.

### 6.2.3 Det kommunala förköpsförfarandet

När en fastighetsförsäljning är aktuell i Finland kontaktar säljaren i regel kommunen med en förfrågan om denna har intresse av att förvärva fastigheten. Bedömer kommunen att det finns behov av att förvärva fastigheten och parterna kan komma överens om köpevillkoren gör säljaren affär direkt med kommunen och förköp undviks.<sup>7</sup>

Enligt den finska kommunala förköpslagen kan en kommun, efter en skriftlig begäran från fastighetsägaren, på förhand meddela att kommunen inte kommer att utnyttja sin förköpsrätt. Meddelandet är bindande för kommunen i två års tid och på de villkor som anges i ansökan. Här bör det poängteras att kommunen inte är skyldig att ge ett förhandsmeddelande med anledning av en begäran av fastighetsägaren.

Situationer där en fastighetsägare inte kontaktar kommunen innan fastighetsförsäljningen fångas upp av lagen om köpvittnen (573/2009) och statsrådets förordning om köpvittnen (734/2009).<sup>8</sup> Av den finska jordabalken framgår att ett fastighetsköp sluts skriftligen och att ett köpebrev ska undertecknas av säljaren och köparen eller deras ombud. Efter en formaliakontroll bestyrker ett köpvittne köpet genom att teckna bevis om detta på överlåtelsehandlingen i närvaro av samtliga som undertecknat köpebrevet. Köpvittnet ska sedan utan dröjsmål

<sup>6</sup> RP 180/1975 II, s. 3.

<sup>7</sup> RP 253/2018, s. 7.

<sup>8</sup> Uppgiften som köpvittne grundas på tjänsteställning och förordnas av Lantmäteriet.



meddela Lantmäteriet och aktuell kommun om fastighetsöverlåtelsen och skicka en kopia eller annan upptagning av överlåtelsen. I praktiken innebär det att köpvittnet ska sända meddelandet elektroniskt inom två dygn efter det att överlåtelsehandlingen eller någon annan åtkomsthandling har bestyrkts.

Det är kommunstyrelserna som handhar uppgifterna som ankommer på kommunerna enligt den finska kommunala förköpslagen, men beslut att inte utnyttja förköpsrätt kan delegeras till tjänsteman. När en kommun fattar beslut om utövande av förköp ska beslutet motiveras genom att ändamålet för köpet anges och relevant utredning läggs fram. Beslutar kommunen att nyttja sin förköpsrätt ska kommunen meddela detta till köparen, säljaren och inskrivningsmyndigheten. Beslutet anmäls sedan till inskrivningsmyndigheten inom tre månader från det att överlåtelsebrevet blivit bestyrkt. Försummar kommunen att göra detta inom angiven tid förverkas förköpsrätten.

Kommuner som utnyttjar sin förköpsrätt löser den sålda fastigheten till den köpeskillning som säljaren och köparen kommit överens om. Kommunen träder alltså in i köparens ställe och köpet genomförs enligt de villkor som säljare och köpare har avtalat i köpehandlingen. Säljarens ställning ändras därmed inte genom förköpet. Om köparen har haft kostnader p.g.a. köpet ska kommunen ersätta köparen. Ränta utgår då. Skulle värdet av fastigheten ha sjunkit genom köparens åtgärder eller försummelser har kommunen rätt till skäligen ersättning för värdeminskningen.

#### 6.2.4 Överklagande av beslut om kommunalt förköp

Säljaren och köparen kan överklaga en kommunstyrelses beslut att utnyttja sin förköpsrätt. Beslutet laglighetsprövas då av allmän förvaltningsdomstol genom s.k. laglighetsprövning. I detta sammanhang kan det noteras att beslut att inte utnyttja förköpsrätt som delegerats till tjänsteman inte kan överklagas.

Allmän domstol kan på yrkande av kommunen besluta att avtalsvillkor eller åtgärd som har vidtagits med uppenbar avsikt att undvika att förköpsrätten utnyttjas inte binder kommunen alternativt inte utgör hinder för att förköpsrätten utnyttjas. Sådan talan ska väckas inom tre månader efter det överlåtelsebrevet för fastigheten har bestyrkts.

Eventuell talan gällande fråga om ersättning kan också väckas i allmän domstol. Detta ska ske inom sex månader från det att förköpet slutfördes.

## 6.3 Statlig förköpsrätt

### 6.3.1 Införandet av statlig förköpsrätt

Lagen om statens förköpsrätt inom vissa områden (469/2019) är tillämplig om ett fastighetsförvärv behövs för att säkerställa försvaret, gränsbevakningen eller gränssäkerheten, övervaka och trygga den territoriella integriteten eller säkerställa den nationella säkerheten. Den statliga förköpsrätten ges företräde om både statlig och kommunal förköpsrätt skulle föreligga.

Införandet av den statliga förköpsrätten i Finland ingick i ett lagstiftningspaket som syftade till att ge aktuella myndigheter förutsättningar för att ha bra lägesbilder av riskfaktorer kopplade till fastighetsäggande, 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.<sup>9</sup>

Genom lagstiftningspaketet, som kan sägas innehålla fyra olika steg, ska försvars- och säkerhetsfrågor på olika sätt aktualiseras och beaktas. Det första steget avser planläggning av mark. Det andra steget utgörs av ett tillståndsförfarande när någon med hemort utom Europeiska unionen (EU) eller europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) vill förvärva fastighet i Finland. Det tredje utgörs av förköpsrätt vid fastighetsköp inom vissa angivna områden. Sista steget består av en inlösenrätt vid befintligt ägande av fastighet.

Inom ramen för lagstiftningspaketet gjordes lagändringar i bl.a. markanvändnings- och bygglagen (132/1999) med innebörden att t.ex. utvecklingsbehov hos försvar, gränssäkerheten och gränsbevakningen ska beaktas samt att befolkningsskyddet och försörjningsberedskapen ska tillgodoses vid planläggning av mark.<sup>10</sup> Vidare infördes lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv (470/2019) samt lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten (468/2019). Genom lagen om tillståndsplikt

<sup>9</sup> RP 253/2018, s. 4 f och 29.

<sup>10</sup> RP 253/2018, s. 45.

för vissa fastighetsförvärv finns numera ett tillståndsförfarande som innebär att medborgare och sammanslutningar med hemort i EU eller EES som vill förvärva en fastighet i Finland först måste ansöka om tillstånd. Tillståndsplikten gäller även sammanslutningar med hemort inom EU eller EES, men i vilken en sammanslutning eller fysisk person från ett land utanför EU eller EES innehar minst en tiondel av det sammanräknade röstantalet av alla aktier i ett aktiebolag eller har motsvarande faktiska inflytande i annan sammanslutning eller rörelse. Tillståndsförfarandet syftar till att förbättra myndigheternas lägesbild av utländska fastighetsinnehav samt att säkerställa tillhandahållandet av tillräckliga och aktuella uppgifter om parterna i en fastighetstransaktion. För det fall tillståndsplikten inte fångar upp ett köp kan statens förköpsrätt i vissa fall tillämpas. En närmare beskrivning av tillämpningsområde och förfarandet gällande denna förköpsrätt följer nedan. Till sist infördes lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten i syfte att skapa en sistahandsmetod för staten att ingripa i redan befintliga fastighetsägarförhållanden, när detta är befogat utifrån att den nationella säkerheten ska kunna garanteras. Inlösenrätten tillämpas alltså som ett sista steg, t.ex. när varken tillståndssystem eller förköpsrätt har kunnat tillämpas, och får inte utövas om syftet kan uppnås på något annat sätt eller om den olägenhet som inlösen medför för allmänt intresse är större än nyttan inlösen medför för allmänt intresse. Utgångspunkten är att fastighetsförvärv ska ske med frivilliga metoder, t.ex. frivilliga förvärv.<sup>11</sup>

Systemet kring den statliga förköpsrätten bedöms inte stå i strid med vare sig Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna eller EU-rätten.<sup>12</sup>

### 6.3.2 Tillämpningsområdet för statligt förköp

Den statliga förköpsrätten är geografiskt begränsad till specifika områden som är särskilt viktiga med tanke på säkerheten, vilket innebär att endast en mindre del av fastighetsöverlåtelseerna i Finland omfattas.<sup>13</sup> Genom att den statliga förköpsrätten är begränsad till kritiska

---

<sup>11</sup> RP 253/2018, s. 29 f.

<sup>12</sup> RP 253/2018, s. 69 f.

<sup>13</sup> RP 253/2018, s. 32 f.

platser vars placering är känd omfattas följaktligen inte kritiska platser med hemlig placering av lagens tillämpningsområde.

Exempel på fastigheter som omfattas av förköpsrätten är sådana fastigheter som helt eller delvis är belägna inom 1 000 meter från områden som i plan har anvisats för försvarets eller gränsbevakningens behov, fastigheter som är belägna inom 1 000 meter från signalstationer, flygplatser, hamnar eller motsvarande mindre objekt som tjänar försvarets eller gränsbevakningens sjötrafik eller luftfart under normala förhållanden, vid störningar under normala förhållanden eller i undantagsförhållanden. Även andra fastigheter som ligger inom 1 000 meter från fastigheter som används av försvaret eller gränsbevakningen och det krävs ett skyddsområde för trygghet av verksamheten.<sup>14</sup> Under normala förhållanden bedöms högst några procent av Finlands areal omfattas av den statliga förköpsrätten. En prövning av förköpsrätten ska ske från fall till fall och det är tillräckligt att endast en del av en fastighet som är föremål för köpet är belägen på ett sådant område som räknas upp i förköpslagen.<sup>15</sup>

De fastighetsköp som undantas från den statliga förköpsrätten motsvarar i stort sett vad som gäller för den kommunala förköpsrätten, dvs. förvärv mellan närstående, om köparen är en kommun eller församling eller om det annars p.g.a. förhållandet mellan säljaren och köparen, överlåtelsevillkoren eller andra omständigheter måste anses uppenbart oskäligt att utnyttja förköpsrätt.<sup>16</sup>

Om ett fastighetsköp omfattar lös egendom ingår även denna i det statliga förköpet.

### 6.3.3 Det statliga förköpsförfarandet

Finansministeriet hanterar och avgör ärenden om statlig förköpsrätt i Finland efter förslag av det ministerium vars förvaltningsområde omfattar skötseln av uppgifter som den aktuella fastigheten har anknytning till.<sup>17</sup> Beslut om utövande av förköpsrätt ska sedan fattas inom fyra månader från det att överlåtelsen har bestyrkts eller köpet har slutits i det finska elektroniska handelssystemet. Beslutet ska även an-

---

<sup>14</sup> Ålands territorium omfattas inte av den statliga förköpsrätten eftersom det i praktiken inte finns sådana skyddsområden som hör till lagens tillämpningsområde på Åland.

<sup>15</sup> RP 253/2018, s. 52.

<sup>16</sup> RP 253/2018, s. 53.

<sup>17</sup> Finska ministerium motsvarar departementen inom Regeringskansliet.

mälas till Lantmäteriet. Om beslut inte fattas och anmäls inom angiven tid förverkas förköpsrätten.

Innan finansministeriet avgör ärendet ska försvarsministeriet och inrikesministeriet som huvudregel också ha begärt in ett utlåtande från den myndighet inom vars ansvarsområde skötsel av uppgifter kan påverkas av fastighetsköpet. Även andra behövliga utlåtanden och redogörelser kan inhämtas innan beslut fattas. I sammanhanget kan det noteras att eventuell vidareöverlåtelse av en fastighet innan tidsfristen om fyra månader har löpt ut eller innan förköpsbeslutet har vunnit laga kraft inte hindrar staten från att utöva sin förköpsrätt. Lagfart på en fastighet ligger inom sådant område som omfattas av den statliga förköpsrätten kan inte heller beviljas innan tidsfristen om fyra månader för utövandet av förköpsrätten har löpt ut eller staten har meddelat att den inte kommer att utöva sin förköpsrätt gällande den aktuella fastigheten.

Liksom vid kommunal förköpsrätt finns möjlighet till förhandsbesked om utövande av statlig förköpsrätt. En sådan ansökan ges då in före fastighetsöverlåtelsen av fastighetsägaren till försvarsministeriet, som sedan handlägger ärendet. Ett meddelat förhandsbesked binder staten i två år.

Rättsverkningarna av statens utövande av förköp är desamma som rättsverkningarna för utövandet av kommunernas förköpsrätt.

#### **6.3.4 Överklagande av ett beslut om statligt förköp**

Beslut om statlig förköpsrätt kan i Finland överklagas genom förvaltningsbesvär. Allmän förvaltningsdomstol, med förvaltningsrätt som första instans, prövar därmed beslutet som fattats.

## 7 Staten och kommunerna som aktörer på fastighetsmarknaden

### 7.1 Inledning

När staten eller en kommun behöver tillgång till viss mark för att tillgodose ett allmänt intresse kontaktas vanligtvis den berörda fastighetsägaren i syfte att efterhöra om parterna kan uppnå en fastighetsöverlåtelse på frivillig väg. Om parterna kan komma överens kan förvärvet genomföras med stöd av bestämmelserna om köp i 4 kap. jordabalken eller genom att statlig eller kommunägd mark byts mot en annan fastighetsägars mark med stöd av bestämmelserna om byte i 4 kap. jordabalken. Det bör i detta sammanhang även nämnas att utöver frivilliga förvärv genom tillämpning av 4 kap. jordabalken kan frivilliga förvärv också genomföras genom fastighetsreglering enligt 5 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988). Staten och en kommun kan givetvis även uppnå ett fastighetsförvärv på frivillig väg genom att en fastighetsägare, som står i begrepp att sälja sin fastighet, kontaktar staten eller aktuell kommun för att inleda förhandlingar om en fastighetsöverlåtelse. Eftersom både stat och kommun redan i dag är aktörer på fastighetsmarknaden är det relevant att redogöra för de regleringar som stat och kommun i dagsläget har att förhålla sig till i sina respektive roller på fastighetsmarknaden.

### 7.2 Staten som aktör på fastighetsmarknaden

Statens fastigheter ägs och förvaltas av vissa bestämda myndigheter och statliga bolag. Fastigheter som staten äger utgörs bl.a. av försvarsfastigheter, trafikfastigheter, slott, nationalparker och museer. Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket har fastighetsförvaltning som sin huvuduppgift avseende dessa. Andra myndigheter som förvaltar

fastigheter är t.ex. Skogsstyrelsen och Trafikverket. Staten äger också flera bolag som har till uppgift att förvalta fastigheter, t.ex. Akademiska Hus AB, Specialfastigheter Sverige AB och Jernhusen AB.

Inriktningen på verksamheten i myndigheterna styrs bl.a. genom instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag. De statligt ägda bolagen lyder i huvudsak under samma regler som privatägda bolag, t.ex. aktiebolagslagen (2005:551), och statens styrning sker enligt de regler som gäller för ägarstyrning av bolag. Inriktningen på verksamheten styrs t.ex. genom ägaranvisningar m.m.

### **7.2.1 Reglering avseende förvaltning och försäljning av statligt ägd mark**

Regeringen förfogar över de fastigheter som ägs av staten enligt 9 kap. 8 § regeringsformen. Dock bestäms grunderna för förvaltningen av riksdagen enligt budgetlagen (2011:203). Bestämmelser om förvaltningen av och förfogande över statens egendom finns i 8 kap. budgetlagen. Riksdagen kan förbehålla sig rätten att i enskilda fall pröva om t.ex. överlåtelse i fråga om visst slag av egendom ska ske. Riksdagen kan däremot inte sälja en statlig fastighet utan regeringens medverkan, samtidigt som regeringen ofta är bunden av riksdagsbeslut när det gäller förfogandet.<sup>1</sup>

Regeringen får som huvudregel besluta om att sälja statens fasta egendom om egendomen inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs för statens verksamhet, förutsatt att dess värde understiger 75 miljoner kronor, se 8 kap. 2 § första stycket budgetlagen. Det krävs även att det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortsatt ska ägas av staten. Av 8 kap. 7 § budgetlagen följer att en försäljning ska genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar emot det.

### **7.2.2 Myndigheternas förvaltning av statliga fastigheter**

Bestämmelser om myndigheters förvaltning av statligt ägda fastigheter finns i förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. Med fastighetsförvaltning avses ansvar för förvärv, upplåtelse, drift och underhåll samt avyttring av fast egendom för statens

---

<sup>1</sup> Riksdagen kan besluta att en åtgärd av ett visst slag inte får vidtas utan att riksdagen har medgett det enligt 9 kap. 9 § regeringsformen.

räkning.<sup>2</sup> Med fast egendom avses här även tomträtt samt byggnad och anläggning som är lös egendom.<sup>3</sup>

Regeringen beslutar vilka myndigheter som ska förvalta fastigheter. Fast egendom får inte förvärfvas och förvaltas av andra än fastighetsförvaltande myndigheter.<sup>4</sup> I förvaltningsuppdraget företräder myndigheten staten dels som fastighetsägare, dels som byggherre med stöd av plan- och bygglagen (2010:900).<sup>5</sup> Statens fastigheter ska förvaltas på ett ekonomiskt effektivt sätt så att tillgångarnas värde bibehålls och om möjligt ökas.<sup>6</sup>

En myndighet som förvaltar statens fastigheter ska ta fram och fortlöpande hålla en investeringsplan för förvärv, nybyggnader och ombyggnader.<sup>7</sup> I investeringsplanen ska samtliga investeringsprojekt med en beräknad kostnad som överstiger 10 miljoner kronor redovisas.<sup>8</sup> Fastighetsförvaltande myndigheter ska också upprätta och fortlöpande hålla aktuell en avyttringsplan för försäljning eller annan avyttring av fastigheter som inte behövs för statlig verksamhet och som inte av andra särskilda skäl bör vara kvar i statens ägo.<sup>9</sup>

Som framgår har staten alltså redan enligt gällande rätt möjlighet att förvärva och inneha fastigheter. Sådillvida krävs därför inte någon lagändring för att möjliggöra statlig förköpsrätt. Frågor som däremot behöver hanteras är var ägandet av en förköpt fastighet ska ligga och även vem som ska sköta förvaltningen.

### 7.3 Kommunerna som aktör på fastighetsmarknaden

Kommunerna sköter sina lokala och regionala angelägenheter som är av allmänt intresse genom det kommunala självstyret, vilket är skyddat i grundlag och utgör en av grunderna för den svenska demokratin. Det

---

<sup>2</sup> 2 § förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m.

<sup>3</sup> 2 § förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m.

<sup>4</sup> 3 § förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m.

<sup>5</sup> 6 § förordningen om förvaltning av statens fastigheter m.m.

<sup>6</sup> 7 § förordningen om förvaltning av statens fastigheter m.m.

<sup>7</sup> 8 § förordningen om förvaltning av statens fastigheter m.m.

<sup>8</sup> 9 § förordningen om förvaltning av statens fastigheter m.m. Av 10 § samma förordning följer att myndigheten inom ramen för sitt förvaltningsuppdrag och inom ramen för de ekonomiska resurser som myndigheten förfogar över får besluta om investeringar när den beräknade investeringskostnaden inte överstiger 10 miljoner kronor per projekt. Om den beräknade kostnaden överstiger 10 miljoner kronor ska myndigheten överlämna frågan till regeringens prövning. Undantag från förordningen om förvaltningen av statliga fastigheter m.m. kan dock göras genom myndigheters regleringsbrev.

<sup>9</sup> 14 § förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m.



kommunala självstyret gäller all kommunal verksamhet.<sup>10</sup> Självstyret kan emellertid inskränkas. För att tillgodose allmänna intressen och fullgöra olika uppgifter som kommunerna har ålagts kan kommunerna t.ex. äga och förvalta byggnader, anläggningar och markområden av strategisk betydelse. Strategiskt arbete med markfrågor i fråga om markinnehav och markanvändning kan ske inom ramen för det kommunala planmonopolet, t.ex. genom genomförande av den markpolitik som bedrivs inom kommunen.<sup>11</sup>

De yttre ramarna för kommunernas organisation och dess kompetens, dvs. vad kommunerna får göra, framgår av kommunallagen (2017:525). Kommunala beslut om fastighetsförvärv eller avyttring av kommunalt ägda fastigheter ska därmed fattas i enlighet med vad som framgår av kommunallagen.

### 7.3.1 Det kommunala självstyret och kommunernas åligganden

Det kommunala självstyret har relevans för vad en kommun ska göra, men det finns inte någon allmänt accepterad närmare definition av vad som avses med kommunalt självstyre.<sup>12</sup> I förarbetena till regeringsformen uttalas att det varken är lämpligt eller möjligt att dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag rörande en kommunal självstyrelse-sektor. Det uttalas även att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter och att det inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt. Denna initiativrätt anses vara kärnan i den kommunala självbestämmanderätten.<sup>13</sup>

Det kommunala självstyret är, som ovan nämnts, inte obegränsat. Kommunens självbestämmande och initiativrätt kan inskränkas genom att kommunen av staten åläggs att utföra vissa uppgifter, vilket som

---

<sup>10</sup> 1 kap. 1 § och 14 kap. 2 § regeringsformen samt prop. 2009/10:80, s. 210. Eftersom betänkandet avser kommunal förköpsrätt redogörs det inte närmare för regionernas angelägenheter.

<sup>11</sup> Markpolitik definieras av Sveriges Kommuner och Regioner som ”markförvärv och markförsäljning som leder till utveckling och tillväxt”. Begreppet *aktiv markpolitik* är bredare och kan också vävas samman med andra viktiga beslut och ställningstaganden genom hela samhällsbyggnadsprocessen. Aktiv markpolitik innefattar därmed inte bara transparenta markköp och markförsäljningar, utan också samverkan mellan olika parter, strategisk planläggning, kommunal service, marknadsföring, ekonomisk långsiktighet och tydliga politiska målbilder (SKR, Aktiv markpolitik 2016, s. 9 och 48).

<sup>12</sup> Prop. 2009/10:80, s. 210.

<sup>13</sup> Prop. 1973:90, s. 190.

utgångspunkt sker genom föreskrift som meddelas av riksdagen.<sup>14</sup> Eftersom en inskränkning av självstyret inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen ska en proportionalitetsbedömning göras i dessa fall.<sup>15</sup>

Av olika speciallagar framgår vilka obligatoriska uppgifter kommunerna har, dvs. vad kommunerna måste göra. Kommunernas ansvar för planläggning av mark- och vattenanvändning enligt plan- och bygglagen (2010:900) är ett exempel på en obligatorisk uppgift.<sup>16</sup> Ett annat exempel på en obligatorisk uppgift är att, inom ramen för arbetet mot organiserad brottslighet, ta fram lägesbild över brottsligheten inom kommunen och ta ställning till brottsförebyggande åtgärder enligt lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete som trädde i kraft den 1 juli 2023.

### 7.3.2 Den kommunala kompetensen och de yttre ramarna för vad en kommun får göra

Kommunallagen anger de yttre ramarna för en kommuns kompetens, dvs. vad kommunerna får göra och måste förhålla sig till i sin verksamhet.<sup>17</sup> Av dess portalparagraf framgår att kommuner på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller annan författning.<sup>18</sup> Av detta följer att en kommun i och för sig kan förvärva fastigheter så länge det faller inom den kommunala kompetensen.

Ett beslut om kommunalt fastighetsförvärv eller avyttring av en kommunalt ägd fastighet grundas på kommunallagens bestämmelser. Om ett sådant beslut ryms inom ramarna för den kommunala kompetensen avgörs från fall till fall utifrån vad som framgår av 2 kap. kommunallagen om kommunernas allmänna kompetens, där det anges

---

<sup>14</sup> 8 kap. 2 § regeringsformen. Regeringen kan även meddela föreskrifter i vissa fall, se 8 kap. 3–8 §§ regeringsformen. Av 14 kap. 3 regeringsformen framgår att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska göras med tillämpning av en proportionalitetsprincip, där inskränkningen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen är fakultativ, vilket innebär att riksdagens bedömning i proportionalitetsfrågan inte kan bli föremål för lagprövning i efterhand.

<sup>15</sup> Se 14 kap. 3 § regeringsformen.

<sup>16</sup> Utöver de obligatoriska uppgifterna finns även frivilliga uppgifter, dvs. sådant som kommunerna kan göra om de vill. Exempel på en frivillig uppgift kan vara näringslivsutveckling.

<sup>17</sup> 1 kap. 1 § kommunallagen, jfr även 14 kap. regeringsformen och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Jfr även lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter som ger kommuner ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen.

<sup>18</sup> 1 kap. 1 § kommunallagen.

att kommunerna själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar.<sup>19</sup>

En angelägenhet bedöms vara av allmänt intresse om det kan anses vara av ett allmänt, samhälleligt och till det egna området knutet intresse att kommunen vidtar en viss åtgärd.<sup>20</sup> Allmänintresset förutsätter inte ett kvantitativt betydande behov, utan får bedömas med utgångspunkt i om det t.ex. är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen befattar sig med den specifika angelägenheten.<sup>21</sup> Ett fastighetsförvärv eller en avyttring av en fastighet kan alltså i vissa fall bedömas vara en kommunal angelägenhet av allmänt intresse. Att det även krävs att det ska finnas anknytning till kommunens område eller dess medlemmar för att vara lagligt är ett uttryck för den s.k. lokaliseringsprincipen. Befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen medför att en åtgärd kan anses ha anknytning till medlemmarna även om åtgärden som sådan inte sker i kommunen. Lokaliseringsprincipen är därför inte absolut, utan måste bedömas från fall till fall.<sup>22</sup> Det finns alltså inte något förbud mot att en kommun exempelvis engagerar sig i markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns område, förutsatt att den aktuella åtgärden behövs för den egna kommunen. Det finns även undantag från lokaliseringsprincipen i speciallagstiftningar, t.ex. lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Av 2 kap. kommunallagen, gällande kommunala angelägenheter, framgår även principer och begränsningar som kommuner ska beakta i sin verksamhet, därmed även när kommunerna är part i fastighetsöverlåtelser.<sup>23</sup> I fråga om begränsningar framgår t.ex. att en kommun endast får bedriva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte<sup>24</sup> och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. Vidare ska kommunerna genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen, men stöd till enskilda näringsidkare får endast lämnas om det finns synnerliga skäl för det.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> 2 kap. 1 § kommunallagen.

<sup>20</sup> Prop. 2016/17:171, s. 299.

<sup>21</sup> Prop. 1990/91:117, s. 148 och prop. 2016/17:171, s. 299.

<sup>22</sup> Prop. 1990/91:117, s. 148 f. och prop. 2016/17:171, s. 300.

<sup>23</sup> Här bör det noteras att likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § kommunallagen, vars tillämplighet kräver att kommunen träder i direkt kontakt med kommunmedlemmarna i dess egenskap av just kommunmedlemmar, inte gäller när en kommun köper/säljer fastigheter.

<sup>24</sup> Den s.k. självkostnadsprincipen. Undantag från självkostnadsprincipen finns i annan lagstiftning, t.ex. gällande kommunala bostadsföretag.

<sup>25</sup> 2 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen.

Kommuner får inte ha heller hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om. Detta tar sikte på situationer när en angelägenhet exklusivt faller inom någon annans befogenhet, t.ex. statliga angelägenheter inom försvars- eller utrikespolitik.<sup>26</sup> Det bör i sammanhanget även noteras att en åtgärd som företagits av en kommun kan ligga inom kommunens kompetensområde enligt kommunallagen men ändå vara otillåten enligt annan reglering, t.ex. regler om statsstöd.<sup>27</sup>

Vad som rent faktiskt ryms inom kommunernas kompetens och dess innebörd preciseras av domstol genom s.k. laglighetsprövning.<sup>28</sup> En sådan prövning förutsätter att en kommunmedlem har överklagat ett kommunalt beslut i rätt tid. Beslut som inte överklagas anses ha accepterats av kommunens medlemmar och är därför gällande. Vid laglighetsprövningen fastställs bl.a. om ett kommunalt beslut har kommit till på rätt sätt, om beslutet rör något som är en angelägenhet för kommunen och om beslutet har fattats i enlighet med lag eller annan författning. Domstolens laglighetsprövning är även beroende av vad som har anförts i överklagandet. Laglighetsprövningar har betydelse för den kommunala befogenheten eftersom dessa ger utrymme för en flexibel utveckling av vad kommunerna faktiskt får göra. Det här innebär dock inte att den kommunala befogenheten utvidgas i en situation där en kommun fattar ett beslut som strider mot lag och det lagstridiga beslutet inte har överklagats.<sup>29</sup>

## 7.4 Statsstöd och upphandling

### 7.4.1 Inledning

Statens och en kommuns förvärv av mark, både frivilliga och tvångsmässiga förvärv, sker inom vissa rättsliga ramar, vilka redogjorts för i detta kapitel. Utöver dessa kan det även finnas andra rättsliga ramar som både staten och kommunerna generellt sett behöver beakta i samband med beslutsfattande, t.ex. regleringar gällande statsstöd och upp-

---

<sup>26</sup> 2 kap. 2 § kommunallagen och prop. 2016/17:171 s. 300.

<sup>27</sup> Statsstöd är när det offentliga, t.ex. kommun, stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden. Reglering gällande statsstöd finns i artiklarna 107–109 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>28</sup> Se 13 kap. kommunallagen.

<sup>29</sup> Jfr RÅ 1997 ref. 45.

handling. När det gäller tvångsvis markåtkomst, t.ex. expropriation enligt expropriationslagen (1972:719), behöver även egendomsskyddet beaktas. I regel blir vare sig statsstöds- eller upphandlingsreglerna tillämpliga vid fastighetsköp, och därmed inte heller vid ett förköp, men för att få en helhetsbild är det ändå relevant att beskriva dessa.

#### 7.4.2 Statsstödsreglerna

Statsstöd är en form av offentlig maktutövning som innebär att det offentliga, t.ex. stat eller kommun, stödjer en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och stödet resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden. Det offentliga får, med vissa undantag, inte lämna sådant stöd förrän det i förhand har godkänts av EU-kommissionen.<sup>30</sup> Reglering gällande statsstöd finns i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt (EUF-fördraget). Det finns även reglering om statsstöd i lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler samt i andra lagar och förordningar som svenska myndigheter tillämpar i sin stödgivning, s.k. stödförordningar.

Syftet med regleringen om statsstöd är att konkurrensen på EU:s inre marknad inte ska snedvridas. Stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är som huvudregel oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Exempel på olika åtgärder som kan utgöra statsstöd är bidrag, lån med förmånliga villkor eller reducerade offentliga avgifter eller skatter. Undantag finns dock, vilket innebär att även om en åtgärd bedöms utgöra ett statsstöd kan det ändå vara fråga om ett lagligt stöd. Stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter är t.ex. förenligt med den inre marknaden under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung. Stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser är också förenligt med den inre marknaden. Stöd som kan anses vara förenliga med den inre marknaden är t.ex. stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en

---

<sup>30</sup> Artikel 108 i EUF-fördraget.

medlemsstats ekonomi.<sup>31</sup> Det bör noteras att det är verkningarna av en åtgärd som är relevant vid bedömningen av om det är fråga om statsstöd, inte i vilket syfte den aktuella åtgärden vidtas.<sup>32</sup>

Ytterst är frågan om en åtgärd utgör statsstöd eller inte en fråga för EU-kommissionen. Av lagen om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler framgår att det finns en upplysningsskyldighet med innebörden att upplysningar ska lämnas till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om det finns avsikt att vidta eller ändra stödåtgärder som EU-kommissionen ska underrättas om och därmed blir föremål för prövning av Europeiska kommissionen.<sup>33</sup>

I fall där EU-kommissionen har prövat om ett stöd som utbetalats strider mot EU-rätten och bedömt att stödet är olagligt ska medlemsstaten återkräva stödet med ränta från den som har erhållit stödet, oavsett om det t.ex. skulle innebära att ett företag då går i konkurs.<sup>34</sup> Talan om återbetalning av otillåtet stöd väcks i allmän domstol av den aktör som har utbetalat stödet.<sup>35</sup> Om medlemsstaten inte återkräver ett statsstöd som bedömts vara olagligt kan kommissionen väcka talan gällande detta i EU-domstolen.<sup>36</sup> Medlemsstaten riskerar då att fällas för fördragsbrott, vilket i sin tur kan resultera i kännbara böter.

EU-kommissionen har tagit fram ett meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader, vilket är en allmän vägledning till medlemsstaterna vid överlåtelse av mark och byggnader. I detta beskriver kommissionen två förfaranden för värdering. Det ena är ett öppet anbuds förfarande och det andra är fastställande av marknadsvärdet genom oberoende expertvärdering. Vidare anges att statliga värderingsinstitut, tjänstemän och anställda i det allmänna tjänst betraktas som oberoende förutsett att otillbörlig påverkan på deras resultat på ett effektivt sätt utesluts. Tillämpningen av något av dessa två förfaranden utesluter enligt kommissionen inslag av statligt stöd. Överlåtelse som inte sker enligt något av dessa förfaranden, och som inte utgör stöd av mindre betydelse, anmäls till kommissionen.<sup>37</sup>

---

<sup>31</sup> Artikel 107 i EUF-fördraget.

<sup>32</sup> EU-domstolens dom den 13 juli 1988 i mål 102/87 Frankrike mot kommissionen.

<sup>33</sup> 12 § lagen om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

<sup>34</sup> 2–4 §§ lag om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

<sup>35</sup> 7 § lag om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

<sup>36</sup> Artikel 108 i EUF-fördraget.

<sup>37</sup> EU-kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader, EGT C209, den 10 juli 1997, s. 3 ff.

Åtgärder som skulle kunna utgöra statsstöd i fråga om fastigheter är t.ex. när stat eller kommun köper fast egendom för ett pris som överstiger marknadsvärdet eller när dess egendom säljs/byts till priser som understiger marknadsvärdet. För att det inte ska vara fråga om statligt stöd måste det allmänna alltså eftersträva att ersättningen vid fastighetsöverlåtelser är marknadsmässig. Bedömning av eventuellt statsstöd när det gäller fastighetsöverlåtelser som genomförts med stöd av ett förköp avviker inte från bedömningen gällande andra fastighetsöverlåtelser. När det gäller förköp som utövas efter att en fastighet har lagts ut på den allmänna marknaden bör priset anses motsvara fastighetens marknadsvärde, det bör här noteras att inte alla fastighetsförvärv föregås av att fastigheten lagts ut till försäljning på den allmänna marknaden.

### 7.4.3 Upphandling

Statens och kommunernas utrymme att välja samarbets- och kontraktspartners i sin verksamhet styrs och begränsas av de s.k. upphandlingsreglerna. Med upphandling avses åtgärder som vidtas av det offentliga, t.ex. stat eller kommun, i syfte att exempelvis anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt. Upphandlingsreglerna används som ett medel för att säkerställa att leverantörer behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt att upphandlingar sker på ett öppet sätt och i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.<sup>38</sup>

Reglering om upphandling och dess förfarande finns t.ex. i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUF) och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK). Lagarna tar sikte på olika typer av upphandlingar, bl.a. beroende på vilken aktör det är som gör inköpen och vad som köps in. Huvudregeln är att upphandlingar ska annonseras och att kontrakt ska tilldelas enligt förfaranderegler, vilka syftar till att ge alla intresserade leverantörer möjlighet att delta i anbudstävlan på lika villkor. En förlorande leverantör kan begära att domstol ska överpröva upphandlingen. Om domstolen bedömer att den upphandlande myndigheten har brutit mot någon upphandlingsbestämmelse och detta har inneburit att en leverantör

---

<sup>38</sup> 4 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

har lidit eller kan komma att lida skada ska domstolen besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först efter rättelse.<sup>39</sup>

Fastighetsköp omfattas inte av upphandlingsreglerna och fastighetsöverlåtelse som genomförs med stöd av ett förköp avviker i förhållande till upphandlingsreglerna inte från bedömning gällande andra fastighetsöverlåtelse.

## 7.5 Statens och kommunernas verktyg för tvångsförvärv av mark

### 7.5.1 Inledning

Både staten och kommunerna eftersträvar markåtkomst genom fastighetsförvärv på frivillig väg. I situationer när ett förvärv av specifik mark inte kan uppnås på frivilligt, t.ex. om en fastighetsägare inte är villig att sälja sin fastighet eller fastighetsägare och stat eller kommun inte kommer överens om villkoren gällande ett fastighetsförvärv, kan behovet av markåtkomst tillgodoses genom ett antal fastighetsrättsliga speciallagstiftningar som möjliggör att en fastighet, under vissa förutsättningar, kan förvärvas genom tvång. Behov av markåtkomst på annat än frivillig väg kan uppstå även i andra situationer.

Genom tvångsförvärv ges staten eller en kommun, mot fastighetsägarens vilja, äganderättslig tillgång till och kontroll över specifik mark. Ett tvångsförvärv får dock inte åsidosätta egendomsskyddet som kommer till uttryck i regeringsformen och Europakonventionen. Enligt dessa regelverk får tvångsförvärv ske för att tillgodose ett allmänt intresse. Möjligheten till tvångsförvärv av mark kommer till uttryck t.ex. genom expropriation enligt expropriationslagen (1972:719) och fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen (1970:988). Kommunerna kan också inlösa mark enligt plan- och bygglagen (2010:900). Det finns även andra specialregler som möjliggör en expropriationsliknande markåtkomst för specifika allmänna ändamål i fråga om t.ex. vägar, ledningar, järnvägar och vissa anläggningar. Markåtkomst genom förköp skiljer sig från tvångsförvärvet på så sätt att det aktualiseras endast om ägaren själv har beslutat att sälja sin fastighet och därtill hittat en köpare.

---

<sup>39</sup> Se t.ex. 20 kap. 6 § lagen om offentlig upphandling.



## 7.5.2 Egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen

I Sverige är äganderätten, som nämnts, skyddad i grundlag. Av 2 kap. 15 § regeringsformen framgår att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användning av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Inskränkningar av egendomsrätten ska som huvudregel framgå av lag. Den som tvingas avstå sin egendom eller om egendomens användning inskränks ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten och ersättningen bestäms enligt grunder som anges i lag. Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Regeringsformens 2 kap. 15 § definierar inte av vad som utgör angelägna allmänna intressen. Någon närmare beskrivning av vad som kan utgöra allmänt intresse görs heller inte i förarbetena. Det konstateras i stället att vad som utgör ett allmänt intresse får avgöras från fall till fall utifrån vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det är i första hand ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens krav på en god miljö samt möjligheterna att bevara och skydda områden som är av särskild betydelse ur naturvårdssynpunkt som avses. I förarbetena poängteras att enskildas egendom inte ovillkorligt kan tryggas eftersom samhällets behov av mark för totalförsvarsändamål, naturvårds- och miljöintressen, bostadsbyggande, trafikleder, rekreation m.m. också måste kunna tillgodoses. Det måste därför finnas en möjlighet att, som en sista utväg, tvångsvis ta annans egendom i anspråk eller att begränsa ägarens rätt att fritt använda sin egendom för särskilt angelägna ändamål.<sup>40</sup> Exempel på lagar som innehåller bestämmelser om inskränkningar av egendomsrätten är expropriationslagen (1972:719) samt plan- och bygglagen (2010:900).

Bestämmelsen i regeringsformen fick sin nuvarande utformning i samband med att Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) inkorporerades i svensk rätt. I förarbetena till bestämmelsen

---

<sup>40</sup> Prop. 1993/94:117 s. 15 och 48.

anges även att uttrycket angeläget allmänt intresse även anknyter till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet i Europakonventionen.<sup>41</sup>

Enligt artikel 1 första stycket i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen har varje fysisk och juridisk person 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 folkrättens grunder. Av artikelns andra stycke framgår att skyddet för egendom inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig bl.a. för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

Enligt praxis från Europadomstolen innefattar egendomsskyddet ett krav på att ingrepp ska vara proportionerliga.<sup>42</sup> Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ett ingrepp måste detta därför vägas mot den enskildas intresse. Åtgärden måste också genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskäligen börda för den enskilde. Eftersom Europakonventionen inkorporerats i svensk rätt har frågan om egendomsskydd och proportionalitet prövats av både Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ett flertal tillfällen. Domstolarna har uttalat att denna proportionalitetsbedömning ska göras i tre led.<sup>43</sup> Inledningsvis prövas om aktuellt ingrepp är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet. Därefter prövas om ingreppet är nödvändigt för att uppnå avsett ändamål. Slutligen prövas om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till skadan som ingreppet förorsakar för den enskilde.

Även inom EU-rätten finns reglering av egendomsskydd genom artikel 17 i den Europeiska stadgan om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). EU-stadgan gäller för medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten.<sup>44</sup> Åtgärder som medlemsstaterna t.ex. vidtar för att skydda nationell säkerhet ryms som utgångspunkt inte i EU-rätten och faller därmed utanför EU-stadgans tillämpningsområde.<sup>45</sup> EU-stadgan har samma rättliga värde som EU-fördragen och de fri- och rättigheter som garanteras genom Europakonventionen ingår i EU-rätten som allmänna principer.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Prop. 1993/94:117 s. 15 f. och 48 f.

<sup>42</sup> Se t.ex. Europadomstolens dom den 14 november 2006 i mål 52589/99 Skibiński mot Polen.

<sup>43</sup> Se t.ex. RÅ 1999 ref. 76, NJA 2014 s. 332 och NJA 2018 s. 753.

<sup>44</sup> Artikel 51 i EU-stadgan.

<sup>45</sup> Artikel 4.2 i Fördraget om Europeiska unionen.

<sup>46</sup> Artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen.

### 7.5.3 Markåtkomst genom expropriation

Expropriation kan genomföras av både stat och kommun. Det kan vidare noteras att även om tvångsmedel många gånger är något som tillämpas av stat eller kommun för att tillgodose markåtkomst kan även privata bolag i vissa fall använda dessa för att förvärva fastigheter. Bestämmelser gällande expropriation finns i expropriationslagen. Där framgår att tillstånd till expropriation som utgångspunkt meddelas av regeringen men att tillstånd även kan meddelas av länsstyrelse eller, när särskilda skäl föreligger, av annan myndighet.<sup>47</sup> Innebörden av en expropriation är att fastighetsägarens rätt till fastigheten upphör och att ägaren därigenom får avstå hela eller delar av fastigheten till det allmänna.<sup>48</sup> Expropriationslagen är inte tillämplig om ett ändamål kan tillgodoses genom markåtkomst med stöd av annan lagstiftning. Förfarandet är ofta tids- och kostnadskrävande. Expropriation används därmed tämligen sällan för markåtkomst.<sup>49</sup>

Eftersom expropriation innebär ett intrång i äganderätten får expropriation endast ske för att tillgodose angelägna allmänna intressen.<sup>50</sup> Tillstånd lämnas av regeringen och får endast ges om det är nödvändigt att fastigheten tas i anspråk för något av de ändamål som räknas upp i 2 kap. expropriationslagen. Uppräkningen i 2 kap. är uttömmande. När det gäller t.ex. militära ändamål anges att expropriation får ske för det militära försvaret eller för annat ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret. Expropriation är alltså inte bara möjligt att tillämpa för att tillgodose det militära försvarets markbehov, utan även för att tillgodose totalförsvarets behov av mark. Detta sistnämnda innebär alltså att även civilförsvarets behov kan tillgodoses genom expropriation. För andra ändamål än det militära försvaret krävs dock att ändamålet är av särskild betydelse.<sup>51</sup>

Vid tillståndsprövningen görs en proportionalitetsbedömning. Vid denna bedömning prövas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller om olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom åtgärden.<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> 3 kap. 1 § expropriationslagen.

<sup>48</sup> Expropriation kan även innebära att fastigheten i vissa delar upplåts genom nyttjande- eller servitutsrätt.

<sup>49</sup> Jfr 2 kap. 12 § expropriationslagen.

<sup>50</sup> 2 kap. 15 § regeringsformen.

<sup>51</sup> 2 kap. 6 § expropriationslagen. Se även prop. 1972:109 s. 274.

<sup>52</sup> 2 kap. 12 § expropriationslagen. Se även RÅ 1999 ref. 76, NJA 2014 s. 332 och NJA 2018 s. 753.

Utgångspunkten för fastställande av ersättning enligt expropriationslagen är att den skadelidande fastighetsägaren ska försättas i en oförändrad ekonomisk situation.<sup>53</sup> Tidigare motsvarade expropriationsersättningen fastighetens marknadsvärde, när en hel fastighet exproprierades, alternativt dess marknadsvärdeminskning när del av fastighet exproprierades. Ersättningen skulle motsvara den ekonomiska förlusten enligt samma principer som gäller för skadestånd. I syfte att stärka äganderätten och ta hänsyn till att fastighetsägaren ofrivilligt blir av med sin fastighet infördes 2010 ett schablonpåslag om 25 procent av fastighetens marknadsvärde.<sup>54</sup> Som huvudregel utgår därmed i dag en ersättning om 125 procent av fastighetens marknadsvärde när expropriation aktualiseras.<sup>55</sup>

#### 7.5.4 Markåtkomst enligt fastighetsbildningslagen

Staten och kommunerna kan även säkerställa tillgång till viss mark genom fastighetsbildning. Fastighetsbildning, som regleras i fastighetsbildningslagen, innebär att en fastighetsindelning ändras, servitut bildas, ändras eller upphävs, eller en byggnad eller annan anläggning som hör till en fastighet överförs till en annan fastighet.<sup>56</sup>

Fastighetsbildning förrättas av Lantmäteriet. En sådan sker som *fastighetsreglering* om den avser ombildning av fastigheter och som avstyckning, klyvning eller sammanläggning om den avser *nybildning av fastighet*.<sup>57</sup> En fastighetsbildningsåtgärd berör ofta såväl enskilda som offentliga intressen och kan genomföras tvångsvis, dvs. oberoende av fastighetsägarens samtycke.<sup>58</sup> Fastighetsägaren är då skyldig att under vissa förutsättningar gå med på att fastigheten ändras i fråga om storlek, ägande etc.<sup>59</sup> Fastighetsbildning kan exempelvis vara aktuell om en detaljplaneändring medför att markanvändningen ändras. En kommun kan då t.ex. genom fastighetsreglering säkerställa tillgången till mark för en allmän plats som hade kunnat inlösas enligt 6 kap. 13 § första stycket plan- och bygglagen.<sup>60</sup> I en sådan situation kan exem-

---

<sup>53</sup> Prop. 1971:122 s. 165.

<sup>54</sup> Prop. 2009/10:162 s. 1.

<sup>55</sup> 4 kap. 1 § expropriationslagen.

<sup>56</sup> 1 kap. 1 § fastighetsbildningslagen.

<sup>57</sup> 2 kap. 2 § fastighetsbildningslagen.

<sup>58</sup> Prop. 1991/92:127 s. 66.

<sup>59</sup> Prop. 1991/92:127 s. 25.

<sup>60</sup> 5 kap. 8 a § fastighetsbildningslagen.

pelvis servitut som belastar marken upphävas och servitut som behövs för vissa slag av allmän trafikläggning inrättas.

I fall där fastighetsbildning genomförs och det är uppenbart att egendomen hade kunnat tas i anspråk genom expropriation eller annat liknande tvångsförvärv ska 4 kap. expropriationslagen tillämpas avseende värderingen av fastigheten.<sup>61</sup> Bedömning av om åtgärden hade kunnat ske genom expropriation sker genom beaktande av 2 kap. expropriationslagen.

### 7.5.5 Inlösen av mark enligt plan- och bygglagen

Planläggning av mark- och vattenanvändning är en kommunal angelägenhet. Genom planmonopolet har kommunerna befogenhet att bestämma om planläggning ska komma till stånd och att anta planer för mark- och vattenanvändningen i den egna kommunen.<sup>62</sup> Kopplat till planmonopolet och genomförandet av detaljplaner har kommunerna, med stöd av 6 kap. plan- och bygglagen, i vissa fall även rätt att lösa in mark för att se till att en antagen detaljplan genomförs. Denna rätt tillkommer alltså enbart kommunerna, inte staten.

En kommunal inlösenrätt finns exempelvis när det gäller mark som enligt detaljplanen ska användas för allmän plats som kommunen ska vara huvudman för eller annat än enskild bebyggande, om markens eller utrymmets användning för det avsedda ändamålet inte kan anses säkerställd ändå.<sup>63</sup> Kommunerna har även inlösenrätt om ett markområde enligt detaljplanen ska vara en enda fastighet, men vid genomförandetidens utgång omfattar flera fastigheter med olika ägare. Kommunerna får då lösa in fastigheter eller delar av fastigheter så att fastighetsindelningen överensstämmer med detaljplanen.<sup>64</sup> Vidare har kommunerna inlösenrätt om kommunen är huvudman för en allmän plats som är avsedd att tillgodose en kvartersmarks eller ett annat utrymmes behov av den allmänna platsen och kvartersmarken eller utrymmet vid genomförandetidens utgång inte har bebyggts på ett sätt som i huvudsak följer detaljplanen.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> 5 kap. 10 a § andra stycket fastighetsbildningslagen.

<sup>62</sup> 1 kap. 1 och 2 §§ samt 2 kap. plan- och bygglagen.

<sup>63</sup> 6 kap. 13 § plan- och bygglagen. En kommun ska, enligt 4 kap. 7 § plan- och bygglagen, som huvudregel vara huvudman för allmänna platser. Om särskilda skäl finns får dock kommunen i detaljplan bestämma att huvudmannaskapet ska vara enskilt för en eller flera allmänna platser.

<sup>64</sup> 6 kap. 14 § plan- och bygglagen.

<sup>65</sup> 6 kap. 15 § plan- och bygglagen.

När en kommun använder sig av sin lösenrätt ska ersättningen bestämmas enligt expropriationslagen.<sup>66</sup>

### 7.5.6 Tvångsinslag i ett förköp

Ett förköp utgör i någon mån ett avsteg från ett frivilligt köp eftersom det innebär att den part som fastighetens ägare har valt ut som köpare vid en försäljning störs ut från köpet och köpeavtalet kommer därigenom fullgöras av staten eller en kommun. Eftersom fastighetsägaren ändå själv har tagit initiativ till en försäljning och även bestämt villkoren för försäljningen är ingreppet i den fria bestämmanderätten inte lika stort som vid expropriation och därmed jämställd tvångsvis markåtkomst. Men med hänvisning till det ingrepp i den fria bestämmanderätten som ett förköp ändå utgör är det enligt utredningens bedömning av vikt att förköpsgrunderna utgör etablerade allmänna intressen som närmast motsvarar det som krävs för att rättsligt legitimera ett egentligt tvångsförvärv. Den aspekten belyses i samband med utredningen om och beskrivningen av de olika förköpsgrunderna i kapitel 8 till 10. Redan här kan sägas att utredningens slutsats är att förköpsgrunderna, såsom de är utformade, uppfyller kraven för att utgöra ett angeläget allmänt intresse.

---

<sup>66</sup> 6 kap. 17 § plan- och bygglagen.



# 8 En statlig förköpsrätt för förvärv av fastigheter för det militära försvaret

## 8.1 Inledning

**Utredningens förslag:** Staten får förköpsrätt för det militära försvaret.

Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen föreslå en ny lag som ger staten rätt att i vissa fall träda in i förvärvarens ställe vid förvärv av fast egendom utifrån en förköpsgrund som underlättar skyddet för det militära försvaret. Enligt direktivet har behovet av en sådan förköpsrätt föranletts av ett försämrat säkerhetspolitiskt läge.<sup>1</sup>

I detta kapitel beskrivs inledningsvis vad målet för det militära försvaret är. Därefter beskrivs ansvarsfördelningen för det militära försvaret. I kapitlet görs också en genomgång av vilka skydd som redan finns för militära intressen, vilket skydd en statlig förköpsrätt kan bidra med och vilka fastigheter som kan tänkas omfattas av förköpsrätt.

---

<sup>1</sup> Behovet av en ökad statlig kontroll över delar av fastighetsmarknaden har lett till att även andra utredningar har tillsatts av regeringen, t.ex. *Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv* (dir. 2022:08) och *Kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret* (dir. 2022:121). Vidare har exempelvis lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar införts.



## 8.2 Det militära försvaret

### 8.2.1 Kort bakgrund om det militära försvaret

Det svenska försvaret består av militärt försvar och civilt försvar, tillsammans benämnt totalförsvaret.<sup>2</sup> En anledning till att Sverige har ett s.k. totalförsvaret är erfarenheterna från andra världskriget. En slutsats av kriget var att det inte längre är tillräckligt med ett militärt försvar, som gällde som huvudregel innan andra världskriget, utan att det även behövdes ett civilt försvar. Det svenska totalförsvaret utvecklades och konsoliderades med försvarsbeslutet år 1948.<sup>3</sup> Den bärande tanken i totalförsvaret är att militärt och civilt försvar skulle samverka och samordnas för maximal försvarseffekt.

Det militära försvarets kärnuppdrag har i en mening alltid varit att försvara Sverige mot väpnat angrepp. Inriktningen och målsättningen i det militära försvaret har däremot förändrats i takt med tiden och omvärldens säkerhetspolitiska läge.

Efter andra världskriget och under det efterföljande kalla kriget fanns en tydlig hotbild i Sveriges närområde från dåvarande Sovjetunionen, och detta var därmed en tydlig inriktning för det militära försvaret. Sedan blev slutet av 1980-talet en händelserik tid som även har format svensk försvars- och säkerhetspolitik. Under hösten 1989 föll Berlinmuren och så även de gamla regimerna i Östtyskland, Tjeckoslovakien, Bulgarien och Rumänien, vilket också fick till följd att det sovjetiska säkerhetssystemet föll samman. Under de följande åren tog den militära nedrustningen fart i Europa och år 1991 upplöstes såväl Warszawapakten, det sovjetiska kommunistpartiet och så småningom hela Sovjetunionen. Det kalla kriget var över och det innebar början på en ny världspolitisk era.

Tiden efter det kalla krigets slut präglades av stora förändringar i världspolitiken, som även påverkade inriktningen för det svenska militära försvaret.<sup>4</sup> Sveriges militära försvar präglades från mitten av 1990-talet till början av 2000-talet av omfattande förbandsnedläggningar, rationaliseringar och minskade anslag. Före år 2000 fokuserades inriktningen för försvaret i huvudsak på att nationellt kunna möta ett väpnat angrepp. Efter år 2000 flyttades fokus alltmer till att genomföra krishanteringsinsatser i en multinationell kontext utanför

---

<sup>2</sup> Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

<sup>3</sup> Prop. 1948:206.

<sup>4</sup> Prop. 1995/96:12, s. 3.

närområdet, samtidigt som försvarspolitikens nationella dimension tonades ner.<sup>5</sup>

Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde har förändrades igen, vilket bidragit till att återigen ändra inriktningen för det militära försvaret.<sup>6</sup> Bland annat innebar propositionen *Försvarspolitisk inriktning Sveriges försvar 2016–2020* ett första steg i återuppbyggnaden av både det militära och det civila försvaret. För det militära försvaret finns behov av att stridskrafterna återigen ska vara anpassade för uppgifter i Sverige och närområdet.<sup>7</sup>

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* konstateras återigen att det säkerhetspolitiska läget har försämrats. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det säkerhetspolitiska läget anses motivera förstärkning av totalförsvarets förmåga bl.a. för att kunna möta ett väpnat angrepp.<sup>8</sup>

Efter att det säkerhetspolitiska läget ytterligare försämrades i Sveriges närområde till följd av Rysslands aggression mot Ukraina ansökte Sverige den 18 maj 2022 om medlemskap i försvarsalliansen North Atlantic Treaty Organization (Nato) tillsammans med Finland.<sup>9</sup>

Den 7 mars 2024 inträdde Sverige som fullvärdig medlem i Nato. Medlemskapet får flera konsekvenser och påverkar den fortsatta uppbyggnaden och utvecklingen av det militära försvaret. Bland annat ska Sverige både kunna ta emot och bistå med militärt stöd till andra medlemsstater.<sup>10</sup>

## 8.2.2 Målet för det militära försvaret

Det militära försvaret ansvarar för att kunna använda väpnad strid för att försvara landet och avskräcka från angrepp. Målet för det militära försvaret är att ha följande förmågor:

- 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,

<sup>5</sup> Prop. 2014/15:109, s. 57.

<sup>6</sup> Prop. 2014/15:109, s. 52.

<sup>7</sup> Prop. 2014/15:109, s. 2.

<sup>8</sup> Prop. 2020/21:30, s. 26 f.

<sup>9</sup> Ds 2022:24, s. 5.

<sup>10</sup> Prop. 2022/23:74, s. 42 f.

- främja Sveriges säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium, i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser och
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.<sup>11</sup>

### 8.2.3 Ansvarsfördelningen för det militära försvaret

Försvarsmakten är den myndighet som har till huvuduppgift att ansvara för det militära försvaret. I uppgiften ingår som ovan nämnts att framför allt att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, men också att i övrigt upprätthålla och utveckla det militära försvaret.<sup>12</sup> Försvarsmakten ska kunna utföra sina uppgifter självständigt eller i samverkan med andra myndigheter, stater och organisationer.<sup>13</sup> Vidare ska Försvarsmakten bl.a. bedriva omvärldsbevakning samt upptäcka och identifiera yttre hot mot Sverige och svenska intressen. En aktuell försvarsplanering gällande alla resurser som är nödvändiga för att genomföra verksamheten ska också finnas och Försvarsmakten ska fortlöpande lämna upplysningar till berörda myndigheter om förhållanden i försvarsplaneringen som har betydelse för deras verksamhet.<sup>14</sup>

Till Försvarsmakten hör exempelvis även Hemvärnet, som utgör en del av Försvarsmaktens insatsorganisation. Hemvärnet har bl.a. till uppgift är att skydda skyddsobjekt samt i övrigt kunna stödja de operativa insatsförbanden och delta i annan verksamhet där Försvarsmakten medverkar.<sup>15</sup> Det finns även andra myndigheter som har vissa närmare beskrivna uppgifter i det militära försvaret. Dessa myndigheter har till uppgift att, inom sina olika ansvarsområden, vara stödmyndigheter till Försvarsmakten att lösa den militära delen av totalförsvaret. Det är här t.ex. fråga om myndigheter som Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket.

---

<sup>11</sup> Prop. 2020/21:30, s. 87.

<sup>12</sup> 1 § förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

<sup>13</sup> 2 § förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

<sup>14</sup> 3 § förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

<sup>15</sup> 1 § hemvärnsförordning (1997:146).

Fortifikationsverket är den myndighet som ansvarar för att förvalta en viss del av statens fasta egendom, särskilt de fastigheter som är avsedd för försvarsändamål.<sup>16</sup> Fortifikationsverket ska bistå Försvarsmakten i lokalförsörjningsfrågor.<sup>17</sup> Vidare ska Fortifikationsverket, på uppdrag av regeringen, genomföra ny- och ombyggnation av fast egendom samt för statens räkning förvärva fast egendom.<sup>18</sup>

### 8.3 Fastigheter av betydelse för det militära försvaret

Det finns många olika typer av fastigheter som kan vara av betydelse för det militära försvaret, men det finns inte någon enhetlig definition av vilka dessa fastigheter är.

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvaret (Totalförsvarskommittén) hade i uppdrag att kartlägga och översiktligt beskriva infrastruktur och fastigheter av väsentligt intresse för totalförsvaret och dess ägarförhållanden. I kommitténs betänkande *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34) gjordes inte någon åtskillnad mellan infrastruktur och fastigheter av väsentligt intresse för det militära respektive det civila försvaret, utan kartläggningen utgick från det bredare begreppet totalförsvaret.<sup>19</sup>

Enligt kommittén omfattar totalförsvaret i stort sett hela samhällets funktionalitet och innehåller ett stort antal olika verksamheter inom de viktigaste samhällsfunktionerna.<sup>20</sup> Det innebär att det finns infrastruktur av väsentligt intresse för totalförsvaret inom flertalet viktiga samhällssektorer, vilket gör det svårt att peka ut eller rangordna enskilda fysiska anläggningar/objekt utifrån dess betydelse för totalförsvaret. Detta har att göra med att den sammanhängande totalförsvarsplaneringen och att de olika samhällsfunktionerna i hög grad är beroende av varandra, vilket i sin tur innebär att en störning eller ett bortfall av en funktion påverkar andra. Numera kan t.ex. därför en hög grad av redundans mellan inbördes likvärdiga objekt vara viktigare än tillgången till ett litet antal viktiga primära och underordnade objekt.<sup>21</sup>

Enligt Totalförsvarskommittén fyller energiförsörjning och elektroniska kommunikationer en avgörande roll i att upprätthålla övriga

<sup>16</sup> 1 § förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

<sup>17</sup> 3 § förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

<sup>18</sup> 2 § förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

<sup>19</sup> SOU 2019:34, s. 129.

<sup>20</sup> SOU 2019:34, s. 126.

<sup>21</sup> SOU 2019:34, s. 129 ff.

samhällsfunktioner. Störningar i elförsörjning eller elektroniska kommunikationer påverkar bl.a. livsmedelsförsörjning, betalningssystem, vatten- och avloppssystem, fjärrvärme samt transportlogistiksystem. Dessa störningar får i sin tur ytterligare spridningseffekter. Ur detta perspektiv är det därmed naturligt att energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation är exempel på infrastruktur av väsentligt intresse för totalförsvaret.<sup>22</sup>

I sitt betänkande menar kommittén också att olika typer av transportinfrastruktur har ett väsentligt intresse för totalförsvaret, t.ex. hamnar, flygplatser, vägar och järnvägar. Vidare pekas livsmedelsförsörjning, hälso- och sjukvård, omsorg, finansiella tjänster och avslutningsvis även skydd och säkerhet ut. I de två sistnämnda innefattas brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter som Polismyndigheten, Säkerhetspolisen (Säpo), domstolsväsendet, åklagarväsendet och Kriminalvården som har viktiga roller i totalförsvaret.

Utöver kartläggningen av infrastruktur av väsentligt intresse för totalförsvaret skulle Totalförsvarskommittén också kartlägga vilka fastigheter som är av central betydelse med tanke på landets försvar och försörjningstrygghet. Kommittén kunde även här konstatera att det är oklart vilka fastigheter det handlar om och utgick därför från två typfastigheter. Den ena typfastigheten var fastigheter där infrastruktur av väsentlig betydelse för totalförsvaret är belägen. För det andra var det de fastigheter som med sitt geografiska läge har en särskild betydelse för totalförsvaret. Det kan vara fastigheter som är belägna i närheten av totalförsvaret viktiga anläggningar eller verksamheter. Det kan också handla om fastigheter i andra skyddsvärda geografiska områden, t.ex. vid viktiga farleder.<sup>23</sup> Kommittén beskrev även vilka risker och konsekvenser ägande av vissa fastigheter kan få för totalförsvaret. En risk som beskrevs är att en antagonist genom att förvärva eller nyttja infrastruktur av strategisk betydelse, t.ex. en hamn eller en flygplats, eller fastigheter i särskilt skyddsvärda områden försöker skaffa sig kontroll över geografin.<sup>24</sup>

En sammanfattande reflektion som förevarande utredning gör är att det finns ett behov av tillgång till för att målet med det militära försvaret ska kunna uppfyllas.

---

<sup>22</sup> SOU 2019:34, s. 129.

<sup>23</sup> SOU 2019:34, s. 144.

<sup>24</sup> SOU 2019:34, s. 123.

## 8.4 En statlig förköpsrätt för fastigheter av betydelse för det militära försvaret

### 8.4.1 Förköpsrätten ska bidra till skydd av det militära försvaret

Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen föreslå en förköpslag för skydd av det militära försvaret, och där förköpsrätten ska ligga hos staten. Utredningen ska alltså inte överväga om någon annan ska ha förköpsrätt för detta ändamål. Det kan dock noteras att det finns en tydlig ansvarsfördelning för det militära försvaret och det militära försvaret är en kärnuppgift för staten. Med tanke på den tydliga ansvarsfördelningen är det rimligt att det är staten som ska ha förköpsrätt för skydd av det militära försvaret.

Utredningen har inte i uppdrag att utreda om det finns något behov av en förköpsrätt för detta ändamål, om det militära försvaret är ett beaktansvärt allmänt intresse eller om det finns fastigheter som är av betydelse för det militära försvaret. Med tanke på att en förköpsrätt innebär ett visst ingrepp i fastighetsägarens fria bestämmanderätt avseende till vem ägaren ska sälja sin fastighet, är det enligt utredningens bedömning relevant att redogöra för de regelverk som ger skydd för militära intressen och som ger uttryck för att det militära försvaret är ett angeläget allmänt intresse.

De föreslag som lämnas gällande en ny statlig förköpslag behöver förhålla sig till andra lagar och regelverk som syftar till att skydda det militära försvaret. Det är även relevant att, inom ramen för utredningen om en statlig förköpslag, belysa vad en förköpsrätt skulle kunna bidra med.

Vidare är det relevant att belysa hur staten genom utövande av förköpsrätten kan ta över ägandet i samband med vissa överlåtelser av fastigheter som behövs för ett starkt skydd av det militära försvaret. Som kommer att framgå i nästföljande avsnitt tillhandahåller inte några av de lagar där det militära försvaret erkänns som beaktansvärt och där behovet av tillgång till mark samt behovet av att hindra vissa aktörer från att förvärva eller inneha militärstrategisk fast egendom identifieras, något verktyg för staten att förvärva mark. Förköpsrätten skulle därför kunna bidra till att trygga markbehov vid uppbyggnad av det militära försvaret eftersom det då kan finnas intresse av att staten utökar sitt markinnehav. Även om staten har andra verktyg för markåtkomst skulle en förköpsrätt kunna vara ett komplement till dessa i

och med att staten därigenom ges möjlighet att bevaka sina intressen redan vid överlåtelse av fast egendom, vilket inte är möjligt genom andra befintliga verktyg. En förköpsrätt kan också anses vara mindre ingripande än exempelvis expropriation, eftersom utövandet av förköpsrätten förutsätter att fastigheten, i de flesta fall, har funnits ute till försäljning och fastighetsägaren har haft en vilja att överlåta fastigheten.

Enligt utredningens bedömning kan man med en statlig förköpsrätt vid överlåtelser av fast egendom alltså uppnå att staten, parallellt med de kontrollsystem som finns, får möjlighet att granska och ytterst ta över förvärvet när det är av betydelse för det militära försvaret.

#### **8.4.2 Tillgång till fastigheter för militära ändamål – ett etablerat intresse**

##### **Kontroll vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret**

Totalförsvarskommittén lämna i maj 2019 betänkandet *Förbättrat skydd för totalförsvaret*. Kommittén föreslog i huvudsak att ett statligt kontrollsystem med möjlighet för staten att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelser av utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret ska införas. Egendom som avsågs var hamnar, flygplatser och fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Vidare föreslogs att det ska införas krav på att fysiskt skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar endast får avvecklas, överlåtas eller upplåtas av en kommun eller ett landsting efter medgivande från staten. I betänkandet föreslogs vidare att det ska införas en skyldighet för kommuner och landsting att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet samt att staten, genom länsstyrelsen, ges en utökad möjlighet att tillvarata totalförsvarets intressen i den fysiska planeringsprocessen.<sup>25</sup>

Med hänsyn till remissutfallet avseende Totalförsvarskommitténs betänkande och den utveckling som skett i samhället bedömde regeringen att det fanns behov av ytterligare analys av kommitténs förslag och beslutade därför den 14 juli 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera om, och i så fall hur, Totalförsvarskommitténs för-

---

<sup>25</sup> SOU 2019 :34, s. 17.

slag 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 och om en sådan kontroll kan åstadkommas genom ändringar i befintlig eller i närtid planerad lagstiftning. Utredaren ska, med beaktande av den utveckling som har skett och de synpunkter som lämnats av remissinstanserna, även ta ställning till om det är möjligt eller ändamålsenligt att åstadkomma en sådan kontroll inom ramen för befintlig eller i närtid planerad lagstiftning samt bedöma om ett sådant kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslagit bör införas och vilka ändringar som då behöver göras.<sup>26</sup>

## Säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) trädde i kraft den 1 april 2019. Lagen 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).<sup>27</sup> Både allmän och enskild verksamhet omfattas av lagen och den verksamhetsutövare som omfattas av lagen ska utan dröjsmål anmäla till tillsynsmyndigheten att säkerhetskänslig verksamhet bedrivs.<sup>28</sup> Lagen omfattar dock inte fast egendom.

Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsklassificerade uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig.<sup>29</sup> En verksamhet anses vara säkerhetskänslig om den är av betydelse för Sveriges säkerhet eller omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd som är förpliktande för Sverige. Uttrycket Sveriges säkerhet tar här sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Det kan handla om både militär och civil verksamhet.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Dir. 2022:121.

<sup>27</sup> 1 kap. 1 § första stycket säkerhetsskyddslagen.

<sup>28</sup> 1 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen. Verksamhetsutövaren ska även anmäla om den anmälningspliktiga verksamheten upphör.

<sup>29</sup> 1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen.

<sup>30</sup> Prop. 2020/21:194, s. 19.



En verksamhetsutövare som omfattas av säkerhetsskyddslagen och avser att överlåta verksamheten ska i regel göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning där det identifieras vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som förvärvaren kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd. Med utgångspunkt från denna bedömning och övriga omständigheter ska en lämplighetsprövning gällande överlåtelsen göras. En lämplighetsprövning som leder till att överlåtelsen bedöms vara olämplig medför att överlåtelsen inte får genomföras. Om det vid lämplighetsprövningen bedöms att aktuell överlåtelse är lämplig ska verksamhetsutövaren inleda samråd med tillsynsmyndigheten, som i sin tur får besluta att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder för att fullgöra skyldigheter som ålagts enligt lag och föreskrifter.<sup>31</sup> Tillsynsmyndigheten har möjlighet att förbjuda en överlåtelse och får även inleda samråd med verksamhetsutövare som trots samrådsskyldighet har underlåtit att samråda med myndigheten. En överlåtelse som sker i strid med ett förbud är ogiltig. Skulle en överlåtelse ske i strid med föreläggande kan tillsynsmyndigheten besluta om förbud i efterhand, vilket får till följd att överlåtelsen blir ogiltig. Myndigheten kan även besluta om förelägganden gentemot överlåtaren och förvärvaren om behov finns. Sådant föreläggande får förenas med vite.<sup>32</sup>

I propositionen som föregick säkerhetsskyddslagen anges att både det militära och civila försvaret alltså bör ses som centrala delar av säkerhetsskyddslagens skyddsområde.<sup>33</sup>

Som nämnts ovan omfattar inte säkerhetsskyddslagen i dagsläget fast egendom, men regeringen gav den 30 juni 2022 en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna förslag som innebär att även överlåtelser av fast egendom ska omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom.<sup>34</sup>

I januari 2024 lämnade Fastighetsregisterlagsutredningen sitt betänkande *Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister* (SOU 2024:7).<sup>35</sup> I betänkandet föreslogs att säkerhetsskyddslagens undantag gällande överlåtelse av fast egendom enligt jordabalken och överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) ska tas bort.

---

<sup>31</sup> 4 kap. 13–15 §§ säkerhetsskyddslagen.

<sup>32</sup> 4 kap. 16–19 §§ säkerhetsskyddslagen.

<sup>33</sup> Prop. 2017/18:89, s. 41.

<sup>34</sup> Dir. 2022:94.

<sup>35</sup> SOU 2024:7.

## Lagen om utländska direktinvesteringar

En annan lag som är relevant inom ramen för denna utrednings arbete är lagen (2023:560) om utländska direktinvesteringar, som trädde i kraft i december 2023. Genom lagen om utländska direktinvesteringar finns en skyldighet för den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet att göra en anmälan om detta till granskningsmyndigheten innan investeringen genomförs.

När en fullständig anmälan har kommit in till granskningsmyndigheten ska beslut om att lämna anmälan utan anmärkning eller om en granskning ska inledas fattas inom 25 dagar. Vid granskningsmyndighetens prövning beaktas om investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av en stat utanför Europeiska unionen genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt, om investeraren eller någon i dennes ägarstruktur tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige eller i en annan medlemsstat inom Europeiska unionen, och om det finns andra omständigheter kring investeraren som innebär att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

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. I annat fall ska investeringen godkännas.

## Riksintresse för totalförsvarets militära del

Riksintressen är ett sätt för staten att bevaka intressen av särskild nationell betydelse, t.ex. för totalförsvaret, och ett utpekad riksintresse skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada det värde som grundat riksintresset. Riksintressesystemet är därmed också relevant för denna utredning.

Reglering gällande riksintressen finns i 3 och 4 kap. miljöbalken. Där framgår att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Riksintressen gäller därmed geografiska områden som har utpekats eftersom de innehåller nationellt viktiga värden och kvaliteter. Dessa områden ska skyddas

mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Områden som utgör riksintressen för totalförsvarets militära del är områden som bedöms ha nationellt viktiga värden och kvalitéer för att skydda Sverige. Det kan här vara fråga om områden eller funktioner som behövs för att genomföra skarpa insatser, men också för att träna, öva och utbilda personal och funktioner.

Försvarsmakten är en av de statliga myndigheterna som har ansvar att, inom sitt verksamhetsområde, ange områden som de bedömer är av riksintresse. Försvarsmakten ska därför lämna uppgifter till länsstyrelserna gällande områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse p.g.a. att de behövs för totalförsvarets militära anläggningar.<sup>36</sup> Sådana utpekade riksintressen kan utgöras av bl.a. skjut- och övningsfält, flygplatser, sjöövningsområden, tekniska system och andra anläggningar.

Riksintressen för totalförsvaret kan i vissa fall redovisas öppet, t.ex. i kommunernas översiktsplaner, medan de i andra fall av sekretesskäl inte kan redovisas på det sättet. Exempel på öppet redovisade riksintresseområden är övnings- och skjutfält, flottilflygplatser och sjöövningsområden. De anläggningar som med hänsyn till försvarssekretess inte kan redovisas öppet med en geografisk avgränsning beskrivs i stället genom en samlad värdebeskrivning. Sådana riksintesseområden kan t.ex. ha koppling till spanings-, kommunikations- och underrättelsesystem, förråd och ledningsanläggningar. För att möjliggöra en bevakning av dessa riksintressen utgör hela landet ett område där samråd med Försvarsmakten exempelvis krävs för höga objekt, t.ex. vindkraftverk, skorstenar och telekommunikationsmaster.<sup>37</sup>

### **Sammanfattande reflektion – militärt försvar som allmänt intresse**

Av redogörelsen ovan framgår sammanfattningsvis att det är ett etablerat intresse att staten behöver få tillgång till mark för att kunna fullgöra uppgiften med ett militärt försvar, och att det militära försvaret

---

<sup>36</sup> 2 och 2 a §§ förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden och 3 kap. 9 § miljöbalken.

<sup>37</sup> Försvarsmaktens beslut 2017-11-30 om förnyad redovisning av riksintressen och områden av betydelse för totalförsvarets militära del enligt 3 kap. 9 § miljöbalken.

utgör ett etablerat allmänt intresse. Det utgör ett grundläggande kriterium för att få göra ingrepp i egendomsskyddet vid tvångsvis markåtkomst. Sådillvida uppfyller det militära försvaret som förköpsgrund det grundläggande kriteriet för tvångsvis markåtkomst.

## 8.5 Vilka fastigheter kan bli aktuella för förköp?

### 8.5.1 Förvärv av fastigheter för det militära försvaret

**Utredningens förslag:** Statlig förköpsrätt får utövas för att förvärva egendom för det militära försvaret.

Som beskrivits ovan i detta kapitel finns det inte någon definition gällande vilka fastigheter som kan vara av väsentligt intresse för det militära försvaret.

Frågan om vilka fastigheter som kan anses underlätta skyddet av det militära försvaret, och därmed ska kunna bli aktuella för förköp, är också enligt utredningens mening något som kan förändras över tid. I vissa fall kan en sådan förändring även ske snabbt, t.ex. i samband med uppkommen hotbild eller ett snabbt förändrat omvärldsläge. Med hänsyn till syftet med lagen bedöms det därför inte lämpligt att ha en fastslagen definition av vilka fastigheter som kan bli aktuella för förköp. Det anses inte heller vara lämpligt att införa rekvisit som t.ex. att en fastighet ska vara av väsentligt intresse eller betydelse försvaret, även om det är begrepp som använts i andra sammanhang (jfr exempelvis redogörelse för Totalkommitténs utredning ovan). Enligt utredningen bör den sortens bedömningar lämnas åt den myndighet som fattar beslut i förköpsfrågan.

När det gäller möjligheten att tillämpa förköp kan viss jämförelse göras med möjligheterna att förvärva fastigheter genom expropriation enligt expropriationslagen. Expropriation får ske för att tillgodose behov hos det militära försvaret eller för andra ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret.<sup>38</sup> Det har alltså uppställts lägre krav för att expropriera mark för det militära försvaret än de krav som har uppställts för andra totalförvarsändamål.<sup>39</sup> Det bör dock poängteras att expropriation inte ska meddelas om ändamålet lämpligen bör tillgodo-

<sup>38</sup> 2 kap. 6 § expropriationslagen.

<sup>39</sup> 2 kap. 6 § expropriationslagen. Se även prop. 1972:109 s. 274.

ses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas.<sup>40</sup>

Expropriation får, såsom har nämnts tidigare, ses som en mer ingripande åtgärd än förköp. Detta med hänsyn till att det vid expropriation är fråga om en tvångsåtgärd eftersom expropriation inte föregås av ett från ägaren frivilligt initiativ till att sälja sin fastighet och inte heller sker det på villkor som säljaren själv har bestämt. Enligt utredningens mening bör det därför antingen uppställas lägre, eller i vart fall likartade krav, för att utöva förköpsrätt jämfört med vad som krävs för att expropriera en fastighet. Det föreslås därför att lydelsen i den statliga förköpslagen ska utformas så att det framgår att statlig förköpsrätt får utövas för att förvärva egendom för det militära försvaret utan att det uppställs krav på väsentlig betydelse. Bedömningen av om förköpsrätt ska utövas bör, enligt utredningens mening, utgå från riskbedömningar eller bedömningar avseende det militära försvaret i de enskilda fallet utifrån en fastighets geografiska belägenhet, men även den verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till en fastighet. Det skulle även kunna föreligga omständigheter hos förvärvaren som medför att en fastighet bör förköpas för att skydda det militära försvaret. Därutöver kan det även övervägas om statens framtida behov av en viss fastighet ska kunna medföra förköpsrätt. Omständigheter av det här slaget bör ges betydelse i avvägningen om ett förköp ska genomföras. Skulle förhållandena i de enskilda fallet leda till att ett förköp får väsentligt negativa konsekvenser för säljare och ursprunglig köpare kan det tala för att förköp bör avstås.

### **8.5.2 Fastighetens geografiska belägenhet eller verksamhet som bedrivs på och i anslutning till en fastighet**

Risker och sårbarheter som är kopplade till det militära försvaret kan exempelvis hänföras till en fastighets geografiska belägenhet. Det kan t.ex. vara fråga om en hamn, flygplats eller farled. En sådan fastighet kan vara av militär betydelse genom att denna t.ex. kan bidra till försörjningstrygghet eller utgöra stora strategiska fördelar genom att möjliggöra emottagande av militär hjälp från andra länder eller bistå med militär hjälp till andra länder. En fastighet kan dock även vara av betydelse för det militära försvaret utifrån den verksamhet som bedrivs

---

<sup>40</sup> 2 kap. 12 § expropriationslagen.

på eller i anslutning till en fastighet. Ofta kan en fastighets geografiska belägenhet och dess verksamhet vara sammankopplad, t.ex. specifik varvsverksamhet som bedrivs på eller i anslutning till en hamnfastighet. Det kan även vara fråga om fastigheter i andra känsliga områden, t.ex. anslutning till viktiga farleder, som i övrigt kanske inte inrymmer någon särskild verksamhet eller funktion, men som ändå är av vikt för försvaret.

Systematiska och strategiska uppköp kan utgöra en del i en främmande makts agerande för att uppnå strategiska fördelar. Det kan vara att en annan stat, via statsägda eller statskontrollerade företag, t.ex. köper upp hamnar med viss verksamhet, transportföretag eller teknikföretag som sedan kan användas för att påverka eller inhämta information. Säkerhetspolisen (Säpo) har tidigare konstaterat att strategiska uppköp och investeringar är något som förekommer och används för att t.ex. uppnå strategiska fördelar.<sup>41</sup> Det finns därmed anledning för staten att, genom utövande av förköpsrätt, utöva kontroll över ägande och användning avseende fastigheter som är av vikt för det militära försvaret. Vidare kan det vara strategiskt viktigt att en fastighet som ligger intill en militärt relevant fastighet inte ägs av vissa utländska aktörer.

Skulle förhållandena i de enskilda fallet leda till att ett förköp får väsentligt negativa konsekvenser för säljare och ursprunglig köpare kan det tala för att förköp bör avstås.

### 8.5.3 Omständigheter hos förvärvaren

Utöver att behov av förköp kan föreligga p.g.a. en fastighets belägenhet eller den verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till en fastighet som beskrivits ovan, kan även omständigheter hos förvärvaren direkt eller indirekt medföra att det finns behov av utövande av förköpsrätt. Detta eftersom det i vissa fall kan föreligga omständigheter hos förvärvaren som medför risker eller bidrar med negativa konsekvenser vid förvärv av sådana objekt som beskrivits ovan. Det kan t.ex. vara fråga om förvärv av fastigheter som genomförs för främmande makts räkning.

Staten kan i dessa fall behöva utöva förköpsrätt för att hindra en viss överlåtelse av fast egendom till en specifik förvärvare, där det finns

---

<sup>41</sup> Säkerhetspolisens årsbok 2018.

misstankar om att denna kommer att använda fastigheten på olika sätt som medföra allvarliga risker för det militära försvaret.

#### **8.5.4 Statens behov av en viss fastighet för det militära försvaret**

Som föreslagits ovan föreslås förköpsrätt kunna hänföras till en fastighets geografiska belägenhet, den verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till en fastighet och omständigheter hos förvärvaren. Därutöver skulle även statens behov som sådant av en viss fastighet kunna medföra förköpsrätt.

Det pågår just nu en omfattande uppbyggnad av det militära försvaret. Staten kan i samband med detta ha intresse av att förvärva vissa fastigheter. Det är här fråga om situationer där det inte finns en konkret risk- eller hotbild gällande fastigheten i sig eller från någon specifik förvärvare, men där ett förvärv ändå i stort skulle bidra till ett mer robust militärt försvar. Det skulle kunna vara säkerställandet av en långsiktig tillgång till vissa ändamålsenliga markområden av militärstrategisk betydelse. Enligt utredningen kan sådana förvärv ses som ett skydd av det militära försvaret och staten bör därför kunna hävda förköpsrätt även i dessa situationer.

# 9 En statlig förköpsrätt för förvärv av fastigheter för det civila försvaret

## 9.1 Inledning

**Utredningens förslag:** Staten får förköpsrätt för det civila försvaret.

I motsats till vad som gäller ansvarsfördelningen för det militära försvaret kännetecknas det civila försvaret av en utbredd och delad ansvarsfördelning. Det civila försvaret är den verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och civilsamhället m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för höjd beredskap och ytterst för krig samt för att kunna verka i högre beredskapsnivåer.

Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen inte bara föreslå en grund för förköp som underlättar skyddet för det militära försvaret, utan också föreslå en förköpsgrund som underlättar för det civila försvarets skydd. Vidare ska utredningen överväga en statlig förköpsrätt för att underlätta det civila försvarets skydd som ett komplement eller ett alternativ till en sådan kommunal förköpsrätt. I direktivet nämns särskilt att förköp t.ex. ska förhindra att en fastighet används för under rättelseverksamhet eller förberedelser av sabotage mot en befintlig verksamhet av betydelse för det civila försvaret.

I detta kapitel beskrivs inledningsvis vad målet för det civila försvaret är. Därefter beskrivs ansvarsfördelningen för det civila försvaret. I kapitlet görs också en genomgång av vilka skydd som redan finns för det civila försvarets intressen, vilket skydd en statlig förköpsrätt kan bidra med och vilka fastigheter som kan tänkas omfattas av förköpsrätt. Avslutningsvis bedöms om denna förköpsrätt bör ges till staten eller kommunerna.



I flera delar hänvisas det i detta kapitel till kapitlet gällande den statliga förköpsrätten för fastigheter av betydelse för det militära försvaret.

## 9.2 Det civila försvaret

### 9.2.1 Kort bakgrund rörande det civila försvaret

Det civila försvaret förändrades under 1990-talet och gick från att utgöra en del i ett försvar i höjd beredskap och krig till att utgöras av krisberedskap i fredstid. Risken för krig ansågs då vara mycket liten och krissituationer i fredstid förorsakade av terrorism, naturkatastrofer, pandemier eller omfattande systemkollaps fick större uppmärksamhet. I praktiken upphörde därför berörda myndigheters och andra aktörers planering för höjd beredskap. De resurser som hade skapats för det civila försvaret under och efter andra världskriget och det kalla kriget fram till åren omkring 1990 ansågs därmed inaktuella och togs ur drift.<sup>1</sup>

I slutbetänkandet *Förbättrat skydd för total försvaret* (SOU 2019:34) beskrevs vilka risker och sårbarheter som nedmonteringen av det civila försvaret på 1990-talet har medfört för dagens civila försvar, och totalförsvaret i stort. Fram till 1990-talet inrättades bl.a. anläggningar för ledning inom ramen för den då existerande statliga civilförsvarsorganisationen, dvs. den organisation som hade till uppgift att skydda och rädda civilbefolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Ansvaret för den verksamheten, liksom rådigheten över den materiel och de anläggningar som tillhörde verksamheten överfördes under 1990-talet i huvudsak från staten till kommunerna. De skyddade ledningsplatserna finns inrättade i kommuner över hela landet. Det finns också exempel på anläggningar med förstärkt fysiskt skydd i anslutning till sjukhus, som ägs av regioner.<sup>2</sup> Efter att totalförsvarsplaneringen avstannade på 2000-talet har de materiella tillgångarna för civilt försvar till stor del uttrangerats eller i vissa fall också delvis förfallit i brist på moderniseringar eller underhåll. Det finns även exempel på att fasta anläggningar har sålts till andra ägare för att brukas för andra ändamål än det ursprungligen avsedda.<sup>3</sup> Det innebär att staten inte har full rådighet över de fastigheter och anläggningar som tidigare var en

---

<sup>1</sup> Prop. 2014/15:109, s. 57.

<sup>2</sup> SOU 2019:34, s. 173.

<sup>3</sup> SOU 2019:34, s. 174.

del av civilförsvars-organisationen. Ansvar för dessa anläggningar är spridda över flera olika organisationer och aktörer. I första ledet har anläggningarna överlåtits till kommuner och regioner, men därefter har överlåtelser även kunnat ske till enskilda och företag.

I samband med att omvärldsläget försämrades under 2000-talet bedömdes det finnas behov att återuppta planeringen för totalförsvaret, dvs. inte bara det militära försvaret utan också det civila försvaret.<sup>4</sup> Planeringen för totalförsvarets återuppbyggnad visades t.ex. genom propositionen *Försvarspolitisk inriktning Sveriges försvar 2016–2020*. För det civila försvaret ansågs det bl.a. finnas behov av att utveckla statliga myndigheters förmåga att på central och regional nivå prioritera och fördela resurser vid höjd beredskap.<sup>5</sup>

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* noterades vikten av ett civilt försvar, varvid kommunernas och myndigheternas betydelse för uppbyggnaden poängterades. Det betonades även att kommunerna ska ges goda förutsättningar att delta i arbetet med att stärka beredskapen.<sup>6</sup> De viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och även snabbt vara tillgängliga i händelse av krigsfara eller krig eftersom det militära försvaret är beroende av att funktioner i samhället fungerar, t.ex. el- och drivmedelsförsörjning, hälso- och sjukvård, transporter samt försörjning av vatten och livsmedel.<sup>7</sup>

Sveriges medlemskap i Nato får också långtgående konsekvenser för det civila försvaret. Under rådsmötet i Warszawa 2016 åtog sig t.ex. ledarna för Nato-länderna bl.a. att öka medlemsländernas motståndskraft genom att stärka deras nationella resiliens och förmågan att uppnå baskrav för civil beredskap inom sju områden. Dessa områden utgjordes av hantering av stora masskadeutfall, system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning, energiförsörjning, civila kommunikationssystem, säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser samt transportsystem.<sup>8</sup>

Det har i närtid kommit en rad olika förslag om den fortsatta återuppbyggnaden av det civila försvaret, både av olika utredningar som tillsatts och av myndigheter. Myndigheten för samhällsskydd och be-

---

<sup>4</sup> Prop. 2014/15:109, s. 59 f.

<sup>5</sup> Prop. 2014/15:109, s. 2.

<sup>6</sup> Prop. 2020/21:30, s. 132.

<sup>7</sup> Prop. 2020/21:30, s. 123.

<sup>8</sup> MSB (2022) *Hur påverkar ett svenskt Nato-medlemskap arbetet med civil beredskapsplanering?* <https://www.msb.se/sv/aktuellt/nyheter/2022/juni/hur-paverkar-ett-svenskt-nato-medlemskap-arbetet-med-civil-beredskapsplanering/> Hämtad 2022-10-13.

redskap (MSB) lämnade t.ex. år 2022 rapporten *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans* en uppskattning av de totala kostnaderna för återuppbyggnaden av det civila försvaret. Kostnaderna omfattar såväl staten, regionerna och kommunerna, och innefattar såväl personal- som investeringskostnader. MSB bedömer också olika utvecklingsområden för det civila försvaret, däribland en integrering i Nato och den strukturen som krävs med anpassningar av krav, förutsättningar och rutiner.<sup>9</sup> MSB har bl.a. bedömt att den centrala styrningen av det civila försvaret behöver utvecklas, så att den på ett bättre sätt stödjer den fortsatta utvecklingen inom området.<sup>10</sup>

### 9.2.2 Vad är målet för det civila försvaret?

Det civila försvaret, som är en del av totalförsvaret, är den verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för höjd beredskap och ytterst för krig samt för att kunna verka i högre beredskapsnivåer. Målet för det civila försvaret är följande:

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans (Ju2022/01209/SSK), s. 12 f.

<sup>10</sup> Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans (Ju2022/01209/SSK), s. 23 f.

<sup>11</sup> Prop. 2020/21:30, s. 89.

### 9.2.3 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun gällande det civila försvaret

#### Statens ansvar för det civila försvaret

Statens ansvar för det civila försvaret har under de senaste åren förtydligats genom ett omfattande reformarbete. Inom ramen för detta arbete har det bl.a. genomförts ändringar i författningar samt myndighetsuppdrag gällande civilt försvar och krisberedskap. Syftet med reformarbetet har varit att stärka Sveriges motståndskraft under fredstida krissituationer och höjd beredskap samt ytterst i krig.

Reformarbetet har bl.a. inneburit att förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap har ersatt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Den nya förordningen, som även benämns beredskapsförordningen, trädde i kraft den 1 oktober 2022. Grunden i beredskapsförordningen är att alla myndigheter under regeringen ska utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Därutöver finns 60 statliga myndigheter som är s.k. beredskapsmyndigheter som bedöms ha en särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvar. Beredskapsmyndigheterna ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. I beredskapsförordningen anges vidare att vissa beredskapsmyndigheter ska ingå i beredskapssektorer och att tio av beredskapsmyndigheterna även har ett utpekat ansvar att vara sektorsansvariga myndigheter. Den sektorsansvariga myndigheten ska leda arbetet med att samordna åtgärder och driva på arbetet inom sin beredskapssektor inför och vid fredstida krissituationer och förhöjd beredskap. Den sektorsansvariga myndigheten ska även stödja beredskapsmyndigheterna och verka för att samordning sker med andra aktörer. De olika beredskapsmyndigheterna kan ingå i en eller flera av de 10 beredskapssektorerna.<sup>12</sup>

Samtidigt som beredskapsförordningen trädde i kraft trädde också förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser i kraft. De 21 olika länsstyrelserna har därigenom uppdelats i sex civilområden med en civilområdesansvarig länsstyrelse för varje område. De civilområdesansvariga länsstyrelserna har uppgifter som bl.a. syftar till att

---

<sup>12</sup> Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

det civila försvaret inom civilområdet får en enhetlig inriktning. I samarbete med Försvarsmakten ska de också arbeta för att totalförsvaret inom civilområdet får en enhetlig inriktning.<sup>13</sup>

### Kommuners ansvar för det civila försvaret

I korthet är kommunernas ansvar för det civila försvaret vid höjd beredskap är i grunden att upprätthålla den samhällsviktiga verksamhet som kommunen bedriver. Hit hör bl.a. skola, omsorg, socialtjänst, kommunal teknisk försörjning och räddningstjänst. Kommunens uppgifter under höjd beredskap framgår tydligt av exempelvis socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, men också av mer generell lagstiftning som t.ex. lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Syftet med den senare lagen är att kommunerna ska uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar genom att vidta de beredskapsförberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Kommunerna ansvarar även genom lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap för att ta emot och ordna inkvartering av människor som behöver utrymmas från områden som blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar.<sup>14</sup>

Vid höjd beredskap har kommunerna enligt LEH det geografiska områdesansvaret inom kommunen. Det innebär att kommunerna ska verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer, exempelvis Försvarsmakten och andra statliga myndigheter, samordnas och att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver respektive verksamhet. Genom LEH regleras vidare att kommunerna ska delta i arbetet med ransonering och andra åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor. Kommunerna ska också kunna sammanställa och rapportera lägesbilder främst till länsstyrelserna.

---

<sup>13</sup> Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

<sup>14</sup> En särskild utredare har fått i uppdrag av regeringen att göra överväganden om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap. Den nuvarande regleringen i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska i samband med det ses över (se Dir. 2023:51). Uppdraget ska redovisas den 30 september 2024 (se Dir. 2023:179).

Eftersom kommunerna enligt 5 kap. LEH har rätt till ersättning från staten för de beredskapsförberedelser de genomför har kommunernas arbete med civilt försvar hittills varit begränsat. I takt med att budgetanslaget för det civila försvaret nu ökar kommer sannolikt kommunens arbete med civilt försvar också att tillta. Kommunerna har tillsammans med en rad andra myndigheter, såsom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), länsstyrelserna och de övriga s.k. beredskapsmyndigheterna<sup>15</sup>, ett stort ansvar i återuppbyggnaden av det civila försvaret.<sup>16</sup>

### 9.3 Fastigheter av betydelse för det civila försvaret

I likhet med vad som gäller för det militära försvaret kan många olika typer av fastigheter vara av betydelse för det civila försvaret och det finns inte någon enhetlig definition av vilka dessa fastigheter är. Möjligtvis är det fler fastigheter som kan vara av betydelse för det civila försvaret än vad som är fallet gällande det militära försvaret. Som nämnts i det föregående kapitlet hade Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvaret (Totalförsvarskommittén) i uppdrag att översiktligt beskriva infrastruktur och fastigheter av väsentligt intresse för totalförsvaret och dess ägarförhållanden. I kommitténs betänkande *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34) gjordes inte någon åtskillnad mellan infrastruktur och fastigheter av väsentligt intresse för det militära respektive det civila försvaret, utan kartläggningen utgick från det bredare begreppet totalförsvaret.<sup>17</sup> Kommittén påpekade dock att de i kartläggningen lämnat utpräglat militära infrastrukturer utanför uppräknningen samt utgått från att dessa ägs på annat sätt och kontrolleras av staten i en sådan mån att ytterligare skydd i form av statlig kontroll vid överlåtelse eller upplåtelse inte bör vara aktuellt.<sup>18</sup> Det skulle kunna tyda på att kartläggningen till övervägande delen fokuserade på infrastruktur och fastigheter av väsentligt intresse för det civila försvaret.

Som redovisats i föregående kapitel pekade Totalförsvarskommittén i sin kartläggning ut viss infrastruktur av väsentlig betydelse

<sup>15</sup> Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

<sup>16</sup> SKR och MSB har träffat överenskommelser gällande detta arbete, t.ex. Överenskommelse om kommunens arbete med civilt försvar 2018–2020, SKR 21/01510, MSB 2021–13778. Denna överenskommelse har förlängts och gäller numera tills vidare.

<sup>17</sup> SOU 2019:34, s. 129.

<sup>18</sup> SOU 2019:34, s. 130.

för totalförsvaret, t.ex. hamnar, flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation. När det gäller fastigheter pekade kommittén ut två typfastigheter, dels de fastigheter där infrastruktur av väsentlig betydelse för totalförsvaret är belägen, dels vissa fastigheter med sitt geografiska läge i närheten av anläggningar eller verksamheter i närheten av verksamhet som bedrivs av totalförsvaret.

En sammanfattande reflektion är att det finns ett behov av att få tillgång till fast egendom för att uppgiften rörande det civila försvaret ska kunna fullgöras.

## **9.4 En statlig förköpsrätt för fastigheter av betydelse för det civila försvaret**

### **9.4.1 Förköpsrätten ska bidra till skydd av det civila försvaret**

Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen föreslå en ny förköpslag för skydd av det civila försvaret. Det innebär, vilket som tidigare påpekats, att utredningen inte ska överväga behovet av en ny lag.

Det är relevant att, inom ramen för utredningen om en förköpslag, belysa vad förköpsrätten skulle kunna bidra med avseende det civila försvaret. Den bärande tanken är att en förköpsrätt ska bidra till att trygga markbehov vid en fortsatt uppbyggnad av det civila försvaret eftersom det då kan finnas intresse av att ett utökat markinnehav för detta ändamål. Det bör dock påpekas att det även finns andra verktyg för markåtkomst. Förköpsrätten skulle dock kunna komplettera befintliga verktyg för markåtkomst eftersom den ger en möjlighet att bevaka intressen redan vid överlåtelsen av fast egendom. En förköpsrätt kan också anses vara mindre ingripande eftersom fastigheten i de flesta fall har funnits ute till försäljning och fastighetsägaren har haft en vilja att överlåta fastigheten. Genom förköp ges i stället en möjlighet att, i samband med vissa fastighetsöverlåtelser, förvärva den egendom som förvärvet avser på de villkor som avtalats mellan överlåtaren och den ursprungliga förvärvaren och därmed ta över ägandet om det behövs för skydd av det civila försvaret.

En ny förköpslag behöver, vilket tidigare har påpekats, förhålla sig till befintliga lagar och andra pågående eller nyligen avslutade utredningar inom området. Målsättningen är att en förköpslag ska komplettera och bidra till ett skydd för det civila försvaret, som inte gäl-

lande rätt tillhandahåller. I det direkt följande lämnas en redogörelse för hur intresset för det civila försvaret tillgodoses i nu gällande rätt.

#### **9.4.2 Tillgång till fastigheter för det civila försvarets skydd – ett erkänt allmänt intresse**

Det finns i viss utsträckning ett skydd för det civila försvaret i befintlig lagstiftning.

#### **Kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret**

Som nämnts i föregående kapitel gavs Totalförsvarskommittén i uppdrag att kartlägga regelverket som syftar till att skydda totalförsvarsverksamhet mot yttre hot. Utifrån denna kartläggning skulle kommittén bedöma om det fanns behov av författningsåtgärder gällande ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och enskilda.

I maj 2019 lämnade kommittén betänkandet *Förbättrat skydd för totalförsvaret*. I betänkandet föreslogs i huvudsak att ett statligt kontrollsystem med möjlighet för staten att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelser av utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret ska införas. Utredningen gjorde inte någon åtskillnad mellan det militära och det civila försvaret, så det kontrollsystem som föreslogs gäller även för det civila försvaret.

Regeringen har tillsatt en utredning för att överväga om ett kontrollsystem (se föregående kapitel om en statlig förköpsrätt för det militära försvaret för närmare beskrivning). Denna utredning ska också utreda om ett sådant kontrollsystem ska omfatta det civila försvaret.

#### **Säkerhetsskyddslagen**

Säkerhetsskyddslagen (2018:515), som beskrivs utförligare i föregående kapitel, trädde i kraft den 1 april 2019. Lagens krav på fysisk säkerhet, personalsäkerhet och informationssäkerhet gäller för den som bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktigande åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). I propositionen som föregick



den nya säkerhetsskyddslagen anges att både det militära och civila försvaret alltså bör ses som centrala delar av säkerhetsskyddslagens skyddsområde.<sup>19</sup>

Som nämnts i föregående kapitel omfattar säkerhetsskyddslagen i dagsläget inte fast egendom. I januari 2024 lämnade Fastighetsregisterlagsutredningen sitt betänkande *Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister* (SOU 2024:7).<sup>20</sup> I betänkandet föreslås att säkerhetsskyddslagens undantag gällande överlåtelse av fast egendom enligt jordabalken och överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) ska tas bort.

## Lagen om utländska direktinvesteringar

Lagen (2023:560) om utländska direktinvesteringar, vars innebörd redovisas i det föregående kapitlet, omfattar även investeringar som har betydelse för skydd av det civila försvaret.

## Riksintressen för totalförsvarets civila del

Riksintressen för totalförsvarets civila del innehåller, i likhet med de som gäller för totalförsvarets militära del, geografiska områden som har utpekats därför de innehåller nationellt viktiga värden och kvaliteter.

Bemyndigandet att identifiera områden som kan vara av riksintresse för totalförsvarets civila delar har funnits sedan 1987. När den tidigare gällande lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) infördes gick ansvaret för att identifiera områden av riksintressen för totalförsvarets civila del till Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), sedan vidare till Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och sedan 2009 har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bemyndigandet att identifiera områden av riksintressen för totalförsvarets civila del.<sup>21</sup>

MSB har, utifrån sitt bemyndigande att identifiera områden av riksintressen för totalförsvarets civila del, pekat ut tre områden. Det är Statens veterinärmedicinska anstalt, Uppsala kommun, Uppsala

<sup>19</sup> Prop. 2017/18:89, s. 41.

<sup>20</sup> SOU 2024:7.

<sup>21</sup> MSB rapport MSB 2018-04730, s. 5. Naturresurslagen upphävdes år 1999 och ersattes av bestämmelser i miljöbalken.

län (beslutat 31 januari 2020), Konvex AB, Karlskoga kommun, Örebro län (beslutat 31 januari 2020), och P3 och P4 laboratorierna vid Folkhälsomyndigheten, Solna kommun, Stockholms län (beslutat 31 januari 2020). Dessutom har MSB pekat ut områden av betydelse, men som inte utgör riksintressen. Det är bergtäkterna Filehajdar och Västra Brottet, transportvägen mellan bergtäkterna samt Cementas anläggning i Slite på Gotland, Region Gotland, Gotlands län (beslutat 13 december 2022).<sup>22</sup>

För beskrivning gällande riksintressen för totalförsvarets militära delar, se även föregående kapitel om en statlig förköpsrätt för det militära försvaret.

Av redogörelsen framgår sammanfattningsvis att det civila försvarets behov utgör ett etablerat intresse i rättssystemet.

### 9.4.3 Staten får förköpsrätt för det civila försvaret

I motsats till vad som gäller ansvarsfördelningen gällande det militära försvaret är det civila försvarets ansvarsfördelning inte lika given. Enligt utredningens direktiv ska det därför övervägas om en statlig förköpsrätt ska införas för att underlätta det civila försvarets skydd jämte en kommunal sådan förköpsrätt eller om det är mer ändamålsenligt att endast en statlig förköpsrätt införs för detta ändamål. I direktivet anges exempelvis att det finns skäl att införa en förköpsrätt för det civila försvaret för att t.ex. förhindra att en fastighet används för underrättelseverksamhet eller förberedelser av sabotage mot en befintlig verksamhet av betydelse för det civila försvaret.

Det civila försvaret är en del av totalförsvaret och bygger, som ovan nämnts, på ett delat ansvar mellan många olika aktörer. Staten och kommunerna har båda, inom olika ansvarsområden, ett viktigt ansvar för det civila försvaret. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) pekar i rapporten *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans* på konsekvenser för det civila försvarets skydd om staten inte har full rådighet över fastigheter som inrymmer samhällsviktig verksamhet eftersom ett fysiskt angrepp kan utgöra ett allvarligt hot mot funktionalitet och förmåga inom civilt försvar. Några exempel som ges på anläggningar som kan behöva fortifikatoriskt

---

<sup>22</sup> <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/samhallsplanering/riksintressen/>

skydd är ledningsplatser, beredskapslager, noder för elektronisk kommunikation, anläggningar inom energiproduktion och distribution, dricksvatten och avlopp, industriproduktion, datahallar, reservfunktioner och andra kritiska verksamheter.<sup>23</sup> MSB landar i slutsatsen att det krävs en genomlysning av hur staten bör arbeta med fastigheter och lokaler för det civila försvaret. Många myndigheter pekar på utmaningar i att besitta hyrda lokaler med tidsbegränsade avtal då investeringar i t.ex. säkerhetsskydd är kostsamma och måste göras om vid eventuell flytt i samband med att hyresavtalen löper ut. Därtill kan det innebära svårigheter att som hyresgäst driva igenom nödvändiga ombyggnationer, inklusive olika typer av fysiskt skydd och fortifikation. MSB förordar därför lösningar där staten har full rådighet över fastigheter som är av betydelse för det civila försvaret.<sup>24</sup>

Staten har ansvar för det militära försvaret. När det gäller det civila försvaret har staten bl.a. ansvar för att stärka landets motståndskraft vid kriser och yttre hot medan kommunernas ansvar exempelvis innefattar att upprätthålla samhällsviktig verksamhet som sker i kommunernas regi. Skydd av det civila försvaret mot sådana yttre hot som ges som exempel i direktivet bör i första hand vara en uppgift för staten. För att kunna utveckla och säkerställa en förmåga att bedriva den verksamhet som staten ansvarar för under krig kommer det även vara viktigt att få tillgång till de verktyg som behövs för att skydda befintliga objekt och funktioner för civilförsvaret. Kommunerna har inte någon möjlighet att ha en sådan överblick över de förutsättningar eller behov som finns gällande det civila försvaret på en sammantagen och nationell nivå på det sätt som staten har. Vidare påverkar även kommunernas ekonomiska förutsättningar de faktiska möjligheterna att kunna agera i situationer där utövande av förköpsrätt skulle kunna vara av vikt. Kommunerna kan inte heller, bl.a. mot bakgrund av de områden som tas upp som exempel i direktivet, anses vara den part som har starkast intresse av förköpsrätt för det civila försvarets skydd.

En delad förköpsrätt mellan stat och kommun för det civila försvaret är, enligt utredningens mening, inte lämplig då det kan bidra till otydlighet och oförutsägbarhet. Utredningen bedömer därmed, även mot bakgrund av vad som anförts ovan, att det är en fördel att förköpsrätten för både militärt och civilt försvar innehas av en och samma aktör, dvs. staten. Det kan förekomma situationer då det finns

---

<sup>23</sup> Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans (Ju2022/01209/SSK), s. 45.

<sup>24</sup> Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans (Ju2022/01209/SSK), s. 47.

konflikter mellan statliga och kommunala intressen. I ett sådant läge bör statliga intressen i de flesta fall ha företräde. Utredningen bedömer därmed, även mot bakgrund av vad som anförts ovan, att det är en fördel att förköpsrätten för både militärt och civilt försvar innehas av en och samma aktör, dvs. staten. Sammanfattningsvis bör staten ensam ha förköpsrätt för skydd av det civila försvaret.

## 9.5 Vilka fastigheter kan bli aktuella för förköp?

### 9.5.1 Förvärv av fastigheter för det civila försvaret

**Utredningens förslag:** Statlig förköpsrätt får utövas för att förvärva egendom för det civila försvaret.

I utredningens tilläggsdirektiv anges att utredningen ska föreslå en förköpsgrund som underlättar för det civila försvarets skydd. Det finns inte någon definition gällande vilka fastigheter som kan vara av väsentligt intresse för det civila försvaret.

I likhet med vad som anförts i föregående kapitel gällande förköpsrätt för det militära försvaret är utredningens uppfattning att frågan om vilka fastigheter som kan anses underlätta för skydd av det civila försvaret, och därmed ska kunna bli aktuella för förköp, är något som kan förändras över tid. I vissa fall sker denna förändring snabbt, t.ex. i samband med uppkommen hotbild eller ett snabbt förändrat omvärldsläge. Med hänsyn till detta och lagens syfte är därför inte lämpligt att ha en fastslagen definition av vilka fastigheter som kan bli aktuella för förköp. Det bedöms inte heller vara lämpligt att införa rekvisit som t.ex. att en fastighet ska vara av väsentligt intresse för försvaret, även om det är begrepp som använts i andra sammanhang (jfr exempelvis redogörelse för Totalkommitténs utredning ovan).

När det gäller möjligheten att tillämpa förköp kan viss jämförelse göras med möjligheterna att genom expropriation enligt expropriationslagen förvärva fastigheter. Expropriation får ske för det militära försvaret eller för andra ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret.<sup>25</sup> Det har alltså uppställts lägre krav för att exproprieras mark för det militära försvaret än de krav som har uppställts för andra

---

<sup>25</sup> 2 kap. 6 § expropriationslagen.

totalförvarsändamål, där ändamål avseende det civila försvaret ingår.<sup>26</sup> Det bör dock poängteras att expropriation inte ska meddelas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas.<sup>27</sup>

Expropriation får ses som en mer ingripande åtgärd än förköp, eftersom expropriation inte föregås av ett frivilligt initiativ från ägaren att sälja sin fastighet och säljaren inte heller har bestämt villkoren för att fastigheten ska övergå till ny ägare. Enligt utredningens mening bör det därför antingen uppställas lägre, eller i vart fall likartade krav, för att utöva förköpsrätt jämfört med vad som krävs för att expropriera en fastighet. Det har övervägts om det ska uppställas samma krav, dvs. att fastigheten ska vara av särskild betydelse, för att staten ska kunna utöva förköpsrätt gällande det civila försvaret. Av samma skäl som anförts ovan gällande införande av rekvisit som väsentligt intresse bedöms det inte lämpligt att föreslå att en fastighet ska vara av särskild betydelse för att förköpsrätt ska kunna utövas, särskilt inte med hänsyn till att den uppbyggnad av det civila försvaret som nu pågår är av vikt för att få ett fungerande totalförsvaret. Utredningen har även bedömt att det är en fördel att uppställa likartade krav avseende förköpsrätt för både det militära och det civila försvaret. Det föreslås därför att lydelsen i den statliga förköpslagen ska utformas så att det framgår att statlig förköpsrätt får utövas för att förvärva egendom för det civila försvaret. Bedömningen av om förköpsrätt ska utövas bör, enligt utredningens mening, utgå från riskavvägningar eller bedömningar i de enskilda fallen avseende det civila försvaret utifrån en fastighets belägenhet, men även den verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till en fastighet. Det skulle även kunna föreligga omständigheter hos förvärvaren som medför att en fastighet bör förköpas för att skydda det civila försvaret. Därutöver kan det även övervägas om statens framtida behov av en viss fastighet ska kunna medföra förköpsrätt.

Skulle ett beslut om förköp medföra väsentligt negativa konsekvenser för säljaren eller den ursprungliga köparen kan det utgöra skäl för att avstå förköp.

---

<sup>26</sup> 2 kap. 6 § expropriationslagen. Se även prop. 1972:109 s. 274.

<sup>27</sup> 2 kap. 12 § expropriationslagen.

### 9.5.2 Fastighetens belägenhet eller verksamhet som bedrivs på och i anslutning till en fastighet

Det kan, i likhet med det militära försvaret, finnas fastigheter som utifrån sitt geografiska läge och egenskaper har en särskild betydelse för ett väl fungerande civilt försvar. Det kan handla om att dessa fastigheter är av en strategisk betydelse för flera olika funktioner för det civila försvaret. En fastighet kan dock också vara av betydelse för det civila försvaret utifrån den verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till en fastighet. Ofta kan en fastighets geografiska belägenhet och dess verksamhet vara sammankopplad. Det kan exempelvis vara fråga om fastigheter som antingen bedriver eller har unika förutsättningar att bedriva viktiga verksamheter för det civila försvaret, t.ex. ledningsplatser, beredskapslager, noder för elektronisk kommunikation, anläggningar inom energiproduktion och distribution, dricksvatten och avlopp, industriproduktion, datahallar, reservfunktioner, arkiv och andra kritiska verksamheter.

Systematiska och strategiska uppköp kan utgöra en del i en främmande makts agerande för att uppnå strategiska fördelar. Ett strategiskt uppköp kan innebära att en annan stat, via statsägda eller statskontrollerade företag, t.ex. köper upp hamnar med viss verksamhet, transportföretag eller teknikföretag som sedan kan användas för att påverka eller inhämta information. Säkerhetspolisen (Säpo) har tidigare konstaterat att strategiska uppköp och investeringar är något som förekommer.<sup>28</sup> Det finns därmed anledning för staten att, genom utövande av förköpsrätt, utöva kontroll över ägande och användning avseende fastigheter som har en viktig funktion för det civila försvaret.

### 9.5.3 Omständigheter hos förvärvaren

Utöver att förköpsrätt kan föreligga pga. en fastighets belägenhet eller den verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till en fastighet som beskrivits ovan, kan även omständigheter hos förvärvaren direkt eller indirekt medföra att det finns behov av utövande av förköpsrätt. Det kan t.ex. vara fråga om förvärv av fastigheter som genomförs för främmande makts räkning.

Staten kan i dessa fall behöva utöva förköpsrätt för att hindra en viss överlåtelse av fast egendom till en specifik förvärvare, där det finns

---

<sup>28</sup> Säkerhetspolisens årsbok 2018.

misstankar om att denna kommer att använda fastigheten på olika sätt som medföra allvarliga risker för det civila försvaret.

#### **9.5.4 Statens behov av en viss fastighet för det civila försvaret**

Som föreslagits ovan föreslås förköpsrätt kunna hänföras till en fastighets geografiska belägenhet, den verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till en fastighet och omständigheter hos förvärvaren. Därutöver skulle även statens behov av en viss fastighet kunna medföra förköpsrätt.

Det pågår just nu en omfattande uppbyggnad av det civila försvaret. Staten kan i samband med detta ha intresse av att förvärva vissa fastigheter för att möjliggöra för en fortsatt uppbyggnad av det civila försvaret. Det kan här vara fråga om situationer där det inte finns en konkret risk- eller hotbild gällande fastigheten i sig eller från någon specifik förvärvare, men ett förvärv ändå i stort skulle bidra till uppbyggnaden av det civila försvaret. Det går alltså att diskutera om sådana förvärv ska kunna ses som ett skydd av det civila försvaret och staten ska få hävda förköpsrätt även i dessa situationer.

# 10 En kommunal förköpsrätt för förvärv av fastigheter för motverkande av organiserad brottslighet

## 10.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv ska utredningen 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, för att motverka organiserad brottslighet. I tilläggsdirektivet anges att en bakgrund till utredningens uppdrag är att arbetet mot organiserad brottslighet behöver stärkas på bred front och att det är av central betydelse att bedriva brottsförebyggande arbete på lokal nivå, utifrån en lokal problembild, nära människor och nära potentiella brottstillfällena. Att stärka kommunernas förmåga att motverka den organiserade brottsligheten kräver en bredd av verktyg, där möjligheten till förköp vid överlåtelser av fastigheter skulle kunna vara en del. I tilläggsdirektivet lyfts några exempel där förköp kan vara ett verktyg mot organiserad brottslighet. Förköp kan vara ett verktyg som t.ex. kan motverka risker och sårbarheter på fastighetsmarknaden i samband med överlåtelser av fast egendom, hindra oseriösa aktörer från att ge sig in på bostadsmarknaden och att fastighetsaffärer används för penningtvätt. Möjligheten att för kommuner att utöva förköpsrätt kan även ha en avhållande effekt och komplettera andra kontroller på fastighetsmarknaden för att hindra oseriösa och kriminella aktörer att förvärva fastigheter. Förköp kan också vara ett verktyg för att trygga en säljare som är i begrepp att sälja en fastighet från otillbörlig påverkan av kriminella aktörer. I detta kapitel redovisas kommunens roll i det brottsförebyggande arbetet och de områden



där förköp kan vara ett verktyg som möjliggör för kommunerna att motverka organisera brottslighet. Vidare redogörs för utredningens förslag rörande den kommunala förköpsrätten.

## 10.2 Organiserad brottslighet

### 10.2.1 Den organiserade brottslighetens utmärkande drag

Organiserad brottslighet är inte ett enhetligt eller tydligt begrepp. Det används ofta som ett samlingsnamn för att beskriva olika typer av kriminella nätverk eller organisationer som finns i ett mycket stort antal varianter – från tillfälliga nätverk till hierarkiska och strukturerade organisationer som är stabila över tid.<sup>1</sup>

Det finns flera definitioner om vad som utmärker och kännetecknar s.k. organiserad brottslighet. Enligt EU:s kriterier för organiserad brottslighet behöver minst sex av de nedan nämnda kriterierna vara uppfyllda för att det ska röra sig om organiserad brottslighet. Dessutom måste just punkterna 1, 3, 5 och 11 vara uppfyllda för att det ska klassas som organiserad brottslighet:

1. Samarbete mellan fler än två personer.
2. Egna tilldelade uppgifter åt var och en.
3. Lång eller obegränsad utsträckning i tiden.
4. Någon form av disciplin och kontroll.
5. Misstanke om allvarliga kriminella handlingar.
6. Verksamhet på lokal nivå.
7. Användning av våld eller andra metoder för hot.
8. Användning av kommersiella eller affärsmässiga strukturer.
9. Deltagande i penningtvätt.
10. Otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomi.
11. Strävan efter vinning och/eller makt.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Gunnarsson (2023) Den sårbara staten, s. 19.

<sup>2</sup> <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/organiserad-brottslighet/>.

Polismyndigheten har utifrån en svensk kontext kategoriserat organiserad brottlighet, såsom den förekommer i Sverige. De fem kategorierna som Polismyndigheten har identifierat är:

1. Nätverk som består av individer som inte har någon känd grupp-tillhörighet. Det kan t.ex. handla om brottsaktiva individer i socialt utsatta områden.
2. Partiella organisationer som består av individer som har begått tillfälliga brott tillsammans med andra, som t.ex. rån, eller grupper som saknar formell organisation, men som har ett dokumenterat brottsligt samarbete över tid.
3. Gatugång som är tydliga subgrupper i marginaliserade bostadsområden med sina egna koder och värderingar.
4. Mc-gäng där Hells Angels och Bandidos är exempel på mc-gäng som är självmarkerande eftersom de använder sig av västar, tröjor eller tatueringar för att visa och stärka sin grupp-tillhörighet.
5. Maffia används som begrepp för grupperingar som besitter förmåga att påverka politiska, kulturella och ekonomiska strukturer i samhället, t.ex. Södertäljenätverket och kriminella klaner.<sup>3</sup>

Brottsförebyggande rådet (Brå) har också en allmän och övergripande definition av organiserad brottlighet. Enligt Brå utmärks den organiserade brottligheten av att den utförs av någon form av kriminell grupp som begår brott i syfte att göra vinst. Det är alltså fråga om en kriminell affärsverksamhet, där brotten begås systematiskt och för vinnings skull. Brottligheten agerar på en marknad och är ofta inriktad på häleri och smuggling av olika eftertraktade varor, exempelvis alkohol, cigaretter och narkotika. Det är också vanligt att prostitution drivs i organiserad form, vilket i sin tur kan leda till brott som koppleri och trafficking, dvs. människohandel.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Mondani & Rostami (2023) Kriminella på kartan, s. 47–48.

<sup>4</sup> <https://bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/organiserad-brottslighet.html>.

## 10.2.2 Den historiska utvecklingen kring den organiserade brottsligheten

Den organiserade brottsligheten har under senare år fått stor offentlig och massmedial uppmärksamhet. De brottsuttryck som särskilt varit i offentlighetens och mediernas bevakning är bl.a. skjutningar och sprängningar kopplade till konflikter i kriminella miljöer och olika former av internetrelaterad brottslighet som t.ex. bedrägerier.<sup>5</sup>

När det gäller att följa upp och mäta den faktiska brottsligheten finns den i en mening i den officiella anmälningstatistiken, men det är mycket som talar för att de flesta brott som begås aldrig kommer till Polismyndighetens kännedom och inte heller syns i anmälningstatistiken. Två orsaker som kan vara avgörande för anmälningsbenägenheten är ändrade attityder till brott eller medial uppmärksamhet.<sup>6</sup> Statistiken över anmälda brott är därför inte alltid en tillräcklig källa för att få en uppfattning av den faktiska brottsligheten eller brottsutvecklingen. Som ett komplement till anmälningstatistiken finns andra undersökningar. Nationella Trygghetsundersökningen och Brå genomför t.ex. olika typer av lokala trygghetsundersökningar och skolenkäter som visar enskildas uppgifter om brottslighet och utsatthet för brott för att bedöma brottslighetens omfattning och utveckling.<sup>7</sup>

Med anmälningstatistiken och kompletterande undersökningar går det att få en bättre uppfattning om utvecklingstendenser i brottsligheten. Det kan bl.a. konstateras att framför allt antalet anmälda bedrägerier har ökat, vilket hänger samman med en ökad digitalisering och därmed även en ökad internetanvändning. Skadegörelsebrott, narkotikabrott och vissa brott mot personer, exempelvis sexualbrott, har också ökat enligt anmälningstatistiken. När det gäller det dödliga våldet har en nedgång under lång tid brutits och sedan några år tillbaka sker nu en tydlig uppgång även om nivån fortfarande är lägre än under början av 1990-talet. Ökningen är främst relaterad till olika konflikter inom kriminella miljöer.<sup>8</sup> Brå:s senaste uppföljning av brottsstatistiken för 2022 bekräftar brottsutvecklingen. En trend är att dödligt våld med användning av skjutvapen ökade under 2022 jämfört med 2021. Samtidigt minskade övrigt dödligt våld, och då särskilt

---

<sup>5</sup> SOU 2021:49, s. 55.

<sup>6</sup> SOU 2021:49, s. 53.

<sup>7</sup> SOU 2021:49, s. 54.

<sup>8</sup> SOU 2021:49, s. 54.

dödligt våld i en parrelation. År 2022 noterades 116 fall av dödligt våld.<sup>9</sup>

Det går inte säga att brotten i Sverige har ökat. Den långsiktiga trenden är att brottsligheten generellt sett minskar i västvärlden, så även i Sverige.<sup>10</sup> Enligt tillgänglig statistik har våldet i Sverige totalt sett inte ökat sedan början av 2000-talet. Däremot har det grova våldet med skjut- och stickvapen ökat kraftigt. Även den ekonomiska brottsligheten med bedrägerier och bidragsfusk har ökat mycket de senaste årtiondena.<sup>11</sup>

### 10.2.3 Den organiserade brottslighetens geografiska utbredning

Polismyndigheten har under flera års tid försökt sätta kriminella på kartan och definiera s.k. utsatta områden, som utgörs av geografiskt avgränsade områden som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status och de kriminella har inverkan på lokalsamhället. Följden av detta är bl.a. att risken för brott är större i dessa områden, jämfört med andra områden. De kriminellas inverkan är knuten till den sociala kontexten i området och de kriminella har ofta en utstuderad vilja att ta makten och kontrollera lokalsamhället. Påverkan på lokalsamhället kan utgöras av direkta påtryckningar, t.ex. genom hot och utpressning, eller indirekta påtryckningar, t.ex. offentliga våldshandlingar som riskerar att skada tredje man, narkotikahandel som bedrivs öppet och ett utåtagerande missnöje mot samhället.<sup>12</sup>

Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) är en självständig kommitté under Finansdepartementet. ESO tar bl.a. fram underlag för samhällsekonomiska och finanspolitiska beslut. I rapporten *Kriminella på kartan – En ESO-rapport om den organiserade brottslighetens geografi* undersöker forskarna Hernan Mondani och Amir Rostami brottsutvecklingen i Sverige 2011–16 med ett särskilt fokus på den geografiska dimensionen av de organiserade brotten.<sup>13</sup> I rapporten visar forskarna att gruppernas geografiska fördelning följer befolkningstätheten i Sverige med en koncentration till

<sup>9</sup> <https://bra.se/om-bra/nytt-fran-bra/arkiv/nyheter/2023-03-30-slutlig-brottsstatistik-2022.html>.

<sup>10</sup> Prop. 2022/23:43, s. 7.

<sup>11</sup> Mondani & Rostami (2023) *Kriminella på kartan*, s. 3.

<sup>12</sup> <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/utsatta-omraden/>.

<sup>13</sup> Mondani & Rostami (2023) *Kriminella på kartan*, s. 10.

storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö följt av större städer, såsom Linköping, Norrköping, Uppsala, Örebro och Umeå, och kommuner nära storstäderna, såsom Botkyrka, Lidingö, Vallentuna, Kungsbacka, Mölndal, Trelleborg och Vellinge.<sup>14</sup>

### 10.3 Kommunernas ansvar gällande motverkande av organiserad brottslighet

Arbetet med att motverka organiserad brottslighet kan delas upp i brottsbekämpning och brottsförebyggande. Brottsbekämpande verksamhet innebär allt arbete som sker för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott. Kommunerna har inte något utpekade ansvar när det gäller brottsbekämpningen förutom viss verksamhet inom socialtjänsten, där kommunernas socialnämnder kan anses tillhandahålla verksamhet för att verkställa straff om ungdomar döms till vård inom socialtjänsten.

Kommunerna har däremot ett ansvar för att arbeta brottsförebyggande. Kommunernas skyldigheter i det avseendet kommer till uttryck i lagen (2023:196) om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete. Lagen innebär att kommunerna på lokal nivå ska bidra i samhällets brottsförebyggande arbete genom att utföra vissa närmare beskrivna uppgifter. Kommunerna ska t.ex. bidra till att samhällets samlade brottsförebyggande arbete bedrivs på ett effektivt sätt utifrån ett kunskapsbaserat underlag och även ta ställning till behovet av brottsförebyggande åtgärder.<sup>15</sup> Vidare ska kommunerna ansvara för samordning av det brottsförebyggande arbetet inom sina geografiska områden, verka för att skriftliga överenskommelser om samverkan ingås mellan relevanta aktörer samt verka för att strategiska brottsförebyggande frågor hanteras i ett strategiskt råd där kommunen och relevanta aktörer ingår.<sup>16</sup>

Utöver lagen om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete, som även har mest relevans för denna utrednings arbete, finns det inte någon lagstiftning gällande övergripande kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete. Plan- och bygglagen (2010:900), socialtjänstlagen (2001:453) och skollagen (2010:800) är dock exempel på lagar som samtliga innehåller vissa övergripande bestämmelser med

<sup>14</sup> Mondani & Rostami (2023) Kriminella på kartan, s. 47–48.

<sup>15</sup> 2 och 3 §§ lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

<sup>16</sup> 8–10 §§ lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

ett brottsförebyggande perspektiv och av betydelse för det brottsförebyggande arbetet.<sup>17</sup>

## 10.4 Fastigheterna och den organiserade brottsligheten

### 10.4.1 Risker och sårbarheter på bostads- och fastighetsmarknaden som kan utnyttjas av den organiserade brottsligheten

I utredningens tilläggsdirektiv nämns att aktörer inom organiserad brottslighet har gett sig in på bostads- och fastighetsmarknaden. Det är inte tydligt i vilken omfattning det har skett, men i direktivet nämns särskilt några exempel där det finns risker för och sårbarheter i att fastighetsaffärer används av den organiserade brottsligheten i brottsliga syften.

En risk och sårbarhet på bostads- och fastighetsmarknaden, som omnämns i direktivet, och som kan utnyttjas av den organiserade brottsligheten är fastighetsaffärer som används för penningtvätt. Det finns inte någon allmänt vedertagen definition av penningtvätt, men något förenklat handlar det om åtgärder som syftar till att dölja eller omsätta vinning av brottslig verksamhet.<sup>18</sup> Det är enligt Polismyndigheten svårt att få en klar uppfattning av omfattningen av penningtvätt i fastighetsbranschen. Polismyndigheten redovisar i rapporten *Penningtvätt via fastigheter* att det finns ett stort mörkertal. Det kan bl.a. bero på att det är svårupptäckta brott och oviljan att rapportera om misstänkt penningtvätt. En analys av rapporterna i penningtvättsregistret bekräftar bilden av att fastighetsmäklare antingen inte uppmärksammar misstänkta transaktioner eller uppmärksammar sådana transaktioner men av olika skäl inte rapporterar dem. Från det att ett nytt system för rapportering till Finanspolisen togs i bruk i mars 2020 och fram till oktober samma år inkom endast en rapport från mäklarbranschen. Under samma period lämnade bankerna in närmare 200 rapporter med belopp om totalt över en miljard kronor avseende misstankar om penningtvätt kopplat till fastighetsmarknaden.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Prop. 2022/23:43, s. 11.

<sup>18</sup> Brå, rapport 2019:17, Penningtvättsbrott, s. 7.

<sup>19</sup> Polisen (2022) Penningtvätt via fastigheter, s. 7.

En annan risk och sårbarhet på bostads- och fastighetsmarknaden, som omnämns i direktivet, och som kan utnyttjas av den organiserade brottsligheten är situationer när den som avser att sälja sin fastighet står under otillåten påverkan. Otillåten påverkan kännetecknas bl.a. av trakasserier, hot, våld, skadegörelse och korruption som syftar till att påverka ett beslut.<sup>20</sup> Begreppet otillåten påverkan används som paraplybegrepp för olika brottsliga och icke brottsliga tillvägagångssätt för att påverka beslut för kriminella syften. I begreppet ryms även infiltrering, vilket i sig inte är brottsligt men som syftar till att direkt eller indirekt påverka tjänsteutövning för kriminella syften. Otillåten påverkan kan riktas mot olika personer och kan syfta till att påverka olika former av beslut. Det kan t.ex. riktas mot myndighetspersoners tjänsteutövning, men också mot företag och privatpersoner. Enligt Polismyndighetens lägesbild av den organiserade brottsligheten är den allvarligaste påverkan på vårt demokratiska samhälle när medarbetare inom kommunal och statlig förvaltning, politiska organ på lokal och nationell nivå samt det privata näringslivet utsätts för otillåten påverkan. Det finns inte några uppgifter om hur omfattade problemet med otillåten påverkan är, men konsekvenserna är allvarliga då sådan påverkan är systemhotande och även påverkar det öppna demokratiska samhället.<sup>21</sup>

#### 10.4.2 Brottslighet som kan hänföras till förrättningsverksamhet

Även förrättningsverksamhet kan utnyttjas av den organiserade brottsligheten. Lantmäteriet fick därför i uppdrag att redogöra för hur myndigheten, utifrån dess nuvarande tekniska och juridiska förutsättningar, kan bidra till att förebygga och motverka brottslighet som kan hänföras till fastigheter, exempelvis brott mot borgenärer, lagfartskapningar eller penningtvätt, samt utreda och redovisa vilka åtgärder som myndigheten kan vidta med ändrade tekniska och juridiska förutsättningar. Lantmäteriet kunde i slutredovisningen av uppdraget konstatera att myndigheten inte har kännedom om att förrättningsinstitutet som sådant på ett systematiskt sätt skulle användas för, eller som ett led i, olika brottsupplägg. Lantmäteriet påpekade samtidigt att även om myndigheten inte har kännedom om

<sup>20</sup> Brå (2017) Att förebygga och hantera påverkansförsök: En handbok, s. 5.

<sup>21</sup> Myndighetsgemensam lägesbild (2022), s. 15.

några sådana brottsupplägg innebär det inte att sådant inte sker. Lantmäteriet menade dock att förrättningsförfarandet är uppbyggt på ett sätt att det lämpar sig mindre väl för att utnyttja i olika brottsupplägg. Detta eftersom processen innehåller ett stort antal materiella prövningar, som inte sällan berör ett flertal parter, samt att processen är både tids- och kostnadskrävande. De största riskerna för ekonomisk brottslighet inom förrättningsverksamheten bör enligt Lantmäteriets bedömning vara användandet av förfalskade överlåtelsehandlingar. Risken för förfalskade överlåtelsehandlingar är störst p.g.a. att vissa rättshandlingar måste upprättas analogt och undertecknas med penna på papper, vilket gör dem sårbara för förfalskningar. Vidare saknas möjligheter att identifiera avvikande transaktioner eller andra mönster av betydelse. Det finns inte heller några krav på att parterna ska legitimera sig eller på annat sätt verifiera eller auktorisera underskriften på en överlåtelsehandling.<sup>22</sup>

### 10.4.3 Bolag och organiserad brottslighet

Under senare år har det uppmärksammats att allt fler företag, ofta aktiebolag, också används för brottsliga ändamål av oseriösa aktörer. I ett flertal utredningar och rapporter har det konstaterats att det finns tydliga indikationer på att företag används systematiskt inom den grova organiserade brottsligheten. Genom bolagsverksamhet kan gärningspersonerna hållas anonyma och olaglig verksamhet kan kamoufleras genom en legitim fasad. Bolaget kan t.ex. användas för penningtvätt där brottsvinster från narkotikaförsäljning, stölder eller annan kriminalitet döljs genom att föras in i näringsverksamheten. Bolaget kan också användas för att på olika sätt ge ekonomisk vinning med olagliga metoder. Till riskbranscherna för ekonomisk brottslighet räknas bl.a. bygg- och anläggning, lokalvård, restaurang, transport, grön näring, bilverkstäder och tvätterier.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Lantmäteriet (2023) Uppdrag om förebyggande och motverkande av brottslighet som kan hänföras till fastigheter, LM2022/044003, s. 34.

<sup>23</sup> SOU 2023:34 s. 119 f.



## 10.5 Kommunens verktyg inom fastighetsområdet för att motverka organiserad brottslighet

### 10.5.1 Allmänt om kommunernas verktyg i det brottsförebyggande arbetet

Enligt kommittédirektivet ska förköpsrätten endast användas i särskilt motiverade situationer, där andra verktyg och möjligheter inte är tillräckliga. När det gäller kommunernas verktyg inom fastighetsområdet för att motverka organiserad brottslighet kan det noteras att det i proposition om kommunernas brottsförebyggande arbete uttalades att kommunerna har ett mycket brett uppdrag och därigenom stora möjligheter att arbeta brottsförebyggande och vidta åtgärder av skiftande slag inom en rad olika områden. Vidare uttalades att många av de faktorer som har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet kan påverkas genom lokala insatser. Kommunerna har goda förutsättningar att bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbetet på lokal nivå utifrån en lokal problembild, nära människor och nära potentiella brottstillfällen. I propositionen lyfts särskilt fram att kommunerna i det brottsförebyggande arbetet kan vidta åtgärder inom en rad områden, såsom socialtjänst, skolväsende och samhällsbyggnad. Flera andra åtgärder kan också aktualiseras inom områden som omfattas av kommunernas uppdrag, såsom planering för bostadsförsörjning, underhåll av bostadsområden, parker och torg, tillsyn av alkohol, tobak, tobaksfria nikotinprodukter och livsmedel, vid inköp av varor och tjänster samt inom såväl arbetet för en god och jämlik hälsa och jämlika livsvillkor, social hållbarhet och integration som inom området alkohol, narkotika, doping och tobak samt spel om pengar (ANDTS). I propositionen uttalas vidare att kommunernas breda uppdrag gör att de, tillsammans med Polismyndigheten och andra myndigheter och aktörer, kan anses utgöra kärnan för det lokala brottsförebyggande arbetet. Den huvudsakliga begränsningen för det arbete som kommunerna får ägna sig åt inom det brottsförebyggande arbetet är sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun eller region eller någon annan ska ha hand om.<sup>24</sup>

Utredningens uppdrag är inte att kartlägga de verktyg som finns för att motverka organiserad brottslighet, men det kan ändå kon-

---

<sup>24</sup> Prop. 2022/23:43, s. 9. Jfr även 2 kap. 2 § kommunallagen.

stateras att det inte finns något specifikt verktyg som kan tillämpas på fastighetsområdet i syfte att motverka organiserad brottslighet. Det finns däremot andra verktyg och förslag till nya verktyg i statliga utredningar som delvis berör fastigheter och motverkande av organiserad brottslighet. Nedan summeras några förslag till verktyg som är relevanta för kommunerna inom ramen för denna utrednings uppdrag.

### 10.5.2 Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv

En särskild utredare fick den 30 juni 2022 i uppdrag att föreslå åtgärder för att skärpa kontrollen vid överlåtelse av fastigheter i syfte att skydda bostadshyresgäster mot oseriösa överlåtelse av hyresfastigheter och hindra att den svenska fastighetsmarknaden utnyttjas för brottslighet.<sup>25</sup>

I betänkandet *Vem äger fastigheten* (SOU 2023:55) föreslår utredningen bl.a. en ny hyresförvärvslag som innehåller en skyldighet att anmäla förvärv av en hyresfastighet till kommunen. Enligt förslaget ska en överlåtelse av en hyresfastighet anmälas och granskas t.ex. vid fastighetsförvärv genom förvärv av aktier i privat aktiebolag och andelar i handelsbolag eller förening som äger en hyresfastighet, om förvärvaren genom förvärvet får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen.<sup>26</sup> Anmälningsskyldigheten ska enligt förslaget innebära att den som förvärvare en hyresfastighet som huvudregel ska anmäla förvärvet till den kommun där hyresfastigheten ligger inom tre månader från förvärvet. Om förvärvaren inte anmäler sitt förvärv av hyresfastigheten i tid, föreslås att kommunen på eget initiativ får upprätta ett underlag för sin handläggning.<sup>27</sup> När det gäller förvärv där aktier eller andelar i ett bolag eller en förening överläts till en förvärvare, som genom förvärvet får kontroll över bolaget eller föreningen ska överlåtaren snarast upplysa kommunen om förvärvet.<sup>28</sup> Har kommunen inget att invända kan transaktionen fullgöras. I fall där ansökan avslås eller avvisas föreslås förvärvet bli ogiltigt. Detsamma gäller i vissa fall om förvärvaren inte ansöker om förvärvstillstånd.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Dir. 2022:93.

<sup>26</sup> SOU 2023:55 s. 13.

<sup>27</sup> SOU 2023:55 s. 145 f.

<sup>28</sup> SOU 2023:55 s. 146 f.

<sup>29</sup> SOU 2023:55 s. 155 f.

### 10.5.3 Utredningen om åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön

En särskild utredare har fått i uppdrag att analysera i vilken omfattning samverkan bör vara obligatorisk mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet samt lämna nödvändiga författningsförslag. Utredaren ska också föreslå andra insatser som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön.<sup>30</sup>

## 10.6 En förköpsrätt för motverkande av organiserad brottslighet

**Utredningens förslag:** Kommunerna får förköpsrätt för motverkande av organiserad brottslighet.

### 10.6.1 Förköpsrätten kan stärka det brottsförebyggandet arbetet och motverka organiserad brottslighet

Utredningen ska enligt tilläggsdirektivet föreslå en förköpsrätt för motverkande av organiserad brottslighet på kommunal nivå. Enligt direktivet ska arbetet mot den organiserade brottsligheten stärkas på bred front. För att bryta strukturer, återupprätta tryggheten och stärka förmågan att motverka den organiserade brottsligheten krävs en bredd av olika verktyg som kan tillämpas utifrån vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Utredningen ska därmed föreslå en förköpsgrund som möjliggör kommunernas motverkande av organiserad brottslighet. Detta innebär att utredningen inte ska överväga behovet av en ny lag. De förslag som lämnas gällande en ny kommunal förköpslag behöver emellertid förhålla sig till annan relevant lagstiftning och andra pågående eller nyligen avslutade utredningar (se ovan).

Lagen om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete, som beskrivits ovan, innehåller inte några konkreta verktyg för att motverka organiserad brottslighet utan ger endast ett utpekat ansvar

---

<sup>30</sup> Dir. 2023:99.

att samla, fokusera och samverka med andra myndigheter och aktörer i det brottsförebyggande arbetet.

Förköp ska utgöra ett komplement till befintliga verktyg när det gäller att, genom förstärkta kontroller, stoppa med oseriösa eller kriminella aktörers fastighetsförvärv. En kommun har flera verktyg att tillämpa för att kunna förvärva mark, det finns dock inte något verktyg som är specifikt inriktat mot organiserad brottslighet (se kapitel gällande staten och kommunerna som aktörer på fastighetsmarknaden). Det finns därmed flera risker och sårbarheter inom fastighetsområdet, vilka kan utnyttjas av den organiserade brottsligheten. I samband med vissa överlåtelser kan ägandet av en fastighet tas över genom utövande av förköpsrätt om det finns behov av det inom ramen för arbetet med motverkande av organiserad brottslighet. En förköpsrätt kan exempelvis också ha en avhållande effekt avseende den organiserade brottsligheten. Förköpsrätten medför vidare en möjlighet att bevaka sina intressen redan vid överlåtelser av fast egendom och skulle även kunna bidra till att trygga de markbehov som krävs för ett långsiktigt arbete mot organiserad brottslighet.

### **10.6.2 Kommunerna får förköpsrätt för motverkande av organiserad brottslighet**

I utredningen uppdrag ingår inte att överväga några alternativ när det gäller vem som bör ha förköpsrätt för att motverka organiserad brottslighet. Det kan ändå konstateras att staten både har ansvar för brottsbekämpning och ett övergripande ansvar gällande det brottsförebyggande arbetet. Det går mot denna bakgrund att argumentera för att staten borde getts förköpsrätt för motverkande organiserad brottslighet. Enligt kommittédirektivet ska förköpsrätten dock endast användas i särskilt motiverade situationer, där andra verktyg och möjligheter inte är tillräckliga. Enligt utredningens bedömning har kommunerna därmed bäst förutsättningar när det gäller att bedöma om förköpsrätten är rätt verktyg för att motverka organiserad brottslighet eller om andra verktyg är bättre att tillämpa i det enskilda fallet. Detta eftersom kommunerna redan i dag har närhet, kunskap och samarbete gällande de lokala brottsförebyggande insatserna. Genom lagen om kommunernas brottsförebyggande arbete har kommunerna också en god bild över vilka brottsförebyggande insatser som behöver vidtas på lokal nivå. Vidare har kommunerna en närhet till

den lokala fastighetsmarknaden och följer denna redan i dag för att bl.a. tillgodose olika kommunala markbehov. En förköpsrätt bidrar till att kommunerna ge verktyg för att genom förköp kunna förvärva fastigheter i syfte att motverka den organiserade brottsligheten.

## 10.7 Vilka fastigheter kan bli aktuella för förköp?

**Utredningens förslag:** Kommunal förköpsrätt får utövas för att förvärva egendom för motverkande av organiserad brottslighet.

### 10.7.1 Förvärv av fastigheter för motverkande av organiserad brottslighet

Det brottsförebyggande arbetet som bedrivs inom olika kommuner skiljer sig åt, vilket bl.a. beror på att kommunerna har olika förutsättningar. Utöver befolkningsstorlek varierar även kommunernas förutsättningar gällande exempelvis ekonomiska och socioekonomiska förhållanden. Vidare är vissa kommuner mer brottsutsatta än andra. I vissa kommuner har brottsligheten fått ett starkare fäste och därmed också en starkare inverkan på lokalsamhället.<sup>31</sup>

När det gäller förvärv av fastigheter behöver kommunerna förhålla sig till några regelverk. I kommunallagen regleras kommunernas angelägenheter och dess grundläggande befogenheter. I lagen anges bl.a. att kommunerna själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar.<sup>32</sup> Den huvudsakliga begränsningen för det arbete som kommunerna får ägna sig åt är angelägenheter som enbart staten, region eller någon annan ska ha hand om.<sup>33</sup>

Det är genom kommunallagens (2017:525) bestämmelser om den kommunala kompetensen som en kommun har möjlighet att fatta beslut om att förvärva mark.<sup>34</sup> Kommunallagen sätter alltså de yttre rättsliga ramarna för en kommuns agerande på fastighetsmarknaden och förvärv av mark för att tillgodose kommunala behov. Det finns kommuner som tidigare har förvärvat fastigheter som annars kunnat

<sup>31</sup> Prop. 2022/23:43, s. 10.

<sup>32</sup> 2 kap. 1 § kommunallagen.

<sup>33</sup> 2 kap. 2 § kommunallagen.

<sup>34</sup> Se kap. 2 kommunallagen.

hamna inom den organiserade brottsligheten, t.ex. etablering av mc-gång. År 2018 gjorde Sveriges Television Aktiefbolag (SVT) flera rapporteringar om kommuner som gick in på fastighetsmarknaden och köpte upp olika fastigheter för att hindra mc-gång att etablera sig i en kommun. Det lyftes då bl.a. frågor i medierapporteringen om detta var förenligt med kommunernas uppdrag.<sup>35</sup> Se vidare om den kommunala kompetensen i kapitel 7.

Lagen om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete ger kommunerna några närmare beskrivna uppgifter för det brottsförebyggande arbetet. Kommunerna har, utöver vad som anges i denna lag, ett starkt självbestämmande för hur de ska organisera det brottsförebyggande arbetet och vilka verktyg eller åtgärder som är lämpliga att tillämpa på kommunal nivå. Förköpsrätten ger kommunerna ett nytt verktyg att tillämpa i det brottsförebyggande arbetet när det gäller den organiserade brottsligheten. Detta genom att kommunerna får möjlighet att utöva förköp i syfte att förhindra att fastigheter används inom den organiserade brottsligheten eller förköpa fastigheter som på annat sätt behövs för motverkande av organiserad brottslighet. Förköp är alltså ett av flera verktyg som en kommun kan välja att använda utifrån de förutsättningar och förhållanden som finns inom kommunen. Det är i detta sammanhang av vikt att påpeka att kommunerna inte har någon brottsutredande funktion och att förköp endast är tänkt att tillämpas i särskilt motiverade situationer när andra verktyg är otillräckliga.

I likhet med vad som anförts gällande den statliga förköpsrätten har utredningen, med hänsyn till syftet med lagen, bedömt att det inte är lämpligt att ha en fastslagen definition av vilka fastigheter som kan bli aktuella för förköp för motverkande av organiserad brottslighet. Det har övervägts om det är lämpligt att införa rekvisit som t.ex. att en fastighet ska vara av väsentligt intresse för motverkande av organiserad brottslighet för att förköp ska kunna utövas. Utredningen bedömer dock att detta inte är lämpligt även om väsentligt intresse är ett begrepp som använts i andra sammanhang (jfr exempelvis redogörelsen för Totalkommitténs utredning i kapitlen gällande statlig förköpsrätt). Det har även övervägts om det i den kommunala förköpslagen ska införas ett krav på att en fastighet är av betydelse alternativt särskild betydelse för motverkande av organiserad brottslighet för att förköp ska kunna utövas. Med hänsyn till

<sup>35</sup> Se t.ex. <https://www.svt.se/nyheter/snabbkollen/kommuner-kopte-hus-for-att-slipa-gang>.

de skiftande behov som kan finnas inom kommunerna och att förköp i detta fall även bör kunna användas i ett förebyggande syfte föreslås att lydelsen i den kommunala förköpslagen ska utformas på samma sätt som är fallet gällande statlig förköpsrätt, dvs. att kommunal förköpsrätt får utövas för att förvärva egendom för motverkande av organiserad brottlighet. Bedömningen av om förköpsrätt ska utövas bör, enligt utredningens mening, utgå från riskavvägningar eller bedömningar i de enskilda fallen avseende den organiserade brottligheten utifrån en fastighets belägenhet, men även den verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till en fastighet. Det skulle även kunna föreligga omständigheter hos förvärvaren som medför att en fastighet bör förköpas för att motverka organiserad brottlighet. Därutöver kan det även övervägas om kommuners framtida behov av en viss fastighet, inom ramen för arbetet mot organiserad brottlighet, ska kunna medföra förköpsrätt.

En förutsättning för att förköp ska få utövas är att kommunen har gjort en ordentlig utredning av om omständigheterna är av sådant slag att ett förköp innebär motverkande organiserad brottlighet. Den skyldigheten följer av att det förvaltningsrättsliga regelverket. Som har framgått ovan förutsätts det också att kommunen samverkar med andra aktörer som har i uppdrag att arbeta med organiserad brottlighet. Syftet är att beslutet om förköp ska vara väl underbyggt. Utredningen gör bedömningen att genom samverkan med bland annat polis och sociala instanser inom kommunen så kommer bedömningen av om det är motiverat med ett förköp uppfylla krav på rättssäkerhet med avseende på att omständigheterna rörande den aktuella fastigheten är av sådant slag att de motiverar ett förköp för att motverka organiserad brottlighet.

Om förhållandena i ett enskilt fall är av det slaget att ett förköp skulle innebära väsentligt negativa konsekvenser för överlåtaren eller den ursprungliga förvärvaren bör det övervägas om kommunen ska avstå förköp.

### 10.7.2 Fastighetens belägenhet eller verksamhet som bedrivs på och i anslutning till en fastighet

Det kan, i likhet med vad som gäller för den statliga förköpsrätt som föreslås, finnas fastigheter som utifrån sitt geografiska läge och egenskaper har betydelse när det gäller möjligheten att motarbeta organiserad brottslighet. En fastighet kan också vara av betydelse för motverkande av organiserad brottslighet utifrån den verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till en fastighet. Ofta kan en fastighets geografiska belägenhet och dess verksamhet vara sammankopplad. Det finns t.ex. fastigheter som är mer utsatta för risker och effekter av organiserad brottslighet än andra. Det finns också fastigheter där specifika ägarförhållanden kan medföra större, negativa konsekvenser, t.ex. genom att organiserad brottslighet etableras eller får ett starkare grepp om en kommun. Effekterna av att vissa fastigheter, om de hamnar i händerna på den organiserade brottsligheten genom ett förvärv, blir helt enkelt större än för andra fastigheter. Det kan t.ex. handla om fastigheter med en viss typ av infrastruktur som är central för den brottsliga verksamhet som bedrivs, med t.ex. handel med narkotika där fastigheter som inrymmer lokaler eller lager är viktiga. Det kan också vara fastigheter som utgör centrum för logistik, t.ex. hamnar som används för narkotikahandel etc. Det kan dock även vara fråga om fastigheter som används för att omsätta brottsvinster.

### 10.7.3 Omständigheter hos förvärvaren

Utöver att förköpsrätt kan föreligga pga. en fastighets belägenhet eller den verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till en fastighet som beskrivits ovan, kan även omständigheter hos förvärvaren direkt eller indirekt medföra att det finns behov av utövande av förköpsrätt. Detta eftersom det i vissa fall kan föreligga omständigheter hos förvärvaren som medför risker eller bidrar med negativa konsekvenser vid förvärv av sådana objekt som beskrivits ovan.

Exempel på sådana omständigheter kan vara om förvärvaren direkt eller indirekt kontrolleras av en grupp, företag eller organisation som har koppling till organiserad brottslighet. Det kan här vara fråga om olika former av kontroll och påverkan, t.ex. hot, finansiering eller annan koppling av betydelse till organiserad brottslighet. Det kan



även handla om att en överlåtare eller förvärvare står under otillåten påverkan av en kriminell grupp just i samband med en fastighetsöverlåtelse.

En annan omständighet hos förvärvaren som skulle kunna leda till att förköp utövas är om förvärvaren eller någon i dennes närhet är delaktig i verksamhet som går att knyta till organiserad brottslighet. Det kan alltså både vara situationer där förvärvaren själv går att knyta till, är medlem eller på något sätt är involverad i en organisation eller grupp som går att klassificera som organiserad brottslighet. Det skulle eventuellt också kunna handla om att förvärvaren inte är medlem, men har kontakt eller på något sätt har utbyte med en sådan organisation eller grupp genom en närstående. Avgörande i dessa fall blir bl.a. den enskildes involvering och vilken typ av organisation eller grupp det är fråga om.

En omständighet hos förvärvaren som också kan vara relevant för kommunen att beakta är risken för att förvärvaren kommer att ägna sig åt olaglig verksamhet eller att förvärvet av fast egendom är ett led i den organiserade brottsligheten. Det kan även handla om s.k. penningtvätt eller annan ekonomisk brottslighet. Det kan exempelvis vara fråga om situationer där förvärvaren förvärvar en fastighet med svarta pengar. Utövar kommunen förköpsrätt blir följden att den tilltänkta förvärvaren inte kan tvätta sina pengar. När det gäller penningtvätt bör det poängteras att det i regel är svårupptäckta brott som kräver noggranna utredningar av brottsbekämpande myndigheter, vilket alltså inte är kommunernas ansvar. Det kan även finnas risk för att kommunen själv deltar i penningtvätt om förköp utövas i dessa situationer.

Enligt utredningens bedömning kan en kommunal förköpsrätt ge kommunerna möjlighet att granska och ytterst ta över förvärvet genom att utöva förköpsrätt i de mest problematiska situationerna. Kommunen kan i dessa fall behöva utöva förköpsrätt för att hindra en viss överlåtelse av fast egendom till en specifik förvärvare, där det finns misstankar om att denna har koppling till organiserad brottslighet.

#### **10.7.4 Kommunens behov av en viss fastighet för det brottsförebyggande arbetet**

Som föreslagits ovan föreslås förköpsrätt kunna hänföras till en fastighets geografiska belägenhet, den verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till en fastighet och omständigheter hos förvärvaren. Därutöver kan en kommun behöva en viss fastighet inom ramen för sitt brottsförebyggande arbete. Det är då fråga om situationer där det inte finns någon direkt koppling till organiserad brottslighet, men en viss fastighet ändå skulle kunna vara av strategisk betydelse för kommunen för att kunna bedriva ett effektivt arbete mot organiserad brottslighet. En central del av t.ex. narkotikahandeln är att den utgår från bostadsområden som präglas av ekonomisk segregation, sociala problem och otrygghet. Det är ett samhällsproblem när öppen gatuförsäljning av narkotika sker i dessa bostadsområden. Det visar sig inte minst i att det finns ett geografiskt samband mellan dessa platser och platser där det sker med annan allvarlig brottslighet. Narkotikabrott orsakar otrygghet hos de boende i närområdet. Det är inte en typ av brottslighet som går att knyta till en specifik fastighet eller en specifik fastighetsägare, utan en typ av brottslighet som etablerar sig inom ett visst geografiskt avgränsat område. Utredningen föreslår att kommunen ska få hävda förköpsrätt även i dessa situationer.



# 11 Förvärv som ska omfattas av förköpsrätt

## 11.1 Inledning

En fastighet kan överlätas på flera olika sätt, med stöd av olika lagar och regelverk. Enligt den tidigare kommunala förköpslagen hade en kommun rätt att under vissa förutsättningar träda in i köparens ställe vid förvärv av fast egendom när överlåtelser genomfördes med stöd av bestämmelserna i 4 kap. jordabalken och förvärvet ledde till en ansökan om lagfart. En brist i den tidigare lagen, som också särskilt framhölls i samband med att den avskaffades, var att det fanns vissa möjligheter att kringgå regleringen. Om förvärvet t.ex. genomfördes genom en fastighetsbildningsåtgärd var den dåvarande förköpslagen inte tillämplig. Ett annat sätt att kringgå lagen var att låta ett bolag stå som ägare till fastigheten och att, i stället för att sälja fastigheten, överlåta bolaget till en ny ägare. I en sådan situation saknade kommunen möjlighet att förvärva fastigheten genom förköp eftersom det inte hade skett en överlåtelse enligt jordabalkens bestämmelser om köp eller byte av fast egendom.<sup>1</sup> Med hänsyn till att det finns olika förfaranden som kan användas vid överlåtelse av fast egendom och förköpsrätten nu ska grundas på intressen för totalförsvaret och motverkande av organiserad brottslighet bör de nya lagarna, för att deras syften inte ska motverkas, omfatta fler typer av fastighetsförvärv än enbart de som gäller jordabalkens bestämmelser om köp och byte av fast egendom. Detta kapitel tar upp olika sätt som en fastighet kan överlätas på och de regelverk som sätts i spel vid respektive överlåtelsetyp. Vidare bedöms vilka fastighetsförvärv som ska omfattas av statens och kommunernas förköpsrätt.

---

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:82, s. 20.

## 11.2 Fastighetsförvärv enligt 4 kap. jordabalken

**Utredningens förslag:** Staten och kommunerna har förköpsrätt vid överlåtelse genom köp, byte och gåva enligt 4 kap. jordabalken.

Den tidigare kommunala förköpslagen gällde som nämnts för fast egendom som förvärvades genom jordabalkens bestämmelser om köp eller byte. Även de nya förköpslagarna bör omfatta förvärv av fast egendom som sker genom köp eller byte. I den tidigare förköpslagen gjordes dock vissa undantag från kommunens förköpsrätt. Bland annat undantogs gåva av fast egendom.<sup>2</sup> Dessutom undantogs vissa familjerättsliga förvärv. Förköpsrätt fick inte utövas om köparen var säljarens make och inte heller om köparen eller, när makar förvärvar gemensamt, någon av dem är säljarens avkomling. Vidare undantogs köp av andel i en fastighet utan villkor om att andelen skulle utbytas genom fastighetsbildning och fastigheten därmed innehades under samäganderätt med den eller de andra delägarna.<sup>3</sup>

Ett skäl till att gåva och vissa familjerättsliga fastighetsförvärv undantogs från förköpsrätten var, enligt förarbetena till den tidigare kommunala förköpslagen, att den dåvarande lagens syfte var att underlätta för markåtkomst till mark för exploatering. Det ansågs finnas andra intressen än rent ekonomiska intressen vid ett förvärv och en säljare kunde i vissa fall även vilja sälja fastigheten till en specifik köpare. Ett annat skäl till undantaget var att det fanns liknande undantag i annan jämförbar lagstiftning, såsom jordförvärvslagen (1979:230). Syftet med jordförvärvslagen var framför allt att främja ett effektivt och ändamålsenligt brukande av lantbruksfastigheter genom att möjliggöra storleksrationaliseringar och arronderingsförbättringar i omarronderingsområden. Rationella familjeföretag t.ex. fick stöd för att byggas upp för att ge heltidssysselsättning för brukaren. I praktiken handlade det om att låta ett familjeföretag i jord- eller skogsbruk kunna leva vidare i familjen. I förarbetena till förköpslagen ansågs det vara ändamålsenligt för lagens syfte att ha ett relativt snävt undantag beträffande den krets om vilket ett undantag från förköpsrätten skulle råda. Enligt förarbetena skulle undantaget endast gälla säljarens make, avkomling och adoptivbarn samt vidare till avkomlingar och

---

<sup>2</sup> Se 4 kap. 29–31 §§ jordabalken.

<sup>3</sup> Se 4 kap. 8 § jordabalken.

adoptivbarns make om denne förvärvar egendomen gemensamt med avkomlingen eller adoptivbarnet.<sup>4</sup>

I den tidigare förköpslagen var, som sagt, även fastighetsförsäljningar som endast avsåg andel av fastighet samt om köparen redan ägde annan andel i fastigheten och denna andel förvärvats på annat sätt än genom gåva, undantagna från kommunens förköpsrätt. Förarbetena till lagen redovisar inte skälet till undantaget, men det får förstås som att skälet till undantaget är detsamma som gäller för gåva och familjerättsliga förvärv.

Syftet med de nya förköpslagarna är ett annat än för den tidigare gällande kommunala förköpslagen och även för jordförvärvslagen. För att uppnå syftet med de nya förköpslagarna är det inte ändamålsenligt att undanta gåva, släktköp eller köp inom familjen från förköpsrätten. Mot bakgrund av de nya lagarnas syfte bör gåva omfattas av statens och kommunens förköpsrätt. Ett släktskapsundantag skulle kunna missbrukas för att kringgå statens och kommunens förköpsrätt. Det vore särskilt olämpligt om ett sådant undantag utnyttjades för att skada eller på andra sätt försvaga skyddet för det militära och civila försvaret, eller utnyttjades av den organiserade brottsligheten. Det militära och civila försvaret samt motverkande av den organiserade brottsligheten är starka allmänna intressen, som kan anses väga tyngre än intresset av att undanta vissa släktförvärv och förvärv inom familjen från förköpsrätten. Mot bakgrund av de nya lagarnas syfte är det inte heller motiverat att undanta förvärv som leder till fastighetsbildning enligt 4 kap. 8 § jordabalken från statens och kommunens förköpsrätt. Genom en generell bestämmelse med hänvisning till överlåtelse som görs enligt 4 kap. jordabalken omfattas alla förvärv som görs med stöd av jordabalken. Se kapitel Innebörden av ett förköp när det gäller hur ersättning till följd av utövande av förköpsrätt ska fastställas.

---

<sup>4</sup> Prop. 1967:90, s. 59.

### 11.3 Fastighetsförvärv genom överföring av äganderätten enligt fastighetsbildningslagen

**Utredningens förslag:** Staten och kommunerna har förköpsrätt vid överlåtelse genom överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen (1970:988).

Fast egendom kan byta ägare på andra sätt än genom köp, byte och gåva enligt 4 kap. jordabalken, som t.ex. i samband med överföring av mark enligt fastighetsbildningslagen (1970:988). Enligt kommittédirektivet ska förslaget om en ny förköpslag också omfatta fastighetstransaktioner genom fastighetsbildning.

Begreppet fastighetsbildning är ett samlingsbegrepp för åtgärder som genomförs enligt fastighetsbildningslagen. Fastighetsbildning, som innebär en förändring i fastighetsindelningen, är ett relativt vanligt sätt att förvärva en fastighet på.<sup>5</sup> Förändringar i fastighetsindelningar sker genom myndighetsbeslut om fastighetsbildning som sedan förs in i fastighetsregistret.<sup>6</sup>

För att få en förståelse för vilka fastighetsbildningsåtgärder som kan omfattas av förköpsrätt finns det behov av en beskrivning av de fastighetsbildningsåtgärder som finns. En fastighetsbildning kan antingen ske genom *fastighetsreglering* eller *nybildning av fastighet*.<sup>7</sup> Valet av fastighetsbildningsåtgärd beror bl.a. på ägarförhållanden och vilket resultat som ska uppnås med fastighetsbildningen. En fastighetsbildning innebär inte alltid att det sker ett ägarbyte.

Bestämmelser om *fastighetsreglering* finns i 5–9 kap. fastighetsbildningslagen. En fastighetsreglering avser *ombildning av fastigheter*.<sup>8</sup> En ombildning av fastighet kan avse flera olika åtgärder. Det kan avse mindre justeringar av fastighetsgränserna eller omfattande omstrukturering av fastighetens utformning. Fastighetsreglering kan ske genom överenskommelse mellan fastighetsägaren men kan även, som nämnts i kapitlet gällande statens och kommunernas verktyg vid tvångsförvärv, i vissa fall användas som tvångsmedel och genomföras mot en fastighetsägares vilja. Fastighetsreglering är också en fastighetsbildningsåtgärd som kan innebära att fast egendom överförs från en fas-

<sup>5</sup> 4 kap. 7 § jordabalken.

<sup>6</sup> 1 kap. 2 § fastighetsbildningslagen.

<sup>7</sup> 2 kap. 1 § fastighetsbildningslagen.

<sup>8</sup> 2 kap. 1 § fastighetsbildningslagen.

tighet till en annan. Det är i 5 kap. 1 § fastighetsbildningslagen som bestämmelsen finns som fastslår att mark kan överföras från en fastighet till en annan genom fastighetsreglering. Det kan både innebära att en fastighet överförs mellan fastigheter som ägs av samma person som äger den mottagande fastigheten. Det kan också innebära att en fastighet överförs från en fastighet till en fastighet som ägs av en annan person. Det senare benämns ibland ”fastighetsregleringsförvärv”. Det finns i praktiken inte någon borte gräns för hur omfattande marköverföringar genom fastighetsreglering får vara. Det är därför möjligt att överföra en hel fastighet till en annan fastighet genom fastighetsreglering. Byggnader eller anläggningar som ligger på en fastighet kan också överföras till en annan fastighet.<sup>9</sup> Reglering gällande hur ersättning ska bedömas finns i 5 kap. fastighetsbildningslagen. En överföring av mark ska som huvudregel kompenseras genom mark, men när det inte är möjligt utbetalas ersättning i pengar.<sup>10</sup> Det är också så att de ägare som överför del av fastighet som ett fastighetsregleringsförvärv sinsemellan kan avtala om en köpeskillning, vilket också ofta görs.

För att fullborda ett fastighetsregleringsförvärv sker ofta en *sammanläggning av fastigheter*. En person som äger flera fastigheter med lika rätt kan lägga samman dessa till en fastighet, se 12 kap. 1 § fastighetsbildningslagen.<sup>11</sup> Sammanslagning sker efter ansökan av fastighetsägaren.<sup>12</sup> Någon lagfartsansökan för den sammanslagna fastigheten krävs inte.

Bestämmelser om *nybildning av fastighet* finns i 10–12 kap. fastighetsbildningslagen. En nybildning kan avse *avstyckning* eller *klyvning*.<sup>13</sup> *Avstyckning* tillämpas t.ex. för att avskilja ett eller flera områden från en befintlig fastighet i syfte att bilda en eller flera nya fastigheter.<sup>14</sup> För att åstadkomma en avstyckning krävs att fastighetsägaren ger in en ansökan om detta till Lantmäteriet. Avser en överlåtelse del av fastighet kan även förvärvaren begära avstyckning.<sup>15</sup> En förutsättning för att en överlåtelse av ett visst område av en fastighet ska bli giltig är att ansökan om fastighetsbildning i enlighet med köpet söks senast sex

<sup>9</sup> 5 kap. 1 § fastighetsbildningslagen.

<sup>10</sup> 5 kap. 2 och 18 §§ fastighetsbildningslagen. Reglering gällande hur ersättning ska bestämmas framgår också av 5 kap. fastighetsbildningslagen.

<sup>11</sup> 12 kap. 1 § fastighetsbildningslagen. Sammanslagning av fastigheter regleras i 12 kap. fastighetsbildningslagen.

<sup>12</sup> 12 kap. 8 § fastighetsbildningslagen.

<sup>13</sup> 2 kap. 1 § fastighetsbildningslagen. Även sammanläggningar av fastigheter kan vara en nybildning av fastigheter.

<sup>14</sup> 10 kap. 1 § fastighetsbildningslagen. Avstyckning regleras i 10 kap. fastighetsbildningslagen.

<sup>15</sup> 10 kap. 6 § fastighetsbildningslagen.



månader efter den dag köpehandlingen upprättades och, om förrättningen inte är avslutad vid utgången av denna tid, ska verkställas pga. köpet.<sup>16</sup> Sker avstyckning till följd av en överlåtelse måste förvärvaren ansöka om lagfart, antingen i samband med förvärvet eller efter avstyckningen. Ansöker förvärvaren om lagfart i samband med förvärvet erhålls en vilande lagfart i avvaktan på att fastighetsbildningen har genomförts. *Klyvning* tillämpas för att dela upp en fastighet som ägs av flera personer efter ansökan av en delägare.<sup>17</sup> Efter klyvning blir de tidigare delägarna i den samägda fastigheten automatiskt lagfarna ägare till den fastighet de tilldelats. Någon lagfartsansökan krävs inte i samband med klyvning.

Det är alltså möjligt att med stöd av fastighetsbildningslagens bestämmelser överföra del av en fastighet eller hela fastigheten till en annan fastighet, varvid det indirekt sker ett ägarbyte. Som har framgått medför dock inte alla fastighetsbildningsåtgärder ett ägarbyte. Enligt utredningens bedömning bör statens och kommunens förköpsrätt endast gälla för de transaktioner som innebär en ägarförändring, både när det gäller ett byte av fastigheter eller ett köp med betalning i pengar, och som inte redan omfattas av statens och kommunens förköpsrätt gällande jordabalkens bestämmelser enligt 4 kap. 7 § jordabalken. Det finns således inte behov av att alla fastighetsbildningsåtgärder ska omfattas av förköpsrätt.

Det förfarande i fastighetsbildningslagen som närmast kan liknas vid ett förvärv av fast egendom genom köp byte och gåva enligt 4 kap. jordabalken är de fastighetsregleringar som innebär ägarförändringar. Fastighetsregisterlagsutredningen har i sitt betänkande föreslagit att denna typ av förvärv ska omfattas av prövningen av säkerhetsskyddslagen. Utredningen skriver bl.a. att en fastighetsreglering kan ske på olika sätt, t.ex. i form av ett yrkande, som medges, i förrättningen eller genom en överenskommelse om överlåtelse som också ligger till grund för ansökan om förrättningen. En överenskommelse om överlåtelse är enligt den utredningen det vanligaste sättet att initiera en fastighetsreglering.<sup>18</sup>

Det är enligt utredningens bedömning viktigt att dessa förvärv omfattas, för att lagens syfte, som omfattar såväl intressen för det militära och civila försvaret samt motverkandet av organiserad brottslighet,

---

<sup>16</sup> 4 kap. 7 § jordabalken.

<sup>17</sup> 11 kap. 1 § fastighetsbildningslagen. Klyvning regleras i 11 kap. fastighetsbildningslagen.

<sup>18</sup> SOU 2024:7, s. 607.

ska uppnås. Om inte dessa åtgärder omfattas av statens och kommunens förköpsrätt finns risk att regleringen kringgås och att syftet med lagen därmed motverkas. Utredningen föreslår samma reglering som förslaget i Fastighetsregisterlagsutredningen.

Det finns dock en viktig skillnad mellan Fastighetsregisterutredningens förslag och förköpsrätten, i att Fastighetsregisterutredningens förslag handlar om en samrådsskyldighet för verksamhetsutövare att samråda med staten och staten har möjlighet att hindra en överlåtelse. När det gäller förköpsrätten, å andra sidan, träder staten eller kommunen in i förvärvarens ställe. Förköpsrätten innebär således att staten eller kommunen har en annan roll eftersom de ska träda in som ägare i stället för förvärvaren i den överenskommelse som ligger till grund till förrättningen. Ursprunglig förvärvare kommer alltså störas ut från förrättningen. Staten och kommunen träder in på de villkor som är avtalade eller överenskomna mellan parterna i förrättningen.

När det gäller vad statens och kommunens förköpsrätt innebär i en fastighetsbildningsförrättning och vad som avses med att träda in i förvärvarens ställe i en förrättning är det inte alltid lika enkelt som att t.ex. träda in i en förvärvares ställe vid förvärv av fast egendom enligt jordabalken. Det är enklare om en förrättning avser en hel fastighet eller en tydligt avgränsad överföring av mark som ska överföras från en fastighet till en annan fastighet. En förrättning kan dock avse en serie av olika transaktioner som sker i flera led, ibland i en serie av olika fastighetsbildningsåtgärder med flera olika parter, och varje del är en förutsättning för att slutresultatet ska nås. Det kan i dessa situationer innebära särskilda utmaningar för staten eller kommunen att träda in i en förvärvares ställe i förrättningen.

En annan förutsättning för att staten eller kommunen ska kunna hävda förköpsrätt och träda in i förvärvarens ställe i en förrättning på detta sätt är att det finns en lämplig fastighet som kan vara mottagare av den överföring av mark som ska genomföras. Det kan alltså innebära särskilda utmaningar att träda in i en förrättning för staten eller kommunen. Staten eller kommunen måste alltså ha de förutsättningar som krävs för att träda in i en förrättning i förvärvarens ställe. Saknas de förutsättningarna är det svårt för staten och kommunen att hävda sin förköpsrätt i en fastighetsförrättning. Utredningen bedömer att denna typ av transaktioner inte ska gränsas bort från lagens tillämpningsområde. I stället får en bedömning göras i det enskilda fallet om det är lämpligt och möjligt med ett förköp.

## 11.4 Fastighetsförvärv genom förvärv av aktier i ett bolag som äger fast egendom

**Utredningens förslag:** Staten och kommunerna har förköpsrätt vid överlåtelse genom aktier i privat aktiebolag och andelar i handelsbolag eller förening som äger fast egendom, om förvärvaren genom förvärvet får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen.

Utöver fastighetsförvärv enligt jordabalken och överföring av mark enligt fastighetsbildningslagen kan förvärv av fast egendom också ske genom indirekta förvärv, eller genom en s.k. paketering av fastighet i bolag. Den här typen av förvärv är vanligt förekommande när det gäller större fastighetsöverlåtelser eftersom de är skatterättsligt gynnsamma. Sedan en skattereform år 2003 beskattas näringsbetingade andelar i inkomstslaget näringsverksamhet, vilket innebär att aktier och andelar i onoterade företag kan säljas utan kapitalvinstbeskattning under förutsättning att de utgör kapitaltillgångar.<sup>19</sup> Denna reglering har varit föremål för översyn tidigare, däribland genom Pakeringsutredningen som lämnade sitt betänkande år 2017.<sup>20</sup>

I samband med att den tidigare förköpslagen upphävdes framhölls att ett sätt att undvika lagens bestämmelser var att paketera fastigheter i bolag, och i stället för att sälja fastigheterna med stöd av jordabalkens bestämmelser sälja aktierna i det fastighetsägande bolaget. För att inte den typen av indirekta förvärv ska användas för att kringgå förköpsrätten och för att uppnå syftet med lagstiftningen är det viktigt att även s.k. indirekta förvärv av fast egendom omfattas av förköpsrätt.

Ett indirekt förvärv genom paketering av fastighet kan förenklat delas upp i två steg. I det första steget säljs ofta en fastighet in i ett dotterbolag via en s.k. underprisöverlåtelse, vilket innebär att denna överlåtelse inte medför några skatterättsliga konsekvenser. Det är i det första steget som den första transaktionen av en fastighet sker, dvs. själva paketeringen. I det andra steget kan dotterbolaget som nu äger fastigheten avyttras. Det är i det andra steget som den andra transaktionen av en fastighet sker, dvs. försäljningen av det fastighetsägande bolaget. Vid avyttringen av det fastighetsägande dotter-

<sup>19</sup> Prop. 2002/02:96 Skattefria kapitalvinst och utdelning på näringsbetingade andelar.

<sup>20</sup> SOU 2017:27 Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet.

bolaget överlåter säljaren aktierna i dotterbolaget till köparen. Genom överlåtelsen av aktierna överläts även fastigheten, men eftersom fastigheten inte byter ägare sker överlåtelsen av fastigheten indirekt. Ägaren av fastigheten är fortfarande det fastighetsägande bolaget, även om aktierna i bolaget har bytt ägare.<sup>21</sup>

Om indirekta förvärv ska omfattas av förköpsrätt skulle denna kunna gälla den första transaktionen, dvs. vid paketeringen av ett bolag, den andra transaktionen, dvs. vid överlåtelser av aktierna i det paketerade bolaget eller båda två. Fastighetstransaktioner som sker genom s.k. paketering bör däremot omfattas i den utsträckning som transaktionen innebär ett förändrat inflytande över den juridiska personen. Helt koncerninterna förvärv bör inte omfattas, eftersom dessa typiskt sett inte innebär en förändring av ägarförhållandena av det bolag som äger fastigheten. Det är dock ofta vid den andra transaktionen som fastigheten byter ägare. Därför bör förköpsrätten gälla vid den andra transaktionen.

Överlåtelser av fastighetsägande bolag kan i sin tur delas in i två huvudkategorier. Den ena kategorin är överlåtelser av ett bolag som redan äger en fastighet. Det kan här vara fråga om bolag vars enda verksamhet är att äga och förvalta fastigheten, men det kan även ha bedrivits annan verksamhet inom bolaget. Om annan verksamhet har bedrivits kan verksamheten antingen överlåtas till någon annan eller till köparen i samband med fastighetsöverlåtelsen. Den andra kategorin är överlåtelser av bolag som i samband med den aktuella transaktionen har förvärvat en fastighet. Bolaget som sådant har då antingen införskaffats eller nybildats.<sup>22</sup> Det vanligaste är att paketeringsbolaget är ett nybildat aktiebolag som inte tidigare har bedrivit någon verksamhet.<sup>23</sup> Båda kategorierna av bolag bör omfattas av förköpslagarna.

När det gäller vilka bolag och vilka överlåtelser som ska omfattas av förköpsrätt utgår utredningens förslag i stora delar från den systematik som föreslås av Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv i betänkandet *Vem äger fastigheten* (SOU 2023:55).<sup>24</sup> Det finns dock en viktig skillnad mellan att endast utföra kontroller av fastigheter, vilket är fallet gällande det förslag som Utredningen

<sup>21</sup> Institutet för värdering av fastigheter och samhällsbyggarna, Fastighetsnomenklatur – Fastighetsekonomi och fastighetsrätt, fjortonde upplagan, s. 388.

<sup>22</sup> Institutet för värdering av fastigheter och samhällsbyggarna, Fastighetsnomenklatur – Fastighetsekonomi och fastighetsrätt, fjortonde upplagan, s. 393 f.

<sup>23</sup> SOU 2017:27, s. 53.

<sup>24</sup> SOU 2023:55, s. 59.

om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv lämnat, och att förköpa fastigheter. Det finns även skillnader mellan att förvärva en fastighet direkt och att förvärva en fastighet i ett bolag i och med att köpeobjektet i det första fallet är själva fastigheten och i det andra fallet är det fastighetsägande bolaget, närmare bestämt aktierna i det aktuella bolaget. Vid förvärv av fastighet i ett bolag följer alltså inte bara fastigheten, utan även andra tillgångar, skulder, rättigheter, skyldigheter och risker som är kopplade till ägandet av bolaget.<sup>25</sup> Det finns alltså fler risker förknippade med förvärv av fastigheter i bolag, som staten och en kommun behöver ha kännedom om vid utnyttjande av förköpsrätten (se närmare om jämkning av förköp av fastigheter i bolag i kapitel 19 och risker med förköp av fastigheter i bolag i konsekvensanalysen).

När det gäller vilka associationsformer som bör omfattas av förköpsrätten anser utredningen att regleringen bör vara så bred som möjligt. Det bör inte vara möjligt att komma runt och kringgå statlig och kommunal förköpsrätt genom att välja en viss typ av associationsform. Samtliga associationsformer i vilka det är möjligt att förvärva aktier eller andelar för att på så vis få ett inflytande över bolaget bör omfattas av förköpsrätten. Därför föreslår utredningen att förköpsrätten ska gälla för förvärv av aktier i privata aktiebolag, europabolag och andelar i handelsbolag eller föreningar. Bedömningen blir en annan när egendomen som omfattas av lagen ägs av ett publikt aktiebolag, dvs. ett aktiebolag som får erbjuda sina aktier på den öppna marknaden, och i synnerhet bolag vars aktier omsätts på en marknadsplats (en handelsplattform eller börs). Kännetecknande för ett publikt aktiebolag är att det kan finnas ett stort antal aktieägare som kan vara fysiska eller juridiska personer. Dessa kan inte förväntas ha kännedom om vilken egendom bolaget äger. Det framstår därför inte som rimligt eller rationellt att ställa särskilda krav på enskilda aktieägare som vill överlåta sina aktier i ett publikt aktiebolag som äger egendom som omfattas av lagen. En reglering som träffar aktier som omsätts på en marknadsplats aktualiserar också det regelverk som gäller på finansmarknaden, och vilket bygger på att aktierna kan omsättas fritt. Vidare handlar det om ett mycket stort antal överlåtelser, många gånger av små innehav. Att låta överlåtelser av aktier i publika aktiebolag omfattas av lagstiftningen skulle kunna ge upphov till ohanter-

---

<sup>25</sup> Institutet för värdering av fastigheter och samhällsbyggarna, Fastighetsnomenklatur – Fastighetsekonomi och fastighetsrätt, fjortonde upplagan, s. 389 f.

ligt många ärenden hos staten och kommunen. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att förköpsrätten inte bör gälla den som äger aktier i publika aktiebolag.

Alla överlåtelser av aktier eller andelar är dock inte sådana att de är jämförbara med direkta överlåtelser, t.ex. i de fall endast ett fåtal aktier i ett bolag med spritt ägande överlåts. Därför bör förköpsrätten endast gälla sådana transaktioner som innebär att förvärvaren genom förvärvet får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen. Därmed omfattas situationer i vilka förvärvaren kan utöva kontroll över bolaget eller föreningen. Typiskt sett kan sådan kontroll utövas när någon direkt eller indirekt innehar mer än hälften av rösterna i ett bolag. Ett bestämmande inflytande kan dock uppkomma även på andra sätt. Exempelvis 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 aktierna kan förväntas få bestämma över bolaget eftersom resten av aktierna är mycket spridda. Hänsyn kan också behövas tas till om förvärvaren tillsammans med en eller flera närstående genom förvärvet kommer att utöva kontroll över en juridisk person.

Syftet med förköpslagen är inte att stat eller kommun ska förvärva bolag eller inneha andelar i en förening, utan att förvärva fastigheter. Det är alltså inte en fråga om att staten eller kommunen i regel ska äga och driva bolag eller inneha andelar och utöva verksamhet i en förening. Bolaget som förvärvas genom förköpsrätten bör likvideras och fastigheten skiftas ut till staten eller kommunen, jfr 25 kap. aktiebolagslagen.<sup>26</sup>

När det gäller förvärv av bolag eller andelar i föreningar som äger fastigheter genom utövande av förköpsrätt kan köpet i regel avse tre olika typer av förvärv. I det första fallet kan staten eller kommunen förvärva alla aktier eller andelar i bolaget eller föreningen, och kan därmed likvidera och skifta ut fastigheten. I de andra typfallen kan staten genom att hävda förköpsrätt inte förvärva alla aktier eller andelar. Förvärvet avser då endast delar av aktierna eller andelarna. I vissa fall kan då staten eller kommunen erbjuda övriga ägare att deras aktier eller andelar löses in, och om de accepterar erbjudandet kan staten eller

---

<sup>26</sup> Utredningen bedömer att det därför sannolikt inte krävs någon ytterligare lagändring eller ändring i förordning när det gäller statens och kommunens utövande av förköpsrätt vid förvärv av bolag som äger fast egendom, med hänvisning till att bolaget ska likvideras.

kommunen likvidera och skifta ut fastigheten. Nekar övriga ägare eller andelsinnehavare bör det övervägas om förköp ska avstås, men om staten eller kommunen verkligen behöver fastigheten bör det övervägas om det går att förvärva fastigheten på annat sätt, genom annan lagstiftning.

## 11.5 Försäljningar via exekutiv auktion

**Utredningens förslag:** Staten och kommuner ska ha förköpsrätt för fastigheter som säljs via exekutiv auktion.

Exekutiv auktion är den vanligaste försäljningsmetoden hos Kronofogden när det gäller fast egendom. Det finns några utmärkande drag i en exekutiv auktion, som skiljer sig från andra försäljningar av fast egendom. Ett sådant är att en exekutiv auktion kännetecknas av en särskild förvärvsprocess. Den som ropar in en fastighet på exekutiv auktion ska omedelbart lämna en handpenning om 10 procent av budet. Om köparen inte fullföljer, riskeras handpenningen, men mer bindande än så är inte inropet. Betalas inte någon handpenning sker ingenting för inroparen. Hela förfarandet avslutas normalt fyra veckor efter auktionen. Köparen ska då betala resterande köpeskilling och panthavarna och övriga fordringsägare får då sin utdelning.<sup>27</sup> Vidare finns det ofta fler risker som är förknippade med ett exekutivt köp än vad som gäller vanliga förvärv. Fastigheten säljs i princip i befintligt skick och staten svarar inte för dolda fel. Det betyder att köparen bör undersöka fastigheten noggrant, med det finns ändå risker. Risken för skador på fastigheten efter inropet men före tillträdet ligger t.ex. på köparen.

I den nu upphävda kommunala förköpslagen var fast egendom som såldes via exekutiv auktion undantagna från förköpsrätten. Förarbetena till lagen gick dock inte närmare in på skälet till undantaget.

De särskilda förutsättningar som gäller vid exekutiv auktion och att exekutiv auktion tidigare varit undantagna i den tidigare förköpslagen talar mot att staten och kommunen bör ha förköpsrätt för fast egendom som säljs vid exekutiv auktion. Det kan dock tänkas finnas tillfällen då staten och en kommun kan ha intresse av att hävda för-

---

<sup>27</sup> Larsson et. al. (2022) Fastighetstransaktioner i praktiken, s. 255.

köpsrätt vid försäljningar som sker via exekutiv auktion. Det går att utifrån lagens syfte att ge staten förköpsrätt av fastigheter för det militära och civila försvaret, samt kommunen förköpsrätt för att motverka organiserad brottslighet, att argumentera för att staten och kommunen ska ha förköpsrätt vid försäljningar som sker vid exekutiv auktion.

Mot bakgrund av att det finns ett särskilt reglerat förfarande kring exekutiv auktion bedöms det vara svårt att särskilt reglera en förköpsrätt vid den typen av förfarande. Som utredningen ser det finns två realistiska alternativ vilka består i att förköpsrätten antingen får prövas före eller efter avslutad auktion. Ett alternativ till reglering innan auktion är att staten och kommunen får information inför en kommande exekutiv auktion. Det skulle t.ex. kunna införas en skyldighet för Kronofogden att underrätta staten och kommunen om en auktion i utredningsförordningen, som styr Kronofogdens uppgifter vid en auktion. Staten och kommunen får då, efter att de fått vetskap om en auktion bevaka sina intressen och delta i budgivningen. Det är dock tveksamt om en sådan reglering kan bidra till syftet när det gäller det militära och det civila försvaret, samt att motverka organiserad brottslighet, där staten och kommunen även kan ha intresse av att veta vem som vinner den slutliga budgivningen. Ett annat alternativ till reglering är att staten och kommunen får hävda sin förköpsrätt efter avslutad budgivning. En motsvarande reglering finns t.ex. i 13 § jordförvärvslagen, där den som har förvärvat en egendom genom inrop på exekutiv auktion måste söka om förvärvstillstånd, och att staten då kan bevaka sina intressen och neka förvärvstillstånd. Ett förslag till liknande reglering finns även i Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv, där förvärvaren av en hyresfastighet i samma ordning som jordförvärvslagen får söka om förvärvstillstånd. Det som talar mot en reglering där förköpsrätten prövas efter avslutad auktion är att det skulle bidra till en längre och mer utdragen process. Utredningen föreslår dock ändå att förköpsfrågan ska prövas efter avslutad auktion, i likhet med regleringen i jordförvärvslagen och förslaget till ny lag om förvärvstillstånd för hyresfastigheter.





# 12 Förvärv som ska undantas från förköpsrätt

## 12.1 Inledning

Enligt kommittédirektivet ska förköpsrätten så långt som möjligt utgå från de undantag från förköpsrätten som fanns i den tidigare förköpslagen och utredningen ska bedöma om det finns skäl att även i den nya lagen undanta vissa fastighetsförsäljningar från förköpsrätten. De undantag som gällde i den tidigare kommunala förköpslagen var bl.a. småhusfastigheter under en viss storlek. Undantagen gällde också transaktioner när staten var säljare och när staten eller regionen var köpare, fastighetsköp som gjordes inom en familj, fastigheter som såldes på exekutiv auktion och försäljning som avsåg endast en andel av en fastighet och där köparen redan ägde en annan andel i fastigheten.<sup>1</sup> De undantag som gällde för den tidigare förköpslagen var utformade utifrån den dåvarande lagens syfte. De nya förköpslagarnas syften påverkar bedömningen av vilka undantag som är lämpliga och bör omfattas av lagens tillämpningsområde. I kapitel 11 har klargjorts att utredningens bedömning är att förvärv inom en familj bör omfattas av de nya förköpslagarna och så även försäljning vid exekutiv auktion. Detta kapitel tar upp de fastighetsförvärv som ska undantas från statlig och kommunal förköpsrätt.

---

<sup>1</sup> Prop. 1967:90, s. 53ff.

## 12.2 Undantag från kommunens förköpsrätt

### 12.2.1 Försäljningar av statens fastigheter

**Utredningens förslag:** Kommunens förköpsrätt ska inte omfatta statens fastighetsförsäljningar, eftersom dessa försäljningar har en särskilt reglerad process och staten ska i första hand erbjuda fastigheten till kommunen.

Försäljning av statens fastigheter genom statliga myndigheter regleras i förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. (försäljningsförordningen). Enligt denna förordning ska myndigheten när den har beslutat att försäljning av en fastighet ska ske överväga om det finns några intressenter som ska ges förtur innan denna bjuds ut på den öppna marknaden.

I den tidigare kommunala förköpslagen var statens markförsäljningar undantagna från kommunens förköpsrätt. Skälet till detta undantag var att det, precis som i dag, fanns ett särskilt reglerat förfarande kring statens markförsäljningar, som enligt dåvarande lagstiftning krävde riksdagsbeslut.<sup>2</sup> Den ansvariga myndigheten har i uppgift att ta reda på kommunens behov av om en viss fast egendom är aktuell för överlåtelse och den framtida användningen avseende egendomen inte är klarlagd.<sup>3</sup> Vid en överlåtelse av fast egendom som en kommun inom överskådlig tid kan komma att behöva för samhällsbyggnadsändamål och som staten bör kunna avstå för sådant ändamål, ska myndigheten se till att upplåtelsevillkoren inte försvårar en framtida överlåtelse till kommunen.<sup>4</sup>

Mot bakgrund av att det finns ett reglerat förfarande kring statens fastighetsförsäljningar, där staten i första hand ska erbjuda fastigheten till kommunen bör en kommunal förköpsrätt inte gälla vid dessa försäljningar. Kommunen har genom detta förfarande i en viss mening redan en förköpsrätt eftersom det i försäljningsprocessen ingår att staten ska erbjuda fastigheten till kommunen. Kommunens behov kommer i denna del att tillgodoses, genom den process som finns för försäljningar av statens fastigheter. Det finns inte skäl att ytterligare reglera försäljningar av statens fastigheter i den kommunala förköpslagen.

<sup>2</sup> Prop. 1967:90, s. 53.

<sup>3</sup> 10 § tredje stycket förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m.

<sup>4</sup> 10 § andra stycket förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m.

## 12.2.2 Statens och regionens fastighetsköp

**Utredningens förslag:** Kommunens förköpsrätt ska inte gälla för de fastigheter som köps av staten och regionen.

Det finns, i likhet med statens fastighetsförsäljningar, en särskild reglerad process också kring statens fastighetsköp. Grunden i denna reglering finns i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m.<sup>5</sup> Enligt denna förordning har vissa statliga myndigheter i uppdrag att för statens räkning ansvara för förvärv, upplåtelse, drift och underhåll av fast egendom. En myndighet som förvaltar statens fastigheter ska ta fram och fortlöpande hålla en investeringsplan för förvärv, nybyggnader och ombyggnader. Fortifikationsverket är en myndighet som har till uppdrag att förvalta försvarsfastigheter som skjutbanor, regementsbyggnader, hamnar, flygplatser, teknisk infrastruktur m.m. som behövs för Försvarsmaktens verksamhet. Statens fastighetsverk, förvaltar kulturhistoriskt värdefulla fastigheter, som de kungliga slotten, fästningar och monument, jord- och skogsegendomar (kungsgårdar) i södra och mellersta Sverige och rennäringens åretruntmarker väster om odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län. Trafikverket har också ett markinnehav för uppdraget att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart.<sup>6</sup> Regionerna lyder inte under samma regelverk som de statliga myndigheterna, men kan för att tillgodose vissa behov som faller inom deras ansvarsområde förvärva och förvalta fastigheter för sjukhus, vård och verksamhet i anknytning till detta ansvarsområde. I deras uppdrag ingår att uppmärksamma när det finns behov av att förvärva en viss fastighetskategori eller en bestämd fastighet.

I den tidigare förköpslagen kunde en kommun inte åberopa förköp när stat eller någon region gjorde anspråk på att köpa en fastighet. Ett skäl för denna ordning, som särskilt framhölls i förarbetena till lagen, var att om staten för ett visst ändamål, exempelvis för anläggande av

<sup>5</sup> Inriktningen på verksamheten i myndigheterna styrs också genom instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag.

<sup>6</sup> Därutöver finns det ett antal statliga bolag som köper, äger och förvaltar fastigheter, såsom Akademiska hus AB, Jernhusen, Specialfastigheter AB och Sveaskog AB m.fl. De statligt ägda bolagen lyder i huvudsak under samma regler som privatägda bolag, t.ex. aktiebolagslagen (2005:551). Inriktningen på verksamheten i de statliga bolagen styrs också genom ägaranvisningar m.m.

ett skjutfält, en statlig infrastrukturanläggning eller en fångvårdsanstalt, förvärvar en fastighet ansågs det inte lämpligt att i kommunens hand lägga en formell möjlighet att omintetgöra en sådan affär. Det samma gällde för regionerna, om det fanns sådant behov av fastighetsförvärv. I förarbetena var dock kommittén inte helt enig om att alla fastighetsköp borde undantas från en kommuns förköpsrätt. De som reserverade sig mot denna bedömning menade att det gick att diskutera om det alltid finns tillräckliga skäl att undanta statens markköp från den kommunala förköpsrätten. De menade att det kan finnas fall när även statens förvärv bör vika för det kommunala intresset.<sup>7</sup>

Förevarande utredning gör bedömningen att det inte finns skäl att komma till någon annan slutsats än den tidigare förköpslagen gällande statens och regionernas fastighetsköp. En kommun bör inte ha företrädesrätt framför statens och regionens intresse av att förvärva en fastighet. En orsak till att det fanns oenighet i förarbetena kan vara att syftet med den tidigare förköpslagen var att underlätta för markåtkomst till mark för exploatering, och att staten och kommunen kan ha olika uppfattningar i sådana exploateringsfrågor. I förarbetena till den tidigare lagen kom man dock fram till att i de fall där staten och kommunen inte hade samma uppfattning om markanvändningen bör detta lösas på andra sätt än med en kommunal förköpsrätt. Mot bakgrund av syftet med den nya lagen, som är att motverka organiserad brottslighet, bör det inte längre vara en fråga mellan staten och kommunen gällande olika uppfattningar om markanvändningen. Denna bedömning gäller även med hänsyn till att staten och kommunerna har olika ansvarsområden och roller när det gäller det brottsförebyggande arbetet. Den samlade bedömningen är alltså att det utifrån lagens syfte inte finns skäl att statens fastighetsköp ska omfattas av kommunens förköpsrätt. Det kan däremot finnas fall där staten bör ges företräde till viss mark för att skydda statliga intressen av det militära och civila försvaret (se kapitel 12).

---

<sup>7</sup> Prop. 1967:90, s. 58.

## 12.3 Övriga undantag som övervägts

### 12.3.1 Fastighetskategori

En aspekt som har övervägts av utredningen är om vissa fastigheter, vissa fastighetskategorier eller vissa geografiska områden ska kunna undantas från förköpsrätten. Antingen som en avgränsning som görs direkt i lagen eller genom att exempelvis kommunerna ges behörighet att fatta beslut om en sådan avgränsning. Till exempel kan den organiserade brottsligheten, som tidigare redovisats, vara lokalt förankrad till vissa geografiska platser och områden. I dessa områden kan det krävas större närvaro och bevakning av kommunen, med tanke på tidigare känd brottslighet eller sett till behovet av åtgärder för att motverka organiserad brottslighet, jämfört med andra områden (se kapitel 10). I många områden sker det en liten förändring i ägarförhållandena av fastigheter och markanvändningen kanske inte kommer att ändras under överskådlig tid. I dessa delar, oavsett om det används för jordbruk, skogsbruk, industri eller bostadsbebyggelse, saknar staten och kommunerna i regel intresse av att förvärva mark. Det skulle kunna innebära att de nya förköpsgrunderna för totalförsvaret och att motverka organiserad brottslighet till viss del kan knytas till kategorier av fastigheter eller geografiska områden.

I förarbetena till den tidigare kommunala förköpslagen resonerades om att många kommuner kan väntas sakna intresse av att utöva förköpsrätt inom hela kommunens gränser liksom att det kan tänkas att vissa kommuner helt saknar intresse av att utöva förköpsrätt över huvud taget. Det ledde till frågeställningen om kommunen skulle kunna avgränsa förköpsrätten genom att peka ut vissa fastigheter eller områden som relevanta områden för förköpsrätten och därmed indirekt göra en avgränsning för förköpsrättens tillämpningsområde. Det fanns dock i förarbetena flera invändningar mot denna tanke, vilket också var skäl till att kommittén avvisade den. Ett skäl var en motvilja att lägga hela ansvaret i kommunens hand att besluta om undantag från lagens tillämpning. Det ansågs vara problematiskt i ett rättssäkerhetsperspektiv att låta en enskild kommun besluta över nationell lagstiftning. Ett annat skäl var att det skulle minska de utpekade fastigheternas ekonomiska värde på ett sätt som inte ansågs godtagbart från rättvisesynpunkt. Det ansågs vara för oklart hur markpriserna skulle komma att påverkas på båda sidor om angränsningsområdena. Ett annat skäl var att det kommunala beslutet att peka ut fastigheter eller

kategorier med förköpsrätt kan bli föremål för besvär. Ytterligare ett skäl var att en sådan regel skulle komma i strid med vissa kommuners intresse av att inte i ett tidigt stadium offentliggöra planer som rör kommande markanvändning. En kommun bör arbeta strategiskt och bör därför inte i ett tidigt skede låsa fast vid vissa områden, och bör heller inte riskera att inte kunna förköpa de fastigheter som dyker upp på marknaden.<sup>8</sup>

Det finns dock fördelar med att avgränsa förköpsrätten till vissa fastigheter, kategorier av fastigheter eller områden vilket också är skäl till att detta förslag behandlades i förarbetena till den tidigare lagen.<sup>9</sup> En fördel med en begränsning är att förköpsrätten träffar de fastigheter eller geografiska områden som är intressanta för förköp.<sup>10</sup> Förköpsrätten skulle då kunna bli mer hanterbar för stat och kommun. Det skulle även bidra till att minska eventuella störningar på fastighetsmarknaden. En annan fördel är att det minskar den administrativa belastningen för staten och kommunerna, jämfört med en bestämmelse som innebär att staten och kommunen även måste ta ställning till fastighetsförsäljningar som inte är intressanta för förköp.

De invändningar som fanns mot förslaget i förarbetena till den tidigare lagen gjordes utifrån den dåvarande lagens syfte. En del av dessa har relevans även för de nya lagarna och dess syften. Vad gäller den kommunala förköpsrätten går det att ifrågasätta att förköpsrätten helt eller delvis ska kunna avstås. Dels eftersom brottsligheten flyttar på sig, dels eftersom det kan innebära att kommunen indirekt avstår sitt ansvar för det förebyggande arbetet mot organiserad brottslighet. Alternativet att delvis avstå förköpsrätten genom att peka ut fastigheter som potentiellt intressanta för förköp skulle underlätta förköpsrätten, genom att färre fastigheter omfattas, men samtidigt bidra till andra störningar som att påverka marknadspriset på viss egendom som omfattas av förköpsrätt, vilket leder till att de är svårare att sälja. En annan invändning, som fortfarande är relevant, är att det är både svårt och olämpligt att på lagstiftningsnivå redovisa sådana kategorier av fastigheter som behövs av totalförsvaret och för att mot-

<sup>8</sup> Prop. 1967:90, s. 45 ff.

<sup>9</sup> Boverket föreslog också vid utvärderingen av den tidigare förköpslagen att lagen kunde förklaras om en kommun i t.ex. i översiktsplanen kunde undanta vissa områden från förköpsrätten. Boverket menade dock att förutsättningarna och konsekvenserna av ett sådant förslag måste studeras ytterligare (se Boverket (2008) Utvärdering av förköpslagen (1967:868), s. 52).

<sup>10</sup> Detta är ett beprövat tillvägagångssätt i annan jämförbar lagstiftning, som t.ex. jordförvärvslagen, där kategorierna jord- och skogsbruksfastigheter enligt lagen kräver förvärvstillstånd. Men skillnaden är att det är enklare kategorier av fastigheter som går att avgränsa i lag.

verka organiserad brottslighet. En sådan redovisning skulle kunna motverka syftet med lagen, och bidra till att röja skyddsvärd information gällande det försvaret. Risken är även att man låser fast sig i ett tidigt skede, och på så sätt motarbetar syftet med lagen. Det är i dag med tanke på den snabba utbyggnaden av det försvaret svårt att förutse statens behov av fastigheter. Mot den bakgrunden föreslår utredningen inte en reglering där vissa fastigheter, viss kategori av fastigheter eller områden undantas eller kan undantas från förköpsrätt.

### 12.3.2 Fastighetsareal

Utredningen har övervägt om förköpsrätten endast bör omfatta fastigheter av viss storlek. Skäl för att undanta mindre fastigheter är att minska belastningen för staten och kommunerna när det gäller administration och handläggning av förköpsärenden, men också att minska störningen på fastighetsmarknaden. Den tidigare kommunala förköpslagen hade i huvudsak endast ett undantag från förköpsrätten, och det var en generell areabegränsning för fastigheter som understeg 3 000 m<sup>2</sup>.

I förarbetena till lagen resoneras kring undantaget. Det bedömdes i och för sig vara olyckligt att införa några som helst undantag från förköpsrätten, eftersom lagen hade till syfte att träffa brett och på det sättet bidra till en allmän dämpning av prisutvecklingen på mark. Samtidigt bedömdes det vara nödvändigt med någon form av begränsning för att underlätta för kommunernas hantering av förköpsärenden.<sup>11</sup>

Det går att diskutera om det bör införas ett liknande sådant undantag i de nya lagarna. Det är dock viktigt att först komma ihåg att den tidigare förköpslagen hade andra syften och förköpsgrunder, som i huvudsak var att underlätta för markåtkomst för exploatering och dämpa prisutvecklingen på sådan mark. Det är enligt utredningens bedömning svårare att på generell lagstiftningsnivå sätta en gräns för vilka fastigheter som ska omfattas av förköpsrätt, när syftet med lagarna handlar om militärt och civilt försvar, samt motverkande av organiserad brottslighet. För att syftet med de båda lagarna ska kunna uppnås krävs det att förköpsrätten även omfattar mindre fastigheter. Givet förköpsgrunderna kan både stat och en kommun ha intresse av att även förvärva mindre fastigheter. Mot bakgrund av lagens syfte går det enligt

---

<sup>11</sup> Prop. 1967:90, s. 45 ff.



utredningen alltså inte att motivera ett undantag från förköpsrätten när det gäller fastighetens areal vid försäljning. Vad som ytterligare talar mot en areabegränsning är att förköpsregleringen kan bli enkel att kringgå genom att en större fastighet kan delas upp och överlåtas i mindre fastigheter, och på så vis inte skulle omfattas av förköpsrätten. Ett annat, tungt vägande skäl, som talar för att någon areabegränsning inte ska göras är digitaliseringen av samhället. I dag är det möjligt att digitalt, genom att formulera vissa sökkriterier, avgränsa områden och peka ut vissa fastighetskategorier som kan vara av intresse för ett förköp. Sammanfattningsvis föreslår utredningen att någon areabegränsning inte ska gälla för förköpsrätten i de nya lagarna.

### 12.3.3 Ekonomiskt värde

I förarbetena till den tidigare kommunala förköpslagen resonerades om att undanta försäljningar av fastigheter som understeg ett visst ekonomiskt värde från förköpsrätten. Förslaget innebar i praktiken att kommunen inte fick utöva förköp om den sålda fastigheten understeg 3 000 m<sup>2</sup> och ett värde som var lägre än 200 000 kronor.<sup>12</sup>

Det är av flera skäl svårt att i lag särskilt reglera ett undantag av förköpsrätten med hänsyn till ekonomiskt värde vid försäljning. Det kan för det första vara svårt att fastställa ett värde som är relevant för hela landet och denna gräns kan tänkas behöva förändras över tid. Den slutliga köpeskillingen är inte heller given vid köpet av en fastighet. Det är också en reglering som är enkel att kringgå för den som vill undanhålla en försäljning från förköpsrätt. Det går inte heller, mot bakgrund av den statliga förköpslagens syfte när det gäller det civila och det militära försvaret, att motivera ett undantag från lagens tillämpningsområde gällande fastighetens värde vid en försäljning. Staten kan tänkas ha intresse av att förvärva fastigheter med olika ekonomiska värden, även sådana med ett lägre ekonomiskt värde, så länge som det är av intresse för det militära och det civila försvaret. Det är också utifrån den kommunala lagens syfte att motverka organiserad brottslighet olämpligt att införa ett sådant undantag, då en kommun, av samma skäl som staten, kan förväntas ha intresse av att förvärva fastigheter som säljs till ett lägre ekonomiskt värde.

---

<sup>12</sup> Prop. 1967:90, s. 45 ff.

### 12.3.4 Ägarlägenheter

I samband med införandet av ägarlägenheter genomfördes också en följdändring i den tidigare gällande kommunala förköpslagen. Följdändringen innebar i praktiken att förköpsrätt inte skulle få utövas om försäljningen endast avsåg ägarlägenhetsfastigheter.<sup>13</sup> I förarbetena till lagen om ägarlägenheter motiveras undantaget med att det sedan tidigare fanns ett undantag i förköpsrätten från försäljning av småhusfastigheter. Det ansågs tala för att samma princip skulle gälla för försäljning av ägarlägenheter. Det var enligt förarbetena är svårt att se några bärande skäl för att låta den kommunala förköpsrätten gälla ägarlägenheter. Inte heller i övrigt finns det skäl att särbehandla det allmänna i samband med försäljning av ägarlägenheter.<sup>14</sup>

Vad som alltså går att utläsa av förarbetena till lagen om ägarlägenheter är att de jämställer ägarlägenheter med undantaget för fastigheter som understeg 3 000 kvm. Det går i en mening, mot bakgrund av hur undantaget beskrevs i förarbetena till lagen, inte att utifrån den statlig förköpslagens syfte när det gäller det militära och det civila försvaret och den kommunala förköpslagens syfte när det gäller att motverka organiserad brottslighet att motivera ett undantag för ägarlägenheter, av samma skäl som att det inte går att motivera ett undantag för fastigheter som understiger 3 000 kvm. Det går dock att diskutera ett undantag, om man i stället jämför ägarlägenheter med bostadsrätter, i stället för mindre fastigheter. Försäljning av bostadsrätter omfattas inte av statens och kommunens förköpsrätt. Det går mot den bakgrunden att ifrågasätta om ägarlägenheter ska omfattas av förköpsrätt, alternativt skulle även bostadsrätter behöva omfattas. Det går också att diskutera om staten kan tänkas ha något intresse att hävda förköpsrätt för det militära och det civila försvaret vid försäljning av ägarlägenheter. Det kan däremot finnas ett större intresse för en kommun att kunna hävda förköpsrätt vid försäljning av ägarlägenheter för att motverka organiserad brottslighet. Utredningen stannar vid att inte föreslå något undantag gällande ägarlägenheter, och noterar samtidigt inkonsekvensen i förhållande till bostadsrätter.

---

<sup>13</sup> Prop. 2008/09:91, s. 16.

<sup>14</sup> Prop. 2008/09:91, s. 97.



# 13 En beslutsmyndighet fattar beslut om förköp för militärt försvar

## 13.1 Inledning

I detta kapitel bedöms vilken aktör som bör handlägga och besluta i förköpsärenden gällande militärt försvar samt vilken aktör som bör verkställa förköpsbeslut. Vidare behandlas frågor om vilka underlag som kan ligga till grund för ett beslut om utövande av förköpsrätt för det militära försvaret samt behovet av samråd i samband med handläggning av och beslut i ett sådant förköpsärende.

## 13.2 Förköpsrätten för det militära försvarets skydd bör samlas på en beslutsmyndighet

### 13.2.1 Bemyndigande gällande beslutsmyndighet

<p><b>Utredningens förslag:</b> Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara beslutsmyndighet.</p>
---

Utredningen har övervägt vilken aktör som bör handlägga och fatta beslut om förköp för det militära försvaret. Ett alternativ är att låta regeringen fatta dessa beslut, vilket skulle kunna vara motiverat eftersom besluten kan kräva utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska överväganden som regeringen är bäst lämpad att göra. En liknande ordning finns också gällande den finska statliga förköpslagen.

Det kan dock övervägas om förköpsbeslut i stället bör fattas på myndighetsnivå, vilket ligger i linje med den allmänna strävan att minska antalet förvaltningsärenden som hanteras av regeringen. Ett

argument för det är att det finns ärenden och bedömningar i enskilda fall som kan vara känsliga och där ett beslut om förköp från regeringen ytterst skulle kunna försvåra Sveriges relation med andra länder. En annan möjlig lösning skulle kunna vara en ordning där förköpsärenden handläggs och beslutas av en myndighet men förköpsärenden av principiell betydelse, eller som annars är av särskild vikt, överlämnas till regeringen för handläggning och beslut. En svårighet med en sådan lösning är de gränsdragningsfrågor som uppstår vid urskiljandet av ärenden av principiell betydelse från övriga förköpsärenden.

Utredningen anser att fördelarna med att förköpsärenden handläggs och beslutas på myndighetsnivå överväger, bl.a. med hänsyn till den mängd av ärenden som förköpsrätten kommer att innebära. Utredningen bedömer därmed att det bör vara en beslutsmyndighet som handlägger och fattar beslut om utövande av förköpsrätt för det militära försvaret.

### **13.2.2 Vilken myndighet kan vara lämplig som beslutsmyndighet?**

När det gäller frågan om vilken myndighet som skulle kunna anses vara lämplig som beslutsmyndighet i fråga om förköp för det militära försvaret kan det inledningsvis konstateras att Försvarsmakten är den myndighet som har till uppgift att sköta det militära försvaret. Till sin hjälp för denna uppgift har Försvarsmakten några utpekade stödmyndigheter, bl.a. Fortifikationsverket.

Försvarsmakten har redan i dag viss möjlighet att påverka markanvändningen genom riksintressesystemet i syfte att ge visst skydd för den militära delen av totalförsvaret. Inriktningen på markanvändningen kan till viss del styras genom påverkan av inriktningen av detaljplaner samt samråd om vissa ärenden om bygglov och fastighetsbildningsärenden. Försvarsmakten kan dock inte påverka ägandeförhållandena av marken genom riksintressesystemet. Den bevakning och möjlighet att påverka markanvändningen som Försvarsmakten redan har skulle kunna stärkas genom en möjlighet att även kunna utöva förköpsrätt för det militära försvaret. Det går mot denna bakgrund att argumentera för att Försvarsmakten är den myndighet som har bäst förutsättningar att avgöra vilka fastigheter som behöver förköpas utifrån att syftet med förköp i denna del är att skydda det militära försvaret. Det som talar mot att Försvarsmakten bör åläggas ansvaret

som beslutsmyndighet är att denna myndighet inte har någon egentlig vana att genomföra större fastighetsaffärer och inte heller är en naturlig aktör på fastighetsmarknaden.

Utredningen har även övervägt om Fortifikationsverket skulle kunna vara den aktör som är lämplig att utpekats som beslutsmyndighet. Detta eftersom Fortifikationsverket har vana av att genomföra fastighetsaffärer utifrån de intressen som Försvarsmakten bedömer är angelägna för det militära försvaret. Fortifikationsverket är alltså redan i dag en naturlig aktör på fastighetsmarknaden och förvaltar även fast egendom som är avsedd för försvarsändamål. Inom ramen för myndighetens uppdrag samverkar Fortifikationsverket även med andra myndigheter. Om Fortifikationsverket skulle ges rätt att besluta om utövande av förköpsrätt bör det föreligga en samrådsskyldighet med Försvarsmakten. Det kan även övervägas om det finns behov av att ge någon annan myndighet en granskande funktion, t.ex. länsstyrelsen, med hänsyn till den starka kopplingen Fortifikationsverket har till Försvarsmakten.

En annan möjlighet skulle kunna vara att länsstyrelsen ges rätt att, å statens vägnar, besluta om utövande av förköpsrätt. Ett skäl för detta är att länsstyrelsen är den myndighet som ansvarar för den statliga förvaltningen i länen om inte någon annan myndighet har ansvar för detta.<sup>1</sup> Länsstyrelsen är också den högsta civila totalförsvarsmyndigheten i länet och Sveriges 21 länsstyrelser har delats in i sex civilområden där Länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län har pekats ut som civilområdesansvariga länsstyrelser. Dessa sex länsstyrelser har ansvar och uppgifter inom sitt civilområde enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.<sup>2</sup> Av förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap framgår bl.a. att länsstyrelserna vid höjd beredskap ska verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås och därigenom särskilt ska samordna de civila försvarsåtgärderna samt verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Vidare ska länsstyrelserna upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder.<sup>3</sup> Utöver de ansvarsområden som

---

<sup>1</sup> Se förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>2</sup> 7 och 7 a §§ förordning med länsstyrelseinstruktion.

<sup>3</sup> 4 § förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

nu har beskrivits har länsstyrelserna även en viktig funktion i markplanering och planprocesser generellt sett, där de bl.a. ska säkerställa att riksintressen beaktas. Länsstyrelsen är vidare en naturlig samverkansaktör med inte bara Försvarsmakten utan även andra myndigheter, kommuner och privata aktörer etc.

Länsstyrelsen har dock, i likhet med vad som gäller för Försvarsmakten, inte vana av att genomföra fastighetsaffärer och är inte heller någon naturlig aktör på fastighetsmarknaden. Vidare har länsstyrelsen i dagsläget endast kompetens gällande det civila försvaret och är även där till viss del beroende av samråd med eller information från andra aktörer. Kompetens, information och planering ur ett militärt perspektiv saknas hos länsstyrelsen även om det finns en god samverkan med Försvarsmakten. Även om länsstyrelserna i dagsläget inte har den kompetens som krävs för att fatta beslut om förköp utifrån det militära försvarets behov finns det redan inarbetade kommunikationsvägar mellan länsstyrelsen och Försvarsmakten. Detta, sammantaget med att länsstyrelsen är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten i länet samt även har stor vana av att samverka och samordna frågor i andra sammanhang medför att utredningen bedömer att länsstyrelsen är den myndighet som har bäst förutsättningar att, med hjälp av samverkan och samordning, som beslutsmyndighet genomföra sådana utredningar och bedömningar som krävs för att avgöra vilka fastigheter staten behöver förköpa utifrån de behov som finns för det militära försvaret. Ett annat starkt vägande skäl till att utredningen föreslår länsstyrelsen är att underlätta för förvärvare och överlåtare av fast egendom som omfattas av förköpsrätt, genom att statens beslut om förköp både för det militära och det civila försvaret kan handläggas av samma myndighet (se kapitel En beslutsmyndighet fattar beslut om förköp för civilt försvar). Om beslutsmyndighet är samma för både militärt och civilt försvar behöver inte förvärvare och överlåtare anmäla samma fastighetsöverlåtelse till flera myndigheter. Länsstyrelsen är därför den myndighet som bör handlägga och fatta beslut om förköp för det militära försvaret.

Med hänsyn till det stora antal ärenden som kan förväntas komma in till beslutsmyndigheten, även om antalet ärenden där förköpsrätten rent faktiskt utövas förväntas vara få, skulle det visserligen kunna ses som en fördel att dessa ärenden fördelas på de 21 länsstyrelser som finns i landet. Utifrån den förköpsgrund som är aktuell kan det dock ändå finnas skäl, bl.a. för att samla kompetens och få en sammanhållen

tillämpning, att koncentrera förköpsärendena till vissa utpekade länsstyrelser. De sex länsstyrelser som har pekats ut som civilområdesansvariga skulle då kunna ses som lämpliga att handlägga och fatta beslut om förköp för det militära försvaret.

För att länsstyrelsen ska kunna fullfölja detta uppdrag behöver myndigheten ett utvidgat uppdrag och finansiering (se konsekvensanalys).

### **13.3 Underlag som kan ligga till grund för förköpsbeslut för skydd av det militära försvaret**

#### **13.3.1 Beslutsmyndighetens egna underlag och utredning**

Länsstyrelsen, som enligt utredningens förslag föreslås vara beslutsmyndighet i förköpsärenden genom de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna, avgör vilket underlag och vilken utredning som krävs i det enskilda förköpsärendet utöver de uppgifter som framgår av en anmälan om ett förvärv som omfattas av förköpsrätt. Länsstyrelserna har generellt sett i egenskap av högsta civila totalförsvarsmyndighet inom det egna länet en god inblick i samt kännedom om det civila försvarets intressen och behov när det gäller sårbarheter och risker. När det gäller totalförsvarets intressen och behov finns det i dagsläget inte någon motsvarande organisation eller kompetens inom länsstyrelsen. Som beslutsmyndighet kommer sådan organisation och kompetens till viss del kunna byggas upp över tid men beslutsmyndigheten kommer, som nämnts ovan, vara i behov av samråd med andra myndigheter för att kunna upprätta underlag för utredning och beslut om förköp.

När det gäller frågan om vilka underlag som kan krävas och beslutsmyndighetens motiveringsskyldighet hänvisas till kapitlet gällande beslut om förköp.



### 13.3.2 Inhämtande av information vid handläggning av ett förköpsärende

**Utredningens förslag:** Beslutsmyndigheten får i samband med handläggning av ett förköpsärende begära information från kommuner, regioner och statliga myndigheter.

Kommuner, regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna en uppgift till beslutsmyndigheten efter en begäran om det behövs för att beslutsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

För att kunna handlägga och göra en inledande utredning i förköpsärenden är det av vikt att beslutsmyndigheten har tillgång till behövlig information. I vissa fall kommer det underlag som beslutsmyndigheten får i samband med anmälan om ett förvärv av fast egendom eller t.ex. överlåtelsehandlingar eller underlag som beslutsmyndigheten i vissa fall har begärt in vara tillräckligt underlag för att kunna fatta beslut i förköpsärendet. I andra fall kan ytterligare underlag från andra myndigheter, men även från kommuner eller regioner krävas för att en inledande utredning ska kunna göras.

Försvarsmakten har, som tidigare påpekats, huvudansvaret för ett militärt försvar. Försvarsmakten har även några utpekade stödmyndigheter till sin hjälp för denna uppgift och i militära frågor krävs många gånger ett nära samarbete med andra myndigheter, exempelvis, Säkerhetspolisen (Säpo), Fortifikationsverket, Förvarets radioanstalt (FRA) och andra aktörer, för att vara framgångsrikt.

Även om de allra flesta överlåtelser av fast egendom kan förväntas vara opproblematiske ur ett militärt perspektiv, kan särskild kunskap behövas för att kunna identifiera de överlåtelser som kan vara av betydelse för det militära försvaret. Förutom information om en fastighets geografiska belägenhet, verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till fastigheten eller omständigheter hos förvärvaren som kan anges i en anmälan av ett förvärv som omfattas av förköpsrätt kan det i vissa fall också finnas behov av en fördjupad information. En sådan information kan t.ex. avse en förvärvares bakomliggande ägandeförhållanden, men även annan underrättelseinformation, analys av omvärldsläget och rådande hotbild m.m. Det kan i viss utsträckning krävas ett samråd mellan beslutsmyndigheten och med andra försvars- och underrättelsemyndigheter med ansvar för det militära försvaret för

att avgöra ett förköpsärende. När det gäller det militära försvaret och mer generella hotbedömningar är även Säpo expertmyndighet, men relevant information kan också tänkas finnas hos andra myndigheter.

Genom samråd med relevanta aktörer ges beslutsmyndigheten de förutsättningar som krävs för att kunna genomföra utredningar gällande utövande av förköpsrätt för det militära försvaret.<sup>4</sup> Beslutsmyndigheten ska därför få begära information från statliga myndigheter, men även från kommuner eller regioner i fråga om t.ex. lokal infrastruktur, i samband med handläggning av ett förköpsärende om det behövs för att beslutsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Vilka myndigheter som kan vara aktuella kan till viss del variera, t.ex. beroende på omvärldsläget och hotbild. Regeringen bör därför bestämma vilka dessa aktörer bör vara. Dessa blir då skyldiga att lämna nödvändiga uppgifter till beslutsmyndigheten om beslutsmyndigheten begär det i samband med handläggning av ett förköpsärende. Ett sådant förfarande tillämpas även vid granskningar enligt lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

### 13.3.3 Samverkan inför beslut om utövande av förköpsrätt

**Utredningens förslag:** Beslutsmyndigheten ska vid sin utredning samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

Ovan föreslogs att beslutsmyndigheten ska få begära in information från kommuner, regioner och statliga myndigheter i samband med handläggning och den inledande utredningen av ett förköpsärende. I de fall ett förköpsärende kan resultera i att förköp utövas och en fördjupad utredning görs bör samverkan med relevanta statliga myndigheter, enligt utredningens mening, vara obligatorisk för att beslut om förköp ska kunna fattas. Ett sådant förfarande tillämpas även vid granskningar enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.

Vilka myndigheter som ska ingå i denna krets kan variera över tid beroende på bl.a. omvärldsutvecklingen. Det framstår därmed inte ändamålsenligt att i lag reglera vilka myndigheter som ska ingå i samverkan. Det föreslås därmed att det ska föras in en bestämmelse om

<sup>4</sup> I detta sammanhang kan det noteras att det av t.ex. 8 § förvaltningslagen (2017:900) och 6 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår att myndigheter ska samverka med andra myndigheter. Jfr även 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

att beslutsmyndigheten vid sin utredning ska samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

## 13.4 Verkställande av förköpsbeslut

### 13.4.1 Förvärv av fastigheter enligt jordabalken eller fastighetsbildningslagen

När det gäller frågan om vilken myndighet som rent faktiskt ska genomföra förvärv av fast egendom när beslutsmyndigheten har fattat beslut om att förköp ska utövas, dvs. verkställande av ett förköpsbeslut, är det inte givet att även denna uppgift ska skötas av beslutsmyndigheten.

Vid förvärv av fast egendom behöver en myndighet förhålla sig till vissa regelverk. Dessa regelverk kommer också få betydelse för beslutsmyndighetens bedömning av om förköp ska utövas eller inte. Ett sådant regelverk är förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. Denna förordning innehåller bestämmelser om hur statens fastighetsförvaltning ska bedrivas. I begreppet fastighetsförvaltning innefattas förvärv, upplåtelse, drift, underhåll samt försäljning av fast egendom.

Varje fastighetsförvaltande myndighet ska upprätta och fortlöpande hålla en plan över förvärv, nybyggnader och ombyggnader av fast egendom inom ramen för myndighetens förvaltningsuppdrag aktuell (investeringsplan). Samtliga investeringsprojekt med en beräknad kostnad som överstiger 10 miljoner kronor redovisas i investeringsplanen.<sup>5</sup> En myndighet får, inom ramen för sitt förvaltningsuppdrag och inom ramen för de ekonomiska resurser som myndigheten förfogar över, besluta om investeringar när den beräknade investeringskostnaden inte överstiger 10 miljoner kronor per projekt. Om den beräknade kostnaden överstiger 10 miljoner kronor ska myndigheten överlämna frågan till regeringens prövning.<sup>6</sup> En myndighet måste alltså förhålla sig till sitt uppdrag och budget vid förvärv av fast egendom. Vid större förvärv ska frågan hanteras av regeringen. Det bör noteras att begränsningar gällande exempelvis belopp gällande investeringskostnad även kan framgå av myndigheters regleringsbrev.

---

<sup>5</sup> 8 och 9 §§ förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m.

<sup>6</sup> 10 § förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m.

Det framgår även av förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m. att varje fastighetsförvaltande myndighet ska upprätta och fortlöpande hålla en plan för drift och underhåll av de fastigheter som ingår i förvaltningsuppdraget aktuell (förvaltningsplan).<sup>7</sup> Myndigheten ska även upprätta och fortlöpande hålla aktuell en plan för försäljning eller annan avyttring av sådana fastigheter som inte behövs för statlig verksamhet och som inte av andra särskilda skäl bör vara kvar i statens ägo (avyttringsplan).<sup>8</sup> Ansvaret för förvaltning av en fastighet får, efter medgivande av regeringen, föras över från en fastighetsförvaltande myndighet till en annan. Om överföringen sker mellan två affärsverk eller mellan ett affärsverk och en förvaltningsmyndighet ska överföringen ske på marknadsmässiga villkor. En överföring mellan två förvaltningsmyndigheter ska ske till bokfört värde.<sup>9</sup>

Av förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m. framgår vidare att fast egendom inte får förvärvas och förvaltas av andra än fastighetsförvaltande myndigheter.<sup>10</sup> Vilka de fastighetsförvaltande myndigheterna är framgår av förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. Fortifikationsverket har bemyndigats att förvärva fastigheter enligt den angivna förordningen. Fortifikationsverket är vidare, som tidigare nämnts, den myndighet som redan i dag ger stöd och bistår Försvarmakten vid fastighetsaffärer. Eftersom Fortifikationsverket redan har en sådan uppgift bedöms det som både lämpligt och naturligt att Fortifikationsverket är den myndighet som av regeringen bemyndigas att verkställa beslutsmyndighetens förköpsbeslut gällande det militära försvaret vid förvärv av fastigheter enligt jordabalken eller fastighetsbildningslagen.

I detta sammanhang kan det noteras att Fortifikationsverket även har en förvaltande roll gällande fast egendom som är avsedd för försvarsändamål. Men frågan om vilken aktör som efter verkställandet av förköpsbeslutet ska förvalta den aktuella fastigheten bör enligt utredningen dock vara en fråga som får bedömas från fall till fall utifrån de behov som finns gällande egendomen.

---

<sup>7</sup> 13 § förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m.

<sup>8</sup> 14 § förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m.

<sup>9</sup> 16 § förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m.

<sup>10</sup> 3 § förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m.

### 13.4.2 Indirekta fastighetsförvärv

Det finns tydliga skillnader mellan statens möjligheter att t.ex. förvärva fast egendom med stöd av jordabalkens bestämmelser jämfört med att förvärva en fastighet genom ett indirekt förvärv. Följden om beslutsmyndigheten beslutar att utöva förköp gällande ett indirekt fastighetsförvärv är att ett bolag förvärvas. Detta eftersom det här är fråga om fastigheter som har paketerats i bolag och därmed ägs av detta bolag. När det gäller förvärv av bolag har myndigheter inte bemyndigats på motsvarande sätt som är fallet när det gäller förvärv av fastigheter. Fortifikationsverket har alltså inte något bemyndigande avseende att förvärva bolag.

Syftet med att låta försköplagen omfatta indirekta förvärv är dock att förvärva fastigheterna som sådana. Det är alltså inte fråga om att staten ska äga och driva bolaget vidare. Vid denna sorts förvärv kommer bolaget därför att behöva likvideras och fastigheten skiftas ut till staten (se även kapitlet gällande vilket förvärv som ska omfattas av förköpsrätt).<sup>11</sup> Det oavsett kan det dock krävas att Fortifikationsverket får ett utvidgat uppdrag med innebörden av att myndigheten har rätt att verkställa beslut om förköp avseende indirekta förvärv och likvidera bolaget. För att Fortifikationsverket ska kunna fullfölja uppdraget som verkställande myndighet över lag behöver myndigheten även finansiering eftersom detta i dagsläget inte ingår i dess verksamhet (se konsekvensanalys).

---

<sup>11</sup> Jfr 25 kap. aktiebolagslagen (2005:551).

# 14 En beslutsmyndighet fattar beslut om förköp för civilt försvar

## 14.1 Inledning

I detta kapitel bedöms vilken aktör som bör handlägga och besluta i förköpsärenden gällande civilt försvar samt vilken aktör som bör verkställa förköpsbeslut. Vidare behandlas frågor om vilka underlag som kan ligga till grund för ett beslut om utövande av förköpsrätt för det civila försvaret och behovet av samråd i samband med handläggning av och beslut i ett sådant förköpsärende.

## 14.2 Förköpsrätten för det civila försvarets skydd bör samlas på en beslutsmyndighet

### 14.2.1 Den myndighet som regeringen bestämmer bör vara beslutsmyndighet

**Utredningens förslag:** Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara beslutsmyndighet.

I likhet med vad som gäller för förköpsrätten avseende det militära försvaret har utredningen övervägt vilken aktör som bör handlägga och fatta beslut om förköp för det civila försvaret.

Förköpsärenden skulle kunna avgöras av regeringen eftersom ärenden gällande civilt försvar generellt sett kan anses vara av principiell vikt, men av samma skäl som för det militära försvaret bedömer utredningen att det bör vara en beslutsmyndighet som utreder och fattar beslut om utövande av förköpsrätt för det civila försvaret.

## 14.2.2 Vilken myndighet kan vara lämplig som beslutsmyndighet?

När det gäller frågan om vilken myndighet som kan vara lämplig som beslutsmyndighet i fråga om förköp för det civila försvaret konstateras att staten har delat upp ansvaret för det civila försvaret mellan flera olika myndigheter. Det finns alltså flera myndigheter som skulle kunna tänkas vara beslutsmyndighet. De myndigheter som utredningen främst har bedömt kunna vara aktuella är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) eller länsstyrelsen, och i synnerhet de civilområdesansvariga länsstyrelserna.

MSB är en aktör som har en viktig roll gällande det civila försvaret, vilket bl.a. framgår av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Det är dock länsstyrelsen som är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten i ett län och de sex utpekade civilområdesansvariga länsstyrelserna har också ett övergripande ansvar och samordnande roll över sina respektive geografiska områden.<sup>1</sup> Länsstyrelsen gör redan i dagsläget bedömningar gällande behov och beredskapsförmåga hos aktörer inom det egna länet. Detta sker med hjälp av information och underlag från t.ex. sektorsansvariga myndigheter, beredskapsmyndigheter, MSB, kommuner, regioner, privata verksamhetsutövare, Försvarsmakten, stödmyndigheter för militärt försvar m.fl. Mot bakgrund av att de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna redan i dagsläget är naturliga samverkansaktörer gällande det civila försvaret bedömer utredningen att dessa länsstyrelser även har bäst förutsättningar för att, genom samverkan med aktuella aktörer, kunna samla in information och utifrån denna information bedöma vilka fastigheter som behöver förköpas för det civila försvaret. Vidare har länsstyrelserna redan i dag, genom att vara tillsynsansvarig för skyddsobjekt, en viss kontroll över de fastigheter som är klassade som skyddsobjekt. Även om andra förfaranden där länsstyrelsen i dag är inblandade, t.ex. gällande skyddslagen (2010:305) och skyddsförordningen (2010:523), till viss del skiljer sig mot det föreslagna förfarandet gällande förköp bedömer utredningen att länsstyrelsen är den aktör som är bäst lämpad som beslutsmyndighet. I denna bedömning ligger även att länsstyrelsens roll kan stärkas om de civilområdesansvariga länsstyrelserna också ges rätt att besluta om förköp.

---

<sup>1</sup> 7 och 7 a §§ förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

I likhet med vad som gäller för det militära försvaret bör det understrykas att det finns myndigheter som är viktiga aktörer för att länsstyrelsen ska kunna utföra arbetet som beslutsmyndighet. Genom samråd med dessa ges beslutsmyndigheten de förutsättningar som krävs för att kunna genomföra utredningar och bedömningar gällande utövande av förköpsrätt för det civila försvaret.

För att länsstyrelserna ska kunna fullfölja uppdraget som beslutsmyndighet behöver de ett nytt uppdrag och finansiering (se konsekvensanalys).

## **14.3 Underlag som kan ligga till grund för förköpsbeslut**

### **14.3.1 Beslutsmyndighetens egna underlag och utredning**

Länsstyrelsen, genom de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna, som enligt utredningens förslag föreslås vara beslutsmyndighet i förköpsärenden avgör vilket underlag och vilken utredning som krävs i det enskilda förköpsärendet utöver de uppgifter som framgår av en anmälan om ett förvärv som omfattas av förköpsrätt.

I egenskap av högsta civila totalförsvarsmyndighet inom det egna länet har de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna generellt sett en god inblick i samt kännedom om det civila försvarets intressen och behov när det gäller sårbarheter och risker. Även om sådan organisation och kompetens finns i dagsläget kommer länsstyrelserna i arbetet som beslutsmyndighet gällande förköp, som nämnts ovan, vara i behov av samråd med andra myndigheter för att kunna upprätta underlag för utredning och beslut om förköp.

När det gäller frågan om vilka underlag som kan krävas och beslutsmyndighetens motiveringsskyldighet hänvisas till kapitlet gällande beslut om förköp.



### 14.3.2 Inhämtande av information vid handläggning av ett förköpsärende

**Utredningens förslag:** Beslutsmyndigheten får i samband med handläggning av ett förköpsärende begära information från kommuner, regioner och statliga myndigheter.

Kommuner, regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna en uppgift till beslutsmyndigheten efter en begäran om det behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

I samband med handläggning och den inledande utredningen av ett förköpsärende är det av vikt att beslutsmyndigheten har tillgång till behövlig information. I vissa fall kommer det underlag som länsstyrelsen får i samband med anmälan om ett förvärv av fast egendom och t.ex. överlåtelsehandlingar vara tillräckligt underlag för att kunna fatta beslut i förköpsärendet. I andra fall kan ytterligare underlag från andra myndigheter, kommuner eller regioner krävas.

Vissa utpekade statliga myndigheter har blivit beredskapsmyndigheter med särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvar. Beredskapsmyndigheter ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Exempel på beredskapsmyndigheter är Domstolsverket, Finansinspektionen, Kriminalvården, Lantmäteriet, Migrationsverket, Polismyndigheten och Svenska kraftnät. Även de 21 länsstyrelserna utgör beredskapsmyndighet. Det civila försvaret berör dock även kommuner, regioner och civilsamhället.

Av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) framgår att vissa beredskapsmyndigheter ska ingå i beredskapssektorer och att tio av dessa beredskapsmyndigheter även har ett utpekat ansvar att vara sektorsansvariga myndigheter. De sektorsansvariga myndigheterna ska leda arbetet med att samordna åtgärder och driva på arbetet inom sin beredskapssektor inför och vid fredstida krissituationer och förhöjd beredskap. De sektorsansvariga myndigheterna ska även stödja beredskapsmyndigheterna och verka för att samordning sker med andra aktörer. De

olika beredskapsmyndigheterna kan ingå i en eller flera av de 10 beredskapssektorerna.<sup>2</sup>

Organisationen för beredskapsarbetet innebär att det många gånger krävs ett nära samarbete med flera aktörer för att det civila försvaret ska vara framgångsrikt och motståndskraftigt. Med hänvisning till att det finns en etablerad organisation föreslår utredningen att dessa myndigheter, främst genom de sektorsansvariga myndigheterna, på begäran ska bistå beslutsmyndigheten med relevant information om den granskande överlåtelsen av fast egendom.

Även om de allra flesta överlåtelser av fast egendom kan förväntas vara oproblematiske ur det civila försvarets perspektiv, kan särskild kunskap behövas för att kunna sälla ut de få överlåtelser som kan vara av betydelse för det civila försvaret. Förutom information om en fastighets geografiska belägenhet, verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till fastigheten eller omständigheter hos förvärvaren som kan anges i en anmälan av ett förvärv som omfattas av förköpsrätt kan det i vissa fall också finnas behov av en fördjupad information från andra än beredskapsmyndigheterna genom de sektorsansvariga myndigheterna. Sådan information kan t.ex. avse en förvärvares bakomliggande ägandeförhållanden, men även annan underrättelseinformation, analys av omvärldsläget och rådande hotbild m.m. Det kan därför i viss utsträckning krävas ett samråd mellan beslutsmyndigheten och med andra försvars- och underrättelsemyndigheter för att avgöra ett förköpsärende. Beslutsmyndighetens beslut i ett förköpsärende skulle t.ex. kunna grundas på information från exempelvis MSB, men även på underrättelseinformation från någon försvars- eller underrättelsemyndighet, t.ex. Försvarsmakten inklusive Den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) och Säkerhetspolisen (Säpo) som genom underrättelseinhämtning och särskild kunskap om de civila och militära hotbilderna mot Sverige kan bedöma om en viss överlåtelse eller upplåtelse kan antas innebära en risk för svenska säkerhetsintressen.

Beslutsmyndigheten ska därför få begära information från statliga myndigheter generellt, men även från kommuner eller regioner i fråga om t.ex. lokal infrastruktur, i samband med handläggning av ett förköpsärende om det behövs för att beslutsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Vilka myndigheter som kan vara aktuella kan till viss del variera, t.ex. beroende på omvärldsläget. Regeringen bör därför

---

<sup>2</sup> Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

bestämna vilka aktörer som kan komma i fråga för inhämtande av information. Dessa bör vara skyldiga att lämna nödvändiga uppgifter till beslutsmyndigheten om beslutsmyndigheten begär det i samband med handläggning av ett förköpsärende. Ett sådant förfarande tillämpas även vid granskningar enligt lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

### 14.3.3 Samverkan inför beslut om utövande av förköpsrätt

**Utredningens förslag:** Beslutsmyndigheten ska vid sin utredning samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

I de fall ett förköpsärende kräver en fördjupad utredning görs bör samverkan med relevanta statliga myndigheter, enligt utredningens mening och i likhet med vad som även föreslagits gällande förköpsrätt för militärt försvar, vara obligatorisk. Ett sådant förfarande tillämpas redan enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. I detta sammanhang bör det noteras att antalet överlåtelser som föreslås omfattas av förköpsrätt är betydligt fler än antalet investeringar som omfattas av lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Det stora antalet ärenden medför oundvikligen en högre arbetsbelastning för de myndigheter som på olika sätt involveras i förköpsärenden.

Vilka myndigheter som ska ingå i denna krets kan variera över tid och det framstår inte som ändamålsenligt att i lag reglera vilka myndigheter som ska ingå i samverkan. Det föreslås därmed att det ska föras in en bestämmelse om att beslutsmyndigheten vid sin utredning ska samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

## 14.4 Verkställande av förköpsbeslut

### 14.4.1 Förvärv av fastigheter enligt jordabalken eller fastighetsbildningslagen

I likhet med vad som framgår av kapitlet gällande förköpsrätt för det militära försvaret är det inte givet att det är beslutsmyndigheten som också verkställer förköpsbeslutet, dvs. genomför förvärvet av fastigheten.

Det regelverk rörande förvärv av fast egendom som aktualiseras i samband med att en myndighet förköper en fastighet för militärt försvar gör sig på samma sätt gällande vid förköp för civilt försvar (se vidare kapitel 14). Här ska endast noteras att länsstyrelsen inte har bemyndigats att vara en fastighetsförvaltande myndighet. Med hänsyn till att länsstyrelsen inte är uppräknad som en fastighetsförvaltande myndighet skulle det alltså krävas en ändring av länsstyrelsens uppdrag om länsstyrelsen, utöver att vara beslutsmyndighet, även skulle vara den myndighet som verkställde förköpsbesluten.

På samma bevekelsegrunder som angavs i rörande förköp för det militära försvaret föreslås Fortifikationsverket vara den myndighet som verkställer ett förköp för civilt försvar. Fortifikationsverket har den erfarenhet, kompetens och förmåga att utveckla den verksamhet som krävs för att kunna bistå länsstyrelserna med verkställande av förköpsbeslut gällande det civila försvaret.

I likhet med vad som gäller för förköp gällande det militära försvaret kan det noteras att Fortifikationsverket även har en förvaltande roll gällande fast egendom som är avsedd för försvarsändamål. Frågan om vilken aktör som efter verkställandet av förköpsbeslutet ska förvalta fastigheten är dock en fråga som får bedömas från fall till fall utifrån de behov som finns gällande egendomen. I fråga om utövande av förköp för det civila försvaret skulle det vara ändamålsenligt att beslutsmyndigheten pekar ut vilken aktör som bör förvalta den förköpta fastigheten.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att Fortifikationsverket, utöver att vara den myndighet som verkställer förköpsbeslut gällande det militära försvaret, även bör vara den myndighet som bemyndigas av regeringen att verkställa beslutsmyndighetens beslut om förköp av fast egendom för det civila försvarets skydd vid förvärv av fastigheter enligt jordabalken eller fastighetsbildningslagen.

#### 14.4.2 Indirekta fastighetsförvärv

Utredningen gör bedömningen att problematiken rörande förköp av fast egendom genom ett indirekt förvärv är densamma när köpet görs för det civila försvaret som vid det militära försvaret. Av det skälet föreslås samma lösning för båda förvärvstyperna.



# 15 Kommunen fattar beslut om förköp för motverkande av organiserad brottslighet

## 15.1 Inledning

I detta kapitel belyses beslutprocessen inom en kommun i syfte att klargöra hur besluten i en kommunal förköpsprocess bör hanteras. Vidare behandlas frågor om vilka underlag som kan ligga till grund för ett beslut om utövande av förköpsrätt för motverkande av organiserad brottslighet och behovet av samråd i samband med handläggning av och beslut i ett sådant förköpsärende.

## 15.2 Vilket kommunalt organ beslutar om förköp?

I kommunallagen finns bestämmelser om kommuners organisation och beslutsordning. Reglering gällande i vilken ordning kommunala beslut ska fattas är relativt detaljerad och finns 5 kap. kommunallagen. Bakgrunden till den detaljerade regleringen är bl.a. att en kommuns beslutsfattande ska vara förutsebart och kontrollerbart.<sup>1</sup> Kommunalfullmäktige ska besluta i ärenden av principiell beskaffenhet och ärenden av vikt för kommunen, som t.ex. mål och riktlinjer för den kommunala verksamheten, budget, skatt, andra viktiga ekonomiska frågor samt nämndernas organisation och verksamhetsformer.<sup>2</sup> Ärenden som anges i 5 kap. 1 § kommunallagen får inte delegeras till nämnder, utan ska hanteras av kommunalfullmäktige. Detsamma gäller för ärenden som enligt annan lag eller författning inte får delegeras. I övrigt kan

---

<sup>1</sup> O. Lundin och U. Björkman, *Kommunen & lagen – en introduktion*, sjunde upplagan, s. 70.

<sup>2</sup> 5 kap. 1 och 12 § § kommunallagen. Uppräkningen av ärenden som kommunalfullmäktige ska besluta om i 5 kap. 1 § kommunallagen är dock inte uttömmande, utan ska ses som exempel på ärenden som ankommer på fullmäktige.

fullmäktige delegera beslutsfattande till nämnderna.<sup>3</sup> Nämnderna kan sedan i sin tur, med vissa undantag, uppdra åt en anställd hos kommunen att besluta å nämndens vägnar i ett visst ärende eller grupp av ärenden.<sup>4</sup>

Alla ärenden som kommunfullmäktige ska fatta beslut om ska beredas av en nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Om fullmäktigeberedning tillämpas måste nämnden ändå yttra sig. Vidare ska kommunstyrelsen ges tillfälle att yttra sig i kommunfullmäktiges beslutsärenden.<sup>5</sup> När det gäller brådskande ärenden får fullmäktige fatta beslut utan beredning om samtliga närvarande ledamöter är ense om sakinnehållet i beslutet.<sup>6</sup>

Frågan om hur kommunerna ska hantera förköpsärenden organisatoriskt bör, precis som när det gäller huvudparten av alla beslutsärenden som en kommun i övrigt har, vara en fråga för kommunerna själva att avgöra utifrån kommunallagens reglering gällande beslutsordning och möjligheterna till delegering av vissa ärenden. Det finns enligt utredningen inget behov av att i den kommunala förköpslagen införa en hänvisning som anger att det är kommunallagen som ska tillämpas i dessa frågor.

## 15.3 Underlag som kan ligga till grund för förköpsbeslut

### 15.3.1 Kommunens egna underlag och utredning

Den förköpsberättigade kommunen avgör vilket underlag och vilken utredning som krävs i det enskilda förköpsärendet utöver de uppgifter som framgår av en anmälan om ett förvärv som omfattas av förköpsrätt.

När det gäller kommunernas egna underlag och utredning kan det konstateras att kommunernas ansvar för det brottsförebyggande arbetet inom den egna kommunen bl.a. förankras i lagen (2023:196) om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete. Där anges att kommunerna ska ta fram en lägesbild och en åtgärdsplan. Lägesbilden ska utgöra ett underlag för kommunernas planering samt genomförande av åtgärder som kan förebygga brott och därmed leda till minskad

<sup>3</sup> 5 kap. 2 § kommunallagen.

<sup>4</sup> 7 kap. 5 § och 6 kap. 38 § kommunallagen. Nämnderna bestämmer i dessa fall om återrapportering av beslut ska krävas av den anställda.

<sup>5</sup> 5 kap. 26–28 §§ kommunallagen.

<sup>6</sup> 5 kap. 33 § kommunallagen.

brottslighet. Kartläggningen ska t.ex. visa vilken typ av brottslighet som finns i kommunen, brottslighetens omfattning och om den är koncentrerad till vissa områden eller tider.<sup>7</sup> Utöver statistik och kvantitativa data kan kartläggningen även innefatta information från individer, grupper och aktörer som har viktiga kunskaper och erfarenheter att förmedla. Det anges i förarbetena till lagen att det inte finns något krav på en uttömmande och fullständig beskrivning av all brottslighet som förekommer inom kommunen, men att det är viktigt att kartläggningen av brottsligheten visar en tillräckligt allsidig och heltäckande bild. När det gäller åtgärdsplanen, som baseras på den kartläggning som gjorts vid framtagandet av lägesbilden, anges att det är lämpligt att åtgärdsplanen innehåller närmare detaljer om kommunens planering. Planeringen kan t.ex. synliggöras genom att det anges under vilken period kommunen planerar att vidta åtgärder och vem eller vilka inom kommunen som ansvarar för genomförande respektive uppföljning. Åtgärderna ska utgå från kunskap om vad som är verkningsfullt när det gäller att förebygga brott. Lägesbilden ska uppdateras och åtgärdsplanen ska följas upp minst vartannat år. Arbetet ska i den utsträckning som det är lämpligt integreras med analys- och planeringsarbete i enlighet med andra författningar.<sup>8</sup>

Den lägesbild och åtgärdsplan som tas fram av kommunerna bör enligt utredningens mening kunna utgöra ett av underlagen som kan ligga till grund för kommunernas bedömning gällande behovet av utövande av förköpsrätten i syfte att motverka organiserad brottslighet. Mot bakgrund av att det sannolikt inte är möjligt för kommunerna att ta fram, och inte heller krävs, en uttömmande och fullständig lägesbild eller åtgärdsplan bör dock även andra underlag kunna utgöra grund för ett förköpsbeslut. Det kommer t.ex. också finnas situationer där kommunerna trots sin lokalkännedom inte i förväg har vetskap om att en specifik fastighet används eller kommer att användas i organiserad brottslighet. Även om viss organisation och kompetens i dagsläget finns hos kommunerna gällande arbetet för att motverka organiserad brottslighet kommer kommunerna, som nämnts ovan, vara i behov av att kunna samråda med andra myndigheter för att kunna

<sup>7</sup> 4 § lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

<sup>8</sup> 5 § lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete och prop. 2022/23:43, s. 30 f. Kommunerna är även enligt andra författningar skyldiga att ta fram olika analys- och planeringsdokument, t.ex. enligt plan- och bygglagen (2010:900), skollagen (2010:800), lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.



upprätta underlag för utredning och beslut om förköp. Bland annat beror det på att viss brottslighet som skulle kunna medföra behov av att utöva kommunens förköpsrätt generellt sett är svår att utreda, t.ex. penningtvätt. Kommunen har dock inte något uppdrag att genomföra brottsutredningar och har därmed inte heller någon kunskap och sådan kompetens som krävs för detta. Givetvis kan kommunen inom ramen för utredningen för ett förköpsärende t.ex. fråga var pengarna till ett fastighetsförvärv kommer ifrån, men kommunerna kan inte förväntas utreda brott. I likhet med vad som gäller vid handläggning av statliga förköpsärenden bör det därmed understrykas att det finns myndigheter som är viktiga aktörer för att den förköpsberättigade kommunen ska kunna utföra sitt arbete inom ramen för den föreslagna kommunala förköpslagen. Genom samråd med dessa ges kommunen de förutsättningar som krävs för att kunna genomföra utredningar och bedömningar gällande utövande av förköpsrätt för motverkande av organiserad brottslighet.

När det gäller frågan om underlag i övrigt och kommunernas motiveringsskyldighet hänvisas till kapitlet gällande beslut om förköp.

### 15.3.2 Inhämtande av information vid handläggning av ett förköpsärende

**Utredningens förslag:** Den förköpsberättigade kommunen får i samband med handläggning av ett förköpsärende begära information från kommuner, regioner och statliga myndigheter.

Kommuner, regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna en uppgift till kommunen efter en begäran om det behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

För att kunna handlägga och göra en inledande utredning i förköpsärenden är det av vikt att den förköpsberättigade kommunen har tillgång till behövlig information. Även om de allra flesta överlåtelseerna av fast egendom kan förväntas vara oproblematiska kan särskild kunskap behövas för att kunna identifiera de få överlåtelser som kan vara problematiska och som kan kopplas till organiserad brottslighet. I vissa fall kommer kommunens egna underlag och det underlag som kommunen får i samband med anmälan om ett förvärv av fast egen-

dom i form av information om en fastighets geografiska belägenhet, verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till fastigheten eller vissa omständigheter hos förvärvaren och t.ex. överlåtelsehandlingar, vara tillräckligt för att kunna fatta beslut i förköpsärendet. I andra fall kan det finnas behov av en fördjupad information och underlag från andra myndigheter, kommuner eller regioner krävas för att kommunen ska kunna göra sin bedömning i förköpsärenden.

Eftersom en kommun inte är en brottsbekämpande myndighet kräver arbetet gällande motverkande av organiserad brottslighet många gånger ett nära samarbete och samråd med t.ex. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen (Säpo) och andra brottsbekämpande aktörer för att vara framgångsrikt. Det behöver vara fallet även när det gäller förköpsärenden. Ett exempel på en brottstyp där kommunen i stor utsträckning kommer att vara beroende av information från brottsbekämpande myndigheter är penningtvätt eller annan ekonomisk brottslighet, som i grunden är svårupptäckta brott. För att upptäcka ekonomisk brottslighet krävs det ofta en granskning av bokföringen i ett företag, vilket är relativt omfattande brottsutredningar. En annan svårighet med olika former av ekonomisk brottslighet är att de ofta upptäcks sent, vilket kommer att försvåra möjligheterna att använda förköpslagen vid olika former av ekonomisk brottslighet. Det finns i dag exempel på kommuner som har ett framgångsrikt samarbete med brottsbekämpande aktörer. Ett sådant exempel är Södertälje kommun, som bedriver ett relativt omfattande och systematiskt arbete mot den organiserade brottsligheten och inom ramen för detta som samverkar med brottsbekämpande myndigheter i detta arbete genom den s.k. PAX-modellen.

Kommunerna bör även ges möjlighet att vid behov begära information från brottsbekämpande myndigheter, men även från andra myndigheter och andra kommuner eller regioner i fråga om t.ex. lokal infrastruktur i samband med handläggning av ett förköpsärende. Vilka myndigheter som kan vara aktuella kan variera. I de allra flesta fall bör Polismyndigheten och Säpo kunna ha information som är relevant för handläggningen. Exempel på andra myndigheter som kan ha relevant information är Finansinspektionen, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket.

Regeringen bör bestämma vilka aktörer som genom samråd ska vara skyldiga att lämna nödvändiga uppgifter till den förköpsberättigade kommunen i samband med handläggning av ett förköpsärende. Ett liknande förfarande tillämpas redan enligt lagen (2023:560) om

granskning av utländska direktinvesteringar. Angående frågor om sekretess mellan myndigheter och hur uppgifter som lämnas till annan myndighet ska hanteras där hänvisas till kapitel 22.

### 15.3.3 Samverkan inför beslut om utövande av förköpsrätt

**Utredningens förslag:** Kommunen ska vid sin utredning samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

Ovan föreslogs att kommunen ska få begära in information från andra kommuner, regioner och statliga myndigheter i samband med handläggning och den inledande utredningen av ett förköpsärende. I de fall en fördjupad utredning behöver göras bör samverkan med relevanta statliga myndigheter, enligt utredningens mening och i likhet med vad som även föreslagits gällande den statliga förköpsrätten, vara obligatorisk. Ett sådant förfarande tillämpas redan enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. I detta sammanhang bör noteras att antalet överlåtelser som föreslås omfattas av förköpsrätt är betydligt fler än antalet investeringar som omfattas av lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Det stora antalet ärenden medför oundvikligen en högre arbetsbelastning för de myndigheter som på olika sätt involveras i förköpsärenden.

Vilka myndigheter som ska ingå i denna krets kan variera över tid och det framstår inte som ändamålsenligt att i lag reglera vilka myndigheter som ska ingå i samverkan. I stället bör det föras in en bestämmelse om att förköpsberättigad kommun vid sin utredning ska samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

## 15.4 Sekretessbestämmelser

Även om utredning av sekretessbrytandebestämmelser mellan myndigheter inte ligger inom ramen för utredningens uppdrag bör det ändå poängteras att kommunerna i vissa fall sannolikt kan behöva utbyta information som är föremål för sekretess med andra myndigheter i ett förköpsärende. Sekretessbrytande bestämmelser kan därmed få relevans för beslutsfattandet i förköpsärenden.

Det har tagits flera initiativ för att förbättra förutsättningarna för informationsdelning för brottsbekämpande och brottsförebyggande aktörer.<sup>9</sup> Brottsförebyggande rådet (Brå) har t.ex. fått i uppdrag av regeringen att ta fram rapporten *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga* (2021:2). Rapporten omfattar inte bara analys gällande socialtjänst och polis, utan innehåller även analyser av informationsdelning mellan andra aktörer och inom kommunerna. I rapporten gör Brå bedömningen att det främst finns behov av tydligare vägledningar och riktlinjer om hur sekretessbrytande bestämmelser bör tolkas, och inte några förändringar av lagstiftningen i sig.<sup>10</sup> Detta anses även göra sig gällande i fråga om informationsdelning inom ramen för kommunernas övriga brottsförebyggande arbete. Vidare har regeringsuppdrag och utredningar, som syftar till att ge förbättrade möjligheter till informationsutbyte för såväl brottsbekämpande myndigheter som mellan t.ex. andra myndigheter och kommuner, tillsatts. Åtgärderna förväntas främja förutsättningarna för informationsdelning i samhällets samlade brottsförebyggande arbete,<sup>11</sup> vilket alltså även är relevant inom ramen för förköpsärenden för att kommunerna ska få relevant information och så att förköpsbeslut kan motiveras på ett tillfredsställande sätt.

En välfungerande samverkan mellan myndigheter för att förebygga och bekämpa brott förutsätter att det finns ett regelverk som gör det möjligt att utbyta information på ett effektivt och rättssäkert sätt.<sup>12</sup>

## 15.5 Vilket kommunalt organ verkställer beslut om förköp?

I likhet med vad som framgår ovan gällande vilket kommunalt organ som beslutar om förköp bör frågan om vilket organ som ska verkställa ett förköpsbeslut, precis som när det gäller huvudparten av de ärenden som verkställs inom en kommun, vara en fråga för kommunerna själva att avgöra utifrån kommunallagens reglering. Det bedöms inte heller i denna del finnas behov av att i den kommunala förköpslagen införa en hänvisning som anger att det är kommunallagen som ska tillämpas i dessa frågor.

---

<sup>9</sup> Prop. 2022/23:43, s. 23.

<sup>10</sup> Brottsförebyggande rådets rapport *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga* (2021:2), s. 14 f.

<sup>11</sup> Prop. 2022/23:43, s. 23.

<sup>12</sup> Dir. 2022:37, s. 4.



# 16 Prioriteringsordning vid förköpsrätt

## 16.1 Inledning

Det kan i samband med utövande av förköpsrätt vara så att flera förköpsgrunder aktualiseras samtidigt varvid fråga uppstår om vilken förköpsgrund som ska ges prioritet. Ofta brukar totalförsvaret anses vara ett starkt allmänt intresse som ska ges företräde före andra intressen. Det kan också finnas behov av att ha en prioriteringsordning i andra fall. Så kan vara fallet om en fastighet är av intresse för flera kommuner. Detta kapitel tar upp behovet av företräde vid förköp och den prioriteringsordning som bör finnas för statlig och kommunal förköpsrätt.

## 16.2 Statens förköpsrätt har företräde före kommunal förköpsrätt

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

Om staten och en kommun har intresse av att hävda sin förköpsrätt för samma fastighet, men utifrån olika syften, ska statens förköpsrätt ha företräde före kommunens. Både totalförsvaret och motverkande av organiserad brottslighet är två starka vägande allmänna intressen. I vissa fall kan även behovet av att skydda intressen för totalförsvaret sammanfalla med intresset av att motverka organiserad brottslighet. Det kan förekomma fall där både staten och kommunen utreder samma överlåtelse, men utifrån olika syften. Det ska i sammanhanget noteras att utredningen har gjort bedömningen att inget hindrar att ett fastig-

hetsförvärv samtidigt utreds både av den statliga beslutsmyndigheten och en kommun. Utredningarna kommer att göras separat från varandra och detta kommer inte innebära att utredningsprocessen fördröjs.

Det bör enligt utredningens bedömning finnas en turordning när det gäller utövande av förköpsrätt, och i en sådan bedömning bör intresset för totalförsvaret ges företräde över att motverka organiserad brottslighet. Försvarsintresset brukar också i allmänhet ges företräde i annan jämförbar lagstiftning, som t.ex. 3 kap. 10 § miljöbalken. Enligt denna bestämmelse ska försvarsintresset ges företräde vid avvägning mellan intressen som främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Utreder både stat och kommun en fastighetsöverlåtelse och staten beslutar att förköpa bör staten alltså få företräde framför kommunen. Om staten i stället väljer att inte utnyttja sin förköpsrätt kan kommunen efter sin utredning välja att utnyttja sin förköpsrätt. Om det skulle föreligga en intressekonflikt mellan det militära och civila försvaret bör enligt utredningen den frågan hanteras i samordningen mellan myndigheter.

### 16.3 Överlåtelser av fastigheter som är helt eller delvis belägna i en annan kommun

**Utredningens förslag:** En kommun har förköpsrätt vid överlåtelse av egendom som ligger inom den egna kommunen. Om egendom ligger i två eller flera kommuner har den kommun inom vars område den största delen av egendomens sammanlagda areal ligger i förköpsrätt.

Det kan finnas situationer då åtgärder mot organiserad brottslighet behöver vidtas inom ett större geografiskt område än inom en enskilds kommuns gränser. En kommun kan i dessa situationer ha behov av att förvärva fastigheter även utanför den egna kommunens gränser för att effektivt motverka organiserad brottslighet. Det går alltså utifrån lagens syfte att argumentera för att en kommun i vissa fall ska ha förköpsrätt vid överlåtelser som sker i en annan kommun. Vissa typer av fastighetsförvärv är också svåra att avgränsa till en viss kommuns gränser. Det kan bl.a. gälla indirekta fastighetsförvärv, där ett företag t.ex. kan vara lokaliserat i en kommun, men äger och säljer fastigheter som påverkar förhållandena i en annan kommun.

I förarbetena till den tidigare förköpslagen resonerades om gränserna för kommunens förköpsrätt och om det behövdes någon reglering kring detta. Det lyftes fram att en kommun kan ha intresse av att äga mark inom en annan kommuns gränser eller önska att förvärva mark där för att tillgodose ett eget angeläget kommunalt behov. I förarbetena till lagen föreslogs dock inte någon särskild reglering om detta, utan att det endast är den kommunala kompetensen som får ange gränserna för vad kommunen får göra och vilka fastighetsförvärv som en kommun kan göra. Det var alltså den kommunala kompetensen som fick sätta de yttre gränserna för kommunens förköpsrätt. Eftersom syftet med dåvarande lag var att underlätta för markåtkomst för exploatering och att varje kommun bär ansvaret för planläggningen inom sitt område var det, enligt förarbetena, naturligt att kommunen fick företräde till markförvärv inom det egna området för att tillgodose de markbehov som följde av den kommunala markplaneringen.<sup>1</sup>

Det går att diskutera om det bör vara tillåtet, med hänvisning till den kommunala kompetensen, att hävda förköpsrätt i en annan kommun. Det som talar för att det ska vara möjligt är att en kommun kan tänkas ha intresse av en fastighet i en annan kommun för att effektivt motverka organiserad brottslighet i den egna kommunen. Det som talar emot en sådan utformning är att det skulle innebära ett mer komplicerat och utdraget förfarande, som sannolikt innebär flera prövningar och samordning mellan flera olika aktörer. Om det skulle vara möjligt för andra kommuner än den kommun inom vilken fastigheten är belägen att utöva förköp uppstår frågor om hur den primärt förköpsberättigade kommunen ska ha vetskap om vilka andra kommuner som eventuellt har förköpsintresse, hur en förfrågan till andra eventuellt berörda kommuner ska ske, hur en prioriteringsordning ska ske om flera kommuner har intresse av samma fastighet etc. Allt detta försvårar även för en utomstående att veta när förköpsfrågan är avklarad. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att förköpsrätten endast bör tillfalla den kommun där fastigheten är belägen. Det kan dock uppstå en situation där en fastighet eller flera fastigheter som ingår i samma överlåtelse är belägen inom två eller flera kommuner. Det kan t.ex. gälla en överlåtelse av ett bolag som äger flera fastigheter. En sådan situation

---

<sup>1</sup> Prop. 1967:90, s. 50 f.



bör hanteras genom att förköpsrätten tillfaller den kommun där fastighetens eller merparten av fastigheternas samlade areal är belägen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Jämför med 3 § i den finska förköpslagen (1977/608). Har fastigheter inom två eller flera kommuners område sålts genom samma överlåtelsebrev, har den kommun förköpsrätt, inom vars område största delen av fastigheternas sammanlagda areal är belägen.

# 17 Förfarandet vid förköp

## 17.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att föreslå hur en ny förköpsrätt ska utformas så att digitaliseringens möjligheter gällande informationshämtning tillvaratas och att förköpsförfarandet inte ökar den administrativa bördan mer än nödvändigt. Handläggningen av förköpsärende enligt den tidigare gällande förköpslagen och den tidsutdräkt som följde fram till dess förköpsfrågan hade avgjorts ansågs bl.a. orsaka kostnader och merarbete för kommunerna, myndigheter, enskilda, mäklare samt för banker och andra låneinstitut.<sup>1</sup> För att kunna skapa ett förfarande, som så långt som möjligt också minimerar den negativa påverkan på fastighetsmarknaden samt är tidseffektivt och förutsebart, är det relevant att besvara frågor om hur och när staten samt den förköpsberättigade kommunen ska få information om att en fastighet är föremål för en sådan överlåtelse som omfattas av förköpsrätt. I detta kapitel behandlas dessa frågor.

## 17.2 Fastighetsöverlåtelse som omfattas av förköpsrätt ska anmälas

**Utredningens förslag:** En överlåtelse som omfattas av förköpsrätt ska anmälas.

För att staten, genom beslutsmyndigheten, och förköpsberättigad kommun ska kunna ta ställning i ett förköpsärende måste de få vetskap om att en överlåtelse som omfattas av förköpsrätt har skett. För att åstadkomma det går det att antingen tillämpa någon form av frivilligt

---

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:82 s. 25.

anmälningssystem eller att införa en anmälningsskyldighet. Det skulle även kunna vara tänkbart att ha en blandform med krav på anmälan i vissa fall och frivillighet i andra fall. Anmälningförfaranden finns i flera andra lagstiftningar, t.ex. lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar där investeringar i bolag med skyddsvärd verksamhet ska anmälas, säkerhetsskyddslagen (2018:585) där den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska anmäla det samt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse där förvärv av aktier eller andelar i ett kreditinstitut i vissa fall ska anmälas.

Med hänsyn till risken för kringgåenden av regelverken och de förköpsgrunder som är aktuella bedömer utredningen att en obligatorisk anmälningsskyldighet bör införas.

Att införa en obligatorisk anmälningsskyldighet innebär viss belastning på den aktör som åläggs denna skyldighet. Den belastning som en anmälningsskyldighet medför bedöms dock vara tämligen liten och de uppgifter som krävs för en anmälan föreslås vara av sådan karaktär att de i regel finns lättillgängliga. När det gäller den administrativa bördan bedöms det vara oundvikligt att den ökar för staten, genom beslutsmyndigheten, och kommunerna i detta hänseende.

Frågan om vilka uppgifter en anmälan bör innehålla behandlas nedan.

### 17.3 Vem ska anmäla en fastighetsöverlåtelse som omfattas av förköpsrätt?

**Utredningens förslag:** Förvärvaren ska anmäla en överlåtelse som omfattas av förköpsrätt.

Anmälningsskyldighet gällande en överlåtelse som omfattas av förköpsrätt kan åläggas överlåtaren, förvärvaren eller båda två. Det skulle även kunna tänkas att en av dessa åläggs en anmälningsskyldighet medan den andra åläggs en upplysningsskyldighet, vilket t.ex. är fallet i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.

I lagen om granskning av utländska direktinvesteringar fastslås att den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska göra en anmälan om detta till granskningsmyndigheten. Följden av att en investerare inte anmäler en investering är att denna kan drabbas av en administrativ sanktionsavgift. Vidare fastslås

att det företag som är föremål för en anmälningspliktig investering ska upplysa en presumtiv investerare om att lagen om granskning av utländska direktinvesteringar gäller för verksamheten och särskilt om investerarens anmälningskyldighet. Företaget kan dock inte bli föremål för några sanktioner om detta inte görs.

När det gäller valet av aktör som skulle åläggas anmälningskyldighet anfördes i förarbetena till lagen om granskning av utländska direktinvesteringar att det bl.a. fanns en risk för att en utländsk investerare inte på förhand skulle känna till den svenska lagstiftningens krav på anmälan. Det bedömdes ändå rimligt att kräva att en utländsk aktör som vill förvärva ett svenskt företag och därmed agera på svenskt territorium skaffar sig sådan kunskap. Vidare antogs att investerare i många fall skulle anlita juridisk hjälp under investeringsprocessen. Skälet till att företaget som är föremål för en investering inte ålades anmälningskyldighet, utan endast en upplysningsplikt, var att det inte alltid är givet att företaget vet om att det finns planer på en investering. Så kan t.ex. fallet vara om det tänkta förvärvet sker direkt från en enskild säljare. Omständigheten att företaget som är föremål för investeringen, till skillnad från investeraren, inte nödvändigtvis har information om t.ex. investerarens ägarstruktur, som granskningsmyndigheten kan komma att behöva vid sin prövning, ansågs också tala mot en anmälningskyldighet för företaget. Regeringen bedömde ändå att företaget i tillräckligt många fall skulle ha kännedom om en planerad investering för att det skulle vara motiverat att införa en upplysningskyldighet.<sup>2</sup>

Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv grundar sitt förslag om anmälningsförfarande i betänkandet *Vem äger fastigheten* (SOU 2023:55) på det anmälningsförfarande som finns i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv föreslår därmed att förvärvaren ska ha en anmälningskyldighet. Vidare föreslås att överlåtaren, om det är fråga om indirekta förvärv, snarast ska upplysa kommunen om förvärvet. I likhet med vad som gäller för utländska direktinvesteringar föreslås förvärvarens anmälningskyldighet kunna kopplas samman med en sanktionsavgift om en anmälan uteblir, medan en utebliven upplysning från överlåtaren inte kan bli föremål för en sanktionsavgift.<sup>3</sup> I betänkandet anfördes att det inte finns något som hindrar att förvärvaren kommer överens med t.ex. säljaren om att denne i stället

---

<sup>2</sup> Prop. 2022/23:116, s. 52 f.

<sup>3</sup> SOU 2023:55, s. 146 f.

ska sköta anmälan, men om en anmälan inte görs på rätt sätt är det enbart förvärvaren som kan drabbas av sanktioner. Om två eller flera personer förvärvar en hyresfastighet gemensamt, är var och en av dem skyldiga att anmäla förvärvet. Det räcker alltså inte att en av dem gör det, även om det är möjligt för dem att upprätta en gemensam anmälan.<sup>4</sup>

När det gäller frågan om vem som ska anmäla ett förvärv som omfattas av förköpsrätt faller det sig naturligt att, i likhet med vad som gäller enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar och det förslag som lämnats av Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv, att förvärvaren åläggs en anmälningsskyldighet och att överlåtaren, i vart fall gällande indirekta fastighetsförvärv, åläggs en upplysningsskyldighet. Enligt utredningens mening bör förvärvaren åläggas en anmälningsskyldighet, dels för att ha samma systematik som i exempelvis lagen om utländska direktinvesteringar, dels för att det främst bör ligga i förvärvarens intresse att få förköpsfrågan avgjord och helst i ett så tidigt skede som möjligt.

Överlåtaren drabbas inte på samma sätt som förvärvaren av en förköpssituation i och med att fastighetsöverlåtelsen ändå kommer att genomföras, även om överlåtaren i samband med att förköp utövas får en annan motpart. Trots detta kan givetvis också överlåtaren ha ett intresse av att få förköpsfrågan avgjord och att detta sker i så nära anslutning till överlåtelsen som möjligt. I det förslag som Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv har lämnat ska överlåtaren, i samband med ett indirekt förvärv, upplysa kommunen om överlåtelsen av en hyresfastighet. Det skulle kunna vara lämpligt att föreslå ett liknande förfarande i förköpslagarna. Att ålägga överlåtaren en upplysningsplikt bedöms rimligt med hänsyn till att överlåtare, t.ex. vid indirekta fastighetsförvärv inte alltid kan förväntas ha insyn i när en förvärvare har fått bestämmanderätt över ett bolag eller förening. Utredningen bedömer alltså att förvärvaren ska vara skyldig att anmäla ett förvärv och att överlåtaren ska ha en upplysningsplikt. Det finns dock inte något som talar emot att en anmälan ska kunna ske med en gemensam anmälan, av både överlåtare och förvärvare.

Det har även övervägts om det finns andra eller fler aktörer som i stället för eller tillsammans med överlåtaren och förvärvaren skulle kunnat åläggas upplysningsskyldighet. Det skulle då kunna vara fråga om vissa myndigheter, mäklare, juridiska biträden, advokater, banker

---

<sup>4</sup> SOU 2023:55, s. 145.

etc. som kan vara involverade i en fastighetstransaktion. Om myndigheter skulle åläggas upplysningsskyldighet skulle detta säkerställa att beslutsmyndigheten och kommunerna får information om förvärv som omfattas av förköpsrätt. Myndigheter som är involverade i samband med fastighetsöverlåtelser, t.ex. Lantmäteriet, är dock i regel involverade i ett senare skede av en överlåtelse, varför en upplysningsplikt inte blir effektiv. Vad gäller mäklare, juridiska biträden, advokater och banker etc. kan det antas att det är relativt vanligt förekommande att en eller flera i denna kategori är involverade i en fastighetstransaktion. Det faktum att denna kategori aktörer inte alltid är involverade, hindrar enligt utredningen mening inte att de kan ha en upplysningsskyldighet. Det oavsett så bör enligt utredningens bedömning överlåtaren ha upplysningsplikt och förvärvaren ha skyldighet att göra en anmälan även om t.ex. mäklare, juridiskt biträde eller advokat sannolikt är involverade i överlåtelsen.

När det gäller fastighetsförvärv genom exekutiv auktion ska upplysning enligt utredningens mening göras av kronofogdemyndigheten, som då ses som överlåtaren, och inroparen, som ses som förvärvaren.

Utredningens förslag gällande överträdelser av regelverken, t.ex. om en anmälan av en anmälningspliktig överlåtelse inte görs, framgår av kapitlet Följder av överträdelser.

## 17.4 Anmälningstidpunkt

### 17.4.1 När ska en anmälan göras – innan eller efter överlåtelsen?

**Utredningens förslag:** En överlåtelse som omfattas av förköpsrätt ska anmälas i samband med eller efter överlåtelsen.

Anmälningstidpunkten, dvs. när i överlåtelseprocessen staten och förköpsberättigad kommun får information om fastighetsöverlåtelser som omfattas av förköpsrätt, har relevans för den tidsutdräkt som införandet av en statlig och kommunal förköpsrätt medför. En anmälningstidpunkt kan ligga före eller efter en överlåtelse. Det skulle även kunna tänkas att parterna ges en valmöjlighet och därmed kan välja att antingen anmäla en överlåtelse innan den genomförts eller efter att överlåtelsen har genomförts.

En fördel med ett förfarande där staten, genom beslutsmyndigheten, och förköpsberättigad kommun i ett tidigt skede av överlåtelseprocessen får information om en överlåtelse är att de därmed även ges möjlighet att fatta beslut i ett tidigt skede i överlåtelseprocessen. Ju tidigare ett beslut kan fattas, desto mindre blir troligen den negativa påverkan som överlåtaren, förvärvaren och andra aktörer som berörs av fastighetsöverlåtelsen kan uppleva medan de svävar i ovisshet om förköp kommer att utövas eller inte. Ett tidigt beslutsfattande innebär sannolikt även att förvärvaren, vid ett köp enligt 4 kap. jordabalken, inte har hunnit tillträda den aktuella fastigheten innan beslut om utövande av förköpsrätten har fattats. Har tillträde ännu inte skett har i regel inte heller några pengatransaktioner fullgjorts utöver kontantinsatsen. Fattas beslut om utövande av förköp före tillträdet har det därmed oftast inte heller hunnit uppstå kostnader för lån kopplade till fastigheten, bortsett från räntekostnader för eventuellt lån till kontantinsats. Risken minskar för att förvärvaren har haft andra kostnader som är hänförliga till ägande av fastigheten.

Ett tidigt beslutsfattande kan exempelvis också vara positivt för handläggningen av förvärvstillstånds- och lagfartsärenden eftersom förköpsfrågan då sannolikt i de allra flesta fall redan är avgjord när en ansökan i dessa ärenden ges in. En följd av att förköpsfrågan redan är avgjord är också att Lantmäteriet, i de fall en lagfartsansökan krävs, t.ex. inte behöver besluta om vilandeförklaring av lagfart i avvaktan på beslutsmyndighetens och kommunens beslut, vilket i sin tur innebär att köparen slipper betala en expeditionsavgift som baserats på vilandeförklaringen.

När det gäller bedömningen av vilken anmälningstidpunkt som kan vara lämplig kan viss vägledning hämtas från lagen om granskning av utländska direktinvesteringar och säkerhetsskyddslagen.

I lagen om granskning av utländska direktinvesteringar fastslås att den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska göra en anmälan om detta till granskningsmyndigheten innan investeringen genomförs. Lagens syfte är att hindra utländska direktinvesteringar som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller inverka skadligt på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

När det gäller frågan om hur tidigt en anmälan ska kunna göras uttalas i förarbetena till lagen om granskning av utländska direktinvesteringar att en anmälan bör göras i ett sådant skede att det finns förut-

sättningar för granskningsmyndigheten att göra en bedömning av de omständigheter som faktiskt kommer gälla när investeringen genomförs. En anmälan bör därför göras först när investeringen är nära att genomföras och investeraren bör kunna visa på att så är fallet. Det är granskningsmyndigheten som ska ta ställning till om en anmälan kan bli föremål för prövning eller om den har gjorts i ett för tidigt skede.<sup>5</sup> Enligt förarbetena till lagen ska denna bedömning göras utifrån den utredningsskyldighet som åligger myndigheter genom förvaltningslagen (2017:900). Granskningsmyndigheten ska därmed ta ställning till om underlaget i det enskilda fallet är tillräckligt för att kunna fatta ett materiellt riktigt beslut.<sup>6</sup> I förarbetena framhålls att granskningsmyndighetens arbete ska vara proaktivt och investeringar som innebär risker för Sverige ska förhindras i stället för att förbjudas i efterhand. Skulle en investering i stället förbjudas i efterhand kan den redan ha inneburit risker och inverkat på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet.<sup>7</sup>

Enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585), vars syfte till viss del kan anses likna lagen om granskning av utländska direktinvesteringar, ska den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd utan dröjsmål anmäla till tillsynsmyndigheten att den bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Om en överlåtelse av sådan verksamhet är aktuell ska verksamhetsutövaren göra en säkerhetsskyddsbedömning och en lämplighetsprövning ur säkerhetsskyddssynpunkt. I vissa fall krävs även samråd med tillsynsmyndigheten.

Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv har visserligen föreslagit att överlåtelser av hyresfastigheter ska kunna anmälas i förväg, men om kommunen i ett sådant fall beslutar att lämna ett förvärv utan åtgärd gäller kommunens beslut endast i ett år. Det motive-ras med att omständigheterna kring förvärvaren kan ändras från tiden för beslutet till dess förvärvet genomförs, t.ex. genom att en förvärvare går i konkurs eller döms för brott. Om förvärvaren är en juridisk person kan t.ex. också ägarförhållanden eller styrelsens sammansättning ändras på ett sätt som får betydelse för kommunens ställnings-tagande.<sup>8</sup> I betänkandet betonas att det är viktigt för den som vill för-

<sup>5</sup> Prop. 2022/23 :116, s. 190.

<sup>6</sup> Prop. 2022/23:116, s. 105.

<sup>7</sup> Prop. 2022/23:116, s. 53.

<sup>8</sup> SOU 2023:55 s. 68 f.



värva en fastighet att så tidigt som möjligt få besked om huruvida ett förvärv kan genomföras eller inte och att det därför bör finnas en möjlighet att, oavsett vilken typ av förvärv det gäller, anmäla ett förvärv redan innan det har skett. En sådan möjlighet underlättar för marknadsaktörernas planering vid de aktuella transaktionerna.<sup>9</sup> Eftersom Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv bedömde att det också kan finnas skäl att vilja anmäla ett förvärv efter att förvärvet genomförts har det även föreslagits att det ska vara möjligt. Tidpunkten för anmälningsskyldigheten ska i dessa fall räknas från den dag då parterna blir civilrättsligt bundna av förvärvet.<sup>10</sup>

Om en överlåtelse som omfattas av förköpsrätt ska få anmälas innan överlåtelsen genomförs skulle detta kunna utnyttjas för att se om staten eller kommunen är intresserad av att förköpa fastigheten. Parterna skulle i ett sådant fall gemensamt kunna dra sig ur den tänkta överlåtelsen om det visas intresse för utövande av förköpsrätt. Det skulle även kunna tänkas att fastigheten i ett sådant fall blir föremål för överlåtelse, men avtalsvillkoren ändrats t.ex. genom att en mindre del av aktuell fastighet överläts. Den tänkta förvärvaren i den första ansökan kan också ha bytts ut. Även om det skulle kunna föreligga skäl för parter att i förväg vilja veta om förköp kan bli aktuellt bedömer utredningen, mot bakgrund av vad som har anförts, att det finns en risk för kringgåenden av förköpslagarna om en anmälan ska kunna göras innan en överlåtelse har skett. Ett sådant förfarande bedöms inte heller vara ändamålsenligt med hänsyn till syftet med förköpslagarna och de grunder som kan medföra förköpsrätt. Utredningen bedömer således att en anmälan inte ska kunna ges in innan en överlåtelse.

När det gäller bedömningen av vilken anmälningstidpunkt som kan vara lämplig är utredningen av uppfattningen att en anmälan, om möjligt, bör knytas till att parterna är civilrättsligt bundna av en överlåtelse. Det finns därmed behov av en redogörelse för när bundenhet uppnås i samband med överlåtelseerna som omfattas av förköpsrätt.

---

<sup>9</sup> SOU 2023:55, s. 67 f.

<sup>10</sup> SOU 2023:55 s. 68 f. och 145 f.

## Anmälningstidpunkt enligt 4 kap. jordabalken

Vid ett förvärv enligt 4 kap. jordabalken ska en skriftlig köpehandling upprättas och undertecknas av säljaren och köparen. Det finns inte något krav på att två köpehandlingar ska upprättas, men i praktiken görs det nästan alltid. Den första handlingen benämns i regel köpekontrakt och den andra köpebrev.<sup>11</sup>

Bundenhet till ett köp enligt 4 kap. jordabalken inträder när både säljare och köpare har skrivit under den första köpehandling. <sup>12</sup> Det är denna tidpunkt som anmälningsskyldigheten, enligt utredningens mening, ska utgå från när det gäller överlåtelse enligt 4 kap. jordabalken som omfattas av förköpsrätt.

Det kan noteras att den andra köpehandling som regel upprättas inför tillträdet och att i samband med det betalas resterande del av köpeskilling, dvs. differensen mellan kontantinsatsen och köpeskillingen.<sup>13</sup> I vissa fall kan det ta så lång tid som år mellan upprättandet av den första och den andra köpehandling.<sup>14</sup> Eftersom tiden mellan upprättandet av den första och den andra köpehandling kan vara relativt lång är det mest ändamålsenligt att anmälningsskyldigheten utgår från upprättandet av den första köpehandling.

Ytterligare skäl för en sådan ordning är att köparen efter upprättandet av den andra köpehandling som regel har tillträtt fastigheten, vilket gör effekten av ett förköp mer ingripande. Även det faktum att lagfart då kan ha sökts, och till och med beviljats utgör en besvärlighet eftersom det innebär en onödig myndighetsåtgärd och därtill en onödig kostnad för förvärvaren.

## Anmälningstidpunkt vid överlåtelse genom fastighetsbildning

Vilka fastighetsbildningsåtgärder enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) som utredningen föreslår ska omfattas av förköpsrätt framgår av kapitlet Förvärv som ska omfattas av förköpsrätt.

I fråga om vilken tidpunkt anmälningsskyldigheten ska knytas till och parternas bundenhet vid överlåtelse genom fastighetsbildning bör en åt-

<sup>11</sup> Grauers, Fastighetsköp, tjuogoandra upplagan, s. 37 f.

<sup>12</sup> 4 kap. 1 § jordabalken. I sammanhanget kan det noteras att parterna kan ha avtalat att avtalet kan annulleras eller hävas i ett senare skede och att avtalslagens ogiltighetsregler också kan göras gällande vid sidan om jordabalkens bestämmelser.

<sup>13</sup> 4 kap. 2 § jordabalken.

<sup>14</sup> Föreligger t.ex. ett allvarligt fel i fastigheten kan köpet dock ändå hävas, se NJA 2020 s. 470.

skillnad göras mellan fastighetsbildning som har initierats av en överlåtelse enligt 4 kap. jordabalken och när hela eller delar av en fastighet överläts genom ett förrättningsbeslut. Ett förvärv enligt 4 kap. jordabalken är giltig utanför förrättningsens ram och en sådan överlåtelse bör därför, i enlighet med vad som föreslagits ovan gällande överlåtelser enligt 4 kap. jordabalken utan fastighetsbildning, anmälas i samband med upprättandet av första köpehandlingen.

Vid en överlåtelse som sker genom fastighetsbildning finns det ett flertal möjliga tidpunkter för när informationen rörande transaktion ska lämnas till beslutsmyndighet eller kommun.

Väldigt kortfattat innebär processen vid fastighetsbildning att en ansökan om fastighetsbildning inkommer till Lantmäteriet. En ansökan om fastighetsbildning ska som huvudregel vara skriftlig och vara egenhändigt undertecknad av sökanden. Privatpersoner kan även göra en elektronisk fastighetsbildningsansökan via en e-tjänst som tillhandahålls av det statliga lantmäteriet. Ansökan skrivs då under med en elektronisk underskrift av sökanden.<sup>15</sup> Handlingar som sökanden har och är av betydelse för saken ska bifogas till ansökan.<sup>16</sup> En ansökan kan ha upprättats av parterna som berörs och en giltig överenskommelse enligt fastighetsbildningslagen, men en förrättningsansökan kan även bestå enbart av ett yrkande som framställts av sökanden. Yrkandet kan sedan, antingen muntligen eller skriftligen, ha medgetts av andra som berörs av förrättningen, dvs. sakägarna.<sup>17</sup> Parters ömsesidiga medgivanden i ett förrättningsärende benämns också som en överenskommelse.<sup>18</sup> Ansökan kontrolleras och det utreds därefter om fastighetsbildningsåtgärden är möjlig att genomföra.<sup>19</sup> När förutsättningarna för fastighetsbildningen har utretts fattas beslut i ärendet och fastighetsbildningen är fullbordad när uppgift om åtgärden har förts in i fastighetsregistrets allmänna del.<sup>20</sup>

En möjlig tidpunkt för anmälan av överlåtelser genom fastighetsbildning är när förrättningsåtgärden förs in i fastighetsregistret. En sådan anmälnings tidpunkt, vilken därmed skulle medföra att beslut

---

<sup>15</sup> 4 kap. 8 och 8 d §§ fastighetsbildningslagen.

<sup>16</sup> 4 kap. 8 § fastighetsbildningslagen.

<sup>17</sup> Det kan i sammanhanget noteras att sakägarna även kan framställa egna yrkanden.

<sup>18</sup> Det kan noteras att Lantmäteriet fått i uppdrag att bedöma förutsättningarna för elektroniska rutiner vid medgivanden och överenskommelser som ligger till grund för en överföring av äganderätten enligt fastighetsbildningslagen. Se regeringens beslut den 16 november 2023, Uppdrag att möjliggöra fler elektroniska handlingar på fastighetsrättens område, LI2023/03594.

<sup>19</sup> 4 kap. 25 § fastighetsbildningslagen.

<sup>20</sup> 1 kap. 2 § fastighetsbildningslagen och NJA 2014 s. 545.

om utövande av förköpsrätt i dessa fall skulle fattas efter att förrättningsbeslut har fattats, bedöms dock vara olämplig. Detta eftersom det är svårt att överblicka vilka konsekvenser en eventuell återgång av ett förrättningsbeslut skulle få. Förrättningar kan ofta vara kostsamma och komplicerade. I vissa fall omfattas överlåtelse i flera led, där olika fastighetsbildningsåtgärder genomförs, flera parter är inblandade och varje led är en förutsättning för att uppnå slutresultatet med förrättningen. Ibland kan en ansökan behöva delas upp i flera förrättningar, eller tvärtom. Om staten eller förköpsberättigad kommun beslutar om utövande av förköpsrätt efter att förrättningen är klar skulle detta exempelvis innebära att en ny förrättning krävs. Det skulle i sin tur innebära ytterligare kostnader och tidsutdräkt för berörda parter. Ett ytterligare skäl som talar emot denna anmälningstidpunkt är att förrättningar ofta också kan dra ut på tiden, i vissa fall tar förrättningar flera år. Detta innebär att staten, genom beslutsmyndigheten, och förköpsberättigad kommun alltså skulle få vetskap om överlåtelsen i ett sent skede. Mot bakgrund av vad som anförts bedömer utredningen att det inte är lämpligt att anmälningstidpunkten för dessa överlåtelse ska utgå från tidpunkten när uppgift om en fastighetsbildningsåtgärd har förts in i fastighetsregistret.

Även om parterna i fråga om dessa överlåtelse, med hänsyn till vad som anförts ovan, inte kommer vara civilrättsligt bundna vid en överlåtelse på samma sätt som vid överlåtelse enligt 4 kap. jordabalken innan ett förrättningsbeslut fattas, har utredningen övervägt om en anmälan skulle kunna göras vid en tidigare tidpunkt än efter att förrättningsbeslutet har fattats. Ett alternativ skulle då kunna vara att anmälningstidpunkten utgår från ett visst skede i Lantmäteriets handläggningsprocess. Det skulle till exempel kunna vara i samband med att Lantmäteriet har utrett om fastighetsbildningsåtgärden är möjlig att utföra eller när förutsättningarna för fastighetsbildning har utretts och det är dags för beslut i ärendet. En annan möjlig tidpunkt är när parterna under processen har lämnat medgivande avseende överföring av äganderätt av mark. Ett medgivande som har lämnats under en förrättning kan som regel inte återkallas, även om det kan finnas omständigheter som innebär att en fastighetsägare bör ha rätt att frånfalla sitt medgivande.<sup>21</sup> Det är Lantmäteriet som, inom ramen för förrättningen, prövar om en part kan anses ha rätt att ensidigt frånfalla

---

<sup>21</sup> Jfr t.ex. NJA 1980 s. 56.

sitt medgivande.<sup>22</sup> Bundenheten innebär även att om en fastighet byter ägare under en förrättning inträder den nya ägaren automatiskt som sakägare i förrättningen och är också bunden av det som tidigare ägare har medgivit eller godkänt.<sup>23</sup> Det kan i sammanhanget noteras att en ansökan om en förrättning som grundats på en överenskommelse kan återkallas gemensamt av parterna ända fram till dess att förrättningen avslutats genom ett beslut.

Av betydelse för vilken tidpunkt som kan anses vara den mest lämpliga är att, såsom påpekats i kapitel 11, att utövandet av förköpsrätt i en fastighetsbildningsprocess kan vara komplicerad med hänvisning till att fastighetsbildningsärenden är relativt mångfacetterad, inbegriper flera fastighetsägare och sker i flera led. En anmälningsskyldighet för förköp i denna process bör därför syfta till att skapa en dialog och anpassa fastighetsbildningen till det behov som behöver tillgodoses genom förköpet. Mot bakgrund av det bör anmälan ske så tidigt som möjligt i handläggningen av ett ärende.

## Indirekta fastighetsförvärv

Vilka indirekta fastighetsförvärv som utredningen föreslår ska omfattas av förköpsrätt framgår av kapitlet Förvärv som ska omfattas av förköpsrätt. Vid dessa överlåtelser tillämpas inte bestämmelserna i 4 kap. jordabalken eftersom det här är fråga om en överlåtelse av aktier i ett bolag.

Ett indirekt förvärv kan se ut på många olika sätt. Det kan t.ex. vara fråga om ett mindre eller ett större bolag. Vidare kan det vara fråga om överlåtelser som sker i flera led, där flera parter och bolag berörs, och varje led är en förutsättning för att slutresultatet ska uppnås. Det är inte ovanligt att större överlåtelser kan ha föregåtts av förhandlingar som har pågått under en längre tid innan parterna är ense om ett avtal.

Ett aktieöverlåtelseavtal kan ingås både muntligen och skriftligen. Sannolikt upprättas dock vanligtvis skriftliga avtal när det gäller indirekta fastighetsförvärv. Är det fråga om större överlåtelser anlitas i regel juridisk hjälp för t.ex. upprättande av avtal. Ingås avtalet muntligt inträder bundenhet när parterna har enats i en överenskommelse rörande överlåtelsen, se 1 § lagen (1915:218) om avtal och andra rätts-

---

<sup>22</sup> NJA 2014 s. 545.

<sup>23</sup> 4 kap. 40 § fastighetsbildningslagen.

handlingar på förmögenhetsrättens område. Ingås avtalet skriftligt inträder bundenhet vanligtvis efter att samtliga parterna har undertecknat avtalet. Parterna har även möjlighet att avtala om när äganderätten ska övergå. Enligt utredningens mening bör anmälningsskyldigheten utgå från den tidpunkt då parterna anses bundna av avtalet.

## Exekutiv försäljning

Vid exekutiva försäljningar av fast egendom, som också föreslås ska omfattas av förköpsrätt, utfärdar kronofogdemyndigheten köpehandling när auktion som lett till försäljning av fastigheten har vunnit laga kraft och köparen har fullgjort sin betalningsskyldighet.<sup>24</sup> När ett fastighetsförvärv har skett genom inrop på exekutiv auktion uppkommer dock ett bindande avtal till stånd genom att inropet godtas.<sup>25</sup> Anmälningsskyldigheten ska därmed, enligt utredningens mening, utgå från dagen för inropet.

### 17.4.2 Inom vilken tidsfrist ska en anmälan göras?

**Utredningens förslag:** En anmälan ska göras senast en månad efter överlåtelsen.

Ett sätt att minimera den negativa påverkan som en förköpsrätt kan medföra är att tidsfristen för anmälan, dvs. inom vilken tid från det att parterna har blivit bundna av överlåtelsen ska anmäla denna, hålls så kort som möjligt. Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv har föreslagit att anmälan gällande överlåtelser av hyresfastigheter, i de fall en anmälan görs efter att ett förvärv har genomförts, ska ges in senast tre månader efter förvärvet.<sup>26</sup>

För att kunna skapa ett förköpsförfarande, som så långt som möjligt också minimerar den negativa påverkan på fastighetsmarknaden samt är tidseffektivt är en anmälningstidsfrist om tre månader enligt utredningens mening alltför lång. Samtidigt bör parterna också ges rimlig tid att ge in en anmälan. Enligt utredningens bedömning utgör en månad en rimlig tidsfrist för att ge in en anmälan.

<sup>24</sup> 12 kap. 35 och 44 §§ utsökningsbalken (1981:774).

<sup>25</sup> Jfr NJA 1997 s. 610 gällande stämpelskatt.

<sup>26</sup> SOU 2023:55 s. 67 f. och 145 f.

När det gäller överlåtelse enligt 4 kap. jordabalken ska en anmälan alltså ges in senast en månad efter att både säljaren och köparen har skrivit under den första köpehandling i enlighet med de formkrav som uppställs i jordabalken och handlingen har utgivits.<sup>27</sup> I fråga om överlåtelse genom fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen ska en anmälan göras i det skede i myndighetens handläggning som är mest ändamålsenlig. När det gäller överlåtelse av bolag eller föreningar som äger fast egendom, s.k. indirekta fastighetsförvärv, ska anmälan göras senast en månad efter att både säljaren och köparen, dvs. båda parterna är civilrättsligt bundna av avtalet rörande överlåtelsen av bolaget eller andelarna i föreningen, vilket som regel antas vara i ett tidigare skede än när prestationerna i avtalet fullgörs. Skulle bundenhet och fullgörelse ske vid samma tidpunkt utgör det tid för anmälan. Anmälan om överlåtelse som skett genom exekutiv försäljning ska ges in senast en månad efter dagen för inropet.

## 17.5 På vilket sätt ska anmälan göras?

**Utredningens förslag:** En anmälan ska ske digitalt. Beslutsmyndigheten bör få i uppdrag och finansiering av regeringen att utveckla en e-tjänst för anmälan om förköp.

Som har nämnts i tidigare i kapitlet ska anmälan om ett förvärv som omfattas av förköpsrätt ske till beslutsmyndigheten och den kommun inom vilken berörd fastighet är belägen, dvs. den förköpsberättigade kommunen. Vid förvärv där flera fastigheter omfattas och dessa är belägna i flera kommuner ska underrättelse ske till den kommun inom vilken huvuddelen av fastigheterna är belägna.

Ett sätt att skapa ett så tidseffektivt och förutsebart förköpsförfarande där digitaliseringens möjligheter till informationshämtning tas tillvara kan vara att ha ett gemensamt digitalt anmälningsförfarande för de fastighetsförvärv som omfattas av statlig och kommunal förköpsrätt. En e-tjänst, som t.ex. tillhandahålls av beslutsmyndigheten, för anmälan av ett förvärv som omfattas av förköpsrätt skulle underlätta anmälningsförfarandet. Detta eftersom den som är anmälningskyldig då skulle kunna använda en och samma e-tjänst för anmälan

<sup>27</sup> 4 kap. 1 § jordabalken. I sammanhanget kan det noteras att parterna kan ha avtalat att avtalet kan annulleras i ett senare skede.

och information om en inkommen anmälan även skulle kunna förmedlas vidare till förköpsberättigad kommun. En sådan e-tjänst skulle kunna underlätta informationsflödet och att den administrativa bördan inte ökar mer än nödvändigt även om antalet ärenden förutspås bli stort. Det kan även finnas skäl att se över frågan om det kan vara lämpligt och ändamålsenligt att anmälningar gällande överlåtelser enligt flera lagstiftningar skulle kunna ske genom en gemensam e-tjänst. Ställningstagande gällande utformningen av sådan e-tjänst etc. bör utredas vidare. Utredningen anser att beslutsmyndigheten bör få i uppdrag av regeringen att utveckla en e-tjänst för anmälan av förköp. Denna e-tjänst bör också kunna användas för att anmäla ärende om förköp till förköpsberättigad kommun. Beslutsmyndigheten bör få finansiering för att utveckla och tillhandahålla e-tjänsten.

## 17.6 Anmälan innehåll

**Utredningens förslag:** Det ska tas in en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela verkställighetsföreskrifter.

Eftersom regeringen utan bemyndigande får meddela föreskrifter om verkställighet av lag bör regeringen i föreskrifter reglera vilka uppgifter en anmälan om förvärv som omfattas av förköpsrätt ska innehålla, i stället för att detta framgår av lag.<sup>28</sup>

Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv ger i sitt betänkande förslag på vilket innehåll en förvärvsanmälan gällande hyresfastigheter kan tänkas innehålla. Förutom uppgifter direkt kopplade till fastigheten, t.ex. fastighetsbeteckning och taxering, samt förvärvare, t.ex. namn, person- eller organisationsnummer och adress, ges även exempel på vilka uppgifter en anmälan gällande förvärv av aktier eller andelar ska innehålla. Det kan då t.ex. vara fråga om registreringsbevis för överlåtande bolag, antalet aktier eller andelar som förvärvas, förvärvarens tidigare innehav av aktier eller andelar i bolaget eller föreningen och det totala antalet aktier eller andelar i bolaget eller föreningen samt uppgift om förvärvaren på grund av avtal, bolagsordning, stadgar eller andra jämförbara handlingar genom förvärvet får rätt att

---

<sup>28</sup> 8 kap. 7 § regeringsformen.



utöva ett bestämmande inflytande över det överlåtande bolaget eller föreningen.<sup>29</sup> Detsamma skulle även kunna gälla för anmälan om förvärv som omfattas av förköpsrätt tillsammans med övrig information som bedöms kunna vara relevant i ett förköpsärende, t.ex. köpeskilling och eventuell verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till aktuell fastighet.

---

<sup>29</sup> SOU 2023:55, s. 65 f.

# 18 Beslut om förköp

## 18.1 Inledning

Utredningen ska enligt kommittédirektiven förslå en förköpsrätt som ska ge staten och kommuner rätt att i särskilt motiverade situationer träda in i köparens ställe vid förvärv av fast egendom. I förslaget ska digitaliseringens möjligheter i informationshämtning tillvaratas och målsättningen är att förköpsrätten inte ska medföra en alltför stor administrativ börda för de som berörs.

I detta kapitel behandlas frågor kring beslutsfattandet i förköpsärenden, t.ex. om det ska finnas en möjlighet att begära förhandsbesked och inom vilken tidsfrist beslut om förköp ska fattas.

## 18.2 Förhandsbesked

Vid införandet av statlig och kommunal förköpsrätt skulle en möjlighet till förhandsbesked i samband med en planerad fastighetsöverlåtelse kunna innebära att en fastighetsägare som vill sälja sin fastighet kan vända sig till stat eller kommun för att få vetskap om eventuell intresse av att utöva förköpsrätt vid en framtida fastighetsförsäljning.

Den tidigare gällande förköpslagen innehöll en bestämmelse som gav möjlighet för fastighetsägare som planerade att sälja sin fastighet att begära förhandsbesked från kommunen gällande intresset av att utöva förköpsrätten. Syftet med denna möjlighet var bl.a. att minska tidsåtgången gällande tiden för att hantera ett förköpsförfarande och även i övrigt minska olägenheterna vid avgörandet av frågan om förköp var aktuellt i det enskilda fallet. Bakgrunden till detta var att förköpsförfarandet ansågs medföra en stor tidsåtgång vid fastighetsöverlåtelser samt ett osäkerhetsmoment för både säljaren och köparen fram till dess att kommunen hade fattat beslut i förköpsfrågan. Handläggningen av förköpsärendena ansågs vidare orsaka kostnader och

merarbete för kommuner, myndigheter, enskilda, mäklare samt banker och andra låneinstitut.<sup>1</sup> Det ansågs även finnas behov av att kommunen lämnade en bindande förklaring i de fall kommunen valde att avstå från sin förköpsrätt. Samtidigt gavs kommunen möjlighet att välja om förhandsbeskedsbegäran skulle besvaras eller inte och det fanns därför inte någon påföljd i de fall kommunerna valde att inte besvara frågan. I förarbetena drogs slutsatsen att kommunerna främst skulle välja att svara på en begäran om förhandsbesked när de inte hade för avsikt att utöva förköpsrätten. Om kommunen i något fall hade förklarat sig avstå sin förköpsrätt fick förköp inte utövas vid kommande försäljning.<sup>2</sup>

Det kan finnas olika skäl för en fastighetsägare att i förväg vilja veta om det finns intresse av att utöva förköpsrätt vid en eventuell framtida fastighetsförsäljning. Genom ett förhandsbesked skulle en fastighetsägare kunna få besked om eventuellt förköpsintresse i ett tidigt skede, vilket också skulle kunna få till följd att den framtida försäljningsprocessen kan påskyndas. Ett förhandsbesked kan även vara relevant för fastighetsägare som av någon anledning inte vill sälja sin fastighet till stat eller kommun. Meddelas det i ett sådant fall att det finns ett förköpsintresse kan fastighetsägaren välja att avstå från att sälja fastigheten. Givetvis kan också en potentiell förvärvare ha intresse av att få besked om ett eventuellt förköpsintresse, t.ex. för att få vetskap om ett planerat förvärv kan genomföras eller påskynda förvärvsprocessen genom att kommunen ger besked om att den redan har tagit ställning till förköpsfrågan.

När det gäller frågan om det finns behov av en möjlighet att begära förhandsbesked även ska finnas i de nya förköpslagarna kan det konstateras att statliga myndigheter och kommuner utgör förvaltningsmyndigheter och förvaltningslagen (2017:900) är i regel tillämplig för dess ärendehantering.<sup>3</sup> Av förvaltningslagen följer att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.<sup>4</sup> Vidare ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska också lämna den enskilda sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges utan onödigt dröjsmål och i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildas

---

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:82, s. 25.

<sup>2</sup> Prop. 1967:90, s. 87 och 130 f.

<sup>3</sup> Jfr 1 kap. 8 § regeringsformen.

<sup>4</sup> 9 § förvaltningslagen.

behov av hjälp och myndighetens verksamhet.<sup>5</sup> Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att det gäller i all verksamhet som en myndighet bedriver, dvs. vid såväl handläggning av och beslutsfattande i enskilda ärenden som vid s.k. faktiskt handlande i myndighetens verksamhet i övrigt. Bestämmelsen innebär dock inte att myndigheternas serviceskyldighet t.ex. omfattar rådgivning av sådant slag som privata ombud med juridisk eller teknisk specialkompetens inom ett visst område tillhandahåller åt enskilda individer och företag. En myndighet är inte heller skyldig att svara på frågor på ett sätt som förutsätter att en omfattande rättsutredning först genomförs.<sup>6</sup>

Med hänsyn till vad som framgår av förvaltningslagen finns det alltså redan en skyldighet att avgöra ärenden snabbt och effektivt samt att, inom vissa ramar, vägleda enskilda som har behov av vägledning oavsett om en möjlighet till förhandsbesked införs eller inte. Redan av denna anledning skulle det kunna sägas att det inte finns behov av att införa en möjlighet att kunna begära förhandsbesked. Vidare kan det konstateras att det i utredningens uppdrag ingår att föreslå en förköpslag som inte ökar den administrativa bördan mer än nödvändigt. Även om det är osannolikt att alla fastighetsöverlåtelser skulle komma att föregås av en begäran om förhandsbesked är det ofrånkomligt att följderna av att införa en sådan möjlighet kan innebära en ökad ärendehantering, vilket talar emot att en möjlighet att begära förhandsbesked ska införas. Vidare kan tänkas att det finns skäl för både stat och kommun, med hänsyn till de grunder som kan föranleda ett förköp, att i förväg vare sig vilja meddela att det kan finnas intresse eller ointresse av att utöva förköp i ett specifikt fall.

Ett annat skäl som starkt talar mot att möjlighet till förhandsbesked ska införas är risken för att detta kan leda till att förköpslagarna kan kringgå. Med hänsyn till att syftet med den statliga förköpsrätten är att skydda väsentliga intressen för militärt och civilt försvar samt att den kommunala förköpsrätten syftar till att förebygga och bekämpa organiserad brottslighet kan ett förhandsbesked innebära att viss information bli offentlig som inte bör vara det. Även i situationer där en potentiell förvärvare, som t.ex. inte har koppling till organiserad brottslighet, skulle kunna anges i en förhandsbegäran och en kommun därmed meddelar att det inte är intressant att förköpa fastigheten finns en risk för kringgående. Anses kommunen i ett sådant fall vara bunden

---

<sup>5</sup> 6 § förvaltningslagen.

<sup>6</sup> Prop. 2016/17:180, s. 291.

av förhandsbeskedet skulle den angivna förvärvaren kunna dra sig ur fastighetsöverlåtelsen och ersättas av en annan förvärvare, med koppling till organiserad brottslighet, och lagen skulle därmed kunna kringgås. Vad som nu anförts, tillsammans med vad som framgår av förvaltningslagen och framför allt den förkortade tidsfristen för initialt besked som föreslås nedan, bedöms tala mot att det ska finnas en möjlighet till förhandsbesked i de nya förköpslagarna.

### 18.3 Prövning av ett förköpsärende ska ske i två steg

**Utredningens förslag:** Prövning av ett förköpsärende ska ske i två steg.

I det första steget ska det beslutas om att antingen lämna ärendet utan åtgärd eller att inleda en utredning av frågan om förköp.

Om beslut om att utredning ska inledas har fattats ska frågan om förköp, i det andra steget, utredas och ett slutligt beslut om förköp ska utövas eller inte ska sedan meddelas.

För att undvika olägenheter och osäkerhet som kan uppstå vid fastighetsöverlåtelser som omfattas av förköpsrätt bedöms det vara angeläget att frågan om förköp avgörs så snart som möjligt efter att staten och aktuell kommun har fått tillgång till information om att en fastighetsöverlåtelse har skett.

Med beaktande av den kritik som redogjorts för i avsnittet ovan och omständigheten att den större delen av de fastighetsöverlåtelser som omfattas av förköpsrätt sannolikt inte kommer att vara aktuella för förköp bedömer utredningen att det av effektivitetsskäl finns behov att dela upp prövningen av ett förköpsärende i två steg. En sådan uppdelning av handläggningen har gjorts vid granskningar av utländska direktinvesteringar i svenska företag som bedriver skyddsvärd verksamhet enligt lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. Enligt den nu nämnda lagen ska granskningsmyndigheten i det första steget besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller att inleda en närmare granskning av investeringen. Inleds en granskning ska granskningsmyndigheten i steg två fatta slutligt beslut gällande investeringen, dvs. att antingen förbjuda eller godkänna denna. Samma typ av förfarande föreslås av Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv i betänkandet *Vem äger fastigheten*

(SOU 2023:55) gällande anmälan och granskning vid överlåtelse av hyresfastigheter.<sup>7</sup> Det bör givetvis beaktas att granskningar av utländska investerare och överlåtelse av hyresfastigheter är av ett annat slag än förköpsärenden. Det är fråga om tillståndsförfaranden kopplade till investeringar eller överlåtelse medan ett förköpsärende kan innebära att stat eller kommun träder in i en överlåtelse och den ursprungliga förvärvarens ställe. Antalet anmälningar av investeringar och överlåtelse i tillståndsförfarandena kommer sannolikt också vara betydligt lägre än antalet fastighetsöverlåtelse som omfattas av förköpsrätt. Trots den skillnad som finns bedöms en liknande prövning kunna tillämpas även i förköpsärenden.

Prövningen av förköpsärenden föreslås alltså ske i två steg, där stat respektive kommun 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. I ärenden där det beslutas att utredning ska inledas ska stat respektive kommun i steg två utreda om förköp ska utövas eller inte och därefter meddela ett slutligt beslut gällande förköpsfrågan.

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. Genom en prövning i två steg bedöms beslutsmyndigheten och kommun kunna ge så snabba besked som möjligt, vilket är till fördel för berörda aktörer i den stora andel av fastighetsöverlåtelse som inte är aktuella för förköp men även för aktörerna i de fall som är aktuella för förköp. Ett snabbt besked i förköpsfrågan minskar i sin tur sådana olägenheter och den osäkerhet som kan uppstå vid fastighetsöverlåtelse som omfattas av förköpsrätt i så stor utsträckning som möjligt. Det bör även påpekas att beslutsmyndigheten och förköpsberättigad kommun bör kommunicera med varandra om en fastighet kan vara aktuell för förköp. Detta för att stämma av så att inte både stat och kommun har behov av samma fastighet. Skulle det uppstå en situation där både stat och kommun har behov av att förköpa en och samma fastighet har statens intressen, enligt det förslag som utredningen lämnat, företräde före kommunens med hänsyn till vilka grunder den statliga förköpsrätten baseras på.

---

<sup>7</sup> SOU 2023:55, s. 69 f.

Bedömning gällande vilka tidsfrister som kan anses vara lämpliga för beslutsfattandet i förköpsärenden görs nedan.

## 18.4 Tidsfrister

### 18.4.1 Tidsfrist för beslut om att lämna ärendet utan åtgärd eller att inleda utredning

**Utredningens förslag:** Beslut om att antingen lämna ärendet utan åtgärd eller att inleda en utredning av frågan om förköp ska meddelas senast inom 25 arbetsdagar.

I förvaltningslagen framgår, som nämnts ovan, att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.<sup>8</sup> Det är oundvikligt att införandet av statlig och kommunal förköpsrätt kommer att medföra orosmoment och olägenheter för berörda parter samt vissa störningar på fastighetsmarknaden, men med hänsyn till syftet och de grunder som föreslagna förköpsrätter hänförs till bedöms de negativa effekterna vara acceptabla. Även om det fastslås i förvaltningslagen att ett ärende ska handläggas enkelt, snabbt och kostnadseffektivt bedöms det vara lämpligt att det i de nya förköpslagarna finns en tidsfrist, som anger inom vilken tid beslut i fråga om att antingen lämna ärendet utan åtgärd eller att inleda en utredning av frågan om förköp ska fattas. Angivande av tidsfrister bidrar till att förköpsprocessen blir så effektiv och förutsebar som möjligt.

Förslaget om att införa förköpslagar bygger på att anmälan om förköp ska ske elektroniskt och i ett system som tillhandahålls av beslutsmyndigheten. Därvid kommer det vara enkelt att fastställa när anmälan har inkommit. Det bör enligt utredningens bedömning ligga på beslutsmyndighetens och kommunens risk att ha kontroll över när anmälningar inkommer till respektive myndighet.

När det gäller frågan om vilken tidsfrist som kan anses rimlig kan det konstateras att en fastighetsöverlåtelseprocess många gånger kan vara långdragen och en del av kritiken som framfördes mot den tidigare gällande förköpslagen var att förköpsförfarandet fördröjde processerna ytterligare. En av orsakerna till fördröjningen var bl.a. att tids-

---

<sup>8</sup> 6 och 9 § första stycket förvaltningslagen.

fristen för kommunerna att ta ställning till frågan om förköp var tre månader.

I samband med införandet av den tidigare kommunala förköpslagen och den tidsfrist som då gällde gjordes avvägningar mellan kommunernas behov av tillräckligt rådrum för sina ställningstaganden och enskildas intresse av att försäljningen inte skulle hållas svävande alltför länge. I förarbetena anfördes att fastighetsförvärsärenden innebär tekniska och ekonomiska utredningar av kvalificerad art och att ärendena ofta behandlas i flera kommunala instanser, med fullmäktige som beslutande organ. En tidsfrist om tre månader bedömdes vara en tämligen kort tid för kommunerna att fatta beslut, men en längre tidsfrist ansågs innebära för stora olägenheter för fastighetsmarknaden.<sup>9</sup> Olägenheter som beaktades var bl.a. belastningen på marknaden och kreditgivningen under den tid fastighetsaffären hölls svävande.<sup>10</sup> Även i den finska kommunala förköpslagen finns en tidsfrist om tre månader för beslutsfattande om förköp, medan staten där ges en tidsfrist om fyra månader. Här bör det dock noteras att statliga förköpsärenden handläggs på ett annat sätt i Finland än vad som föreslås gälla för statligt förköp i Sverige.

I likhet med vad som konstateras ovan är det angeläget att frågan om förköp avgörs så snart som möjligt. Mot bakgrund av den kritik som redogjorts för ovan och att det är troligt att större delen av de fastighetsöverlåtelse som omfattas av förköpsrätt inte kommer att bli föremål för förköp anser utredningen att en tidsfrist om tre månader för ett initialt ställningstagande är alltför lång. Vid de granskningar som sker av utländska direktinvesteringar enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar ska granskningsmyndigheten, vid den inledande prövningen, inom 25 arbetsdagar från det att en fullständig anmälan har kommit in besluta om att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en närmare granskning av investeringen. Samma tidsfrister föreslås av Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv, avseende granskning avseende överlåtelse av hyresfastigheter. I det nämnda betänkandet görs bedömningen att en handläggningstid om 25 arbetsdagar är lämplig med hänsyn både till kom-

---

<sup>9</sup> Prop. 1967:90, s. 137 f. Se även prop. 1978/79:214, s. 16, där det övervägdes om en tidsfrist om fyra månader skulle gälla för att kommunerna påtalat att de behövde ytterligare tid. Den tidigare tidsfristen kvarstod.

<sup>10</sup> Prop. 1967:90, s. 43.



munernas praktiska möjligheter att hantera inkommande anmälningar och de olägenheter ett utdraget förfarande innebär för förvärvarna.<sup>11</sup>

Även om antalet förköpsärenden, som ovan konstaterats, sannolikt blir fler än antalet ärenden enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar och antalet ärenden enligt den föreslagna hyresförvärvslagen bedöms beslut om en utredning av förköpsfrågan ska inledas eller inte kunna fattas inom samma tidsram. Det huvudsakliga skälet är just att det är fråga om steg ett i processen. I detta sammanhang bör det betonas att tidsfristen anger den yttersta gränsen för ett initialt ställningstagande. Det finns alltså inte något som hindrar att ett beslut fattas snabbare än så. Det bör även betonas att ett snabbt ställningstagande är att föredra i de fall ett förköp inte är aktuellt. Här förväntas också beslutsmyndigheten och kommun många gånger ha vetskap om vilka fastigheter som kan vara av intresse vid en eventuell överlåtelse även om en överlåtelse också kan bli föremål för utövande av förköpsrätt med hänsyn till förhållanden hos förvärvaren. Med hänsyn till vad som nu anförts föreslås att det av lagen ska framgå att det initiala ställningstagandet ska göras senast inom 25 arbetsdagar.

Följden av ett beslut om att inleda en utredning av förköpsfrågan är att beslutsmyndigheten respektive förköpsberättigad kommun ges ytterligare tid för utredning av ärendet inför meddelande av slutligt beslut om huruvida förköp ska utövas i det specifika ärendet eller inte. Även i fall där den initiala utredningen i det första steget av prövningen av någon anledning inte har hunnit slutföras inom den föreslagna tidsfristen om 25 arbetsdagar skulle stat och kommun i sådant fall kunna ha möjlighet att besluta att utredning ska inledas och därefter fatta slutligt beslut i förköpsärendet. Om stat eller kommun i något fall inte skulle ha meddelat beslut om att lämna ärendet utan åtgärd eller att inleda utredning förfaller förköpsrätten.

---

<sup>11</sup> SOU 2023:55, s. 69 f.

### 18.4.2 Beräkning av tidsfrist för beslut om att lämna ärendet utan åtgärd eller att inleda utredning

**Utredningens förslag:** Tidsfristen, inom vilken beslut om att aningen lämna ärendet utan åtgärd eller att inleda en utredning av frågan om förköp ska meddelas, ska räknas från dagen då fullständig anmälan kom in.

Tidsfristen inom vilken kommunerna skulle ta ställning till förköpsfrågan beräknades tidigare från förvärvstillstånds- eller lagfartsansökan. I de fall säljaren eller köparen själva hade anmält en fastighetsöverlåtelse till kommunen räknades tidsfristen från dagen för anmälan.

Med det förköpsförfarande som nu föreslås är det lämpligt att tidsfristen för beslut om att lämna ärendet utan åtgärd eller att inleda utredning av frågan om förköp ska räknas från den dag då en fullständig anmälan kom in till staten, genom beslutsmyndigheten, respektive kommunen

I likhet med vad som gäller enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar ska frågan om en anmälan kan bedömas vara fullständig, och när tidsfristen därmed börjar löpa, avgöras av beslutsmyndigheten respektive kommunen.<sup>12</sup> Det bör i detta sammanhang poängteras att beslutsmyndigheten och kommunerna genom förvaltningslagen är skyldiga att handlägga ett ärende så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten efterställs,<sup>13</sup> och därmed agerar för att en komplettering ska inkomma om en sådan krävs för att ansökan ska anses vara fullständig.

### 18.4.3 Tidsfrist för slutligt beslut om förköp

**Utredningens förslag:** Slutligt beslut om förköp ska meddelas inom tre månader räknat från dagen för beslutet om att inleda utredning av frågan om förköp.

Vid bestämmandet av vilken tidsfrist som ska tillämpas gällande slutligt beslut i förköpsfrågan behöver en avvägning mellan olika intressen göras. Å ena sidan behöver beslutsmyndigheten och kommuner

<sup>12</sup> Prop. 2022/23:116, s. 97.

<sup>13</sup> 9 § första stycket förvaltningslagen.

ges tillräckligt rådrum för att hinna ta fram underlag, bereda förköpsärendet och fatta beslut enligt gällande ordning. Å andra sidan har överlåtare, förvärvare och andra berörda aktörer behov av att snabbt få besked för att osäkerhet, olägenheter samt kostnader kopplade till fastighetsöverlåtelsen och frågan om ett eventuellt förköp ska kunna undvikas i så stor utsträckning som möjligt.

Sedan den tidigare förköpslagen var gällande har myndigheternas och kommunernas handläggning till stor del digitaliserats och i denna utredning föreslås även att förfarandet vid fastighetsöverlåtelser ska bli digitalt, vilket kan underlätta informationsdelning gällande fastighetsöverlåtelser. Digitaliseringen skulle i och för sig kunna antas möjliggöra förkortade handläggningstider, men med hänsyn till att ett förköpsärende ska hinna utredas samt att utredningar gällande dessa ärenden många gånger kan vara av komplicerad art och kräva samråd med andra myndigheter bedöms en kortare tid än tre månader för att meddela beslut om förköp inte vara realistisk. En tidsfrist om tre månader för slutligt avgörande bedöms dock vara lämplig. Den föreslagna tidsfristen överensstämmer även med den tidsfrist som granskningsmyndigheten ges gällande granskningarna av utländska direktinvesteringar enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar och det förslag som lämnats av Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv. I detta sammanhang bör det lyftas att antalet ärenden som kräver vidare utredning av förköpsfrågan sannolikt blir få eftersom merparten av fastighetsförvärven som omfattas av förköpsrätt med största sannolikhet har lämnats utan åtgärd.

Tidsfristen ska räknas från dagen för beslutet om att inleda utredning av frågan om förköp.

#### 18.4.4 Möjlighet till förlängning av tidsfristen för beslut om förköp

**Utredningens förslag:** Om det finns särskilda skäl får tremånadersfristen för slutligt beslut om förköp förlängas så att beslutet meddelas senast inom sex månader, räknat från dagen för beslutet om att utredning ska inledas av frågan om förköp.

De i direktivet föreslagna förköpsgrunderna, militärt och civilt försvar samt organiserad brottslighet är förhållandevis komplicerade i sig och kan ofta även kräva samverkan mellan flera myndigheter. Exempelvis penningtvätt, som skulle kunna ligga till grund för ett kommunalt förköp, är svårupptäckta brott som i regel kräver omfattande utredningsarbete av brottsbekämpande myndigheter. Mot bakgrund av detta kan det tänkas att utredningar gällande behovet av att utöva förköpsrätt i vissa fall kräver en längre utredningstid än den föreslagna tidsfristen om tre månader medger och det kan i dessa fall finnas behov av att förlänga utredningstiden.

En möjlighet till förlängning av tidsfrist för vidare utredning finns i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar, där tidsfristen för granskningsmyndighetens prövning kan förlängas till totalt sex månader om särskilda skäl finns. Av förarbetena till den nämnda lagen framgår att särskilda skäl t.ex. kan finnas om samverkan med andra myndigheter kräver mer tid än tre månader eller att antingen en investerare eller det företag som är föremål för utredning begär mer tid för att komma in med ytterligare utredning och att ett slutligt beslut dröjer av den anledningen. Det är granskningsmyndigheten som avgör om särskilda skäl finns.<sup>14</sup>

Skälen för en förlängd tidsfrist som anges i förarbetena till lagen om granskning av utländska direktinvesteringar bedöms även vara relevanta i fråga om förlängd tid för meddelande av beslutsmyndighetens och kommuners beslut om förköp. Som nämnts ovan framgår det redan av förvaltningslagen att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.<sup>15</sup> Varje enskilt förköpsärende ska alltså prövas så snabbt som möjligt. Beslutsmyndigheten och kommun ska därför, inom ramen för detta, ges rätt att själva avgöra om särskilda skäl för förlängning finns i det enskilda fallet.

---

<sup>14</sup> Prop. 2022/23:116, s. 101 och 195.

<sup>15</sup> 9 § första stycket förvaltningslagen.

## 18.5 Upphörande av rätten att återropa förköp

**Utredningens förslag:** Statlig och kommunal förköpsrätt upphör att gälla om beslut om närmare utredning av om förköpsrätt ska utövas inte har meddelats inom föreskriven tid.

Förköpsrätten ska även upphöra att gälla om beslut om närmare utredning har fattats inom föreskriven tid men beslut om förköp sedan inte har meddelats inom föreskriven, eller förlängd, tid.

Tillämpning av de föreslagna statliga och kommunala förköpslagarna förutsätter att det, i respektive lag, regleras när rätten att återropa förköp inte längre kan göras gällande. Detta bl.a. eftersom parterna och övriga aktörer som är inblandade i ett fastighetsförvärv ska kunna veta om och när ett förvärv kan fullföljas.

I den tidigare kommunala förköpslagen upphörde förköpsrätten att gälla om den inte utövades inom föreskriven tid. Det bör även vara fallet i de nya förköpslagarna. Statlig och kommunal förköpsrätt kan inte göras gällande om beslut om närmare utredning inte har fattats inom den föreskrivna tidsfristen om 25 arbetsdagar. Förköpsrätten ska även förfalla om beslut om närmare utredning har fattats inom föreskriven tid, men beslut om utövande av förköp av någon anledning inte har fattats inom den föreskrivna tidsfristen om tre månader.

I betänkandet föreslås att stat och kommun även ska ha möjlighet att, om särskilda skäl finns, besluta om förlängning av tidsfristen för beslut om förköp. Ett sådant beslut innebär att förköpsbeslut ska fattas senast inom sex månader, räknat från dagen då beslut om närmare utredning meddelades. I ett sådant fall ska förköpsrätt upphöra att gälla om beslut om förköp inte har meddelats inom den förlängda tidsfristen.

Utöver att tidsfrister kan löpa ut utan att beslut har meddelats inom fristen, kommer det även finnas situationer då stat eller kommun meddelar beslut inom fristen med innebörden att förköp inte ska utövas. Eftersom det i utredningen föreslås att dessa beslut inte ska vara överklagbara finns det inga skäl att invänta att tidsfristen löper ut för att förköpsrätten ska anses ha upphört att gälla i dessa fall. Förköpsrätten ska därmed upphöra att gälla i samband med att beslut har meddelats.

Följden av att statlig och kommunal förköpsrätt upphör att gälla är att det avtal som de ursprungliga parterna har kommit överens om fortsätter att gälla och kan fullföljs mellan dem.

Om anmälnings- och upplysningsplikt inte har fullgjorts kan det uppstå en situation där vare sig beslutsmyndigheten eller aktuell kommun har fått kännedom om att en överlåtelse av fastighet har ägt rum. Fråga uppstår då om det bör finnas en bortre gräns för när förköp ska kunna få återopas. Man skulle kunna tänka sig en preskription som inträder en viss tid efter att överlåtelsen har fullbordats. Utredningen har dock stannat vid att inte föreslå en sådan bestämmelse, med motiveringen till att avsaknaden av en preskriptionsbestämmelse stimulera till att parterna ser till att köpet anmäls.

## 18.6 Motiveringsskyldighet avseende beslut

Ett beslut om att utöva förköp omfattas av förvaltningslagens tillämpningsområde. Av förvaltningslagen framgår att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om detta inte är uppenbart obehövligt. Vidare framgår att motiveringen ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats vid beslutsfattandet och vilka omständigheter som varit avgörande för ställningstagandet. En beslutsmotivering får helt eller delvis utelämnas i vissa fall, t.ex. när ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart eller om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande.<sup>16</sup> Skäl för utelämnande av motivering skulle eventuellt kunna föreligga i förköpsärenden om t.ex. en känslig polisutredning gällande organiserad brottslighet pågår.

Den motiveringsskyldighet som finns gällande myndighetsbeslut syftar bl.a. till att säkerställa grundläggande rättssäkerhetskrav för enskilda och kontroll av rättstillämpningen samt motsvarar de minimi-krav som följer av EU-rätten. Samtidigt får kraven inte vara så högt ställda att myndigheter belastas i onödan. För att allmänhetens tilltro till myndighetsutövaras kompetens och objektivitet ska kunna upprätthållas krävs att det visas att beslut som fattas inte är grundade på godtycke, utan har en relevant rättslig grund och är väl underbyggda.

---

<sup>16</sup> 32 § förvaltningslagen.

För den som har rätt att klaga på beslutet är en upplysande motivering av betydelse eftersom beslutsskälens antingen kan övertyga parten om att beslutet är korrekt eller ge underlag för ett överklagande.<sup>17</sup> Motiveringsskyldigheten har alltså ett samband med överklagandinstitutet, men kravet på motivering gäller även beslut som inte kan överklagas.<sup>18</sup>

Ett förköpsbeslut bedöms kunna påverka överlåtarens och förvärvarens situation på ett inte obetydligt sätt. Ett beslut om att utöva förköpsrätt behöver därmed motiveras i enlighet med vad som framgår av förvaltningslagen. Beslut som innebär att förköpsrätten inte utövas behöver av förklarliga skäl inte motiveras på samma sätt eftersom ett sådant beslut inte innefattar ett ingripande moment.

När det gäller beslutsmotiveringars innehåll uttalas i förarbetena till förvaltningslagen att motiveringar inte ska innehålla onödiga uppgifter och opåkallade resonemang. Det påtalas vidare att det givetvis är en fördel om en motivering inte blir alltför omfattande och att innehållet i motiveringen därför måste tillåtas variera beroende på beslutets verkningar och vikt. Vidare understryks att omfånget i sig inte är ett lämpligt mått på kvalitet, men att en kort motivering som inte ger en rättvisande bild av vilka överväganden som lagts till grund för beslutet inte är förenlig med lagens syfte.<sup>19</sup> Det åligger alltså staten, genom beslutsmyndigheten, och kommunerna att i varje enskilt fall motivera beslut om förköp på ett lämpligt sätt. I detta ligger även att ta ställning till vilka underlag som kan ligga till grund för ett beslut om förköp.

De förvärvshandlingar som ligger till grund för den aktuella fastighetsöverlåtelsen utgör grundläggande underlag för bedömningar gällande utövandet av förköpsrätt, men även andra handlingar eller utredningar kan komplettera beslutsunderlagen.

---

<sup>17</sup> Prop. 2016/17:180, s. 187 f.

<sup>18</sup> Prop. 2016/17:180, s. 191.

<sup>19</sup> Prop. 2016/17:180, s. 193.

## 18.7 Möjlighet att få ta del av uppgifter eller handlingar av betydelse för utredningen

**Utredningens förslag:** Överlåtaren och förvärvaren ska på begäran tillhandahålla uppgifter eller handlingar som behövs för utredning av frågan om förköp. Beslutsmyndigheten eller förköpsberättigad kommun får förelägga överlåtaren eller förvärvaren att tillhandahålla uppgifter eller handlingar som behövs för utredning av frågan om förköp.

Staten, genom beslutsmyndigheten, och förköpsberättigad kommun är skyldiga att se till att ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver innan beslut fattas. Vilka underlag beslutsmyndigheten och aktuell kommun kommer att ha tillgång till i förköpsärenden har, som ovan nämnts, relevans för både utredningen och motiveringen av beslut i de enskilda ärendena.

I förköpsärenden kommer förvärvshandlingarna ha en grundläggande relevans för möjligheten att utreda och fatta ett förköpsbeslut eftersom det av dessa som regel innehåller flertalet villkor som har avtalats mellan överlåtaren och förvärvaren. I vissa fall kanske beslutsmyndigheten eller aktuell kommun inte kommer att ha tillgång till förvärvshandlingarna i dess helhet. Det kan också vara så att villkor av betydelse för fastighetsöverlåtelsen inte framgår av förvärvshandlingarna eller de uppgifter som staten eller den aktuella kommunen har tillgång till i det specifika fallet.

För att ge staten och kommunerna möjlighet att få tillgång till ett relevant beslutsunderlag föreslås att överlåtaren och förvärvaren på begäran ska tillhandahålla uppgifter eller handlingar som behövs för utredning av frågan om förköp. Det föreslås även att det ska finnas en möjlighet för staten och kommunerna att vid behov kunna förelägga överlåtaren eller förvärvaren att tillhandahålla uppgifter eller handlingar som behövs för utredning av frågan om förköp. Denna möjlighet ska finnas både inför ett initialt beslut om att utredning ska inledas av frågan om förköp och ett slutligt beslut i förköpsfrågan.

I förarbetena till den tidigare lagen bedömdes det vara ett alltför stort ingrepp att låta en säljares underlåtenhet att lämna upplysning om viss avtalsbestämmelse leda till att avtalsvillkoret utan vidare skulle bli utan verkan. Kommunen ålades därför en utredningsskyldighet



gällande vilka avtalsvillkor som gällde för fastighetsöverlåtelsen, men gavs samtidigt en möjlighet att kunna anmoda säljaren att upplysa om villkor som var relevanta för försäljningen och inte framgick av köpehandling. Hur långt denna utredningsskyldighet sträcktes skulle bedömas från fall till fall.<sup>20</sup>

Frågan om följden av att beslutsmyndigheten eller kommunen, trots föreläggande, inte erhåller uppgifter och handlingar av betydelse som gäller för fastighetsöverlåtelsen behandlas i kapitlet Följder vid överträdelser.

## 18.8 Underrättelse om förköpsbeslut

En del i handläggningen av ett förköpsärende är att berörda parter underrättas om beslut som meddelas. Av förköpskungörelsen (1976:873) framgick att en underrättelse om beslut i ett förköpsärende enligt den tidigare kommunala förköpslagen skulle innehålla information om möjligheter till bestridande av förköpsrätten samt att kommunen skulle anmäla sitt beslut till inskrivningsmyndigheten och då även ge in bevis gällande underrättelsen i form av styrkta avskrifter av köpehandling och beslutet. I de fall förvärvstillstånd hade sökts skulle kommunen underrätta handläggande myndighet om förköpsbeslutet.

Av förvaltningslagen följer att en myndighet som meddelar beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet om det inte är uppenbart obehövt.<sup>21</sup> Det finns inte skäl att särskilt reglera underrättelser av beslut i förköpsärenden.

Det finns inte någon definition av vem som utgör part i ett ärende enligt förvaltningslagen. I förarbetena anges dock att en part kan vara sökande, klagande eller annan part. Med annan part menas t.ex. en part som får en förklarande ställning.<sup>22</sup> I ett förköpsärende bör överlåtare och ursprunglig förvärvare ses som parter i ärendet och därmed underrättas om beslut i enlighet med förvaltningslagen.

---

<sup>20</sup> Prop. 1967:90, s. 131 ff.

<sup>21</sup> 33 § förvaltningslagen. Jfr även förordning (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut m.m.

<sup>22</sup> Prop. 2016/17:180, s. 79 f. och 295.

# 19 Innebörden av ett förköp

## 19.1 Inledning

I situationer där statlig eller kommunal förköpsrätt utövas är det av vikt att dess innebörd är tydlig. När det gäller förköpet som sådant är det därmed exempelvis relevant att veta när ett förköp ska anses vara fullbordat, vad följderna av ett förköp är och vilken ersättning kan utgå. Dessa frågor behandlas i förevarande kapitel. Vidare berörs frågor om jämkning och när förköpsrätten inte längre kan göras gällande.

## 19.2 Utövande av statlig och kommunal förköpsrätt

### 19.2.1 Fullbordande av ett förköp

**Utredningens förslag:** Ett förköp är fullbordat när beslut om att utöva förköpsrätt har vunnit laga kraft.

Om förvärvet kräver lagfart enligt 20 kap. jordabalken ska beslutsmyndigheten eller kommunen till inskrivningsmyndigheten anmäla att beslut om utövande av förköpsrätt har vunnit laga kraft.

I de fall där stat eller kommun beslutar att förköpsrätt ska utövas avseende en fastighetsöverlåtelse är det av vikt att veta när förköpet ska anses vara fullbordat. Anledningen till det är att tidpunkten för förköpets fullbordande är av betydelse för när den rättsliga rådigheten över fastigheten övergår och för rättsförhållandet mellan överlåtaren, stat eller kommun som utövar förköpsrätt, förvärvaren och ibland även tredje man.

I likhet med förfarandet enligt den tidigare gällande förköpslagen gör utredningen bedömningen att det är lämpligt att förköpet blir fullbordat när beslutsmyndighetens eller kommunens förköpsbeslut har

vunnit laga kraft eftersom beslutet då inte längre kan bli föremål för överklagande. Det ska dock inte krävas att förköpsbeslutet har vunnit laga kraft inom den i förköpslagen angivna tidsfristen för beslutsfattandet för att förköpet ska anses vara giltigt och fullbordat.<sup>1</sup>

Om lagfart enligt 20 kap. jordabalken krävs för förvärvet ska beslutsmyndigheten eller aktuell kommun anmäla till inskrivningsmyndigheten att beslut om utövande av förköpsrätt har vunnit laga kraft.

I detta sammanhang bör det poängteras att även om ett förköp har fullbordats är statens eller kommunens äganderätt inte nödvändigtvis definitiv eftersom tvister rörande äganderätten till egendomen kan uppstå oavsett att ett förköp har fullgjorts. Äganderättstvister prövas i allmän domstol. Förutsättningarna för det beskrivs närmare nedan i avsnitt 19.8.1.

## 19.2.2 Följden av ett fullbordat förköp

**Utredningens förslag:** Följden av ett fullbordat förköp är att stat eller kommun träder in som part i det överlåtelseavtal som ingicks mellan överlåtaren och den ursprungliga förvärvaren och på de villkor som avtalats mellan dessa parter.

Handlingar av betydelse för ägande av egendomen ska överlämnas till staten eller den kommun som utövat förköp.

Följden av ett fullbordat förköp är att stat eller kommun träder in i avtalet i den ursprungliga förvärvarens ställe. Förköpet omfattar som huvudregel hela förvärvet som de ursprungliga parterna har kommit överens om. Vad som avtalats mellan de ursprungliga parterna har därför stor relevans vid beslutsfattande om förköpsrätten ska utövas eller inte. Det är därför av stor vikt att förutsättningarna för köpet och avtalets innebörd utredas noggrant inför ett förköpsbeslut så att stat eller kommun har vetskap om vilka rättigheter, förpliktelser och eventuella risker som kan kopplas samman med fastighetsöverlåtelsen.

När det gäller överlåtarens ställning i samband med ett förköp kan inledningsvis konstateras att en överlåtarens primära skyldigheter vid ett fastighetsköp generellt sett är att avträda fastigheten i tid, medverka till att förvärvaren får lagfart och att avlämna fastigheten i det skick

<sup>1</sup> Prop. 1967:90 s. 135 ff.

som avtalats.<sup>2</sup> Överlåtarens ställning i det här avseendet påverkas formellt sett inte av ett förköp, oavsett om det rör sig om statlig eller kommunal förköpsrätt och vare sig det är fråga om överlåtelse enligt jordabalken, fastighetsbildningsåtgärd enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller genom indirekta fastighetsförvärv, eftersom överlåtelsen genomförs enligt de villkor som har avtalats mellan de ursprungliga parterna. Även om avtalsvillkor i vissa fall kan bli föremål för jämkning, vilket beskrivs närmare nedan, blir den enda skillnaden för överlåtaren i huvudsak att han eller hon inte längre ska fullgöra sina förpliktelser gentemot den ursprungliga förvärvaren utan i stället i förhållande till staten eller kommunen som utövar sin förköpsrätt. Vad gäller de rättigheter som överlåtaren har enligt avtalet är de fortsatt desamma, men de ska nu alltså fullgöras av stat eller kommun. Här kan också noteras att eftersom stat eller kommun går in i den ursprungliga förvärvarens ställe i avtalet baseras också rätten till egendomen och den rättsliga rådighet som stat eller kommun får genom utövandet av förköpsrätten på den rätt som den ursprungliga förvärvaren skulle ha haft enligt avtalats mellan denna och överlåtaren.

När det gäller den ursprungliga förvärvarens ställning beskrevs den i förarbetena till den tidigare gällande kommunala förköpslagen som en villkorad äganderätt fram till dess förköpsfrågan hade avgjorts eftersom de rättigheter och förpliktelser förvärvaren haft enligt avtalet upphörde i samband med ett fullbordat förköp. Rent konkret innebar det att de rättshandlingar som den ursprunglige förvärvaren har vidtagit, exempelvis vidareöverlåtelse, in-teckning eller upplåtelse av rättighet i fastigheten, inte kunde bli gällande gentemot kommunen samt att eventuellt jordförvärvstillstånd inte kunde beviljas och att lagfart inte heller kunde beviljas innan förköpsfrågan avgjorts.<sup>3</sup> Denna beskrivning överensstämmer också med vad som föreslås gälla för de nya förköpslagarna.

Har den ursprungliga förvärvaren helt eller delvis fullgjort förpliktelser enligt avtalat bör stat eller kommun kunna tillgodoräkna sig dessa även om ersättning då i vissa fall kan behöva utgå, vilket beskrivs närmare nedan.

Har den ursprungliga förvärvaren mottagit handlingar av betydelse för ägandet av aktuella egendomen ska dessa överlämnas till staten eller den kommun som utövar förköpsrätt.

---

<sup>2</sup> Grauers, Fastighetsköp, tjugoundra upplagan, s. 74.

<sup>3</sup> Prop. 1967:90, s. 85 f. och 148 f.

### 19.2.3 Tidpunkt för övergång av egendomen

**Utredningens förslag:** Vid ett fullbordat förköp ska egendomen anses ha övergått från överlåtaren till stat eller kommun vid tidpunkten då övergången enligt den ursprungliga överlåtelsen skulle ha övergått.

Fastställande av tidpunkten för när egendomen ska övergå till staten eller kommunen är, i likhet med fastställande av tidpunkten för förköpets fullbordande, av betydelse för rättsförhållandena mellan överlåtaren, stat eller kommun som utövar förköpsrätt, den ursprungliga förvärvaren och ibland även tredje man.

Tidpunkten för egendomens övergång skulle exempelvis kunna utgå från tidpunkten då övergången enligt den ursprungliga överlåtelsen skulle ha övergått, när stat eller kommun meddelade beslutet om utövande av förköpsrätten eller när statens eller en kommuns beslut om utövande av förköpsrätten har vunnit laga kraft.

Enligt den tidigare förköpslagen gällde det första alternativet, alltså att egendomen, efter fullbordande av förköpet, övergick vid den tidpunkten då egendomen enligt den ursprungliga överlåtelsen skulle ha övergått. Med hänsyn till att ett fullbordat förköp föreslås innebära att stat eller kommun träder in i den ursprungliga förvärvarens ställ i överlåtelseavtalet och på de villkor som avtalats mellan överlåtaren och den ursprungliga förvärvaren är det rimligt att tidpunkten för egendomens övergång ska grundas på det avtal som de ursprungliga parterna ingått. Tidpunkten för egendomens övergång ska vara densamma oavsett vilken typ av fastighetsöverlåtelse som den statliga eller kommunala förköpsrätten har utövats i samband med. Att utgå från en senare tidpunkt, t.ex. när statens eller en kommuns beslut om utövande av förköpsrätten har vunnit laga kraft, skulle kunna innebära gränsdragningsproblematik gällande de rättigheter och skyldigheter som kopplas samman med egendomsövergången. Det skulle i sin tur innebära att konsekvenserna av förköpet blir mer ingripande för överlåtaren, och eventuellt även för tredje man, jämfört med vad som blir fallet med den nu föreslagna tidpunkten.

### 19.2.4 Avtalsvillkor som varken var kända eller borde varit kända för stat eller kommun vid förköpet

**Utredningens förslag:** Avtalsvillkor som stat eller kommun varken hade kännedom om eller borde haft kännedom om vid utövandet av förköpet kan endast göras gällande om särskilda skäl föreligger.

Den förköpsrätt som föreslås i betänkandet omfattar överlåtelse enligt 4 kap. 1 § jordabalken, vissa fastighetsbildningsåtgärder enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), vissa indirekta fastighetsförvärv och exekutiv försäljning av fast egendom enligt utsökningsbalken. Dessa transaktioner kan se ut på en mängd olika sätt och vissa kan vara både omfattande och komplicerade. Det är inte möjligt att, inom ramen för denna utredning, förutse alla tänkbara scenarier och avtalsvillkor som kan förekomma i en fastighetstransaktion som blir föremål för förköpsrätt. Men eftersom utövandet av förköpsrätten innebär att stat eller kommun träder in i den ursprungliga förvärvarens ställe och förvärvar egendom utifrån de villkor som avtalats mellan de ursprungliga avtalsparterna är det av stor vikt att stat och kommun, inom ramen för utredningen av ett förköpsärende, får kännedom om alla avtalsvillkor så att konsekvenserna av beslutet om att utöva förköpsrätten är kända vid tidpunkten för beslutsfattandet.<sup>4</sup>

Trots att förköpet föregås av en utredning och att det även föreslås att stat och kommun ska ha möjlighet att anmoda parterna att komplettera en ofullständig ansökan kan situationer uppstå där stat eller kommun inte har fått kännedom om alla relevanta avtalsvillkor vid tidpunkten för förköpsbeslutet.

Enligt den tidigare gällande förköpslagen kunde avtalsvillkor som stat eller kommun, trots utredning, varken hade kännedom om eller borde haft kännedom om endast göras gällande om särskilda skäl förelåg. Utredningen föreslår att motsvarande ordning ska gälla också i de nya lagarna. En sådan ordning bör stimulera till att alla för transaktionen relevanta villkor lämnas till stat eller kommun och att någon information inte utelämnas. Med hänvisning till anmälningskyldigheten bygger på att all relevant information rörande överlåtelsen lämnas, och utredande myndighet har möjlighet att anmoda parterna att

---

<sup>4</sup> Jfr 23 § förvaltningslagen.

inkomma med ytterligare information rörande köpet kan det uppfattas som rimligt att överlåtare och ursprunglig förvärvare får ta konsekvenserna av att alla avtalsvillkor inte har blivit kända för myndigheten. De ömmande fallen, alltså när det kan framstå som ursäktligt att något eller några villkor har utelämnats, kan fångas upp av ett undantag för särskilda skäl. Exempel på särskilda skäl skulle kunna vara om det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet varit ursäktligt att alla avtalsvillkor inte lämnades till stat eller kommun.

## 19.3 Ersättning till följd av utövande av förköpsrätt

### 19.3.1 Överlåtarens möjlighet att få ersättning

Förslaget att införa en statlig och kommunal förköpsrätt ger som framgått möjlighet att, i särskilt motiverade situationer, träda in i den ursprungliga förvärvarens ställe i samband med en överlåtelse av fast egendom enligt 4 kap. jordabalken eller fastighetsbildningslagen eller genom indirekta fastighetsförvärv. Eftersom utövandet av förköpsrätt, i viss mån, innebär ett ingrepp i avtalsfriheten, finns det skäl att ta ställning till frågan om den som överlåter en fastighet, som sedan blir föremål för förköp, bör få någon form av ekonomisk kompensation för att förköpsrätten utövas.

Vid tvångsvis markåtkomst i form av expropriation enligt expropriationslagen (1972:719) eller annan motsvarande tvångsåtgärd utgår i regel en schablonersättning till fastighetsägaren som kompensation för det ingrepp som den tvångsvisa åtgärden innebär. Den nu gällande expropriationsersättningen uppgår till 125 procent av marknadsvärdet.<sup>5</sup> Marknadsvärdet är alltså centralt när ersättningen bestäms, men expropriationslagen innehåller inte någon definition av begreppet marknadsvärde. I förarbetena till expropriationslagen anges att syftet med värderingen är att bestämma det pris som en fastighet skulle betinga om den bjöds ut till försäljning på den allmänna marknaden.<sup>6</sup> Det poängteras vidare att syftet med att ersättningen har ett påslag om 25 procent är att stärka äganderätten och att hänsyn då också tas till att fastighetsägaren ofrivilligt blir av med sin fastighet.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> 4 kap. 1 § expropriationslagen.

<sup>6</sup> Prop. 1971:122, s. 172.

<sup>7</sup> Prop. 2009/10:162, s. 68.

Även om det kan sägas finnas ett visst inslag av tvång i ett förköpsförfarande med hänsyn till att överlåtaren tvingas avstå från att överlåta sin fastighet till den motpart vederbörande själv har valt ut och i stället får acceptera staten eller en kommun som avtalsmotpart, liknar dock förköpssituationen till stor del ett frivilligt fastighetsförvärv. Dels eftersom fastighetsägaren har fattat ett frivilligt beslut och därmed haft för avsikt att sälja sin fastighet, dels därför att stat eller kommun träder in i avtalet på de villkor som överlåtaren själv har förhandlat fram och accepterat som avtalsinnehåll i förhållande till den ursprungliga förvärvaren. En följd av att stat eller kommun träder in på samma villkor som ursprunglig överlåtare är även att köpeskillingen blir densamma som enligt det ursprungliga förvärvet. Köpeskillingen motsvarar marknadspriset om fastigheten de facto har lagts ut till försäljning på den öppna marknaden eller kan som regel ändå anses vara jämförbart med ett marknadspris i de fall fastigheten inte har lagts ut på marknaden men parterna har förhandlat om ett pris för överlåtelsen. Det sagda gäller oavsett om förvärvet sker genom överlåtelse enligt 4 kap. jordabalken, fastighetsbildningsåtgärd enligt fastighetsbildningslagen eller genom indirekt fastighetsförvärv. Med hänvisning till det just sagda utgör förköpet inte samma sorts ingrepp som ett tvångsförvärv. Det talar för att det inte finns något egentligt behov av att överlåtaren ska erhålla en kompensationsersättning när stat eller kommun utövar sin förköpsrätt.

Det bör även noteras att även om förköp skulle sägas innebära att äganderätten inskränks genom att överlåtaren inte själv kan bestämma vem han eller hon överlåter fastigheten till kan det konstateras att de grunder som aktualiserar både statlig och kommunal förköpsrätt utgörs av sådana allmänna intressen som innebär att äganderätten får inskränkas, jämför här egendomsskyddet i 2 kap 15 § regeringsformen och Europakonventionen artikel 1 första stycket i första tilläggsprotokollet.

Slutligen ska tilläggas att rätt till ersättning för säljaren enbart p.g.a. utövande av förköpsrätt inte heller fanns vid tillämpningen av den tidigare gällande förköpslagen.

Mot bakgrund av vad som har anförts ovan bedöms att någon ersättning, utöver avtalad köpeskillning, därmed inte ska utgå till överlåtaren i samband med utövandet av förköpsrätt.



### 19.3.2 Förvärvarens rätt till ersättning

**Utredningens förslag:** Den ursprungliga förvärvaren har rätt till ersättning för nödvändiga utlägg som är direkt kopplade till förvärvet av den förköpta egendomen och som blivit onödiga p.g.a. att förköp utövats. Sådan ersättning betalas av staten eller den kommun som utövar förköpsrätt.

Vid fastighetsöverlåtelse förekommer att en part, som är intresserad av att förvärva en viss fastighet, lägger ner både tid och pengar på den tänkta överlåtelsen. Sådana utlägg blir naturligtvis onödiga om köpet av någon anledning sedan inte genomförs. Eftersom det generellt sett inte finns någon garanti för att en fastighetsöverlåtelse genomförs har en spekulant som av någon anledning har gått miste om ett förvärv i regel inte heller rätt till ersättning för kostnader som är hänförliga till det tänkta förvärvet. Det talar för att en ursprunglig förvärvare inte ska ha rätt till ersättning för kostnader som uppstått innan förvärvet. Har den ursprungliga förvärvaren däremot haft nödvändiga utlägg som är direkt kopplade till att ett köpeavtal rörande fastigheten faktiskt har ingåtts, t.ex. ränta på lån till kontantinsats, bedömer utredningen att förvärvaren ska kunna ersättas för dessa kostnader av stat eller den kommun som utövat förköpsrätt avseende fastigheten. En förutsättning för att ersättning ska utgå är i att utläggen har blivit onödiga.

Jämförelsevis kan noteras att enligt den tidigare förköpslagen hade inte den ursprungliga förvärvaren rätt till någon ersättning för att en fastighet blev föremål för förköp, men det fanns en möjlighet att få ersättning från kommunen om förvärvaren hade haft nödvändiga utlägg.

I sammanhanget bör det påpekas att förvärvaren så långt som möjligt ska undvika att dra på sig kostnader för egendomen innan förköpsfrågan har avgjorts.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Prop. 1967:90, s. 151.

### 19.3.3 Stat och kommuns rätt till ersättning

**Utredningens förslag:** Om den ursprungliga förvärvaren har orsakat skada på den fasta egendomen eller annars föranlett att egendomen har minskat i värde har staten eller kommunen rätt till ersättning för detta om det med hänsyn till omständigheterna kan anses skäligt.

Eftersom förköpet föregås av att det har ingåtts ett överlåtelseavtal mellan överlåtaren och förvärvaren kan det hända att förvärvaren har förfogat över fastigheten på något sätt som inneburit att den förlorat i värde. I förarbetena till den tidigare gällande kommunala förköpslagen uttalades att den ursprungliga köparen ibland kunde bli ersättningsansvarig i förhållande till kommunen om köparen hade förbrukat eller tillgodogjort sig något från fastigheten som inte kunde hänföras till normal avkastning utan innebar att fastighetsvärdet minskades. Som exempel på det angavs omfattande skogsavverkning. Den ursprunglige förvärvaren kunde även bli ersättningsskyldig om fastigheten var i sämre skick när kommunen övertog den jämfört med hur skicket var när förvärvaren fick tillträde till fastigheten.<sup>9</sup> Även i det sistnämnda fallet krävdes att det var fråga om en värdeminskning.

I och med att det nu föreslås att ett förköpsbeslut ska kunna fattas i ett tidigt skede jämfört med förfarandet vid den tidigare gällande förköpslagen kommer liknande situationer sannolikt inte uppstå särskilt ofta. Den ursprungliga förvärvaren kommer helt enkelt oftast inte ha hunnit få tillträde till fastigheten innan beslut om utövande av förköpsrätt har fattats. Eftersom det inte kan uteslutas att det, trots den tidigare förvärvstidpunkten, uppstår situationer där den ursprungliga förvärvarens agerande leder till värdeminskning föreslås att staten eller kommunen ska ha rätt till ersättning om förvärvaren har orsakat skada på egendomen eller annars föranlett att egendomen har minskat i värde. En förutsättning är dock att det med hänsyn till omständigheterna kan anses skäligt att sådan ersättning utgår.

---

<sup>9</sup> Prop. 1967:90, s. 152.

## 19.4 Jämkning av avtalsvillkor

**Utredningens förslag:** Avtalsvillkor får jämkas om det är skäligt med hänsyn till åtagandets art.

Som framgått ovan föreslås ett förköp innebära att stat eller kommun träder in i överlåtelseavtalet i den ursprungliga förvärvarens ställe och därmed övertar alla rättigheter och förpliktelser som följer av avtalet. Beroende på vilka åtaganden som följer med avtalet kan det uppstå situationer där stat eller kommun inte kan fullgöra alla villkor, eller i vart fall endast med stor svårighet. Det kan exempelvis vara fråga om avtalsvillkor som har stark koppling till den ursprungliga förvärvaren eller att viss del av köpeskillingen utgör en naturaprestation som inte är möjlig för stat eller kommun att fullgör. När det föreligger ett behov av att genomföra ett förköp bör inte den sortens villkor få hindra att ett förköp genomdrivs. En jämningsmöjlighet kan också motverka kringgåenden i form av att parterna utformar avtal på ett sätt som annars gör det omöjligt för stat eller kommun att utöva förköp. Jämkningsmöjligheter fanns i den tidigare kommunala förköpslagen.

Enligt utredningens mening bör det införas en möjlighet till jämkning av avtalsvillkor i de nya förköpslagarna. Jämkning bör kunna påkallas av både säljaren och beslutsmyndighet alternativt kommun. Med hänsyn till att ursprunglig förvärvare träder ur köpet och att prestationer som eventuellt har fullgjorts kommer att återgå, finns inte skäl att ge ursprunglig förvärvare rätt att påkalla jämkning. Jämkning bör kunna ske om det är skäligt med hänsyn till åtagandets art. Följdenligt krävs en bedömning i varje enskilt fall angående om en jämkning ska få göras. Följden av en jämkning kan antingen bli att aktuellt avtalsvillkor inte är gällande gentemot stat eller kommunen eller att villkoret ges ett innehåll som stat eller kommun kan uppfylla. Och motsatsvis att ett villkor inte är gällande mot säljaren. Om jämkning tillämpas ska ersättning, som motsvarar den ekonomiska förändringen av parternas prestationer, erläggas av den part till vars fördel jämkningen sker.

Utredningen föreslår att en begäran om jämkning ska prövas i allmän domstol. Förutsättningarna för det beskrivs närmare nedan i avsnitt 19.7.

I sammanhanget förtjänar framhållas att om det vid utredning av ett förköpsärende noteras att det finns avtalsvillkor som inte kan fullgöras och inte heller är lämpliga att bli föremål för jämkning, det bör övervägas om det finns andra verktyg än förköp som är mer lämpliga att tillämpa för att få tillgång till fastigheten.

## 19.5 Undantagande av lös egendom

**Utredningens förslag:** Lös egendom som ingår i förvärvet får undantas från förköpet på yrkande av överlåtaren, förvärvaren, beslutsmyndigheten eller kommunen, om egendomen utan olägenhet kan skiljas från den fasta egendomen och undantagandet inte motverkar syftet med lagen.

En fastighetsöverlåtelse kan innefatta annan egendom än själva fastigheten. I och med att ett förköp innebär att stat eller kommun träder in i avtalet som helhet innebär det att stat eller kommun även kommer att förvärva lös egendom när det ingår i köpet. Lös egendom kan till exempel ha en koppling till verksamhet som bedrivs på fastigheten och därmed också vara en del av syftet med överlåtelsen, men egendomen kan även vara direkt kopplad till den ursprungliga förvärvaren. Under sådana förhållanden kan det finnas behov av att egendomen undantas från förköpet.

Enligt den tidigare gällande kommunala förköpslagen hade den ursprungliga förvärvaren rätt att undanta lös egendom från förköpet under förutsättning att vederbörande väckte talan om det inom tre månader från förköpets fullbordande. Även kommunen hade rätt att begära att egendom skulle undantas och skulle då väcka talan om det inom samma tidsperiod.

Undantagande av egendom kunde medges om det inte innebär en olägenhet att den separerades från förvärvet och det inte heller medföra negativa ekonomiska konsekvenser. Prövningen syftade till att klargöra om undantagandet av egendom riskerade innebära att den ursprungliga förvärvaren påtvingades lös egendom som sjönk drastiskt i värde eller inte kunde användas när den förlorade kopplingen till den överlåtna fastigheten. Ett exempel på när det kunde vara olämpligt att undanta lös egendom var om egendomen ingick i verksamhet som be-

drevs på fastigheten och verksamheten inte var möjligt att flytta till en annan fastighet.

Även vid tillämpning av de nu föreslagna förköpslagarna skulle det kunna uppstå situationer där det finns skäl att undanta egendom från förvärvet. Det bör därför på samma sätt som enligt den gamla lagen finnas en möjlighet till undantagande av lös egendom även i dessa förköpslagar. Möjligheten att yrka på att egendom ska undantas bör tillkomma både staten, genom beslutsmyndigheten, och kommunen samt den ursprungliga förvärvaren. Utredningen bedömer att det finns skäl att även låta överlåtaren begära att egendom ska undantas. Överlåtarens bevekelsegrunder för att låta lös egendom ingå i förvärvet med den ursprungliga förvärvaren kan många gånger vara att den överlåts tillsammans med fastigheten. Utan ett sådant samband hade egendomen kanske inte sålts. När den ursprungliga förvärvaren förlorar fastigheten kan det därför ofta ligga närmare till hands att eventuell lös egendom som ingick i köpet och som stat eller kommun inte vill ha, återgår till överlåtaren. Överlåtaren föreslås därmed också ha möjlighet att väcka talan om undantagande av lös egendom för egen del. Överlåtaren och stat eller kommun bör ha lika rätt att göra anspråk på undantagande av egendom. Stat eller kommuns anspråk bör inte erkännas om ett undantagande innebär att egendomen blir meningslös om den inte används på fastigheten eller om den förlorar i värde. Överlåtarens anspråk bör inte medges om ett undantagande av egendomen innebär att syftet med förköpet förfelas. Den ursprungliga förvärvarens anspråk bör endast erkännas om inte överlåtaren eller stat och kommun inte gör anspråk på egendomen.

Mer om frågan om att väcka talan om jämkning och undantagande av lös egendom framgår nedan. Vid tillämpning av den tidigare förköpslagen skulle säljaren underrättas om rättegången och hade då rätt att föra talan gällande sin rätt.

## 19.6 Värdering vid jämkning och undantagande av lös egendom

**Utredningens förslag:** Ersättning ska utgå om jämkning tillämpas. Vid undantagande av lös egendom ska överlåtaren antingen behålla egendomen eller förvärvaren betala så mycket av köpeskillingen som motsvarar den egendom som undantagits.

Vid jämkning av överlåtelseavtalet ska ersättning utgå till ett belopp motsvarande den förlust som jämkningen inneburit. Detsamma gäller om lös egendom undantas. Det aktualiserar i sin tur frågor om hur värdering ska ske.

De överlåtelser som föreslås kunna bli föremål för beslut om utövande av förköpsrätt kan se ut på olika sätt och i vissa fall kan det finnas svårigheter att värdera en överlåtelse eller del av denna i samband med jämkning. Det kan till exempel antas bli fallet vid överlåtelser som sker i flera steg eller som helt eller delvis sker genom byte eller gåva. Samma sak gäller när det är fråga om underprisöverlåtelser.<sup>10</sup>

I fråga om värdering av en fastighet kan följande noteringar göras. Som nämnts ovan i detta kapitel utgår i regel en ersättning om 125 procent av fastighetens marknadsvärde till fastighetsägaren när expropriation, och även vissa andra tvångsåtgärder, tillämpas för markåtkomst.<sup>11</sup> Någon definition av marknadsvärde finns inte i expropriationslagen. Det finns inte heller någon reglering gällande värderingsmetoder, men i förarbetena till lagen anges t.ex. att värderingar kan baseras på ortspris, avkastning och produktionskostnad.<sup>12</sup> Utöver en uppskattning av vad en fastighet sannolikt hade betingat om den hade lagts ut till försäljning på den öppna marknaden kan prisstatistik och prisjämförelser användas. I förarbetena anges vidare att värderingsmodellerna ska innebära att t.ex. en kommun inte ska behöva betala för den värdeökning som kommunen själv åstadkommit genom intresset av den specifika fastigheten. Hänsyn ska inte heller tas till att fastigheten kan vara svår att sälja på den allmänna marknaden p.g.a. att expropriation tillämpas.<sup>13</sup> Det bör också noteras att syftet med påslaget om 25 procent på marknadsvärdet är att stärka äganderätten eftersom fastighetsägaren ofrivilligt blir av med sin fastighet.<sup>14</sup>

En värderingsmodell som tillämpas i samband med jämkning av avtalsvillkor eller undantagande av egendom vid utövande av förköpsrätt ska vara så lätt som möjligt att tillämpa. Den ska även vara förutsebar. Att i lag ange en värderingsmodell bedöms inte vara lämpligt. Det

---

<sup>10</sup> Det bör noteras att reglering gällande statsstöd kan aktualiseras i samband med underprisöverlåtelser.

<sup>11</sup> 4 kap. 1 § expropriationslagen.

<sup>12</sup> Ortspriismetoden baseras på en prisanalys där värderingen baseras på liknande objekt som tidigare sålts i området medan avkastningsmetoden innebär att framtida intäkter och kostnader diskonteras till ett nuvärde med en kalkylränta. Produktionskostnadsmetoden baseras på en beräkning av kostnaden för att uppföra en motsvarande byggnad eller anläggning.

<sup>13</sup> Prop. 1971:122, s. 171 ff.

<sup>14</sup> Prop. 2009/10:162, s. 68.

beror bland annat på att det kan föreligga skillnader mellan olika delar av landet samt avseende olika typer av fastigheter och överlåtelser. De värderingsmodeller som redan tillämpas vid bestämmande av ett marknadsvärde i samband med utövande av en tvångsåtgärd kan antas vara lämpliga även vid värdering av fastigheter som, helt eller delvis, blir föremål för jämkning vid utövande av förköpsrätt. Samtidigt finns det inte något som hindrar att annan värderingsmodell tillämpas, så länge den är rimlig i bemärkelsen att den i tillräcklig mån speglar det ekonomiska värdet av förändringen av avtalet. Även när det gäller värdering av annan egendom än fast egendom ska vald värderingsmodell vara rimlig. Det bör i detta sammanhang påpekas att parterna själva givetvis har möjlighet att själva komma överens gällande värdering av egendom som blir föremål för jämkning.

Vid undantagande av lös egendom ska överlåtaren antingen behålla egendomen eller förvärvaren betala så mycket av köpeskillingen som motsvarar den egendom som undantagits.

## 19.7 Tidsfrist för att väcka talan om jämkning och undantagande av lös egendom

**Utredningens förslag:** Talan om jämkning och undantagande av lös egendom ska väckas inom en månad från förköpets fullbordande. Om talan inte väcks inom denna tid förfaller rätten till jämkning och undantagande av lös egendom.

I utredningens uppdrag ingår att så långt det är möjligt föreslå lösningar som minimerar kostnader och olägenheter för enskilda och inte heller påverkar fastighetsmarknaden negativt. Ett led i det är att ange en så kort tidsfrist som möjligt inom vilken talan om jämkning och undantagande av lös egendom ska väckas.

Möjligheter till jämkning och undantagande av lös egendom fanns, som ovan nämnts, även i den tidigare gällande kommunala förköpslagen. Rätten till jämkning förlorades då om inte kommunen, inom tre månader från det att förköpet fullbordats, väckte talan om jämkning i allmän domstol. I situationer där kommunen vid utövandet av förköp inte hade kännedom om ett avtalsvillkor, som sedan skulle komma bli föremål för jämkning, räknades tidpunkten från när kommunen hade fått kännedom om aktuellt villkor. Rätten till undantagande av lös

egendom förlorades om talan om detta inte väcktes av köparen eller kommunen inom tre månader från förköpets fullbordande.

Enligt utredningens bedömning bör tidpunkten för möjligheten att väcka talan om jämkning och undantagande av lös egendom ligga i nära anknytning till förköpets fullbordande. Det skulle kunna argumenteras för att stat och kommun bör utreda om aktuella avtalsvillkor kan uppfyllas eller inte, i samband med utredningen av förköpsärendet. Det bör då även ha bedömts om talan om jämkning eller undantagande av lös egendom kommer att behöva väckas. Detta talar för att fristen kan vara förhållandevis kort. Men eftersom utformningen av regelverket även bör ge utrymme för frivilliga överenskommelse mellan parterna, bl.a. med hänsyn till att tidskrävande och kostsamma domstolsprocesser då kan undvikas, finns det skäl att ge ytterligare tid för förhandling i syfte att möjliggöra för parterna att nå en överenskommelse.

Men vidare, eftersom utredningen föreslår att även överlåtaren och den ursprungliga förvärvaren ska kunna väcka talan om undantagande av lös egendom bör en tidsfrist anpassas till att också de ska kunna ta tillvara sin rätt. Det talar mot att tidsfristen ska kopplas samman med beslutet om utövande av förköpsrätt. Visserligen har både överlåtaren och förvärvaren genom beslutet om att utredning ska inledas, fått vetskap om att ett förköp kan komma att ske och därigenom även fått tillfälle att överväga om undantagande av lös egendom är aktuellt. Överlåtaren och förvärvaren har dock inte vetskap om när slutligt beslut i förköpsfrågan rent faktiskt kommer att fattas, även om den yttersta gränsen för när ett sådant beslut ska framgå av lag. Att ha olika tidsfrister för överlåtaren, den ursprungliga förvärvaren och stat eller kommun är dock inte lämpligt.

Med hänsyn till vad som anförts ovan bedömer utredningen att en något längre tidsfrist krävs än att talan ska väckas redan i samband med beslut om utövande av förköpsrätt. En tidsfrist om tre månader, i likhet med regleringen i den tidigare förköpslagen, bedöms dock vara alltför lång. Med hänsyn till att möjlighet till frivillig överenskommelse ska ges, samtidigt som förköpsförfarandet som helhet inte heller ska vara alltför tidskrävande, föreslås att talan om undantagande av lös egendom ska väckas inom en månad från förköpets fullbordande. Det bör även poängteras att det inte finns något som hindrar att förhandlingar mellan parterna gällande frågor om jämkning eller undantagande



av egendom kan inledas redan inom ramen för utredningen av förköpsärendet om det bedöms vara lämpligt.

Följden av att talan inte väcks inom föreslagen tid bör, i likhet med vad som gällde vid tillämpning av den tidigare gällande förköpslagen, få till följd att rätten till jämkning och undantagande av lös egendom förloras.

## 19.8 Mål i allmän domstol med anknytning till förköpsbeslut

### 19.8.1 Civilrättsliga tvister

**Utredningens förslag:** Civilrättsliga och äganderättsliga tvister rörande den fastighet som varit föremål för förköp, samt jämkning av köpeavtalet i samband med utövande av statlig eller kommunal förköpsrätt, ska prövas i den ordning som gäller för sådana tvister vid frivilliga fastighetsöverlåtelse.

I samband med utövandet av ett statligt eller kommunalt förköp kan tvister om äganderätt eller andra civilrättsliga tvister uppstå. Vid en frivillig överlåtelse av fast egendom prövas civilrättslig tvister i allmän domstol med tingsrätt som första instans. Exempel på en sådan tvist är invändning från en enskild eller en juridisk person om bättre rätt till fastigheten, men det kan även vara fråga om olika ersättningsfrågor med koppling till det avtal som ligger till grund för fastighetsöverlåtelsen.

Eftersom rätten till förköpt egendom och den rådighet som stat eller kommun får gällande egendomen i samband med utövandet av förköpsrätten baseras på den rätt som följer av avtalet med den ursprungliga förvärvaren bedömer utredningen att civilrättsliga tvister ska prövas i enlighet med den ordning som gäller för sådana tvister vid frivilliga överlåtelse. Det innebär att om en person som påstår sig vara rätt ägare till fastigheten skulle kunna åberopa att förvärvet är ogiltigt gentemot den ursprungliga förvärvaren, så kan samma invändning göras gentemot staten eller kommunen.<sup>15</sup> Stat och kommun kan därmed förlora den fastighet som varit föremål för förköp om tredje man kan visa att denna har bättre rätt till fastigheten och staten eller kom-

<sup>15</sup> Jfr t.ex. 18 kap. 3 § jordabalken.

munen å sin sida inte kan visa att ett förutsättningarna för ett godtrosförvärv är uppfyllda. Den ordning som utredningen föreslår i det här avseendet motsvarar vad som gällde enligt den tidigare gällande kommunala förköpslagen.<sup>16</sup>

I detta sammanhang kan även noteras att en tvist om stat eller kommun har fattat beslut om att förköp inom rätt tid får betraktas som en äganderättslig tvist. Det beror på att avtalet mellan ursprunglig köpare kommer att stå sig om förköpsrätten inte görs gällande i tid. Av det skälet bör även frågan om ett förköp har gjorts i rätt tid prövas i allmän domstol. Det var även fallet vid tillämpning av den tidigare förköpslagen och utredningen gör bedömningen att de skäl som anfördes för då rådande ordning alltjämt gör sig gällande.<sup>17</sup>

Andra civilrättsliga frågor med koppling till köpet, såsom felinvändningar och andra ersättningsfrågor bör även de prövas av allmän domstol. Det motiveras på samma sätt med att staten alternativt kommunen träder in i den ursprungliga förvärvarens ställning i avtalet rörande överlåtelse av den fasta egendomen. Det ska noteras att utredningen inte har funnit skäl för att göra undantag från möjligheten att göra invändningar om fel enligt 4 kap. jordabalken i samband med förköp. Det framstår som omotiverat, bland annat eftersom köpeskillingen baseras på att fastigheten inte är behäftad med fel. Att det är motiverat med en möjlighet att göra felinvändning blir även tydligt när man beaktar olika sorters feltyper, såsom när det föreligger en miljöskada eller ett rättsligt fel. Ytterligare ett skäl är att motsatt ordning skulle kunna stimulera till illojalt agerande från säljare och ursprunglig köpare på så sätt att en köpeskillning sätts omotiverat högt givet att det föreligger ett fel.

Som har framgått tidigare i kapitlet kan ett förköp bli föremål för jämkning och när skäl härför föreligger kan det ibland även vara motiverat att undanta viss lös egendom från köpet se ovan avsnitt 19.7. Utredningen bedömer att det är lämpligast att den typen av frågor prövas av allmän domstol när skäl föreligger är det möjligt att undanta viss lös egendom från köpet.

---

<sup>16</sup> Prop. 1967:90, s. 144 f.

<sup>17</sup> Prop. 1967:90, s. 138.

## 19.8.2 Forumregler

**Utredningens förslag:** Bestämmelserna om fastighetsforum i 10 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken ska gälla för tvister som uppstått i anledning av utövande av förköpsrätt och ska prövas av allmän domstol.

Enligt den tidigare gällande förköpslagen skulle tvistemål avgöras av fastighetsdomstolen på den ort där fastigheten var belägen. Ingick det flera fastigheter i försäljningen och dessa var belägna i flera domsagor skulle den domstol där merparten av fastigheterna var belägna avgöra frågan. I förarbetena till den tidigare gällande förköpslagen poängterades att det var angeläget att tvister som uppkom i anledning av förköp skulle handläggas vid samma domstol och att tvisterna därmed skulle hanteras enligt bestämmelserna om fastighetsforum i rättegångsbalken.<sup>18</sup> Gällande vissa av dessa tvister, t.ex. tvister om äganderätt, var dessa forumbestämmelser direkt tillämpliga medan andra tvister inte omfattades av dessa. Exempel på sistnämnda tvister var jämkning av avtalsvillkor, ersättning p.g.a. jämkning, undantagande av lös egendom och ersättning till den ursprungliga förvärvaren för kostnader eller till kommunen för värdeminskning. Även de sistnämnda tvisterna kom dock genom införandet av förköpslagen att omfattas av samma forumbestämmelser som äganderätsfrågorna etc. och togs därför upp vid fastighetsforum.<sup>19</sup> Med hänsyn till att frågor om jämkning etc. har en sådan stark koppling till ett fastighetsförvärv bedöms det lämpligt att bestämmelserna om fastighetsforum i 10 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken även ska gälla för dessa tvister vid förköp enligt de föreslagna förköpslagarna.

## 19.8.3 Rättegångskostnader

**Utredningens förslag:** I mål som prövas av allmän domstol ska staten och kommun svara för både sina egna och motpartens kostnader i underrätt, om inte annat föranleds av 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken.

<sup>18</sup> 10 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken.

<sup>19</sup> Prop. 1967:90, s. 152 f.

Staten och kommun svarar för sina kostnader i högre instans. Om staten eller kommun har fullföljt talan svarar staten eller kommun både för sina egna kostnader och motpartens kostnader om inte annat föränleds av 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken. I övrigt gäller 18 kap. rättegångsbalken beträffande skyldigheten att svara för kostnad i högre rätt.

Som huvudregel ska en förlorande part i ett tvistemål inte bara bära sina egna rättegångskostnader, utan även motpartens kostnader.<sup>20</sup> Enligt den tidigare gällande förköpslagen fördelades rättegångskostnader på samma sätt som i expropriationsmål, vilket innebar att kommunen betalade både sina egna och motpartens rättegångskostnader i första instans, oavsett till vilken parts fördel domstolen dömde i målet. Om kommunen sedan överklagade domstolens dom skulle kommunen svara för båda parter rättegångskostnader också i de högre instanserna. Även när det var motparten som överklagade och denna vann målet svarade kommunen för motpartens rättegångskostnader. Förlorade motparten i det sistnämnda fallet stod denna sina egna rättegångskostnader och kommunen fick stå för sina kostnader. Överklagade både kommunen och motparten skulle motpartens kostnader som uppstod på grund av kommunens överklagande urskiljas och ersättas av kommunen. Kommunen hade dock inte någon skyldighet att ersätta kostnader som motparten dragit på sig genom försummelse eller övriga kostnader som inte varit till någon hjälp i processen.<sup>21</sup> I förarbetena till den tidigare gällande förköpslagen uttalades att det med hänsyn till de tvistefrågor som var aktuella i samband med förköp var rimligt att denna reglering gällde vid förköp i samband med fastställande av villkor för förköp, undantagande av lös egendom och uppgörelse mellan kommun och den ursprungliga köparen.<sup>22</sup> Det bedöms inte föreligga några skäl för att avvika från denna ordning gällande tvistefrågor som kan uppstå i samband med förköp enligt de föreslagna förköpslagarna.

<sup>20</sup> 18 kap. 1 § rättegångsbalken.

<sup>21</sup> Jfr 7 kap. 1–3 §§ expropriationslagen (1972:719) samt 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken.

<sup>22</sup> Prop. 1967:90, s. 153.



## 20 Följder vid överträdelser

### 20.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att utforma bestämmelserna om förköp på ett sådant sätt att kringgåenden hindras. Förutom att kriminalisera överträdelser av regelverk finns det finns olika sätt att hindra kringgåenden. Ett sätt som kan inverka preventivt gällande överträdelser av bestämmelserna om förköp är att ge staten, genom beslutsmyndigheten, och förköpsberättigad kommun rätt att själv initiera en utredning för det fall en anmälan om ett förvärv som omfattas av förköpsrätt inte ges in. Det kan även övervägas om en administrativ sanktionsavgift bör införas för det fall en anmälan inte görs eller om förvärv som omfattas av förköpsrätt under vissa förutsättningar ska kunna bli ogiltiga. I detta kapitel behandlas dessa frågor.

### 20.2 Rätt att upprätta underlag om ett anmälningsskyldigt förvärv inte anmäls

**Utredningens förslag:** Om en överlåtelse inte anmäls trots att sådan skyldighet finns får beslutsmyndigheten och den förköpsberättigade kommunen senast inom 25 arbetsdagar, räknat från den dag då myndigheten eller kommunen fick kännedom om överlåtelsen, på eget initiativ upprätta ett underlag för handläggning avseende frågan om förköp.

Om beslut om att upprätta underlag för utredning inte fattas inom den angivna tidsfristen förfaller rätten att upprätta underlag.

Utredningen har föreslagit att ett fastighetsförvärv som omfattas av förköpsrätt ska vara anmälningsskyldigt. Det kan dock uppkomma situationer då anmälningsskyldigheten inte fullgörs. Det kan finnas olika

skäl till att en anmälan inte görs. Det kan t.ex. vara fråga om okunskap, men det kan även vara så att någon av olika skäl vill undvika en utredning.

I lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar ges granskningsmyndigheten rätt att på eget initiativ upprätta ett underlag för granskning om en anmälan om en anmälningspliktig investering har uteblivit. I förarbetena till lagen framhålls att granskningsmyndigheten, i en situation då en anmälan alltså har uteblivit och myndigheten på eget initiativ upprättar underlag för handläggningen, inte nödvändigtvis kommer att handlägga ärendet enbart utifrån de uppgifter som myndigheten har tagit fram utan att det ter sig naturligt att granskningsmyndigheten som utgångspunkt även begär in kompletterande uppgifter från investeraren och överlåtaren i dessa fall.<sup>1</sup>

Även Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv föreslår i betänkandet *Vem äger fastigheten* (SOU 2023:55) att kommunerna ska ges rätt att på eget initiativ kunna upprätta ett underlag för granskning om förvärvaren inte har anmält ett anmälningspliktigt förvärv av hyresfastighet. Om förvärvaren inte anmäler sitt förvärv av hyresfastigheten i tid och kommunerna på eget initiativ upprättar ett underlag för sin handläggning föreslås att förvärvaren först ska föreläggas att ge in en anmälan.<sup>2</sup>

Utredningen förordar att om ett anmälningspliktigt förvärv som omfattas av förköpsrätt inte har anmälts bör staten, genom beslutsmyndigheten, och förköpsberättigad kommunen ha rätt att på eget initiativ upprätta ett underlag för utredning av förköpsfrågan. En sådan rätt bör gälla oavsett skälen för underlåtelsen att anmäla förvärvet. I likhet med vad som gäller i lagen om granskning om utländska direktinvesteringar behöver utredningen inte nödvändigtvis enbart baseras på uppgifter som beslutsmyndigheten eller kommunen har tagit fram, utan kompletterande uppgifter från förvärvaren och överlåtaren bör även som utgångspunkt begäras in.

Utredningen har föreslagit att ett förköpsärende ska prövas i två steg. I det första steget bedöms om det finns behov av att utöva förköpsrätten i det specifika fallet. Anses det inte föreligga något behov av förköp ska beslut fattas om att ärendet lämnas utan åtgärd. I annat fall ska beslut fattas om att inleda en utredning av förköpsfrågan. Därmed inleds steg två. Beslutsmyndigheten respektive kommunen ska

---

<sup>1</sup> Prop. 2022/23:116, s. 56.

<sup>2</sup> SOU 2023:55, s. 69 och 145 f.

då utreda om förköp ska utövas eller inte och därefter meddela ett slutligt beslut gällande förköpsfrågan. Om ett anmälningspliktigt förvärv inte har anmälts och beslutsmyndigheten eller en kommun på eget initiativ upprättar ett underlag för handläggning avseende frågan om förköp är det naturligt att handläggningen utgår från det andra steget i prövningsprocessen.

I de fall beslutsmyndigheten och kommunen, på grund av utebliven anmälan, själva kan ta initiativ till att upprätta underlag rörande en förköpsprövning bör det inte få gå alltför lång tid innan en sådan utredning påbörjas. En rimlig tidsfrist bedöms vara 25 arbetsdagar, dvs. samma tid inom vilken beslutsmyndigheten och kommunen har att ta ställning till om en utredning ska inledas i ett förköpsärende som anmälts.

Tidsfristen om 25 arbetsdagar för upprättande av underlag för utredning ska räknas från den dag då beslutsmyndigheten eller kommunen fick vetskap om överlåtelsen. Om det inte fattas beslut inom den angivna tidsfristen ska rätten att upprätta underlag för utredning förfalla. När det gäller frågan om hur beslutsmyndigheten eller en kommun får vetskap om att ett fastighetsförvärv inte anmälts kan detta t.ex. ske i samband med att det ansöks om lagfart, men beslutsmyndigheten eller kommunen kan även få vetskap om detta på andra sätt. Om t.ex. beslutsmyndigheten skulle få vetskap om en överlåtelse bör myndigheten även informera förköpsberättigad kommun om detta. Det samma gäller även vid motsatt förhållande, dvs. om förköpsberättigad kommun får vetskap om en överlåtelse.

Utredningen har också övervägt om det bör finnas någon bortre tidsfrist för när beslutsmyndigheten och kommunen på eget initiativ får upprätta ett underlag för handläggning avseende frågan om förköp. En sådan bortre tidsfrist har föreslagits i utredningen *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34). Enligt utredningens förslag får granskningsmyndigheten vidta en utredningsåtgärd om en överlåtelse eller upplåtelse som omfattas av lagen inte fattas senare än ett år från det datum då överlåtelsen eller upplåtelsen blev gällande mellan parterna. Utredningen bedömde att de viktiga intressen som systemet är till för att skydda talar för att de affärer som är tänkta att omfattas av lagen ska kunna granskas i så stor utsträckning som möjligt. Utredningen bedömde dock att en rimlig avvägning mellan dessa intressen är en bortre tidsfrist om ett år efter att överlåtelsen eller



upplåtelsen fullföljts.<sup>3</sup> Denna utrednings slutsats är att det inte bör införas en liknande bortre tidsfrist gällande förköpsrätten. I likhet med utredningen Ett förbättrat skydd för totalförsvaret talar de intressen som lagarna är till för att skydda och motverka att det inte bör finnas någon sådan bortre tidsfrist. Dessutom omfattar lagens tillämpningsområde flera olika former av fastighetsöverlåtelser, vilket skulle kräva olika tidsfrister för de olika överlåtelsetyperna. Det skulle kunna försvåra tillämpningen av lagen, och även motverka syftet med lagen om att skydda totalförsvaret och motverka organiserad brottslighet.

## 20.3 Sanktionsavgift

**Utredningens förslag:** Beslutsmyndigheten och kommunens föreläggande om att överlåtaren och förvärvaren ska tillhandahålla uppgifter eller handlingar som behövs för utredning av frågan om förköp får förenas med sanktionsavgift.

För att förköpslagarnas syften ska uppfyllas är det av vikt att förvärv som omfattas också anmäls. Utöver att införa reglering som innebär att beslutsmyndigheten och en kommun kan upprätta eget underlag för utredning finns det även andra sätt att förhindra kringgående av förköpslagarna, t.ex. att införa en sanktionsavgift. En sådan möjlighet finns i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.

Enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar får granskningsmyndigheten besluta att ta ut en sanktionsavgift av den som t.ex. inte gjort en anmälan trots att anmälningsplikt har förelegat, har genomfört en investering i strid med ett förbud, har handlat i strid med villkor som meddelats i beslut om godkännande, har lämnat oriktiga uppgifter i samband med anmälan eller vid fullgörandet av uppgiftsskyldighet inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet. Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 100 miljoner kronor. Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska utgå ska särskild hänsyn tas till den skadliga inverkan på Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller säkerhet i Sverige som har uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen. I förarbetena till lagen anges att ju större skadlig inverkan som har uppstått eller kunnat uppstå,

---

<sup>3</sup> SOU 2019:34, s. 258.

desto mindre blir utrymmet att avstå från att ta ut en avgift och desto högre belopp ska tas ut.<sup>4</sup> Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut ska vidare beaktas om överträdelsen varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet, vad den som överträtt reglerna har gjort för att överträdelsen ska upphöra eller för att begränsa dess verkningar, om den som har överträtt reglerna tidigare har gjort sig skyldig till överträdelse och den vinst som överträdelsen har inneburit för den som överträtt reglerna. Andra omständigheter av betydelse för bedömningen är hur länge en överträdelse har pågått, vilken finansiell ställning den som har överträtt reglerna har samt vilka fördelar som överträdelsen har inneburit för andra, t.ex. den för vars räkning en investerare har handlat eller en närstående till en investerare.<sup>5</sup> En sanktionsavgift enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar får efterges helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.<sup>6</sup> Vidare anges att det exempelvis kan vara oskäligt att ta ut en sanktionsavgift om den avgiftsskyldige redan har drabbats av en sanktionsavgift enligt något annat regelverk för i princip samma agerande. Att överträdelsen har berott på omständigheter utanför den avgiftsskyldiges kontroll kan i undantagsfall göra överträdelsen ursäktlig och därför utgöra grund för eftergift.<sup>7</sup> I säkerhetsskyddslagen (2018:518) finns liknande reglering gällande administrationsavgift vid överträdelse av sådana skyldigheter som den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen har.

Även i förslaget till ny hyresförvärvslag föreslås en sanktionsavgift kunna tas ut om förvärvaren har underlåtit att anmäla ett förvärv. Sanktionsavgiften, som beslutas av kommunen, föreslås vara 50 000 kronor som lägst och högst 5 miljoner kronor, vilket är en lägre maxsumma än i både lagen om granskning av utländska direktinvesteringar och säkerhetsskyddslagen. Vid bestämmandet av avgiftens storlek liknande hänsyn tas till som enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. En för hyresförvärvslagen särskild omständighet är hur många fastigheter och hyresgäster som berörs av förvärvet.<sup>8</sup> Även enligt förslaget till hyresförvärvslag får en sanktionsavgift efterges i vissa

---

<sup>4</sup> Prop. 2022/23:116, s. 204 f.

<sup>5</sup> Prop. 2022/23:116, s. 205.

<sup>6</sup> Prop. 2022/23:116, s. 204 ff.

<sup>7</sup> Prop. 2022/23:116, s. 206.

<sup>8</sup> SOU 2023:55, s. 160.

fall om underlåtenheten att ge in en anmälan är ringa, men möjligheten att helt efterge sanktionsavgiften ska nyttjas återhållsamt.<sup>9</sup>

Utredningen bedömer, med hänsyn tagen till syftet med de båda förköpslagarna, att det bör kunna utdömas någon form av sanktionsavgift för att överlåtarens anmälningsplikt och förvärvarens upplysningskyldighet ska efterlevas. Ett sanktionssystem kan motverka kringgående av förköpslagarna. Det följer också den systematik som finns eller föreslås i annan jämförbar lagstiftning.

Vid fastställande av till vilka belopp sanktionsavgifterna bör uppgå till bör det tillmätas betydelse att de förvärv som omfattas av förköpsrätt kan utformas på en mängd olika sätt och förvärven kan ibland även ske i flera led. Både överlåtare och förvärvare kan utgöras av såväl enskilda som juridiska personer. Vid en omfattande och komplicerad affär kan det antas att parterna har anlitat både ekonomisk och juridisk hjälp och vilka sannolikt har kunskap om att det föreligger en anmälningskyldighet. Samma sak gäller överlåtelse av fastigheter eller indirekta förvärv där transaktionen sköts av en mäklare. Även vid en transaktion genom fastighetsreglering är det utomstående personer som besitter kunskap om anmälningsplikt och som kan informera parterna. Sammanfattningsvis arrangeras fastighetstransaktioner typiskt sett så att en utomstående part med kunskap om anmälnings- och upplysningsplikt är engagerad i transaktionen. En underlåtenhet att under sådana förhållanden anmäla ett förvärv enligt förköpslagen framstår som förhållandevis graverande, vilket motiverar en hög sanktionsavgift.

Utredningen väljer dock att avstå från att fixera belopp och ange intervall inom vilket sanktionsavgiften kan fastställas.

## 20.4 Ogiltigt förvärv

Ett annat sätt att förhindra kringgåenden av regelverken skulle kunna vara att, utöver att ge beslutsmyndigheten och kommunen möjlighet att ta eget initiativ till en utredning eller att ta ut en sanktionsavgift, är att införa en rättsföljd som innebär att förvärv i vissa fall kan bli ogiltiga om anmälningsplikten inte fullföljs.

I den tidigare förköpslagen fanns det inte någon rättsföljd som innebar att ett fastighetsförvärv kunde bli ogiltigt. Även om ett förvärv inte kunde bli ogiltigt enligt den tidigare förköpslagen finns det skäl

---

<sup>9</sup> SOU 2023:55, s. 161.

att se över denna fråga avseende de nu föreslagna förköpslagarna, bl.a. eftersom syftet med de nya förköpslagarna skiljer sig från de i den tidigare förköpslagen.

I den tidigare gällande lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. (förvärvslagen) var följden av underlåtenhet att i rätt tid ansöka om förvärvstillstånd, eller om förvärvstillstånd vägrades, att förvärvet blev ogiltigt. Om lagfart hade meddelats trots att något förvärvstillstånd inte fanns blev förvärvet också då ogiltigt. I detta sammanhang kan det även konstateras att Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv har gett förslag till en ny hyresförvärvslag, som till stor del liknar den tidigare förvärvslagen, och då bland annat med avseende på att ett förvärv kan bli ogiltigt i vissa fall.

De situationer som enligt utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv föreslår ska leda till att ett förvärv blir ogiltigt är för det första när ett anmälningsskyldigt förvärv av hyresfastighet inte har anmälts. Vidare föreslås att ett förvärv ska bli ogiltigt om en förvärvare inte ansöker om förvärvstillstånd trots att denna har förelagts att ge in en ansökan eller om en ansökan avvisas på grund av att ett föreläggande om komplettering inte har följts. Ett förvärv som inte har anmälts samt kommunen inte heller själv upprättat en anmälan och överlämnat denna till hyresnämnden ska alltså, enligt utredningens förslag, stå sig. Den påföljd som då kan bli aktuell är en sanktionsavgift. Detsamma föreslås även gälla om förvärvet anmäls efter utgången av den föreslagna tremånadersfristen.

Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv betonar att ogiltigheten inträder utan att någon talan om det behöver föras och att det får civilrättslig effekt i bemärkelsen att avtalet rörande fastighetsköpet blir ogiltigt. Innebörden av ogiltigheten är att ingen av parterna blir skyldig att fullgöra sina åtaganden på grund av avtalet och att de ska återbära de prestationer som eventuellt redan har fullgjorts. Förhållandet att förvärvet är ogiltigt kan innebära att den ena parten blir ersättningsskyldig gentemot den andra enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Också i andra avseenden kan ogiltigheten få rättslig och praktisk betydelse.<sup>10</sup>

Fastighetsregisterlagsutredningen föreslog i betänkandet *Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister* (SOU 2024:7) att säkerhetskyddslagen (2018:585) även ska omfatta fastighetsförvärv. I samband med detta behandlades frågan om ett fastighetsförvärv genom fastig-

<sup>10</sup> SOU 2023:55, s. 155 f.

hetsbildningsförrättning, närmare bestämt fastighetsreglering, skulle kunna bli ogiltigt vid en överträdelse av säkerhetsskyddslagens bestämmelser. Fastighetsregisterlagsutredningen fann att ett sådant förvärv inte skulle kunna bli ogiltigt efter att ett slutligt beslut om fastighetsreglering fattats eftersom den praktiska hanteringen och konsekvenserna som skulle uppstå i en sådan situation var svåröverskådliga. Vidare framhölls att svårigheterna skulle vara högst betydande då många fastigheter kunnat påverkas då fastighetsbildningsinstitutet generellt innebär att flera fastigheter påverkas och fastigheter kan förändras i flera led. En ogiltighetsförklaring skulle även kunna påverka fastigheternas användning som kreditobjekt och öka transaktionskostnaderna på nationell nivå.<sup>11</sup>

Ett skäl som starkt talar för att ett förvärv, som omfattas av förköpsrätt, ska kunna bli ogiltigt om det inte anmäls är att det kan motverka kringgåenden av regelverken. Ett annat skäl som talar för ogiltighetspåföljd är att den uteblivna anmälan kan upptäckas innan ett köp har fullgjorts, eftersom anmälningsskyldigheten inträder redan vid tidpunkten för civilrättslig bundenhet och inte när parterna fullgör prestationerna enligt avtal. Därmed behöver de negativa verkningarna av en ogiltighetspåföljd bli så ingripande.

Det som talar emot en ogiltighetspåföljd är att det skulle kunna bli komplicerat vid ett fastighetsförvärv som består av flera led där varje led eller del utgör en förutsättning för det resultat som avses med förvärven som helhet. Vidare kan både överlåtare och förvärvare utgöras av såväl enskilda som juridiska personer. De juridiska personerna kan i sin tur utgöras av både större och mindre bolag. Om förvärv i vissa fall ska kunna bli ogiltigt uppstår även en rad olika praktiska problem, och sannolikt även kostnader, för parterna. Viss problematik beskrevs bl.a. av Fastighetsregisterlagsutredningen, vilket framgår ovan. Vidare kan exempelvis den köpeskillning som betalats ha investerats i annat av överlåtaren. I likhet med vad som även framhölls av Fastighetsregisterlagsutredningen bör det poängteras att det är svårt att överblicka konsekvenserna av att förvärv blir ogiltiga. Detta med hänsyn till att de förvärv som omfattas av förköpsrätt kan utformas på en mängd olika sätt och ibland kan ske i flera led.

Utredningen stannar vid att inte föreslå någon ogiltighetspåföljd. Syftet med lagen och motverkande av kringgåenden av regelverken kan uppnås genom att ge beslutsmyndigheten och förköpsberättigad

---

<sup>11</sup> SOU 2024:7, s. 607 f.

kommun möjlighet att, i enlighet med vad som föreslås ovan, upprätta egna underlag för utredning i situationer där förvärv som omfattas av förköpsrätt inte har anmälts och att kunna ta ut en sanktionsavgift om inte upplysningsskyldigheten följs.



# 21 Överklagande av beslut om förköpsrätt

## 21.1 Inledning

I detta kapitel behandlas frågor om vilka beslut i ett förköpsärende som ska kunna överklagas, i vilken ordning de ska kunna överklagas och vem som ska kunna överklaga dessa beslut.

## 21.2 Vilka beslut i ett förköpsärende ska kunna överklagas?

### 21.2.1 Förutsättningar för att ett beslut ska vara överklagbart

I 41 § förvaltningslagen (2017:900) anges att ett myndighetsbeslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Frågor om besluts överklagbarhet har prövats av domstol ett flertal gånger och den just nämnda bestämmelsen ger uttryck för principer som har utvecklats i rättspraxis.

Av rättspraxis följer bl.a. att det endast är förvaltningsbeslut som har eller är ägnat att få en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet som ska kunna överklagas.<sup>1</sup> Bedömningen är av objektiv karaktär och tar inte sikte på konsekvenserna i det enskilda fallet, utan om ett beslut typiskt sett kan anses medföra att kravet på påverkan är uppfyllt. Eftersom det krävs att effekten är påvisbar är beslut som enbart i mycket begränsad utsträckning påverkar någons faktiska situation sällan överklagbara.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> HFD 2018 ref. 23 och där angivna rättsfall.

<sup>2</sup> Prop. 2016/17:180, s. 248.



### 21.2.2 Beslut att om att inleda en utredning

I kapitlet Beslut om förköp föreslås att prövningen av ett förköpsärende ska ske i två steg, där det första steget avser beslut om att inleda en utredning gällande frågan om förköp eller att lämna ärendet utan åtgärd. Beslutas att frågan om förköp ska utredas inleds steg två, vilket innebär att en utredning genomförs. Utredningen ska sedan mynna ut i ett slutligt beslut med innebörden att förköpsrätt antingen utövas eller inte utövas.

Vid bedömningen av om ett beslut om att inleda en utredning ska vara överklagbara kan det konstateras att dessa beslut inte kommer ha en sådan påvisbar effekt för berörda parter att besluten skulle kunna vara överklagbara enligt 41 § förvaltningslagen. Det gäller oavsett om ärendet har inletts på statens eller en kommuns initiativ. Här kan även en jämförelse med granskningsystemet enligt lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar göras, där regeringen i förarbetena uttalar att granskningsmyndighetens beslut om att inleda en utredning inte ska vara överklagbart just med hänsyn till att beslutet inte kan anses ha någon egentlig negativ effekt på berörda parter.<sup>3</sup>

Utredningen bedömer därför att ett beslut om att inleda en utredning gällande frågan om förköp eller att lämna ärendet utan åtgärd inte ska kunna överklagas.

### 21.2.3 Slutligt beslut om förköp

**Utredningens förslag:** Slutligt beslut om förköp, med innebörden att förköpsrätt utövas, ska kunna överklagas.

I det andra steget i prövningen av ett förköpsärende görs en närmare utredning och ett slutligt beslut fattas gällande frågan om utövande av förköpsrätt.

Innebär ett slutligt beslut att förköpsrätt ska utövas får beslutet anses ha sådan påvisbar effekt för en enskild aktör som enligt 41 § förvaltningslagen krävs för att beslutet ska kunna överklagas. När det däremot gäller slutliga beslut som innebär att förköpsrätten inte utövas anses beslutet, i likhet vad som föreslås gällande beslut om att inleda en utredning, inte att ha en sådan påvisbar effekt på en enskild aktör

<sup>3</sup> Prop. 2022/23:116, s. 139 f.

att beslutet bör kunna överklagas. Även i denna del kan en jämförelse göras med det ställningstagande som regeringen har gjort vid införandet av lagen om granskning av utländska direktinvesteringar där motsvarande ordning gäller.<sup>4</sup> Slutliga beslut om förköp, med innebörden att förköpsrätt utövas föreslås därmed kunna överklagas till regeringen eller till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär.

När det gäller de beslut som överklagas till förvaltningsdomstol kan det, med hänsyn till att antalet genomförda förköp förväntas vara få till antalet samtidigt som det finns behov av en sammanhållen praxis gällande kommunalt förköp, finnas skäl att överväga om prövningen av överklaganden av förköpsbeslut bör koncentreras till en domstol. Ett skäl för att överväga detta är behovet av att prövningar avseende kontrollsystem som exempelvis har införts genom lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar eller lämnats som förslag i andra betänkanden alternativt är under utredning, inte överlappar varandra på ett otillfredsställande sätt. Utredningen lämnar dock inte något förslag i denna del, utan stannar vid att notera detta.

#### **21.2.4 Övriga beslut av stat eller kommun i förköpsärenden**

Utöver besluten i steg ett och två i ett förköpsärende föreslås att överlåtaren och förvärvaren ska tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som behövs för utredning av frågan om förköp samt att staten, genom beslutsmyndigheten, och förköpsberättigad kommun får förelägga överlåtaren eller förvärvaren att fullgöra denna uppgiftsskyldighet. Vidare ska beslutsmyndigheten och kommun vid behov kunna fatta beslut om förlängning av utredningstid. I likhet med vad som anförts rörande beslut om att inleda utredning bedöms dessa beslut inte ha en sådan negativ effekt på berörda parter att de ska vara överklagbara.

#### **21.2.5 Överklaganden av beslut som har koppling till förköpsrätten men fattas av andra myndigheter**

Utöver de förköpsbeslut som har beskrivits ovan kan det även komma att fattas andra beslut vilka har koppling förköpsrätten men som fattas av andra myndigheter än de som hanterar förköpsärendet. Enligt utredningens bedömning ska dessa beslut även fortsättningsvis över-

---

<sup>4</sup> Prop. 2022/23:116, s. 140.

klagas i enlighet med den ordning som gäller för sådana överklaganden. Ett exempel på sådant beslut är Lantmäteriets beslut om beviljande av lagfart vid förköp.

## 21.3 Överklagande av beslut om statlig förköpsrätt

### 21.3.1 Inledning

I detta kapitel behandlas frågan om i vilken ordning överklaganden av beslut om utövande av statlig förköpsrätt ska prövas.

Staten fattar genom statliga myndigheter en mängd olika beslut som många gånger innebär myndighetsutövning samt berör både enskilda och företag. Myndigheternas beslut kan grundas på bestämmelser i speciallagstiftning och i regel har besluten sådana rättsverkningar som motiverar att besluten ska vara överklagbara. Ett beslut om utövande av statlig förköpsrätt ska enligt utredningens direktiv vara ett sådant beslut som ska vara överklagbart.

När det gäller i vilken ordning ett beslut om utövande av förköpsrätt ska kunna överklagas kan det noteras att det i förarbetena till den tidigare gällande kommunala förköpslagen poängterades att det var ofrånkomligt att ett förköpsbeslut kunde aktualisera flera olika prövningsförfaranden eftersom utövandet av förköpsrätten förutsatte hänsynstaganden till många skiftande intressen.<sup>5</sup> Någon skillnad i detta avseende föreligger inte vid ett eventuellt återinförande av en lag om förköpsrätt av fast egendom.

För att kunna ta ställning i frågan om i vilken ordning ett beslut om utövande av statlig förköpsrätt ska kunna överklagas behövs en beskrivning av vilka överklagandemöjligheter som finns, vem som kan överklaga och hur respektive prövning går till. Kapitlet inleds därför med en sådan beskrivning varefter frågan utreds i vilken ordning överklaganden av statliga förköpsbeslut ska kunna prövas. De alternativ som står till buds gällande beslut om utövande av statlig förköpsrätt är förvaltningsrättsligt överklagande och regeringsprövning.

---

<sup>5</sup> Prop. 1967:90, s. 91.

### 21.3.2 Förvaltningsrättsligt överklagande

#### Vilka beslut kan prövas genom förvaltningsrättsligt överklagande?

Förvaltningslagen (2017:900) gäller vid en myndighets handläggning av ärenden, om inte annat framgår av speciallagstiftning.<sup>6</sup> Ett förvaltningsbeslut är typiskt sett ett beslut som innefattar myndighetsutövning och påverkar någons faktiska förhållanden. Beslut med sådana rättsverkningar motiverar enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer att beslutet är överklagbart. Förekomsten av den sortens rättsverkningar är dock inte en nödvändig förutsättning för att ett beslut ska vara överklagbart.<sup>7</sup>

Bestämmelser om överklaganden av beslut genom förvaltningsbesvär kan finnas i den speciallagstiftning som beslutet grundats på. I annat fall finns generella bestämmelser om överklaganden i förvaltningslagen.<sup>8</sup> Ett förvaltningsbeslut överklagas som huvudregel genom s.k. förvaltningsbesvär. Förvaltningsbesvär kan även benämnas förvaltningsrättsligt överklagande.<sup>9</sup>

Förvaltningsdomstolarna, som bl.a. prövar förvaltningsrättsliga överklaganden, befattar sig huvudsakligen med frågor av rättslig natur som rör förhållanden mellan enskildas inbördes eller förhållanden mellan enskilda och det allmänna och när ett avgörande är av väsentlig betydelse för den enskilde.<sup>10</sup> Exempel på beslut som kan överklagas genom förvaltningsbesvär är Skatteverkets beslut om folkbokföring enligt folkbokföringslagen (1991:481) eller en kommunal nämnds beslut om bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900).

---

<sup>6</sup> Prop. 2016/17:180 s. 286. Här bör det noteras att förvaltningslagen har avgränsats och inte gäller hos regeringen, riksdagen eller de kommunala beslutande församlingarna. Trots detta tillämpas förvaltningslagen många gånger analogt vid ärendehandläggning av regeringen, riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna.

<sup>7</sup> Prop. 2016/17:180 s. 248. Det kan konstateras att det finns omfattande praxis gällande olika besluts överklagbarhet men det finns inte skäl för att, inom ramen för utredningens arbete, gå närmare in på denna.

<sup>8</sup> I detta sammanhang bör det poängteras att bestämmelserna gällande överklagande i förvaltningslagen inte gäller vid handläggning av kommunala ärenden som kan laglighetsprövas genom överklagande enligt 13 kap. kommunallagen, se 2 § förvaltningslagen.

<sup>9</sup> Prop. 2016/17:171, s. 251 f.

<sup>10</sup> Prop. 1997/98:101, s. 49.

## Hur sker prövningen?

Ett överklagande ska, enligt förvaltningslagen, ha inkommit till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet.<sup>11</sup> I regel anges samma överklagandetid i speciallagstiftning när sådan innehåller bestämmelser om när ett överklagande ska ha inkommit.

Förvaltningsrättsliga överklaganden prövas vanligtvis av förvaltningsrätt som första instans. Det överklagade beslutet prövas i sak. Detta innebär att beslutet blir föremål för en fullständig materiell prövning. I denna ingår även en kontroll av att de formella förutsättningarna är uppfyllda. Det överklagade beslutet kan t.ex. ändras eller upphävas.

Förvaltningsrättens beslut kan överklagas till kammarrätten. För att målet ska prövas i sak av kammarrätten krävs dock att prövningstillstånd meddelas.<sup>12</sup> Kammarrättens avgörande kan i sin tur överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen, och även där krävs att prövningstillstånd meddelas för att målet ska prövas i sak.<sup>13</sup>

### 21.3.3 Regeringsprövning

#### Vilka beslut kan prövas av regeringen?

Som nämnts ovan prövas överklaganden av förvaltningsbeslut som huvudregel av förvaltningsdomstolar genom förvaltningsbesvär. Vissa myndighetsbeslut ska dock överklagas till regeringen i stället för att prövas genom förvaltningsbesvär. Reglering gällande vilka beslut som ska överklagas till och prövas av regeringen framgår av speciallagstiftning.

När det gäller frågan om vilka beslut som ska prövas av regeringen bör det noteras att regeringen år 1984 ställde sig bakom vissa riktlinjer angående vilket utrymme som ska finnas att överklaga myndighetsbeslut till regeringen. Syftet var både att begränsa och renodla de ärenden som ska kunna prövas av regeringen.<sup>14</sup> Ställningstagandet gör sig fortfarande gällande som utgångspunkt vid bedömningar av om

---

<sup>11</sup> 44 § förvaltningslagen.

<sup>12</sup> 40 § förvaltningslagen och 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

<sup>13</sup> 35–36 a § förvaltningsprocesslagen.

<sup>14</sup> Prop. 1983/84:120 om regeringens befattningsmed besvärärenden, bet. 1983/84:KU23, rskr. 1983/84:250.

när regeringen är en lämplig överinstans vid överklagande av ett myndighetsbeslut.<sup>15</sup>

Målsättningen är att regeringen bara ska pröva ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ och att regeringen i allmänhet inte bör vara överinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. Under en följd av år har därför prövningar av ett stort antal ärendegrupper inom olika förvaltningsområden flyttats över från regeringen till myndigheter under regeringen. Det uttalas även att då överprövningens huvudsakliga funktion är att tillgodose ett rättsskyddsbehov bör prövningen bara läggas på regeringen om det inte går att ordna en tillräckligt kvalificerad överprövning på lägre nivå. Vidare uttalas att regeringen i möjligaste mån ska befrias från besvärärenden där politisk styrning inte är önskvärd eller nödvändig och att det vid bedömningen av detta ska ställning bl.a. tas till om beslutet bör kunna överklagas, överklagandet kan prövas av två instanser under regeringen och beslutanderätten kan flyttas ner samt om någon central förvaltningsmyndighet annars kan ta över uppgiften.<sup>16</sup> I allmänhet ankommer det på regeringen att pröva överklaganden i frågor där allmänekonomiska, försvars-, ordnings-, säkerhets-, eller andra statsnyttosynpunkter är särskilt framträdande.<sup>17</sup>

När det gäller frågan om vilka mål som kan överklagas till regeringen kan det konstateras att det finns flera exempel på myndighetsbeslut som rör Sveriges säkerhet vilka överklagas till regeringen. Ett sådant exempel är vissa särskilt kvalificerade utlänningsärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. I förarbetena motiveras den särskilda instansordningen med att dessa ärenden kan kräva känsliga utrikespolitiska bedömningar och innehålla känslig information om Säkerhetspolisens verksamhet. Vidare anförs att vissa säkerhetsärenden är av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten och att det med hänsyn till regeringens övergripande ansvar för rikets säkerhet kan framstå som naturligt att regeringen har en roll i dessa ärenden.<sup>18</sup>

Även beslut enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) om förelägganden som avser ogiltiga överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och beslut att förbjuda en sådan överlåtelse kan överklagas till regeringen.

<sup>15</sup> Jfr t.ex. kommittédirektiven Regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning (dir. 2022:26).

<sup>16</sup> Prop. 1983/84:120, s. 29 ff.

<sup>17</sup> Prop. 1997/98:101, s. 49.

<sup>18</sup> Prop. 2009/10:31, s. 237 f.

Detta gäller oavsett om förbudsbeslutet har fattats i förväg, dvs. innan en överlåtelse, eller efter att en överlåtelse redan har genomförts. I förarbetena uttalas att dessa ärenden 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. Vidare poängteras att det sannolikt kommer att vara relativt få ärenden där det blir aktuellt med ett beslut om att en överlåtelse inte får genomföras och att rättssäkerhetsskäl talar för att en regeringsprövning ska göras.<sup>19</sup>

Ytterligare ett exempel på lagstiftning där överklaganden prövas genom regeringsprövning finns i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. I förarbetena till denna lag bedöms att granskningsmyndighetens slutliga beslut om att förbjuda en utländsk direktinvestering eller godkänna den med förbehåll om särskilda villkor kan aktualisera utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden som bör hanteras av regeringen. Överklaganden av sådana slutliga beslut får därför prövas av regeringen.<sup>20</sup>

Det bör här poängteras att förhållandet att ett beslut delvis rör Sveriges säkerhet inte alltid medför att en överprövning i domstol har varit utesluten. I gällande rätt finns exempel på beslut som rör Sveriges säkerhet, som ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Exempel finns bl.a. i lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder, lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.<sup>21</sup>

När det gäller beslut som rör Sveriges säkerhet finns det också exempel på när regeringsprövning av ett överklagande inte blir föremål för prövning, men där det har införts särskilda förfaranderegler gällande överklaganden. Ett exempel på det är utlänningslagen (2005:716). Lagen innehåller en särskild reglering gällande säkerhetsärenden där Säkerhetspolisen, av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet, bl.a. kan förorda att en utlänning ska avvisas eller utvisas. Det finns även exempel där lagstiftaren har inrättat en specialdomstol för prövning av vissa ärenden. Ett sådant exempel är inrättandet av Försvarsunderrättelsesdomstolen, som enligt lagen

---

<sup>19</sup> Prop. 2020/21:13, s. 32 f.

<sup>20</sup> Prop. 2022/23:116, s. 140.

<sup>21</sup> Se SOU 2021:87, s. 482 f. för närmare redogörelse gällande detta.

(2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet prövar tillståndsfrågor för bedrivande av signalspaning. Domstolsförfarandet regleras då i den särskilda lagen (2009:966) om Försvarsunderrättsedomstol. Vidare finns det exempel i gällande rätt där ärenden, som överklagats till domstol och annars även som huvudregel ska överklagas till domstol, är av betydelse för t.ex. Försvarsmakten eller Fortifikationsverket och därför ska överlämnas av domstolen till regeringen för prövning.<sup>22</sup>

### Hur sker regeringsprövning?

Ett överklagande ska vanligtvis ha inkommit inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet. Regeringen prövar därefter ärendet i sak utifrån de omständigheter som anförts och de rekvisit som framgår av aktuell lag. I prövningen ingår även en kontroll av att de formella förutsättningarna är uppfyllda.

Regeringens beslut kan i sin tur bli föremål för prövning av Högsta förvaltningsdomstolen enligt bestämmelserna i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Högsta förvaltningsdomstolen prövar då om regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Finner Högsta förvaltningsdomstolen att så är fallet upphävs beslutet om det inte är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Högsta förvaltningsdomstolen har även möjlighet att vid behov återförvisa ärendet till regeringen för vidare prövning. Om beslutet inte upphävs eller återförvisas står regeringens beslut fast.<sup>23</sup> Rättsprövning anses motsvara de krav på domstolsprövning som uppställs i den europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Se 13 kap. 7 § plan- och bygglagen.

<sup>23</sup> 7 § lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

<sup>24</sup> Prop. 2005/06:56, s. 10 f.



### 21.3.4 I vilken ordning ska beslut om utövande av statlig förköpsrätt överklagas?

**Utredningens förslag:** Beslut om utövande av statlig förköpsrätt ska få överklagas till regeringen.

Eftersom det i utredningens uppdrag anges att förköpsbeslut ska kunna överklagas behöver det bedömas i vilken ordning beslutsmyndighetens beslut ska kunna överklagas. Myndighetsbeslut prövas som huvudregel genom förvaltningsbesvär, men överklaganden av sådana beslut kan i vissa fall prövas av regeringen.

Som framgått ovan prövar förvaltningsdomstolarna huvudsakligen frågor av rättslig natur rörande förhållanden mellan enskilda inbördes eller förhållanden mellan enskilda och det allmänna där ett avgörande är av väsentlig betydelse för den enskilda. Prövningen av förköpsbeslut som överklagats skulle till viss del kunna likställas med förvaltningsärenden i och med att det i grunden finns en tvist av bl.a. ekonomisk betydelse mellan enskild och det allmänna. Frågan är dock om grunderna för statlig förköpsrätt rör sådana frågor som medför att det finns skäl för att avvika från huvudregeln om att förvaltningsbeslut ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Den statliga förköpsrätten ska enligt utredningens förslag gälla förvärv av egendom för militärt och civilt försvar. Ett förköpsbeslut aktualiserar därmed utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden. Det skulle även kunna dras paralleller till de beslut som fattas enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar och säkerhetsskyddslagen, vilka ska överklagas till regeringen med hänvisning till att besluten anses ha stor betydelse för Sveriges säkerhet. I dessa fall har riksdagen alltså nyligen tagit ställning till att likartade beslut som enligt den statliga förköpsrätten är av sådan vikt att de ska prövas av regeringen.

Med hänsyn till att de grunder som kan föranleda beslut om utövande av statlig förköpsrätt innefattar sådana utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden som vanligtvis hanteras av regeringen, att likheten med de beslut som fattas enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar och säkerhetsskyddslagen samt den prövningsordning som gäller i dessa fall föreslås att överklaganden av statliga förköpsbeslut ska prövas av regeringen. Det kan i detta sammanhang även lyftas fram att antalet ärenden där statlig förköps-

rätt kan komma att utövas, och därmed även överklaganden av dessa beslut, förväntas bli få.

När det gäller överklaganden av regeringens beslut konstateras att artikel 6 i den europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ställer krav på att enskilda ska ha rätt till en rättvis domstolsprövning vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter. Detta tillgodoses genom att regeringens beslut kan bli föremål för rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

### 21.3.5 Vem kan begära regeringsprövning?

Förvaltningslagen är inte tillämplig på ärendehandläggning hos regeringen. Lagen tillämpas dock ofta analogt i ärendehandläggningen av regeringsärenden, varför den också kan ge ledning gällande vem som begära regeringsprövning. I 42 § förvaltningslagen (2017:900) anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Av rättspraxis framgår att överklagandets funktion bl.a. är att bereda den som berörs av ett besluts rättsverkningar möjlighet att få det aktuella beslutet ändrat eller upphävt.<sup>25</sup>

Prövningen av om ett visst beslut kan antas påverka någons situation är av objektiv karaktär och tar sikte på beslutets faktiska verkningar, främst i förhållande till den personliga eller ekonomiska situationen.<sup>26</sup> I fråga om vem som kan beröras av ett beslut om utövande av statlig förköpsrätt, och därmed har klagorätt gällande dessa beslut, kan det konstateras att överlåtaren och den ursprungliga förvärvaren är de aktörer som berörs direkt av beslutet. Enligt utredningens bedömning bör dessa ha rätt att överklaga beslut om utövande av statlig förköpsrätt. Med hänvisning till att det framgår av förvaltningslagen och att det är vedertaget med en analog tillämpning av lagen i ärendehandläggningen av regeringsärenden bedömer utredningen att det inte krävs någon särskild reglering som klarar vem som kan begära regeringsprövning.

---

<sup>25</sup> RÅ 2010 ref. 72 och HFD 2014 ref. 56. Jfr här vad som framgår gällande besluts överklagbarhet ovan.

<sup>26</sup> Prop. 2016/17:180 s. 332.

## 21.4 Överklagande av beslut om kommunalt förköp

### 21.4.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas frågan om i vilken ordning överklaganden av beslut om utövande av kommunal förköpsrätt ska prövas.

Kommunala beslut grundas antingen på kommunallagen (2017:725) eller bestämmelser i speciallagstiftning. Besluten innebär många gånger myndighetsutövning samt berör både enskilda och företag. I regel har besluten sådana rättsverkningar som motiverar att besluten ska vara överklagbara. Ett beslut om utövande av kommunal förköpsrätt ska enligt utredningens direktiv vara ett sådant beslut som ska vara överklagbart.

Eftersom förvaltningsbesvär, och till viss del även regeringsprövning, kan vara relevant vid överklaganden av kommunala förköpsbeslut hänvisas det i dessa delar till beskrivningarna av dessa prövningsordningar tidigare i detta kapitel.

Enligt den tidigare gällande lagen om kommunal förköpsrätt kunde kommunens beslut om utövande av förköp bli föremål för tillståndsprövning av regeringen. Detta avsnitt inleds därför med en beskrivning av regleringen om tillståndsprövning enligt den tidigare förköpslagen. Därefter följer en beskrivning s.k. laglighetsprövning, som jämte förvaltningsbesvär kan vara en ordning som kan övervägas gällande prövning av överklaganden av beslut om utövande av kommunal förköpsrätt, varefter en beskrivning av gränsdragningen mellan laglighetsprövning och förvaltningsbesvär görs. Avslutningsvis görs en bedömning av i vilken ordning beslut om utövande av kommunal förköpsrätt ska kunna överklagas.

### 21.4.2 Tillståndsprövning enligt den tidigare gällande förköpslagen

Enligt den tidigare gällande förköpslagen var kommunens möjlighet att fullfölja sin förköpsrätt beroende av om säljaren och köparen inom en månad från det att förköpsbeslutet fattats bestred kommunens förköpsrätt eller inte. Bestreds förköpsrätten var kommunen skyldig att, inom en månad från det att bestridandet hade antecknats av inskrivningsmyndigheten i fastighetsregistrets inskrivningsdel, ansöka om tillstånd för förköpet hos regeringen. Det var då alltså inte ett över-

klagande av säljaren eller köparen som prövades av regeringen, utan kommunens ansökan om tillstånd för att få utöva sin förköpsrätt i det enskilda fallet.

I samband med införandet av förköpslagen angavs i förarbetena att det visserligen skulle kunna vara ändamålsenligt att låta kommunens förköpsbeslut prövas genom förvaltningsbesvär i stället för laglighetsprövning, men det bedömdes samtidigt vara olämpligt att ge förköpsbesluten en särställning jämfört med andra kommunala förvärvsbeslut rörande frivilliga förvärv av fast egendom. Det ansågs samtidigt inte vara lämpligt att dessa överklaganden enbart skulle kunna laglighetsprövas, eftersom det avseende laglighetsprövning inte görs några lämplighetsbedömningar. Trots att en fristående tillståndsprövning av regeringen skiljer sig mot prövningen av överklaganden av kommuners andra beslut om förvärv bedömdes denna prövning ändå vara mest ändamålsenlig eftersom beslut om utövande av förköpsrätten förutsatte lämplighetsavgöranden där samhällsintresset stod i förgrunden och tillståndsprövningen möjliggjorde en allsidig prövning av förköpsfrågan. Det övervägdes också om regeringen enbart skulle pröva tillåtligheten av ett förköp, medan prövning enligt den s.k. obillighetsregeln, dvs. om det med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare, villkoren för eller omständigheterna vid köpet kunde anses vara obilligt att förköpsrätt utövades, skulle göras av domstol. Det bedömdes dock inte vara möjligt att göra en tillfredsställande intresseavvägning med en sådan uppdelning. Regeringens tillståndsprövning kom därför att även innefatta bedömning enligt obillighetsregeln.<sup>27</sup> Regeringens beslut i tillståndsfrågan kunde i sin tur bli föremål för rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Exempel på obligatoriska tillståndsprövningar som numera finns är sådana verksamheter som kan ha miljöpåverkan, t.ex. verksamhet vid anläggningar för kärnteknisk verksamhet och allmänna farleder.<sup>28</sup> I förarbeten till miljöbalken framhålls att det bör vara regeringen som prövar tillåtlighet av verksamheter som rör viktiga samhällsintressen och även riskerar att skada människors hälsa, medför stor omgivningspåverkan eller stora ingrepp på miljön. Vid bedömning av om sådana verksamheter ska få tillstånd är det fråga om ytterst politiska ställningstaganden. Regeringen anses ha bäst förutsättningar att åstad-

<sup>27</sup> Prop. 1967:90, s. 92 ff.

<sup>28</sup> 17 kap. 1 § miljöbalken.

komma en allsidig prövning med en sammanvägning av bl.a. miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter.<sup>29</sup>

Ett exempel på lagstiftning där tillstånd som huvudregel ska prövas och meddelas av regeringen, men att vissa av dessa ärenden kan prövas av annan instans finns i expropriationslagen (1972:719). Expropriation är en tvångsåtgärd, som kan tillämpas för att förvärva mark i syfte att tillgodose de ändamål som anges i expropriationslagen när dessa ändamål inte kan tillgodoses på annat sätt. I förarbetena till expropriationslagen anförs att regeringsprövning bl.a. infördes p.g.a. en önskan om garanti för enhetlig praxis i ärenden av större allmän betydelse och för ärenden som omfattar ömtåliga lämplighetsavvägningar. Det framhålls dock att det inte finns behov av regeringsprövning gällande expropriationsärenden som inte är av större betydelse eller inte kräver lämplighetsavvägningar. Det bedöms inte heller finnas behov av tillståndsprövning om ärendet är av mindre vikt från allmän eller enskild synpunkt eller om ansökan medges eller är obestridd.<sup>30</sup> Ärenden som inte har bestridits eller är av mindre vikt kan då i vissa fall prövas av länsstyrelse eller annan myndighet.<sup>31</sup>

### 21.4.3 Laglighetsprövning av vissa kommunala beslut

#### Vilka beslut kan laglighetsprövas?

Kommunala beslut överklagas i regel antingen genom den ordning som framgår av 13 kap. kommunallagen (2017:725), s.k. laglighetsprövning, eller förvaltningsbesvär, som även kan kallas förvaltningsrättsliga överklaganden.

Laglighetsprövning tillämpas om det inte finns bestämmelser i speciallag med innebörden att ett överklagande ska prövas i annan ordning.<sup>32</sup> Exempel på beslut som överklagas genom laglighetsprövning är olika former av budgetbeslut, fastställande av kommunala taxor

<sup>29</sup> Prop. 1997/98:45, del I, s. 435 ff. I detta sammanhang kan det noteras att det under 2022 tillsattes en utredning gällande regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning (dir. 2022:26), vilken ska slutredovisas sommaren 2023.

<sup>30</sup> Prop. 1972:109 s. 221 f.

<sup>31</sup> 3 kap. 1 § expropriationslagen.

<sup>32</sup> 13 kap. 1 och 3 §§ kommunallagen. I sammanhanget kan det noteras att det i viss speciallagstiftning också kan förtydliga vilka beslut som ska prövas i den ordning som gäller för laglighetsprövning, t.ex. överklaganden av beslut som fattats enligt plan- och bygglagen där det finns en specifikation i 13 kap. 1 § plan- och bygglagen gällande vilka beslut som ska prövas inom ramen för laglighetsprövning.

och kommunfullmäktiges beslut att uppdra åt byggnadsnämnd att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser. En kommuns beslut om frivilligt förvärv av en fastighet är ytterligare ett exempel på beslut som kan överklagas och prövas inom ramen för laglighetsprövning.

Grundtanken med laglighetsprövningsinstitutet är bl.a. att värna om den lokala demokratin. Alla medlemmar i en kommun anses vara berörda av hur de kommunala angelägenheterna sköts och anses de därmed också ha ett berättigat intresse av att få till stånd en laglighetskontroll av besluten. Möjligheten att begära laglighetsprövning ska tillgodose detta intresse och kan därför beskrivas som en slags medborgartalan med syfte att se till att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättss enligt sätt.<sup>33</sup>

För att kunna begära laglighetsprövning krävs enbart att den som överklagar är kommunmedlem. Det krävs alltså inte att den som överklagar är personligen berörd av beslutet, något som däremot är fallet vid förvaltningsrättsliga överklaganden. Vem som anses vara kommunmedlem kan utläsas av kommunallagen, där det anges att medlem av en kommun är den som är folkbokförd, äger fast egendom eller ska betala kommunalskatt i kommunen. Eftersom medlemskapet bl.a. kan baseras på ägande av fast egendom kan enskilda, företag, annan kommun och staten vara kommunmedlemmar enligt kommunallagens definition. Även en medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare) som är bosatt i kommunen, men som inte ska folkbokföras där anses vara en kommunmedlem och har därmed rätt att överklaga ett kommunalt beslut i den ordning som gäller för laglighetsprövning.<sup>34</sup> Enskilda, företag eller andra aktörer som inte anses vara kommunmedlemmar enligt kommunallagens mening kan inte, inom ramen för laglighetsprövning, överklaga ett beslut som fattats av kommunen även om ett beslut exempelvis skulle påverka dem ekonomiskt.

---

<sup>33</sup> Prop. 2016/17:171, s. 253.

<sup>34</sup> 1 kap. 5 § kommunallagen.

## Hur sker laglighetsprövning?

En kommunmedlem som vill begära laglighetsprövning av ett kommunalt beslut ska lämna in ett skriftligt överklagande inom tre veckor, räknat från den dag beslutet tillkännagavs på kommunens anslagstavla eller protokollet över beslutet justerades.<sup>35</sup>

Laglighetsprövningsmål prövas av allmän förvaltningsdomstol, med förvaltningsrätt som första instans. Förvaltningsrättens avgörande kan i sin tur överklagas till kammarrätten av den som avgörandet har gått emot.<sup>36</sup>

Enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291) krävs att kammarrätten har meddelat prövningstillstånd för att ett överklagande ska tas upp till prövning. Meddelas prövningstillstånd och beslut eller dom meddelas i målet kan avgörandet överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Prövningstillstånd krävs även för att Högsta förvaltningsdomstolen ska pröva målet i sak.<sup>37</sup>

Kännetecknande för laglighetsprövningen är att beslutet endast kan prövas mot de punkter som anges i kommunallagen och att prövningen är begränsad till lagligheten av ett kommunalt beslut. Vidare får domstolen enbart beakta omständigheter som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång.<sup>38</sup> Det kan därmed sägas vara en förklarad domstolsprövning.

Finner domstolen att ett kommunalt beslut inte har kommit till på lagligt sätt, att det inte rör något som är en angelägenhet för kommunen, att det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det eller att beslutet annars strider mot lag eller annan författning ska beslutet upphävas.<sup>39</sup> Eftersom domstolens prövning inskränks till prövning av det överklagade beslutets laglighet till form och innehåll kan domstolen, till skillnad från vad som gäller avseende förvaltningsbesvär, inte ändra beslutet eller pröva om beslutet t.ex. är lämpligt eller ändamålsenligt även om detta skulle ha anförts av klaganden. Domstolen kan inte heller ersätta det prövade beslutet med ett nytt beslut.

---

<sup>35</sup> 13 kap. 4 och 5 §§ kommunallagen.

<sup>36</sup> 13 kap. 13 § kommunallagen.

<sup>37</sup> 33, 34 a, 35 och 36 §§ förvaltningsprocesslagen.

<sup>38</sup> 13 kap. 7 § kommunallagen.

<sup>39</sup> 13 kap. 8 § kommunallagen.

#### 21.4.4 Gränsdragningen mellan förvaltningsrättsligt överklagande och laglighetsprövning

Gränsdragningen mellan ett förvaltningsrättsligt överklagande, dvs. förvaltningsbesvär, och laglighetsprövning kan förenklat beskrivas så att beslut som fattas med stöd av speciallagstiftning oftast överklagas genom förvaltningsrättsligt överklagande, medan ett beslut som enbart fattas med stöd av kommunallagen i regel överklagas genom laglighetsprövning. Förvaltningsrättsligt överklagande är i regel aktuellt när beslut rör enskildas rättigheter och skyldigheter, t.ex. ekonomiskt bistånd eller bygglov. Beslut som fattas av kommunfullmäktige överklagas i regel genom laglighetsprövning, t.ex. olika former av budgetbeslut eller fastställande av kommunala taxor.<sup>40</sup>

Syftet med ett förvaltningsrättsligt överklagande är att ge den som berörs av ett besluts verkningar möjlighet att få det aktuella beslutet upphävt eller ändrat. För att ett överklagat beslut ska kunna bli föremål för en fullständig sakprövning, vilket alltså sker vid prövningen av ett förvaltningsrättsligt överklagande, krävs därför att beslutet innefattar någon form av ställningstagande till en konkret fråga och att beslutet har en rättsverkan som är riktad till en viss fysisk eller juridisk person. Bestämmelserna om laglighetsprövning av kommunala beslut syftar i sin tur främst till att ge kommunmedlemmarna en möjlighet till kontroll av att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt.<sup>41</sup> Om ett beslut är av en mer allmän karaktär och inte direkt berör en viss fysisk eller juridisk person kan ett överklagande vanligtvis inte bli föremål för en prövning i sak, utan prövas då genom laglighetsprövning.

Både förvaltningsrättsliga överklaganden och laglighetsprövningar prövas som huvudregel av förvaltningsrätt som första instans. Det finns dock exempel på kommunala beslut som ska prövas som förvaltningsbesvär, men som överklagas till länsstyrelse som första instans och där länsstyrelsens beslut därefter kan överklagas till regeringen. Vidare finns det vissa kommunala beslut som ska överklagas hos mark- och miljödomstol men där överklagandet, om det rör frågor som har särskild betydelse för t.ex. Försvarsmakten eller Fortifikationsverket, ska överlämnas av domstolen till regeringen för prövning.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Prop. 2016/17:171, s. 252.

<sup>41</sup> Prop. 2016/17:171, s. 252.

<sup>42</sup> Jfr t.ex. 13 kap. 5, 5 a och 7 §§ plan- och bygglagen.



### 21.4.5 I vilken ordning ska beslut om utövande av kommunal förköpsrätt prövas?

Ovan har det beskrivits i vilka olika ordningar kommunala beslut kan överklagas. När det gäller bedömningen i vilken ordning beslut om utövande av kommunal förköpsrätt ska prövas finns det alltså olika alternativ, vars syften och prövningar skiljer sig åt. *Ett alternativ* är att de kommunala besluten tillståndsprövas av regeringen i likhet med vad som gällde enligt den tidigare gällande förköpslagen. *Ett annat alternativ* är att, såsom har föreslagit gällande den statlig förköpsrätten, ett överklagat beslut ska prövas av regeringen. *Ett tredje alternativ* är att de kommunala förköpsbesluten prövas genom förvaltningsbesvär eller laglighetsprövning. I det följande utreds vilket av alternativen som lämpar sig för prövning av överklagande av ett beslut om utövande av kommunal förköpsrätt.

#### Finns det behov av en tillståndsprövning av regeringen?

Som framgått ovan innebär en tillståndsprövning att en kommun i varje enskilt fall där överlåtaren eller ursprunglig förvärvare bestrider ett beslut om att förköpsrätt utövas skulle behöva ansöka om tillstånd hos regeringen för att få utöva förköpsrätten. Anledningen till man i den gamla lagen valde tillståndsprövning av regeringen var att det finns ett visst inslag av tvång då förköpet innebär att den enskilda fastighetsägaren tvingas sälja sin fastighet till kommunen. Samtidigt är tvångsinslaget av annan karaktär än vid sådan tvångsvis åtkomst som är fallet vid expropriation, eftersom fastighetsägaren vid förköp faktiskt har haft för avsikt att sälja sin fastighet och även ingått ett avtal om försäljning av fastigheten. Vidare har fastighetsägaren bestämt vilka avtalsvillkor som ska gälla för överlåtelsen och priset som har accepterats för fastighetsöverlåtelsen får anses motsvara fastighetens marknadsvärde. Genom att kommunen vid utövande av förköpsrätten träder in i den ursprungliga förvärvarens ställe och övertar de villkor som avtalats mellan de ursprungliga parterna påverkas inte säljarens ställning materiellt sett av förköpet. Såttillvida har det kommunala förköp stora likheter med det en frivillig överlåtelse. Tvånget ligger endast i att säljaren får acceptera en annan avtalspart. De nu angivna förhållandena var också desamma vid den tidigare förköpslagen, vilket kan tala för att en tillståndsprövning i likhet med den tidigare bör införas i den nya kom-

munala förköpslagen. Sedan den tidigare kommunala förköpslagen upphävdes har dock synen på vilka ärenden som ska hanteras av regeringen överlag renodlats och flera prövningar som tidigare prövades av regeringen prövas numera i annan ordning. Med hänsyn till utvecklingen gällande vilka ärenden som ska handläggas av regeringen finns inte skäl att ha en tillståndsprövning i nya kommunala förköpslagen. Ytterligare argument härför är att en regeringsprövning riskerar innebära en tidsutdräkt, vilket enligt direktivet ska undvikas i en ny förköpslag. Utredningen anser sammanfattningsvis att det inte är motiverat att ha en tillståndsprövning gällande förköp.

### **Finns behov av att överklaganden av kommunala förköpsbeslut prövas av regeringen?**

När det gäller regeringsärenden överlag bör det i likhet med vad som nämnts ovan noteras att det finns en strävan att avlasta regeringen i fråga om antal ärenden som regeringen ansvarar för att pröva. Som framgått av föregående avsnitt fastställde riksdagen år 1984 riktlinjer som innebär att regeringsprövning inte är aktuell för ärenden som inte kräver ställningstaganden från regeringen som politiskt organ. I allmänhet ankommer det därför på regeringen att pröva överklaganden i frågor där allmänekonomiska, försvars-, ordnings-, säkerhets-, eller andra statsnyttosynpunkter är särskilt framträdande. Förvaltningsdomstolarna ska i sin tur huvudsakligen befatta sig med mål av rättslig natur som rör förhållanden mellan enskilda inbördes alternativt förhållanden mellan enskilda och det allmänna samt att avgörandet är av väsentlig betydelse för den enskilda.<sup>43</sup>

Det skulle i och för sig kunna argumenteras för att överklaganden av kommunala förköpsbeslut, där förköpsrätten grundas på motverkande av organiserad brottslighet, ska prövas i samma ordning som de statliga förköpsbesluten. De kommunala förköpsbesluten aktualiserar ordnings- och säkerhetsfrågor, där politiska ställningstaganden i vissa fall skulle kunna vara av vikt. Med beaktande av att det sammantagna antalet ärenden där den kommunala förköpsrätten utövas förväntas bli få skulle det också kunna vara en fördel att både statliga och kommunala förköpsbeslut prövas i samma ordning. Det finns dock

---

<sup>43</sup> Prop. 1997/98:101, s. 49.

också argument mot att överklaganden av kommunala förköpsbeslut prövas av regeringen.

Ett argument mot en regeringsprövning är det kommunala självstyret, som innebär att kommunerna själva ska sköta sina lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse. Det kommunala självstyret gäller all kommunal verksamhet, är skyddat i grundlag och utgör en av grunderna för den svenska demokratin. Det kommunala självstyret är emellertid inte obegränsat eftersom det kan inskränkas genom att kommunerna av staten åläggs att utföra vissa uppgifter.<sup>44</sup> Kommunerna har t.ex. genom lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete ålagts att bidra till att samhällets samlade brottsförebyggande arbete ska bedrivas på ett effektivt sätt. Kommunerna bör själva avgöra hur kommunens ekonomiska medel ska användas och vilka verktyg som ska tillämpas för att motverka brottslighet inom den egna kommunen. Detta kan ses som ett utflöde av det kommunala självstyret. Med hänsyn till att det t.ex. i förarbetena till lagen om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete framgår att underlag som ska tas fram inom ramen för detta ansvar ska vara kunskapsbaserat, talar det för att det här inte är fråga om sådana politiska ställningstaganden där regeringen kan anses ha bäst förutsättningar att åstadkomma en allsidig prövning.<sup>45</sup> Även om de kommunala förköpsbesluten i vissa fall kan aktualisera ordnings- och säkerhetsfrågor är det dock inte tydligt att det krävs ett politiskt ställningstagande av regeringen såsom vid beslut om utövande av den statliga förköpsrätten, där utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska frågor aktualiseras på ett tydligare sätt. Mot bakgrund av vad som nu anförts är utredningens bedömning att det inte nödvändigtvis finns behov av en ordning där beslut om utövande av kommunal förköpsrätt ska prövas av regeringen.

Med hänsyn till att det i undantagsfall skulle kunna finnas behov av ett politiskt ställningstagande gällande kommunalt förköp är en möjlighet att ha en ordning där överklaganden av kommunala förköpsbeslut som huvudregel prövas av förvaltningsdomstol men domstolen, utifrån vilka ordnings- och säkerhetsfrågor som aktualiseras i det en-

---

<sup>44</sup> 1 kap. 1 § och 14 kap. 2 § regeringsformen samt prop. 2009/10:80, s. 210.

<sup>45</sup> Prop. 2022/23:43 s. 30 f. Kommunerna är även enligt andra författningar skyldiga att ta fram olika analys- och planeringsdokument, t.ex. enligt plan- och bygglagen (2010:900), skollagen (2010:800), lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.

skilda fallet, kan hänskjuta mål till regeringen för prövning.<sup>46</sup> En sådan ordning skulle dock medföra en gränsdragningsproblematik gällande vilka överklaganden som ska prövas av domstol respektive regeringen. Även om denna problematik till viss del skulle kunna avhjälpas genom att koncentrera prövningen till en förvaltningsrätt, vilket i och för sig kan vara görbart med hänsyn till att antalet beslut som skulle bli föremål för prövning kan förväntas bli få, bedöms behovet av regeringsprövning i dessa fall inte vara så stort att en sådan möjlighet föreslås.

Sammanfattningsvis blir slutsatsen att det inte krävs en regeringsprövning av beslut om utövande av kommunal förköpsrätt.

#### 21.4.6 Förvaltningsrättsligt överklagande eller laglighetsprövning?

**Utredningens förslag:** Beslut om utövande av kommunal förköpsrätt ska få överklagas genom förvaltningsrättsligt överklagande.

Prövningstillstånd krävs för att kammarrätten ska pröva ett överklagande av ett beslut som förvaltningsrätten har meddelat i förköpsärendet.

När det gäller frågan om beslut om utövande av kommunal förköpsrätt ska få överklagas genom förvaltningsrättsligt överklagande eller laglighetsprövning bör det inledningsvis konstateras att en kommuns beslut att förvärva av en fastighet på öppna marknaden kan överklagas genom laglighetsprövning. Detta skulle kunna utgöra ett argument för att även förköpsbeslut ska överklagas i samma ordning. Det bör vidare noteras att en laglighetsprövning av ett förköpsbeslut enligt den tidigare gällande förköpslagen kunde bli aktuell om kommunen som hade beslutat om utövande av förköp t.ex. inte ansågs ha fattat beslutet inom ramen för den kommunala kompetensen eller att kommunen inte hade fattat beslutet i laga ordning. Förutsättningarna för förköpet

<sup>46</sup> Jfr t.ex. 13 kap. 7 § plan- och bygglagen där det framgår att om ett ärende som har överklagats hos en mark- och miljödomstol rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning. Jfr även 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken, av vilken följer att om det i mark- och miljödomstol är fråga om (vissa) beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning.

som sådant prövades däremot av regeringen genom en sådan tillståndsprovning som beskrivits ovan i detta kapitel.<sup>47</sup>

Vid bedömningen av i vilken ordning överklaganden av beslut om utövande av kommunal förköpsrätt ska kunna prövas kan det nämnas att det vid införandet av den nu gällande plan- och bygglagen (2010:900) diskuterades om detaljplansbeslut skulle kunna bli föremål för förvaltningsbesvär eller laglighetsprovning. I lagförarbetena uttalades att det kan vara rimligt att boende inom planområdet och den som på något sätt berörs av planen ska kunna begära en provning men att det däremot inte framstod som rimligt med en så vid krets som gäller för laglighetsprovningen, dvs. alla kommunmedlemmar. Även effektivitetsskäl anfördes som skäl för att kretsen som får överklaga ett planbeslut bör vara begränsad och att endast den som är berörd bör kunna ange formella fel som grund för ett upphävande av beslutet.<sup>48</sup>

I likhet med vad som anförts gällande beslut om utövande av den statliga förköpsrätten skulle även kommunala förköpsbeslut kunna liknas med förvaltningsärenden i och med att det i grunden finns en tvist av bl.a. ekonomisk betydelse mellan den enskilda och det allmänna. Även om frivilliga förvärv prövas genom laglighetsprovning skulle det, enligt utredningens mening, vara både otillfredsställande och olämpligt att beslut om utövande av kommunal förköpsrätt inte skulle kunna bli föremål för en sakprovning. Detta med hänsyn till den inverkan ett beslut om utövande av förköpsrätt kan ha för överlåtaren och den ursprungliga förvärvaren. De argument som anförts gällande överklagande av detaljplaner skulle därmed även kunna anföras gällande beslut om utövande av kommunal förköpsrätt.

Angående vem eller vilken krets av personer som påverkas av ett beslut där kommunal förköpsrätt utövas skulle det eventuellt kunna sägas att beslutet påverkar kommunmedlemmarna på så sätt att kommunens ekonomiska medel används för att finansiera ett förköp. Beslutet kommer dock att vara riktade mot fastighetsöverlåtelsens parter och beslutets rättsverkningar påverkar främst dessa. Trots att huvudregeln är att kommunen endast träder in i den ursprungliga förvärvarens ställe kan effekten för överlåtaren sägas vara att överlåtaren inte har valt sin avtalspartner och att vissa avtalsvillkor kan komma att jämkas. Den ursprungliga förvärvaren förlorar i sin tur den tänkta överlåtelsen i samband med att kommunen träder in i dennas ställe vid

---

<sup>47</sup> Prop. 1967:90, s. 178.

<sup>48</sup> Prop. 2009/10:170, s. 359.

ett förköp. Med hänsyn till beslutets effekter framstår det som motiverat att kommunala beslut om utövande av förköpsrätt ska kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Den personkrets som kan överklaga ett förköpsbeslut är därmed mindre än vad som hade varit fallet om laglighetsprövning hade föreslagits.

Ytterligare ett skäl som talar för att förvaltningsrättsliga överklaganden är en lämplig ordning är att överlåtaren alltid kommer att vara klagoberättigad tack vare att fastigheten ligger i kommunen medan det inte är säkert att den ursprungliga förvärvaren är kommunmedlem. Eftersom laglighetsprövning förutsätter att den klagande är kommunmedlem så skulle det innebära att den ursprungliga förvärvaren inte kan överklaga ett förköpsbeslut, vilket bör bedömas vara en olämplig ordning i och med att inte bara överlåtaren utan även förvärvaren kan antas ha skäl att överklaga ett beslut om utövandet av kommunal förköpsrätt. Förhållandet att förköpsbeslut innefattar myndighetsutövning mot enskilda talar också starkt för att förvaltningsbesvär är en mer lämplig ordning med hänsyn till att både beslutets laglighet och lämplighet då kan prövas.

Vid en sammantagen bedömning blir slutsatsen att kommunala beslut om utövande av kommunal förköpsrätt ska få överklagas genom förvaltningsbesvär. Med hänsyn till att det föreslås att slutliga beslut om utövande av kommunal förköpsrätt ska få överklagas genom förvaltningsbesvär och en laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunalagen (2017:725) annars skulle kunna vara aktuell för dessa beslut finns det behov av en särskild reglering där det framgår att förvaltningslagens bestämmelser ska vara tillämpliga vid överklagande av dessa beslut.

Prövningstillstånd ska krävas för att kammarrätten ska pröva ett överklagande av ett beslut som förvaltningsrätten har meddelat.

#### **21.4.7 Vem ska kunna överklaga ett beslut?**

I 42 § förvaltningslagen (2017:900) anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Av rättspraxis framgår att överklagandets funktion bl.a. är att bereda den

som berörs av ett besluts rättsverkningar möjlighet att få det aktuella beslutet ändrat eller upphävt.<sup>49</sup>

Prövningen av om ett visst beslut kan antas påverka någons situation är av objektiv karaktär och tar sikte på beslutets faktiska verkningar, främst i förhållande till den personliga eller ekonomiska situationen.<sup>50</sup> I fråga om vem som kan beröras av ett beslut om utövande av kommunal förköpsrätt, och därmed har klagorätt gällande dessa beslut, kan det konstateras att överlåtaren och den ursprungliga förvärvaren är de aktörer som berörs direkt av beslutet. Enligt utredningens bedömning bör dessa ha rätt att överklaga beslut om utövande av statlig förköpsrätt.

Utredningens bedömning är att det inte krävs någon särskild reglering om att överklagande får ske med stöd av 42 § förvaltningslagen och att rätten att överklaga tillkommer överlåtaren eller den ursprungliga förvärvaren. Fråga om andra än överlåtaren och den ursprungliga förvärvaren ska anses ha rätt att överklaga ett förköpsbeslut får prövas i det enskilda fallet.

---

<sup>49</sup> RÅ 2010 ref. 72 och HFD 2014 ref. 56. Jfr här vad som framgår gällande besluts överklagbarhet ovan.

<sup>50</sup> Prop. 2016/17:180 s. 332.

## 22 Personuppgiftsbehandling och sekretess

### 22.1 Inledning

Det förslag som lämnas i detta betänkande innebär att staten, genom beslutsmyndigheten, och kommuner kommer att behöva information som exempelvis innehåller uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden eller om affärs- och driftsförhållanden för att kunna avgöra frågan om eventuellt utövande av förköp. Förslagen innebär även att myndigheter och kommuner behöver utbyta information med varandra.

I detta kapitel redogörs inledningsvis för de utgångspunkter som finns gällande personuppgiftsbehandling genom dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. I samband med detta beskrivs även personuppgiftsbehandling av särskilt känsliga personuppgifter, lagöverträdelser samt person- och samordningsnummer. Därefter bedöms hur lämnade förslag gällande nya förköpslagar förhåller sig till dessa regleringar. Det bör noteras att redogörelsen inte innefattar de regelverk som utgör grunden för den personuppgiftsbehandling som berörda myndigheter, t.ex. Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, redan utför och som även kan ligga till grund för dessa myndigheters behandling av personuppgifter med anledning av utredningens förslag gällande statlig och kommunal förköpslag.



## 22.2 Personuppgiftsbehandling

### 22.2.1 Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen

För att kunna avgöra frågan om förköp ska utövas i ett specifikt fall kommer en mängd uppgifter, t.ex. personuppgifter som namn, personnummer och adresser, behöva behandlas, men även mer känsliga personuppgifter såsom lagöverträdelser eller andra känsliga personuppgifter. Vidare kommer stat eller kommun sannolikt behöva begära in uppgifter från andra myndigheter. Hur insamling av personuppgifter och efterföljande användningen av dessa får ske styrs av dataskyddsreglering som härrör från EU-rätten.

Dataskyddet utgör ett starkt och ändamålsenligt skydd för den enskilda när det gäller hur personuppgifter får behandlas. All verksamhet som hanterar personuppgifter i Sverige måste förhålla sig till 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 (dataskyddsförordningen). Dataskyddsförordningen är bindande och direkt tillämplig i samtliga EU-länder. Enligt förordningen utgör varje upplysning som avser en definierad eller identifierbar fysisk person personuppgifter. Med identifierbar person förstås en person som direkt eller indirekt kan identifieras, särskilt med hänvisning till identifierare såsom ett namn, identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikation, eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.<sup>1</sup> Ett förköpsärende kommer att innebära att den här sortens uppgifter lämnas och används i handläggningen.

I tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen omfattas sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan behandling av personuppgifter som ingår eller kommer att ingå i ett register.<sup>2</sup> Det finns dock vissa undantag från tillämpningsområdet. Förordningen omfattar till exempel inte behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten. Detsamma gäller behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påfölj-

---

<sup>1</sup> Artikel 4.1 dataskyddsförordningen.

<sup>2</sup> Artikel 2.1 dataskyddsförordningen.

der, vari även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten.<sup>3</sup>

I svensk rätt kompletteras dataskyddsförordningen med bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (nedan dataskyddslagen).<sup>4</sup> Genom dataskyddslagen, som är subsidiär i förhållande till annan reglering, har dataskyddsförordningens tillämpningsområde utvidgats till att även omfatta behandling av personuppgifter i verksamhet som inte omfattas av unionsrätten. Verksamhet som omfattas av lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten, lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt och lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter omfattas dock inte av det utvidgade tillämpningsområdet.<sup>5</sup>

Personuppgiftsbehandling får endast förekomma om det finnas en rättslig grund för behandlingen. De rättsliga grunderna måste fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt för att kunna läggas till grund för behandling av personuppgifter.<sup>6</sup> Exempel på rättsliga grunder som legitimerar personuppgiftsbehandling är t.ex. att det är nödvändigt för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. En personuppgiftsbehandling är även laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. I förarbetena till dataskyddslagen uttalas att alla uppgifter som riksdag eller regering gett statliga myndigheter i uppdrag att utföra är av allmänt intresse. Om uppgifterna inte var av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem.<sup>7</sup>

Om det inte föreligger förutsättningar för personuppgiftsbehandling och sådan ändå görs kan sanktionsavgift och skadeståndskrav åläggas.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Artikel 2.2 dataskyddsförordningen.

<sup>4</sup> Dataskyddslagen tillämpas inte självständigt, utan även bestämmelserna i dataskyddsförordningen måste iaktas vid dess tillämpning.

<sup>5</sup> 1 kap. 2, 3 och 6 §§ dataskyddslagen.

<sup>6</sup> Artikel 6 dataskyddsförordningen. Listan i artikel 6.1 är uttömmande. Jfr även 2 kap. 1 och 2 §§, där det hänvisas till artikel 6 i förordningen. I artikel 5.1 dataskyddsförordningen listas även ett antal principer som ska iaktas vid personuppgiftsbehandling.

<sup>7</sup> Prop. 2017/18:105, s. 56 f.

<sup>8</sup> Artiklarna 82–84 dataskyddsförordningen. Se även 7 kap. 1 § dataskyddslagen.

## 22.2.2 Behandling av särskilt känsliga personuppgifter

Det är som utgångspunkt förbjudet att behandla särskilt känsliga personuppgifter, t.ex. uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Detsamma gäller behandling av generiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt, identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.<sup>9</sup> Särskilt känsliga personuppgifter får dock 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.<sup>10</sup>

Uppgifter om lagöverträdelser anses tillhöra kategorin särskilt känsliga personuppgifter som förtjänar särskilt skydd. Dessa uppgifter får endast behandlas 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.<sup>11</sup> Det krävs även att det finns en rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen, vilken finns i dataskyddslagen.<sup>12</sup>

Person- 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. Det krävs därmed en intresseavvägning mellan behovet av personuppgiftsbehandlingen och de integritetsrisker som behandlingen innebär.<sup>13</sup> Omständigheter som bör tillmätas betydelse vid intresseavvägningen är t.ex. om det eftersträvade syftet med behandlingen kan uppnås på annat sätt, behandlingens omfattning och om den förutsätter samkörning av register.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Artikel 9 dataskyddsförordningen.

<sup>10</sup> Artikel 9 dataskyddsförordningen och 3 kap. 3 § dataskyddslagen.

<sup>11</sup> Artikel 10 dataskyddsförordningen.

<sup>12</sup> Artikel 6 dataskyddsförordningen respektive 3 kap. 8 § dataskyddslagen.

<sup>13</sup> 3 kap. 10 § dataskyddslagen.

<sup>14</sup> Prop. 2017/18:105, s. 199.

### 22.2.3 Personuppgiftsbehandlingen i ett förköpsärende

Som nämnts ovan kommer handläggningen av ett förköpsärende innebära att personuppgifter av olika slag behöver behandlas. Behandlingen kommer att utföras som en följd av de uppgifter berörda myndigheter och kommuner får till följd av de förslag som lämnas.

När det gäller Försvarmaktens och Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling finns redan vissa särregleringar som legitimerar myndigheternas behandling av den sortens personuppgifter och som enligt utredningens bedömning även omfattar handläggning enligt föreslagna förköpslagarna.

När det gäller den personuppgiftsbehandling som i övrigt aktualiseras hos berörda myndigheter och kommuner i samband med ett förköp, legitimeras hanteringen av att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse, vilket förköpsgrunderna anses vara. Men därtill utgör hanteringen ett led i myndighetsutövning som följer av de föreslagna förköpslagar eller annan författning, vilket även det, enligt vad som har sagts direkt ovan, utgör en vedertagen rättslig grund för personuppgiftsbehandling.<sup>15</sup> Mot bakgrund av att handläggningen baseras på förköpslagen föreligger därför en rättslig grund som legitimerar hanteringen. När det gäller personuppgifter som t.ex. behandlas för att ges in till staten, genom beslutsmyndigheten, eller kommun är nödvändig för fullgörandet av en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning eller av beslut som meddelats med stöd av sådana föreskrifter.<sup>16</sup>

När det kommer till personuppgiftsbehandling av särskilt känsliga personuppgifter bedömer utredningen att även det omfattas av gällande reglering för när sådana uppgifter får behandlas. Förköpsgrunderna har enligt utredningen bedömts utgöra vikta allmänna intressen och med hänvisning till vilka personuppgifter det kommer att bli fråga om och de ändamål för vilka uppgifterna har begärts in får förhållandena anses vara sådana att det är motiverat att behandla uppgifterna. Därmed skulle det inte bli fråga om inte ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Detsamma gäller uppgifter om lagöverträdelse. Även behandling av person- och samordningsnummer bedöms vara motiverad med hänsyn till ändamålet med behandlingen och vikten av säker identifiering.

---

<sup>15</sup> Jfr artikel 6.1 e dataskyddsförordningen.

<sup>16</sup> Jfr artikel 6.1 c dataskyddsförordningen.

Sammanfattningsvis bedöms det finnas stöd för behandling av personuppgifter, däribland även känsliga personuppgifter, uppgifter om lagöverträdelse samt uppgifter om person- och samordningsnummer. Personuppgiftsbehandlingen är därmed tillåten. Det bedöms därmed inte finnas behov av att införa några ytterligare bestämmelser för att personuppgiftsbehandlingen ska vara tillåten.

#### **22.2.4 Personuppgiftsbehandlingen i Lantmäteriets inskrivningsärenden**

Förutom att Lantmäteriet ansvarar för drift och förvaltning av fastighetsregistret är Lantmäteriet därför även personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker i fastighetsregistret.<sup>17</sup> I samband med att handlingar skickas in till Lantmäteriet genom elektroniska ansökningar blir de redan i dag en del av Lantmäteriets ärenderegister för inskrivningsärenden.<sup>18</sup> Reglering om behandlingen av personuppgifter finns också i 19–20 h §§ inskrivningsförordningen (2000:309). De förslag som lämnats i detta betänkande bedöms inte medföra behov av att införa några ytterligare bestämmelser för att personuppgiftsbehandling ska vara tillåten.

### **22.3 Sekretess**

#### **22.3.1 Sekretess mellan myndigheter**

Utredningen har föreslagit att det i förköpslagarna bör införas bestämmelser som innebär att kommuner, regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna uppgift till beslutsmyndigheten och förköpsberättigad kommun, om det begärs i samband med utredning av ett förköpsärende och det behövs för att myndigheten och kommunen ska kunna fullgöra sina uppdrag enligt respektive lag. De uppgifter som beslutsmyndigheten och förköpsberättigad kommun kan, behöva få tillgång till kan vara känsliga uppgifter bland annat rörande Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Dessa uppgifter kan av olika skäl omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I samband med ett utökat informa-

---

<sup>17</sup> 5 § fastighetsregisterlagen.

<sup>18</sup> 19 kap. 8 § jordabalken.

tionsutbyte mellan myndigheter övervägs är det ofta nödvändigt att göra avvägningar mellan viktiga allmänintressen och skyddet för den personliga integriteten. Det blir även är fallet när det gäller införandet av statlig och kommunal förköpsrätt.

Av 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen framgår 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. För att hemliga uppgifter inte ska nå en större krets än vad som är absolut nödvändigt stadgas i 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen att uppgifter som omfattas av sekretess inte får röjas för andra myndigheter, om det inte finns stöd för det i offentlighets- och sekretesslagen eller en annan lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till. Sekretess gäller alltså även mellan myndigheter. Uppgifter som omfattas av sekretess kan därför inte lämnas över inom ramen för myndigheternas skyldighet att lämna synpunkter eller samråda utan att någon sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess finns i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

En sekretessbrytande bestämmelse som skulle kunna vara aktuell inom ramen för uppgiftslämnande i samband med förköpsärenden är 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Av denna bestämmelse framgår att en myndighet kan 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 därmed att utlämnandet verkligen är en nödvändig förutsättning för myndighetens verksamhet. Endast den omständigheten att effektiviteten i myndighetens handlande sätts ned genom föreskriven sekretess leder inte till att sekretessen sätts åt sidan.<sup>19</sup>

En annan sekretessbrytande bestämmelse är den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt generalklausulen 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 områden, och ett utlämnande får inte ske, om utläm-

---

<sup>19</sup> Prop. 1979/80:2, Del A, s. 465.

andet strider mot lag eller förordning. Rutinmässiga uppgiftsutbyten mellan myndigheter ska i regel vara författningsreglerade.<sup>20</sup>

Vidare är 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen relevant. Av bestämmelsen framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas från en myndighet till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Det är därmed förenligt med offentlighets- och sekretesslagen att införa sådana bestämmelser i lag.<sup>21</sup>

I förköpsärenden är det tänkbart att det finns ett flertal uppgifter som omfattas av sekretess med hänvisning till rikets säkerhet men också allmän ordning eller allmän säkerhet, t.ex. utrikes-, försvars-, förundersöknings- eller underrättelsesekretess.<sup>22</sup> Det kan också vara fråga om sekretess för att skydda enskildas personliga eller ekonomiska intressen, t.ex. uppgifter om enskilds affärs- eller driftsförhållanden. Mot det integritetsintrång som ett utökat utbyte av uppgifter kan innebära måste vikten av att staten, genom beslutsmyndigheten, eller förköpsberättigad kommun genom utövande av förköpsrätt kan förhindra överlåtelser som innebär risker för rikets säkerhet och allmän ordning eller allmän säkerhet ställas. Med hänsyn till syftet med förköpslagarna har utredningen bedömt att det är motiverat att införa en uppgiftsskyldighet. Genom införandet av sådan uppgiftsskyldighet aktualiseras frågan om det kan behövas några ändringar i gällande sekretessregler för att möjliggöra att de få tillgång till sådan information som är relevans för att göra en bedömning i ett förköpsärende.

Utredningen gör bedömningen att det inte är självklart att de behov som uppstår inom ramen för ett förköpsärende kan betraktas som så väsentliga att de motiverar brytande av sekretess mellan myndigheter. Med hänvisning till att det pågår en utredning som har i uppdrag att överväga och föreslå förbättrande möjligheter att utbyta information mellan myndigheter, dir. 2023:146, gör förevarande utredning bedömningen att det är lämpligt att invänta resultatet av den utredningen innan ett förslag lämnas om eventuella förändringar i offentlighets- och sekretesslagen. Samma sak gäller för sådana situationer då beslutsmyndigheten eller kommunen skulle behöva vända sig till en myndighet som inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten för

---

<sup>20</sup> Prop. 1979/80:2, Del A, s. 237.

<sup>21</sup> Notera att 10 kap. 27 och 28 §§ offentlighets- och sekretesslagen inte får tillämpas om sekretess enligt 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen gällande internationellt samarbete föreligger.

<sup>22</sup> Se 15 kap. 1 och 2 §§ samt 18 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen.

att inhämta uppgifter inom ramen för ett förköpsärende och dessa uppgifter omfattas av sekretess hos den andra myndigheten.

### 22.3.2 Sekretess hos beslutsmyndigheten och kommunen

Utredningen bedömer som framgått ovan att beslutsmyndigheten och kommunen, via andra myndigheter, ska få tillgång till uppgifter och handlingar som innehåller uppgifter som rör Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Sekretess enligt 15 kap. 1 och 2 §§ och 18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen gäller oavsett hos vilken myndighet som uppgifterna finns. Om uppgifter som är sekretessbelagda enligt dessa paragrafer lämnas till beslutsmyndigheten och kommunen kommer de därför att ha samma sekretessskydd hos beslutsmyndigheten och kommunen, som hos de myndigheter som har lämnat uppgifterna.

Sekretess enligt 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen kommer också att gälla hos beslutsmyndigheten under förutsättning att myndigheten har fått uppgiften från ett utländskt organ p.g.a. en bindande EU-rättsakt, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller även för uppgifter som beslutsmyndigheten har inhämtat i syfte att överlämna dem till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt.





## 23 Följdändringar i angränsande lagstiftning

### 23.1 Jordabalken

**Utredningens förslag:** 19 kap. 29 § jordabalken ska möjliggöra anteckning i fastighetsregistret om att en utredning om förköp har inletts.

20 kap. 7 § jordabalken ändras i syfte att lagfartsansökan ska förklaras vilande om förköpsfrågan inte är avgjord.

22 kap. 3 § jordabalken ändras i syfte att ansökan om in-teckning avslås om staten eller kommunen utnyttjar sin förköpsrätt.

I 18 kap. jordabalken finns bestämmelser kring om godtroshövärv. Bestämmelserna innebär att äganderättsförvärv liksom förvärv av vissa särskilda rättigheter till fastighet från annan än rätt ägare blir giltigt förutsatt god tro hos förvärvaren, om överlåtaren eller upplåtaren hade lagfart på fastigheten. För att ett förvärv från annan än rätt ägaren ska bli giltigt krävs alltså förvärvaren inte känner till, eller borde känt till, att säljaren inte kunnat överlåta fastigheten (jfr 20 kap. 14 § jordabalken). Oavsett om förvärvaren de facto är i god tro, följer av 18 kap. 8 § jordabalken att den goda tron ändå inte får åberopas om det finns en anteckning i fastighetsregistret om vem som är rätt ägare. Allt som antecknats i registret anses vara känt, en anteckning utgör därför ett absolut hinder mot att åberopa god tro rörande det som antecknats i fastighetsregistret. Bestämmelsen gäller i viss del även panträtt.

I syfte att hindra att överlåtelse av fast egendom kan bli föremål för godtroshövärv om säljaren skulle välja att överlåta fastigheten till en ny förvärvare under tiden som förköpande myndighet eller kommun utreder förköpsfrågan bör det vara möjligt att göra en anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel om en förköpsutredning pågår. En

sådan anteckning skulle då göras enligt 19 kap. 29 § jordabalken. Utredningen gör bedömningen att anteckning på sådan grund sannolikt omfattas av bestämmelsens punkt 10, varför någon lagändring inte skulle behövas i den delen. För att sagda bestämmelse ska omfatta den situation som nu avses krävs dock att det framgår uttryckligen i förköpslagen att en anteckning ska göras. Av det skälet har en anteckningsregel föreslagits i förköpslagarna.

I 20 kap. jordabalken finns regler kring lagfart. Enligt 20 kap. 1 § jordabalken ska alla som förvärvat en fastighet söka lagfart (inskrivning av förvärvet), och detta ska ske inom tre månader från det att köpekontraktet upprättades enligt 20 kap. 2 § jordabalken. Är förvärvet beroende av villkor, myndighets tillstånd eller annan sådan omständighet så löper fristen från det att köpet har fullbordats. Förvärv som omfattas av förköpsrätt kommer tillhöra den kategorin. I 20 kap. 6 § jordabalken finns uppräknat de fall då en ansökan om lagfart ska avslås. Föreligger inte någon omständighet som gör att ansökan om lagfart kan avslås kan lagfarten förklaras vilande om någon av omständigheterna i 20 kap. 7 § är uppfyllda.

När den tidigare förköpslagen gällde fanns en bestämmelse i 20 kap. 7 § jordabalken som innebar att lagfart skulle förklaras vilande om förköpsfrågan inte hade avgjorts när ansökan om lagfart gjordes. Bestämmelsen upphävdes i samband med att förköpslagen upphävdes. I samband med införandet av statlig och kommunal förköpslag behövs ånyo en reglering i jordabalken rörande vilande lagfart. Enligt utredningens mening ska den ursprungliga förvärvaren beviljas vilande lagfart om ansökan om lagfart görs under perioden när en förköpsanmälan behandlas och en utredning om förköp pågår. Bestämmer sig staten eller kommunen för att utnyttja sin förköpsrätt och därmed träda in som part i köpeavtalet, och den ursprungliga förvärvaren hade ansökt om lagfart under undersöknings- och utredningsperioden, ska vederbörandes ansökan avslås. En följdändring av att statlig och kommunal förköpslag föreslås är därmed att en ändring görs i 20 kap. 7 § jordabalken, innebärande att lagfartsansökan gjorde av den ursprungliga förvärvaren ska förklaras vilande om förköpsfrågan inte är avgjord.

En fastighet kan användas som säkerhet vid kreditgivning. 22 kap. jordabalken innehåller regler som möjliggör att fastigheten in-tecknas, vilket gör det synligt för tredje man att fastigheten används som säkerhet för ett lån. Som ett bevis på in-teckningen utfärdas ett pantbrev.

I 22 kap. 3 § jordabalken finns en uppräknning av när en ansökan om inteckning ska avslås.

När det tidigare förköpslagen gällde fanns en bestämmelse om att ansökan om inteckning av den ursprungliga köparen skulle avslås om kommunen utnyttjade sin förköpsrätt. Utredningen bedömer att det även med de nya förköpslagarna ska vara möjligt att avslå en sådan ansökan, varför det behöver införas en motsvarande bestämmelse i 22 kap. jordabalken. En inteckning ska avslås om staten eller kommunen väljer att utnyttja sin förköpsrätt.

## 23.2 Jordförvärvslagen

**Utredningens förslag:** 3 § (1979:230) jordförvärvslagen ändras på så sätt att förvärvstillstånd inte krävs om staten eller kommunen utövar förköpsrätt enligt förköpslagen. 10 § jordförvärvslagen ändras på så sätt att förvärvstillstånd inte får prövas innan det är avgjort om förköp enligt förköpslagen kommer att äga rum.

Jordförvärvslagen (1979:230) är tillämplig vid vissa förvärv av lantbruksegendom. Enligt 1 § jordförvärvslagen krävs i vissa fall att köparen ansöker om och beviljas ett förvärvstillstånd innan lagfart kan beviljas, vid ett förvärv av en lantbruksegendom genom t.ex. köp eller byte enligt jordabalken. Med lantbruksegendom avses enligt 1 § jordförvärvslagen fast egendom som är taxerad som lantbruksenhet. I 3 § jordförvärvslagen anges vissa undantag, där lagen inte är tillämplig. Jordförvärvslagen är t.ex. inte tillämplig om en kommun förvärvar egendom av staten eller om egendomen enligt detaljplan eller områdesbestämmelser är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk.

När den tidigare kommunala förköpslagen gällde var kommunernas förvärv av egendom med stöd av förköpslagen undantagna från kravet om förvärvstillstånd i jordförvärvslagen.<sup>1</sup> I samband med att förköpslagen upphävdes, ändrades också jordförvärvslagen i denna del. Vid införandet av ny förköpslag behövs ett liknande undantag åter införas. I syfte att jordförvärvslagen inte ska hindra staten och kommunen att utöva förköpsrätten behöver lydelsen i 3 § ändras till att

---

<sup>1</sup> Prop. 1978/79:85 s. 17.

lagen inte gäller om en kommun förvärvar egendomen från staten, eller om staten eller kommunen utövar förköpsrätt enligt förköpslagen. Om staten och kommunen utövar förköpsrätt för fastigheter för det militära och civila försvaret eller för att motverka organiserad brottslighet bör jordförvärvslagen inte hindra ett sådant förvärv. En sådan ändring skulle i regel inte heller stå i strid med jordförvärvslagens syfte. Jordförvärvslagen antogs 1979 och dess syfte var framför allt att främja ett effektivt och ändamålsenligt brukande av lantbruksfastigheter genom att möjliggöra storleksrationaliseringar och arronderingsförbättringar i omarronderingsområden. Rationella familjeföretag fick stöd att byggas upp för att ge heltidssysselsättning för brukaren och sammansättningen av lantbruksegendomarna skulle bestå av olika typer av mark som skulle ha en tjänlig storlek.

När den tidigare kommunala förköpslagen gällde fanns det också en bestämmelse i 10 § jordförvärvslagen som syftade till att frågan om förvärvstillstånd inte kunde prövas innan frågan om förköp var avgjord.<sup>2</sup> I samband med upphävandet av förköpslagen ändrades denna bestämmelse. Om en statlig och kommunal förköpslag införs bör en liknande bestämmelse åter införas i 10 § jordförvärvslagen. Utredningen bedömer att det är en lämplig ordning att förköpsfrågan avgörs innan en eventuell prövningen av förvärvstillstånd. I praktiken innebar den tidigare bestämmelsen också att länsstyrelsen uppmärksammade kommunen om förköpsfrågan i samband med prövning av förvärvstillstånd, vilket även bör vara fallet om det framgår att stat eller kommun inte har underrättats om aktuellt förvärv i ett tidigare skede.

### 23.3 Lagen om vissa bulvanförhållanden

**Utredningens förslag:** Lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden ändras på så sätt att den även omfattar fall då bulvanförhållanden används för att kringgå statens och kommunens förköpsrätt.

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 bulvanför-

---

<sup>2</sup> Prop. 1978/79:214 s. 18.

hållande avses att någon framstår som ägare av viss egendom, men i verkligheten innehar egendomen huvudsakligen för annans räkning.

Lagen är bland annat tillämplig på jordförvärvslagen och innebär då att om 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 egendom som bulvanförhållande avser ska tvångsförsäljas på talan av allmän åklagare.

Utredningen om en ny hyresförvärvslag har i betänkandet *Vem äger fastigheten* (SOU 2023:55) föreslagit att förvärv av hyresfastigheter ska omfattas av lagen om vissa bulvanförhållanden. En bulvan kan också tänkas undanhålla information om vem som avser att förvärva fast egendom, vilket i sin tur kan påverka statens eller kommunens bedömning i förköpsfrågan eftersom staten eller kommunen kan ha intresse av att veta vem som förvärvar en fastighet vid sin bedömning av om förköpsrätt ska utövas eller inte. Risken för denna typ av kringgående kan därmed, enligt förevarande utrednings bedömning, anses vara stor med hänsyn till syftet med de nya förköpslagarna, dvs. förköpsrätt för fastigheter av intresse för det militära och civila försvaret och för att motverka och för att motverka organiserad brottslighet. Att information om vem som förvärvar en fastighet undanhålls staten eller kommunen kan ha en inverkan på statens eller kommunens bedömning i förköpsfrågan och kan därigenom medföra att syftet med de nya förköpslagarna inte uppfylls. Utredningens bedömning är därmed att lagen om vissa bulvanförhållanden även bör omfatta kringgåenden av statlig och kommunal förköpslag.



## 24 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

### 24.1 Ikraftträdande

**Utredningens förslag:** Förförköpslagarna och förslaget att överlåtelser av fastigheter ska kunna ske elektroniskt ska träda i kraft den 1 juli 2026.

#### 24.1.1 Förslaget till statlig förförköpslag

Den statliga förförköpslagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Liksom vid de flesta typer av reformer bör det emellertid finnas viss tid mellan att beslut fattas och att bestämmelserna träder i kraft. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet, riksdagsbehandlingen samt förberedelser hos olika aktörer bedömer utredningen att den nya lagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2026. Denna tidpunkt borde både ge utrymme för de olika stegen i lagstiftningsprocessen samt tid till förberedelser hos statliga myndigheter och övriga aktörer som påverkas av förslaget.

För att en förvärfvare och en överlåtare ska kunna anmäla ett köp av en fastighet till staten behöver länsstyrelsen få tid att utveckla ett anmälningsystem. Den valda tidpunkten för ikraftträdande gör att länsstyrelsen har tid att utveckla ett sådant system. För att underlätta tillämpningen av den nya lagen, men som dock inte är en förutsättning för att den ska kunna träda i kraft, behöver den digitala infrastrukturen för upprättande av elektroniska handlingar vid överlåtelse av fast egendom vara i drift. Den valda tidpunkten för ikraftträdande möjliggör för Lantmäteriet att utveckla en sådan och att anpassa sina



ärendehanteringssystem. Den nya lagen kräver en viss anpassning av fastighetsregistret. Den valda tidpunkten för ikraftträdande bör ge Lantmäteriet tid att genomföra den föreslagna utformningen av fastighetsregistret.

Förslaget innebär i grunden att staten, genom en beslutsmyndighet, får förköpsrätt vid förvärv av fast egendom. Länsstyrelsen är den myndighet som utredningen bedömt är lämplig som beslutsmyndighet. Utredningen har även föreslagit att Fortifikationsverket ska bistå länsstyrelsen vid förvärv av fast egendom, dvs. verkställandet av ett förköpsbeslut. Förslaget påverkar också andra myndigheter, som bl.a. Försvarsmakten och Säkerhetspolisen. Förslaget påverkar dessa myndigheters arbete och ställer krav på en viss form av organisation. Det innebär att myndigheterna kommer att behöva anpassa sin verksamhet, beroende på deras nuvarande uppdrag, för att bygga upp en organisation med kompetens avseende bedömning av försvars- och säkerhetsfrågor vid markförvärv. Den angivna tidpunkten bör ge myndigheterna rimlig tid på sig att t.ex. förbereda inrättandet av en organisation, rekrytera personal samt i övrigt anpassa sin verksamhet och organisation efter den föreslagna lagens krav.

Den nya lagen innebär också nya arbetssätt för andra aktörer på fastighetsmarknaden, såsom förvärvare och överlåtare, mäklare, banker och andra kreditinstitut. Det medför att det sannolikt kommer att behöva bedrivas riktade informationskampanjer för att lagen ska få önskat genomslag. Utredningen föreslår att länsstyrelserna ska få i uppdrag att genomföra en kunskaps- och informationsinsats till relevanta aktörer på marknaden, och vad den nya lagen innebär för deras verksamhet.

### **24.1.2 Förslaget till kommunal förköpslag**

Den kommunala förköpslagen påverkar kommunernas sätt att arbeta och kan ställa krav på en viss organisation. Det är därför angeläget att kommunerna får tid för att se över sina rutiner och ställa om verksamheten. Som redogjorts för tidigare i betänkandet har olika kommuner olika förutsättningar. Vissa kommuner har ett väl utvecklat och systematiskt arbetssätt gällande brottsförebyggande arbete samt har även en särskild organisation kring kommunala fastighetsförvärv. I andra kommuner är detta arbete under utveckling eller saknas det

helt. Detta innebär att det kommer att behövas olika lång tid för olika kommuner att förbereda sig för den nya lagen. Utredningen anser att lagen bör börja tillämpas samtidigt i hela landet. Det innebär att de kommuner som behöver längre tid för förberedelser bör tjäna som utgångspunkt för bedömningen av vad som är en lämplig tidpunkt för lagens ikraftträdande. I likhet med vad som anges ovan gällande ikraftträdandet av den statliga förköpslagen bör den nya kommunala förköpslagen, med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet, riksdagsbehandlingen samt förberedelser hos olika aktörer, kunna träda i kraft den 1 juli 2026. Den angivna tidpunkten bedöms både ge utrymme för de olika stegen i lagstiftningsprocessen och ge kommunerna rimlig tid för att t.ex. förbereda inrättandet av en organisation, rekrytera personal till denna och i övrigt anpassa sin verksamhet och organisation efter den föreslagna lagens krav. Den angivna tiden bedöms även ge tid till förberedelse för övriga aktörer som påverkas av förslaget.

Den nya lagen kräver även utveckling av ett anmälningssystem. Utredningens förslag är att länsstyrelsen ska utveckla ett sådant system och att systemet ska kunna användas både för den statliga och den kommunala förköpsrätten. Den nya lagen kräver också en viss anpassning av fastighetsregistret och av Lantmäteriets ärendehanteringssystem.

Den nya lagen innebär också nya arbetssätt för andra aktörer på fastighetsmarknaden, såsom förvärvare och överlåtare, mäklare, banker och andra kreditinstitut. Tidpunkten för ikraftträdande möjliggör för att dessa aktörer ska kunna anpassa sin verksamhet till de nya lagkraven om kommunal förköpsrätt. I syfte att underlätta för införandet av lagen och för en enhetlig tillämpning av den nya lagen föreslås att länsstyrelserna ska få i uppdrag att genomföra en kunskaps- och informationsinsats till relevanta aktörer på marknaden, och vad den nya lagen innebär för deras verksamhet. Länsstyrelserna har redan i dag ett uppdrag att ge stöd åt kommunerna i deras arbete att ta fram lägesbild och åtgärdsplan mot brottslighet. Det kan även i denna del krävas riktade informationskampanjer för relevanta aktörer på fastighetsmarknaden, såsom mäklare och banker. Utredningen föreslår att länsstyrelsen ska få i uppdrag att genomföra en sådan utbildning eller informationskampanj, för att den nya lagen ska få önskat genomslag.

### 24.1.3 Förslaget att överlåtelser av fastigheter ska kunna ske elektroniskt

Förslaget innebär en ändring i jordabalkens bestämmelser om formkraven vid överlåtelse av fast egendom.

Utredningen om *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation* föreslår att deras författningsförslag ska träda i kraft den 1 mars 2026. För att förslaget om att tillåta elektroniska rutiner vid överlåtelser av fast egendom ska kunna införas, behöver det finnas en statligt utfärdad e-legitimation på tillitsnivå hög, som också kan användas för att framställa kvalificerade elektroniska underskrifter. Därför bedömer förevarande utredning att datum för ikraftträdande bör ligga en tid efter det datum som föreslås i utredningen om statlig e-legitimation. Datum för ikraftträdande kan då vara samma datum som för de statliga och kommunala förköpslagarna, alltså den 1 juli 2026.

För att lagändringen ska få fullt genomslag behöver Lantmäteriet tid att ställa om, anpassa och utveckla system. Lantmäteriet har redan i dag utvecklade system för e-ansökningar av lagfart och därför bör integrationen av de nya formkraven vid fastighetsöverlåtelser gå relativt enkelt i den delen. För att ytterligare påskynda integrationen av elektroniska handlingar och ett elektroniskt förfarande vid fastighetsöverlåtelser har Lantmäteriet av regeringen fått i uppdrag att föreslå en digital infrastruktur för upprättande av elektroniska handlingar. Lantmäteriet ska bl.a. bedöma vilka tekniska krav som bör ställas på elektroniska handlingar vid överlåtelse av fast egendom, bedöma vilken typ av elektronisk handling som är godtagbar och vilka krav som ska ställas på elektronisk legitimation eller underskrift för sådana handlingar, samt föreslå var en elektronisk handling ska kunna upprättas och ta ställning till vilken eller vilka aktörer som bör tillhandahålla en sådan e-tjänst. Det föreslagna datumet bör ge Lantmäteriet tid att utveckla en sådan infrastruktur för upprättande av elektroniska handlingar.

Lantmäteriet ska alltså lämna förslag på en digital infrastruktur. Detta förslag ska lämnas till regeringen senast den 7 juni 2024. Beroende på vilken teknisk lösning som regeringen sedan väljer att gå vidare med kan det uppstå en önskan eller ett behov av att upprätta handlingar i e-tjänster utanför Lantmäteriets datamiljö. Regeringen kan välja att möjliggöra för privata aktörer att utveckla tjänster på de sätt som passar dem och deras kunder. Med den valda tidpunkten för ikraft-

trädande ges möjlighet för privata aktörer och näringsliv att utveckla digitala system för sina kunder, så de kan erbjuda tjänster för sina kunder för enklare överföring till Lantmäteriet.

De nya formkraven i jordabalken innebär nya arbetssätt för olika aktörer på fastighetsmarknaden, såsom förvärvare och överlåtare, mäklare, banker och andra kreditinstitut. I syfte att underlätta för övergången till elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom och omställningen för aktörerna på fastighetsmarknaden föreslår utredningen att Lantmäteriet ska få i uppdrag att genomföra en kunskaps- och informationsinsats till relevanta aktörer på marknaden, och vad förändringarna i lagen och i digital infrastruktur innebär för deras verksamhet.

## 24.2 Övergångsbestämmelser

**Utredningens förslag:** Förköpslagarna och övriga lagändringar ska inte tillämpas på överlåtelser före ikraftträdandet.

Det ligger i sakens natur att förköpslagarna och övriga lagändringar inte tillämpas på överlåtelser som sker före ikraftträdandet. Övergångsbestämmelser av vilka detta framgår bör införas i klargörande syfte. Det bedöms inte finnas behov av övergångsbestämmelser gällande de lagändringar som föreslås.

## 24.3 Uppföljning och utvärdering av effekterna av utredningens förslag

**Utredningens förslag:** Länsstyrelsen bör få i uppdrag att följa upp tillämpningen av de nya förköpslagarna.

Utredningens förslag bygger på att staten och en kommun får rätt att under vissa förutsättningar träda in i köparens ställe vid förvärv av fast egendom. Syftet med de båda lagarna är att staten ska få rätt att utöva förköp vid förvärv av fast egendom för militärt och civilt försvar och kommunerna ska genom förköpsrätt få ett verktyg att motverka organiserad brottslighet. Effekten av de föreslagna lagarna bör följas upp årligen och utvärderas av länsstyrelsen.



## 25 Konsekvensanalys

### 25.1 Inledning

Utredningen ska enligt kommittédirektivet redogöra för konsekvenserna av de förslag som lämnas. Bestämmelser om konsekvensberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar finns i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av 15 a § kommittéförordningen framgår att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla

- en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
- uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
- uppgifter om de bemyndiganden som myndigheternas beslutanderätt grundar sig på,
- uppgifter om vilka kostnads- mässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
- en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och

- en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Av 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning följer att om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av

- antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
- vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
- vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
- vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
- hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
- om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

## **25.2 Konsekvenser av förslaget att överlåtelse av fastigheter ska kunna ske elektroniskt**

### **25.2.1 En bedömning av antal fastighetsöverlåtelse som påverkas av utredningens förslag**

Utredningens förslag innebär att 4 kap. 1 § jordabalken får en teknikneutral formulering som inte längre utesluter elektroniskt upprättade handlingar vid överlåtelse av fast egendom. Det blir alltså tillåtet att upprätta och skriva under överlåtelsehandlingar elektroniskt. Det kommer dock fortfarande vara tillåtet att upprätta överlåtelsehandlingar som skrivs under med penna på papper. Även om syftet är att så många som möjligt ska gå över till upprätta och signera överlåtelse-

handlingar elektroniskt är det svårt att bedöma hur många som rent faktiskt kommer att göra det. Det beror på en rad olika faktorer, som t.ex. den digitala infrastruktur och de elektroniska tjänster som utvecklas för att upprätta sådana handlingar. Lantmäteriet har av regeringen fått i uppdrag att föreslå en digital infrastruktur för upprättande av elektroniska handlingar i samband med överlåtelse av fast egendom. Om den digitala infrastrukturen och de elektroniska tjänsterna får en användarvänlig utformning går det att föreställa sig att elektroniskt upprättade överlåtelsehandlingar får en snabb och stor spridning i samhället. Andra faktorer som kan påverka viljan att gå över till elektroniskt upprättade överlåtelsehandlingar är informationskampanjer, samt hur mäklare och banker ställer sig till de nya möjligheterna.

De fastighetstransaktioner som omfattas av utredningens förslag är de som gäller köp, byte och gåva enligt jordabalken. Enligt förslaget kommer dessa alltså att kunna överlåtas med stöd av elektroniskt upprättade och signerade handlingar. Lantmäteriet har studerat andra jämförbara grannländer till Sverige, nämligen Danmark, Estland, Finland, Norge, vilka sedan tidigare övergått till att tillåta elektroniska handlingar vid fastighetsöverlåtelser. En slutsats är att genomslaget i reformerna varierade i de olika länderna, beroende på utgångsläge och vilken modell som valdes att för att upprätta elektroniska handlingar.<sup>1</sup>

### 25.2.2 Konsekvenser för överlåtelser av fast egendom

Utredningens förslag innebär alltså att det blir möjligt att upprätta och signera överlåtelsehandlingar elektroniskt vid överlåtelse av fast egendom. Alternativet till att inte genomföra utredningens förslag innebär att handlingar vid överlåtelse av fast egendom även fortsättningsvis måste upprättas på papper och med underskrift med penna på papper. Det leder till att det inte fullt ut går att dra nytta av de fördelar som digitaliseringen möjliggör vid överlåtelse av fast egendom. De fördelar som förslaget skulle innebära är t.ex. att underlätta utbytet av information mellan köpare, säljare, mäklare och banker vid en fastighetsöverlåtelse, samt utbytet av information mellan dessa och myndigheter, men också utbytet mellan myndigheter. Det förenklade informationsutbytet skulle i sin tur effektivisera de överlåtelseprocesser som finns. Även ur en säkerhetsaspekt kan en elektronisk underskrift

---

<sup>1</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelser i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 28 ff.



vara att föredra med hänsyn till att en sådan exempelvis inte kan dateras bakåt i tiden, till skillnad mot vad som gäller för ett avtal som upprättats och skrivits under med penna på papper. Vidare kan det underlätta en fastighetstransaktion om säljare och köpare inte befinner sig på samma ort när överlåtelsehandlingarna ska signeras.

### 25.2.3 Finansiering

Förslaget som sådant innebär inte några direkta kostnader för staten. Det tillkommer dock kostnader för staten i samband med utvecklingen av den digitala infrastruktur som behövs för att upprätta elektroniska handlingar om en sådan infrastruktur ska tillhandahållas av en statlig myndighet. Lantmäteriet har fått i uppdrag av regeringen att föreslå sådan digital infrastruktur och lämplig finansieringsmodell för denna infrastruktur. Utredningens förslag kommer medföra kostnader, i form av nya arbetssätt och behov av informations- och utbildningsinsatser för vissa berörda myndigheter, men också för vissa berörda aktörer på fastighetsmarknaden (se nedan avsnitt 26.2.4). Utredningen föreslår att de ökade kostnaderna finansieras genom ökade anslag.

### 25.2.4 Aktörer som berörs av förslaget om elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom

#### Privatpersoner

Privatpersoner, dvs. i första hand de som köper och säljer fastigheter på fastighetsmarknaden enligt 4 kap. 1 § jordabalken, påverkas av förslaget när det blir tillåtet att upprätta överlåtelsehandlingar elektroniskt. De får med utredningens förslag ytterligare ett sätt att ingå avtal vid överlåtelse av fast egendom, utöver att upprätta handlingar som signeras med penna på papper. Genom att det även blir tillåtet att upprätta och signera handlingar elektroniskt, tillsammans med den digitala infrastruktur och de elektroniska tjänster som då kan utvecklas, går det i förlängningen att utveckla en allmänt bättre service, snabbare överlåtelseprocesser, ökad trygghet och minskad risk för att handlingar försvinner etc. Det blir också enklare för privatpersoner att dela

information elektroniskt med andra som berörs av en fastighetsöverlåtelse, som t.ex. mäklare, banker och myndigheter.

Utredningens förslag bygger på att på att överlåtelsen ska ha en god säkerhet och hög tillförlitlighet, samt att det framställs en elektronisk signatur på kvalificerad nivå enligt eIDAS-förordningen. Utredningens föreslår att de förslag som lämnats av Utredningen om en säker digital identitet i betänkandet *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation* (SOU 2023:61) om en statligt utfärdad e-legitimation ska kunna användas för upprätta överlåtelsehandlingar elektroniskt. Den statliga e-legitimationen ska, enligt förslaget om en statlig e-legitimation, kunna utfärdas till individer från det år de fyller nio under förutsättning att de är svenska medborgare eller har ett samordningsnummer med styrkt identitet. Det kommer således vara möjligt för personer från andra länder som arbetar eller studerar i Sverige och för svenska medborgare bosatta utomlands att skaffa den statliga e-legitimationen.<sup>2</sup>

Förslaget kan dock bidra till att stänga ute vissa privatpersoner som inte har tillgång till en identitetshandling med möjlighet att framställa elektronisk signatur. Kravet på god säkerhet och hög tillförlitlighet kan alltså påverka privatpersoners möjligheter att upprätta handlingar elektroniskt på ett negativt sätt.

De privatpersoner som av olika anledningar inte kan eller vill ansöka om en statligt utfärdad e-legitimation eller inte är kund hos ett företag eller en bank som tillhandahåller en sådan legitimation, kan inte heller upprätta handlingar med elektronisk signering vid överlåtelse av fast egendom. Det gör också att personer utanför EU kan ha svårt att använda de elektroniska tjänsterna vid överlåtelse av fast egendom. För att inte bidra till en ökad digital klyfta i detta avseende ska det fortfarande vara möjligt att upprätta överlåtelsehandlingar som signeras med penna på papper.

## Företag

Företag som köper eller säljer fastigheter enligt 4 kap. 1 § jordabalken på fastighetsmarknaden kan också påverkas av förslaget om att det blir tillåtet att upprätta och signera handlingar elektroniskt vid överlåtelse av fast egendom. I likhet med vad som gäller för privatpersoner

---

<sup>2</sup> SOU 2023:61, s. 312.

så får företagen ytterligare ett sätt som är tillåtet för att upprätta överlåtelsehandlingar, utöver att upprätta handlingarna genom underskrift med penna på papper. Det kan också i förlängningen bidra till bättre och snabbare överlåtelseprocesser och bättre möjligheter att utbyta information elektroniskt. Utredningen föreslår att samma reglering ska gälla för företag som för privatpersoner.

Utgångspunkten är att parterna ska identifiera sig med en säker elektronisk identitetshandling som kan framställa en elektronisk signatur på kvalificerad nivå enligt eIDAS-förordningen. Förutsättningarna för ett företag att kunna signera en överlåtelsehandling elektroniskt kan dock skilja sig åt jämfört med privatpersoner. En e-stämpel (elektronisk stämpel) fungerar på liknande sätt som en e-underskrift, men till skillnad från en e-underskrift som innehåller undertecknarens personuppgifter kan en e-stämpel i stället innehålla uppgifter om organisationen som ”stämplat” filen.

Det finns i dagsläget inte någon som tillhandahåller elektronisk stämpel till företag på den svenska marknaden. Enligt revideringen av eIDAS-förordningen och de projekt som pågår för att tillhandahålla en digital plånbok på europisk nivå finns dock förslag om att det på sikt ska vara möjligt att framställa elektroniska stämplat.

De begränsningar som finns i dagsläget medför i och för sig inga svårigheter, men för med sig nackdelen att personer som signerar kan behöva använda ett personligt ID. För att inte bidra till en ökad digital klyfta generellt sett ska det fortfarande vara möjligt att upprätta överlåtelsehandlingar genom signering med penna på papper.

## Fastighetsmäklare, banker och andra kreditinstitut

Fastighetsmäklare, banker och andra kreditinstitut som har verksamhet i anslutning till fastighetsmarknaden påverkas i första hand av förslaget genom möjligheter till, men även krav på, att utveckla nya arbetssätt och elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom enligt 4 kap. 1 § jordabalken. Det kan handla om rutiner för att utbyta information i samband med en överlåtelse av fast egendom, t.ex. vid utbyte av information på distans utan att behöva vara fysiskt på plats vid en överlåtelse. En helt digital process möjliggör automatisering, vilket i sin tur kan minska antalet fel och bidrar till en snabbare hantering.

Det är svårt att bedöma hur nya arbetssätt och elektroniska rutiner exempelvis kommer att påverka aktörer på fastighetsmarknaden eftersom det till viss del beror på hur den digitala infrastrukturen och de elektroniska tjänsterna för att upprätta elektroniska överlåtelsehandlingar utformas. Med möjlighet att upprätta handlingar i e-tjänster utanför Lantmäteriets datamiljö öppnas t.ex. möjligheter för privata aktörer att utveckla egna tjänster på de sätt som passar dem och deras kunder.

Lantmäteriet hade i samband med tidigare utredning kontakt med olika representanter för näringslivet, som poängterade att det finns en risk att just fastighetsmäklarens roll kan minska eller förändras med elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom. Detta har dock inte skett när Sveriges grannländer har infört elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom.<sup>3</sup>

Lantmäteriet påpekade att möjligheten till helt digitala processer för fastighetsöverlåtelser ger fler aktörer möjlighet att konkurrera på den svenska bolånemarknaden.<sup>4</sup> Det är dock svårt att bedöma hur nya arbetssätt och rutiner kommer att påverka bankernas uppdrag i samband med en fastighetsöverlåtelse. Bankerna har utvecklat en digital tjänst, Tambur, för att utbyta information med t.ex. mäklare. Majoriteten av bankerna är anslutna till Tambur. Beroende på hur den digitala infrastrukturen och de elektroniska tjänsterna för att upprätta elektroniska överlåtelsehandlingar utformas skulle bankernas nuvarande digitala tjänst kunna utformas så att den passar in i den systematik som utformats kring elektroniska överlåtelsehandlingar.

## Kommuner

Kommuner som köper och säljer fastigheter enligt 4 kap. 1 § jordabalken påverkas också av förslaget av att det blir tillåtet att upprätta och signera handlingar elektroniskt vid överlåtelse av fast egendom. I likhet med privatpersoner och företag får de ytterligare ett sätt som är tillåtet för att upprätta överlåtelsehandlingar, utöver att upprätta handlingar som skrivs under med penna på papper. Det kan i förlängningen bidra till bättre och snabbare överlåtelseprocesser och enklare möjligheter att utbyta information elektroniskt. Kommuner har en

---

<sup>3</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelser i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 98.

<sup>4</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelser i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 98.

bred verksamhet och kan för vissa delar av sin verksamhet behöva ta del av och dela fastighetsinformation. Med elektroniskt upprättade handlingar skapas möjligheter att utveckla tjänster för enklare och en mer användarvänlig delning av information.

Utredningen föreslår att samma reglering ska gälla för kommuner som för privatpersoner, dvs. en ändring i 4 kap. 1 § jordabalken och att de närmare kraven elektronisk underskrift regleras på föreskriftsnivå. Det innebär att parterna som ska ingå i en fastighetsaffär behöver ha tillgång till en säker elektronisk identitetshandling som kan framställa en elektronisk signatur på kvalificerad nivå enligt eIDAS-förordningen.

För en kommun skulle det underlätta om en handling kan signeras med en elektronisk stämpel i syfte att undvika personlig elektronisk identifiering. Det finns i dagsläget inte någon aktör som tillhandahåller elektronisk stämpel till organisationer på den svenska marknaden. De begränsningar som finns för svenska organisationer när det gäller tillgång till elektroniska stämplat utgör en nackdel.

## Staten

### *Lantmäteriet*

Lantmäteriets uppdrag kommer i grunden att påverkas och förändras om det blir tillåtet att upprätta och signera överlåtelsehandlingar elektroniskt vid överlåtelse av fast egendom enligt 4 kap. 1 § jordabalken. Lantmäteriet har av regeringen fått i uppdrag att utreda och föreslå en digital infrastruktur för att kunna upprätta elektroniska överlåtelsehandlingar. I Lantmäteriets uppdrag ingår att föreslå var en elektronisk handling ska kunna upprättas och ta ställning till vilken eller vilka aktörer som bör tillhandahålla en sådan e-tjänst, och för de fall ett statligt tillhandahållande föreslås, redovisa nyttor och kostnader för detta.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Regeringens beslut den 16 november 2023, Uppdrag att möjliggöra fler elektroniska handlingar på fastighetsrättens område, LI2023/03594.

### *Myndigheten för digital förvaltning*

Myndigheten för digital förvaltning har tagit fram en valideringstjänst för elektroniska signaturer. Förslaget kommer sannolikt att leda till en ökad användning av elektroniska signaturer, och i förlängningen ett ökat behov av att kunna validera signaturerna på tidigare elektroniskt upprättade överlåtelsehandlingar.

### *Post- och telestyrelsen*

Post- och telestyrelsen är tillsynsmyndighet när det gäller kvalificerade betrodda tjänster, dvs. elektroniska underskrifter på kvalificerad nivå. Post- och telestyrelsen kan i förlängningen påverkas av införandet av förslaget, eftersom det antas leda till en ökad användning av kvalificerade underskrifter.

### *Andra myndigheter*

Det finns också statliga myndigheter som köper och säljer fastigheter på fastighetsmarknaden enligt 4 kap. 1 § jordabalken, som t.ex. Trafikverket, Fortifikationsverket, Statens fastighetsverket m.fl. De påverkas också av förslaget att det blir tillåtet att upprätta handlingar elektroniskt vid överlåtelse av fast egendom.

Andra myndigheter kan påverkas indirekt av att det blir tillåtet att upprätta handlingar elektroniskt. Det gäller t.ex. alla de myndigheter som inom ramen för sin verksamhet, för olika syften och ändamål, behöver ta del av fastighetsinformation. Om överlåtelsehandlingar får upprättas och signeras elektroniskt kan det först och främst underlätta för överföringen av information mellan myndigheter. Lantmäteriet ställde frågan till några myndigheter vad elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom kan få för effekter för deras verksamhet. Nationellt Bedrägericentrum vid Polismyndigheten framförde då att elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom kan underlätta för myndigheter som behöver utreda frågor som handlar om fastighetsöverlåtelser. Risken för manipulation och efterhandskonstruktion antas minska med elektroniska rutiner, och elektroniska rutiner är i allmänhet bättre ur ett säkerhets- och bevisperspektiv. Skatteverket framförde att elektroniska rutiner möjliggör för nya tjänster som i all-

mänhet förbättrar och underlättar för myndigheter att få korrekt information på rätt sätt och i rätt tid.<sup>6</sup>

### 25.2.5 Ekonomiska konsekvenser av förslaget om elektroniska rutiner vid överlåtelse av fast egendom

#### Privatpersoner

Förslaget antas inte vara förenat med några direkta kostnader för privatpersoner som vill upprätta elektroniska överlåtelsehandlingar vid överlåtelse av fast egendom enligt 4 kap. 1 § jordabalken.

Lantmäteriet räknade på stora vinster för privatpersoner med ett elektroniskt förfarande vid fastighetsbildningsåtgärder. Lantmäteriet bedömer att en digital hantering av handlingar för fastighetsbildning skulle leda till en tidsvinst på mellan 5 100–7 600 timmar per år jämfört med dagens hantering. En beredande förrättningshandläggare eller biträdande handläggare kostar enligt gällande taxa 1 150 kronor per timma för kunden. Lågt räknat skulle alltså detta innebära att kostnader på närmare sex miljoner kronor ( $1\,150\text{ kr} \times 5\,100\text{ h}$ ) per år kan besparas. Främst gäller besparingen för kund då kostnaden överförs på dem, men Lantmäteriet kan också göra besparingar internt då verksamheten kan fokusera på utredningen i stället för administrativa åtgärder som att ta emot och skicka post, skanna handlingar, hantera lagring av handlingarna i fysisk form.<sup>7</sup>

När det gäller indirekta kostnader, som att t.ex. upprätta elektroniska handlingar ska Lantmäteriet inom ramen för sitt regeringsuppdrag utreda en finansieringsmodell för den digitala infrastrukturen som ska användas för att upprätta elektroniska handlingar. Eftersom Lantmäteriet särskilt ska redovisa förslagets konsekvenser för enskilda och vid behov kostnadsberäkna dessa hänvisas det till Lantmäteriets redovisning i denna del.

Utredningens förslag kan också medföra vissa indirekta kostnader för privatpersoner genom att de behöver ha tillgång till en elektronisk identitetshandling som kan användas för att framställa elektroniska underskrifter. Utredningen om en säker digital identitet har i betänkandet *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation* (SOU 2023:61) beräknat en kostnad för enskilda privatpersoner av en statlig e-legitima-

<sup>6</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelse i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 100.

<sup>7</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelse i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 96.

tion med en avgift om 400 kronor, som ska tas ut från den som vill ansöka om en statlig e-legitimation.<sup>8</sup>

## Företag

Förslaget antar inte vara förenat med några direkta kostnader för företag på fastighetsmarknaden som vill upprätta elektroniska överlåtelsehandlingar vid överlåtelse av fast egendom.

Enligt Lantmäteriets bedömning kan förslaget om att tillåta elektroniska köpehandlingar vid överlåtelse av fast egendom i förlängningen leda till stora besparingar för företag i allmänhet. Inför införandet av elektroniska handlingar i Danmark gjordes bedömningen att näringslivet i helhet skulle kunna spara 200–300 miljoner danska kronor, i 2005 års penningvärde, årligen på en övergång till elektroniska handlingar. En av de främsta vinsterna som enligt Lantmäteriet lyfts fram, både hos representanter i andra länder och bland representanter för det svenska näringslivet, är att elektroniska överlåtelsehandlingar kan leda till ökad säkerhet, färre felkällor och minskad risk för borttappade handlingar. Dessutom är digitala processer enklare att övervaka och följa i realtid. Tidsspillan som uppstår när ett papper ska skickas från en del av Sverige till en annan, eller från ett annat land till Sverige, för påskrift, försvinner med elektroniska överlåtelsehandlingar. All form av ökad säkerhet och transparens samt möjlighet till snabbare processer innebär positiva effekter för näringslivet.<sup>9</sup>

I likhet med vad som gäller för privatpersoner kan företag få en indirekt kostnad i samband med upprättande av elektroniska handlingar och behov av att ha en elektronisk identitetshandling, som kan användas för att framställa elektroniska signaturer eller på sikt även stämplor.

## Fastighetsmäklare, banker och andra kreditinstitut

Förslaget är inte förenat med några direkta kostnader för fastighetsmäklare, banker och andra kreditinstitut, som tar del av överlåtelsehandlingar i samband med överlåtelse av fast egendom enligt 4 kap. 1 § jordabalken. Elektroniska rutiner vid överlåtelser av fast egendom

---

<sup>8</sup> SOU 2023:61, s. 313.

<sup>9</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelser i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 98.



kan däremot möjliggöra besparingar genom att det t.ex. går att skapa bättre rutiner vid delning av information i samband med en överlåtelse.

## Kommuner

Förslaget är inte förenat med några direkta kostnader för kommuner. Det går däremot att förutse att det finns möjlighet till effektiviseringar och besparingar om överlåtelsehandlingar enligt 4 kap. 1 § jordabalken upprättas elektroniskt. I likhet med vad som gäller för privatpersoner och företag kan kommuner få en indirekt kostnad i samband med upprättande av elektroniska handlingar och behov av att ha en elektronisk identitetshandling som kan användas för att framställa elektroniska signaturer och på sikt även stämplat.

## Staten

### *Lantmäteriet*

Den direkta kostnad som kan förutses för Lantmäteriet handlar först och främst om utvecklingen av digital infrastruktur för upprättande av elektroniska handlingar. Lantmäteriet har, som tidigare påpekats, fått i uppdrag av regeringen att föreslå sådan infrastruktur och lämplig finansieringsmodell för denna. Det hänvisas därför till Lantmäteriets redovisning i denna del. Lantmäteriet har dock tidigare räknat på kostnaderna för ett system för elektroniska handlingar. Kostnaderna beror på vilket system som väljs, men generellt kan kostanden bli lägre om systemet integreras med redan utvecklade system för e-ansökningar. Lantmäteriet gjorde en grov uppskattning av kostnaderna på en summa mellan 25–35 miljoner kronor för den initiala utvecklingen av systemet. Det utgick från att Lantmäteriet ska tillhandahålla standarder och i viss mån utöva tillsyn över de e-tjänster som ska användas för att skicka elektroniska handlingar till Lantmäteriet. Utöver kostnader för själva utvecklingen av systemet tillkommer kostnader för informations-spridning.<sup>10</sup>

Förslaget om att det ska bli tillåtet att även upprätta och signera handlingar elektroniskt vid överlåtelse av fast egendom kan särskilt på sikt leda till att Lantmäteriet kan göra stora besparingar. Enligt Lant-

---

<sup>10</sup> Lantmäteriet (2018) Fastighetsöverlåtelser i en digital tid, dnr 519-2018/565, s. 96.

mäteriets tidigare beräkningar kan elektroniskt upprättade handlingar medföra en effektivitetsvinst om 6 miljoner kronor årligen, jämfört med manuell handläggning när inteckningsansökningar hanteras via Lantmäteriets e-tjänster. Vid tidpunkten för Lantmäteriets beräkning hanterades 30 procent av ansökningarna elektroniskt. Med hänvisning till det skulle en effektivitetsvinst på 20 miljoner kronor årligen kunna göras om alla inteckningsansökningar sköttes digitalt. Effektivitetsvinster som går att räkna med är att beslut kan fattas snabbare, att färre handläggare behövs, att ansökningar som inkommer via e-tjänster har högre kvalitet på grund av de inbyggda kontrollerna. Lantmäteriet såg också vinster i att kunna sprida och dela handlingar elektroniskt på ett enkelt sätt inom myndigheten, och också med andra myndigheter och enskilda

På sikt är helt digitala processer ett måste om det finns en strävan att få maximal nytta.

### *Myndigheten för digital förvaltning*

Förslaget är inte förenat med några direkta kostnader för Myndigheten för digital förvaltning. Myndigheten för digital förvaltning kan dock få vissa indirekta kostnader, i samband med att det uppstår ett behov av att validera elektroniska underskrifter. Lantmäteriet har, som tidigare påpekats, fått i uppdrag av regeringen att föreslå digital infrastruktur och lämplig finansieringsmodell för denna infrastruktur. I denna infrastruktur ingår en lösning för hur elektroniska underskrifter ska kunna valideras av den mottagande myndigheten, i det här fallet Lantmäteriet.

### *Post- och telestyrelsen*

Förslaget och den ökade användningen av elektroniska underskrifter kan få effekter för Post- och telestyrelsens verksamhet som tillsynsmyndighet. Det går att förutsätta att en ökad användning av kvalificerade elektroniska underskrifter också leder till ökade behov av tillsyn. Utredningen bedömer inte att ett beslut i så fall är av sådan omfattning att Post- och telestyrelsen behöver utökade anslag.

### *Andra myndigheter*

Förslaget är inte förenat med några direkta kostnader för andra myndigheter som indirekt påverkas av förslaget, såsom Polismyndigheten eller Skatteverket. De får möjlighet att göra besparingar och effektiviseringar om det blir enklare att dela information elektroniskt.

## **25.3 Konsekvenser av förslaget om en statlig förköpslag**

### **25.3.1 Antal fastighetsaffärer som påverkas av statlig förköpslag**

Utredningens förslag om införande av en statlig förköpslag innebär att många fastighetstransaktioner träffas av bestämmelserna om statlig förköpsrätt. Det är dock svårt att gränsa bort fastighetstransaktioner som inte ska omfattas av förköpsrätt eftersom det skulle kunna motverka syftet med lagen. Skulle staten som alternativ öppet redovisa fastigheter som är av särskild betydelse för det militära och det civila försvaret kan det användas för att skada de intressen som det militära och det civila försvaret är till för att skydda.

Enligt statistik från SCB beviljades drygt 135 000 lagfarter under 2022, vilket var 18 000 fler än för 2021. Exkluderas arv, byten, gåvor och fusioner var det nästan 103 000 lagfarter som hade en redovisad köpeskillning. Den totala köpeskillningen för dessa fastigheter uppgick till nästan 394 miljarder kronor, vilket är 33 miljarder kronor lägre än föregående år. Det genomfördes 56 053 marknadsmässiga köp av småhus för permanentboende, exklusive tomträtter under år 2022, vilket är drygt 4 000 färre än föregående år. För åren 2018 till 2020 var det genomsnittliga antalet köp nästan 56 000. För fastighetskategorierna fritidshus, lantbruk, hyreshus och industrier har antalet köp minskat jämfört med år 2021. För fritidshus var antalet köp 9 493, vilket är en minskning med nästan 2 400. För lantbruk uppgick antalet köp till 3 659 och för hyreshus och industrier var antalet köp 1 219 respektive 657.<sup>11</sup>

Enligt uppgifter från Lantmäteriet genomförs ungefär 6 000 fastighetsregleringar per årsbasis. År 2023 genomfördes 6 630 fastighets-

---

<sup>11</sup> <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/fastighetspriser-och-lagfarter/fastighetspriser-och-lagfarter/pong/statistiknyhet/fastighetspriser-och-lagfarter-2022/>.

regleringar, men då är samtliga fastighetsregleringar inräknade, även de som inte innebär en överföring av äganderätten.

Det finns inte någon motsvarande statistik över hur många indirekta fastighetsförvärv som görs årligen, eftersom sådana förvärv inte föranleder någon lagfartsansökan eller följs upp i årsredovisningen av någon statlig myndighet. Paketeringsutredningen, *Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet*, gjorde år 2017 en kartläggning av paketerade fastigheter. Enligt denna kartläggning är transaktioner med paketerade fastigheter den dominerande transaktionstypen vid fastighetsaffärer i Sverige, åtminstone i affärer med ett underliggande fastighetsvärde över 40 miljoner kronor. År 2015 registrerades 595 fastighetstransaktioner där det underliggande fastighetsvärdet för de ingående fastigheterna översteg 40 miljoner kronor. Ju högre köpeskillingen är i en affär, desto större är sannolikheten att försäljningen sker i paketerad form. Räknat till omsättningen sker transaktioner i paketerad form upp till 93 procent, som var omsättningen år 2015 för paketerade fastigheter i förhållande till lagfart/tomträtt. Det har också betydelse vem som säljer fastigheten hur pass vanligt det är med paketerade fastigheter. Transaktioner med paketerade fastigheter är också mycket vanligare när ett privat bolag är säljare, än om det t.ex. är en offentlig ägare eller en privatperson som står som säljare.<sup>12</sup>

### 25.3.2 Konsekvenser i allmänhet gällande störningar vid fastighetstransaktioner

En lagstiftning som begränsar eller påverkar fastighetsmarknaden innebär i allmänhet vissa störningar på marknaden. Den störning som i allmänhet följer av en ny förköpslag är att en fastighet som överläts och som omfattas av förköpsrätt måste gå via staten för bedömning om fastigheten är av intresse för det militära och civila försvaret. Det medför en störning som påverkar alla aktörer, i varierad omfattning, på fastighetsmarknaden (se avsnitt 26.3.5 för en närmare genomgång av vilka aktörer som påverkas av statens förköpsrätt).

Störningen på fastighetsmarknaden leder till olika konsekvenser gällande hur marknaden reagerar och anpassar sig efter de nya lagkraven. Det kan t.ex. finnas en osäkerhet hos en spekulant om statens inställning och risken för ett utdraget förköpsärende, vilket i sin tur

---

<sup>12</sup> SOU 2017:27, s. 75.

kan påverka intresset för en viss fastighet eller för fastigheter inom ett visst geografiskt område som bedöms vara särskilt intressant för militärt och civilt försvar. En spekulant kan avhålla sig från att förvärva en fastighet på grund av att det finns en risk att staten utövar förköpsrätt. Ett utdraget och långt förköpsärende kan också innebära att det kapital som är bundet i en fastighetstransaktion inte kan användas till andra investeringar. Vidare kan förutsättningarna för att reparera eller investera i förbättringar i fastigheten vara begränsad under den tid som staten prövar om den ska utöva förköpsrätt och fram till dess att statens beslut att utöva förköp har resulterat i ett fullbordat förköp. Under denna tid, då staten ska avgöra om den ska utnyttja sin förköpsrätt, kan även drift och underhållsåtgärder i viss mån och under vissa förutsättningar eftersättas.

Utredningen har övervägt olika alternativ för att begränsa störningen på fastighetsmarknaden. Ett sätt att begränsa störningen hade varit att peka ut de fastigheter som berörs och förlägga dem med förköpsrätt. Det skulle innebära att staten bara fick ta ställning till och utöva förköp för de fastighetsköp som kan antas vara relevanta för statens behov. Det skulle dock bidra till andra problem, som att röja viktiga militära fastigheter, vilket också skulle kunna öka risken för dessa fastigheter förvärfas av dem som vill skada svenska intressen i stället för att bidra till ett skydd av dessa fastigheter. Ett annat sätt att begränsa störningen hade varit att avgränsa bort vissa fastigheter. Det är dock enligt utredningens bedömning inte något alternativ då det på samma sätt som vid utpekande av fastigheter skulle kunna utnyttjas för att kringgå lagen och utnyttjas av dem som vill skada Sveriges intresse av att ge skydd åt militärt och civilt försvar.

Det sätt som utredningen har valt för att begränsa den allmänna störningen på fastighetsmarknaden är att prövningen av förköpsrätten kommer att utmärkas av ett tydligt och förutsägbart förfarande, där statens förköpsrätt kommer att prövas i ett tidigt skede av överlåtelseprocessen och att staten kommer att ge tidigt besked om de kommer att inleda en fördjupad granskning av förköp. Prövningen kommer göras redan vid första köpehandlingens upprättande. Det gör att den initiala prövningen i princip alltid kommer vara färdig före dag för tillträde och betalning av köpeskilling. Därmed kommer de flesta av de negativa konsekvenserna som nämns inte att realiseras på grund av lagens införande. Steg två i köpprocessen, vilket endast kommer omfatta ett fåtal transaktioner, ska enligt förslaget göras på tre månader.

Det innebär att även vid den närmare utredningen av om förköps ska göras så kommer processen vara avslutad innan dag för tillträde och betalning av köpeskilling. Störningen av köpprocessen bedöms därför bli liten. Att antalet fastigheter som i själva verket kommer att bli föremål för förköp förväntas bli få är inte ett argument mot att införa en förköpslag. Tvärtom. Förköpslagen ska vara en speciallagstiftning som sätts i spel när det är av vikt att staten får tillgång till fastigheter som är av strategisk betydelse för det svenska totalförsvaret.

### 25.3.3 Konsekvenser för det militära och civila försvaret

Som har framgått bedömer utredningen att störningarna på fastighetsmarknaden kommer att bli få. De olägenheter som kan uppkomma ska dock vägas mot vinsterna i form av ett bättre skydd för totalförsvarets verksamhet.

Utredningens förslag syftar till att öka skyddet för fastigheter av intresse och betydelse för det militära och civila försvaret. Alternativet att inte genomföra förslagen betyder att staten även fortsättningsvis saknar uttrycklig möjlighet att kontrollera vem som köper och säljer fastigheter av intresse för det militära och civila försvaret och möjlighet att köpa dessa om de behövs för att skydda dessa intressen. Det kan i förlängningen medföra att en antagonist genom att köpa upp eller nyttja sådan egendom kan försvåra för myndigheter som t.ex. Försvarsmakten att bedriva sin verksamhet, möjliggöra olaglig under rättelseverksamhet eller på annat sätt stödja en främmande stats syften på svensk mark. Detta kan ytterst skada Sveriges försvarsförmåga och säkerhet.

### 25.3.4 Finansiering

Förslaget kommer att innebära vissa kostnadsökningar i första hand för staten. Det går att överväga olika alternativ när det gäller finansieringsmodell för förslaget om en statlig förköpslag. Det går t.ex. att överväga om en form av administrativ avgift ska tas ut av anmälaren i de fastighetsaffärer som granskas av staten för att täcka en del av de tillkommande statliga kostnaderna för förslaget. Det finns enligt utredningens bedömning dock inte något rimligt skäl för en sådan avgift. De skyddsintressen som motiverar en statlig förköpslag är sådana som

åligger staten att värna och som berör landet som helhet. Det är inte skäligt att ägarna av fastigheter eller förvärvare av dessa ska drabbas av en administrativ kostnad för förfarandet. Det är i stället rimligt att staten står för kostnaderna för förslaget. Utredningen anser att de kostnadsökningarna i form av exempelvis myndigheters lönekostnader för kompetensutveckling och kostnader i samband med förvärv av fast egendom som förköpslagen ger upphov till bör finansieras genom ökade anslag till de myndigheter som behöver ökade resurser.

### 25.3.5 Aktörer som berörs av en statlig förköpslag

#### Privatpersoner

Den största andelen av Sveriges mark ägs av privatpersoner. Sammanlagt äger privatpersoner 44 procent av landets totala landareal. En betydande andel av marken ägs av män, eller 71 procent av marken som ägs av privatpersoner ägs av män.<sup>13</sup>

Privatpersoner som köper och säljer fastigheter på fastighetsmarknaden genom de överlåtelser som omfattas av förköpsrätt påverkas av förslaget om en statlig förköpslag. De påverkas först och främst av en skyldighet att anmäla köp till staten, och bidra med nödvändiga uppgifter för att staten ska kunna ta ställning i och bedöma förköpsfrågan. Det är en förhållandevis begränsad arbetsinsats för privatpersoner och de flesta ärenden kommer att kunna avgöras inom relativt kort tid efter att anmälan har gjorts. Om staten beslutar att inleda närmare granskning kan privatpersoner behöva bistå med ytterligare underlag, utöver att anmäla fastighetsförsäljningen. Detta står också enligt utredningens bedömning i rimlig proportion till de skydd som lagstiftningen är avsedd att skydda, dvs. det militära och det civila försvaret.

Förfarandet vid överlåtelser av fast egendom innebär att förvärvare och överlåtare kan behöva en viss framförhållning och förändrad tidsplanering inför en tilltänkt affär, eftersom den kan komma att ta något längre tid att genomföra. Utredningens förslag bygger dock på att den eftersträvar en enkel och tidseffektiv tidsprocess som möjligt, och utredningen bedömer att de allra flesta fall kan förväntas avslutas utan någon betungande arbetsinsats från köpare och säljare samt att den i de flesta fall kommer vara avslutad innan dag för avtalat tillträde har inträffat.

---

<sup>13</sup> SCB (2022) Markanvändningen i Sverige 2020, s. 18.

I de fall ett beslut innebär att staten utnyttjar sin förköpsrätt, innebär det en inskränkning i säljarens rätt att fritt förfoga över sin egendom. Inskränkning består i att säljaren inte får sälja egendomen till en viss tilltänkt köpare. I övrigt är dock villkoren för förvärvet desamma.

En gemensam röd tråd när det gäller skyddet av enskilda intressen är att en inskränkning eller begränsning av dessa måste motiveras av angelägna allmänna intressen, vara utformad på ett rättssäkert och icke-diskriminerande sätt samt vara proportionerlig. Som det framgår av betänkandets närmare överväganden uppfyller förslagen dessa krav och inskränkningen i enskildas intressen måste anses godtagbara. Som har framgått är den faktiska inskränkningen inte så omfattande med hänvisning till att säljaren har fattat ett eget beslut om att avyttra fastigheten och att staten träder in i avtalet på de villkor som säljaren och ursprunglig köpare hade enats om. Den föreslagna lagen syftar till att stärka allmänna intressen, såsom det militära och civila försvaret. Regleringen har utformats så precist och konkret som möjligt, i syfte att skapa förutsägbarhet och undvika godtycklighet. Regleringen är begränsad till några få särskilt motiverade situationer, när andra verktyg inte är möjliga, för att enbart kunna användas för det militära och civila försvaret. Ett beslut om att utnyttja förköpsrätten behöver också föregås av en proportionalitetsavvägning i varje enskilt fall.

## Företag

Näringslivet är sammantaget den näst största ägarkategorin av mark i Sverige och företagen äger främst skogsmark. Knappt 30 procent av marken ägs av näringslivet i form av företag som främst verkar inom jordbruks- och skogsbranschen. Drygt 60 procent av näringslivets mark har koppling till skogsbranschen och knappt 20 procent till jordbruksbranschen.<sup>14</sup>

Företag som köper och säljer fastigheter på fastighetsmarknaden påverkas också av förslaget om en statlig förköpslag. Dessa företag påverkas i likhet med privatpersoner som är på fastighetsmarknaden av att de måste anmäla ett köp till staten, och bidra med nödvändiga uppgifter för att staten ska kunna ta ställning i och bedöma förköpsfrågan. Företagen drabbas alltså på samma sätt som privatpersoner. Det står

---

<sup>14</sup> SCB (2022) Markanvändningen i Sverige 2020, s. 20.



enligt utredningens bedömning i rimlig proportion till det som lagstiftningen är avsedd att skydda, dvs. det militära och det civila försvaret.

De konsekvenser som utredningens förslag medför för företagen gäller lika för alla berörda företag, oavsett storlek. De uppgifter som företagen behöver lämna medföra inte någon större börda för små företag jämfört med större. Det eller något annat förhållande föranleder inte några särskild hänsyn behöver tas till små företag, jämfört med större vid regelverkens utformning.

Konsekvensen av ett nytt förfarande vid överlåtelser av fast egendom blir densamma för företag som för privatpersoner.

I de fall ett beslut innebär att staten utnyttjar sin förköpsrätt, för att fastigheten behövs för det militära och civila försvaret, innebär detta en inskränkning i säljarens rätt att fritt förfoga över sin egendom. Som framgår av betänkandets närmare överväganden uppfyller förslagen kraven på att inskränkning eller begränsning är motiverad av angelägna allmänna intressen, är utformat på ett rättssäkert och icke-diskriminerande sätt samt är proportionerligt. Därför anses inskränkningen i enskildas intressen godtagbara.

### **Fastighetsmäklare, banker och andra kreditinstitut**

Företag som har verksamhet med anknytning till fastighetsöverlåtelser påverkas av förslaget om en statlig förköpslag. Det kan t.ex. gälla sådana verksamheter såsom fastighetsmäklare, banker och andra kreditinstitut.

Fastighetsmäklare påverkas av förslagen genom att de kommer att behöva upplysa om och lämna information till köpare och säljare om att staten har förköpsrätt av fastigheter. En fastighetsmäklare kan också, inom ramen för sitt mäklaruppdrag, på uppdrag av köpare eller säljare anmäla till staten att en fastighet är ute till försäljning. Det bedömer utredningen är inom ramen för ett mäklaruppdrag och god mäklarsed. Fastighetsmäklarlagen (2021:516) innehåller regler för vad mäklaren ska och får göra. En fastighetsmäklare ska enligt 3 kap. 1 § fastighetsmäklarlagen utföra sitt uppdrag omsorgsfullt och i allt iaktta god fastighetsmäklarsed. Fastighetsmäklaren ska ta tillvara både säljarens och köparens intresse. Inom ramen för de krav som god fastighetsmäklarsed ställer ska mäklaren särskilt beakta uppdragsgivarens ekonomiska intressen. Det bör ingå i god fastighetsmäklarsed att upp-

lysa köpare och säljare om statens förköpsrätt. Det innebär att mäklaren ska upplysa om köparens och säljarens skyldigheter att anmäla ett köp till staten, enligt de krav som ställs upp i lagen. En mäklare skulle också kunna, på uppdrag av köpare eller säljare, ombesörja för att staten får anmälan.

Bankers och andra kreditinstituts arbete påverkas av förslaget om en statlig förköpslag. De kan t.ex. komma att behöva avvakta med pantsättning av skuldebrev, för att vara säkra på att det inte är någon risk för att överlåtelsen inte kan genomföras enligt säljarens och köparens intentioner. Vidare kan de ekonomiska förhållandena i efterhand behöva regleras, vilket kan bli fallet när staten fullföljer ett förköp. Bankernas agerande gentemot kunder och konkurrenter, med anledning av införandet av en statlig förköpslag, bör falla inom god banksed.

## Kommuner

Det offentliga i form av stat, kommun och region äger tillsammans omkring 6 miljoner hektar eller 15 procent av den totala landarealen i Sverige. Av denna andel äger statliga fastighetsförvaltande myndigheter som Statens fastighetsverk, Naturvårdsverket och Fortifikationsverket omkring 90 procent medan kommunerna äger omkring 10 procent. Till skillnad från staten, som främst äger mark som av olika anledningar behöver undantas från exploatering, äger kommunerna framför allt mark i och omkring tätorter i form av markreserver för t.ex. bostadsbyggande och infrastruktur.<sup>15</sup>

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

Utredningens förslag om en statlig förköpsrätt kan ytterst innebära en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det följer av att kommunens egendom enligt förslaget omfattas av statens förköpsrätt. Denna inskränkning består framför allt av kommuners möjligheter att förfoga över sin egendom. Men även i detta avseende går den nu föreslagna regleringen inte utöver vad som kan anses nödvändigt

---

<sup>15</sup> SCB (2022) Markanvändningen i Sverige 2020, s. 20.

för syftet med regleringen. Därför är inskränkningen i den kommunala självstyrelsen sammantaget godtagbar då den är föranledd av ett mycket angeläget allmänt intresse, dvs. det militära och civila försvaret.

## Staten

### *Domstolarna*

Utredningen föreslår inte någon överklagandemöjlighet till domstol av beslut om förköp. Däremot kan vissa frågor prövas i allmän domstol, t.ex. jämkning av avtalsvillkor, undantagande av egendom och vissa ersättningsfrågor. I och med att antalet fall där förköpsrätten utövas bedöms bli få bedöms även antalet tvister i allmän domstol också bli få.

### *Regeringen*

Utredningens förslag om en statlig förköpslag innebär att beslutsmyndighetens beslut att utöva förköp kan överklagas till regeringen. Det innebär att regeringen, i samband med överklagande av förköpsbeslut, får en ny ärendegrupp att ta ställning till och avgöra. Utredningens bedömning är dock att det kommer handla om ett mycket litet antal ärenden per år som kommer att överklagas till regeringen. Därför bör regeringen endast i begränsad omfattning att beröras av förslaget.

### *Lantmäteriet*

Enligt 19 kap. 3 § jordabalken är den statliga lantmäterimyndigheten landets gemensamma inskrivningsmyndighet. Vid denna myndighet handläggs ärenden om lagfart med anledning av köp, byte och gåva av en fastighet. Förslaget om statlig förköpslag innebär till viss del nya arbetsuppgifter för inskrivningsmyndigheten, där myndigheten måste pröva om det finns förutsättningar att bevilja lagfart med hänsyn till förköpslagens regler om statlig förköpsrätt. Om en anmälan om ett köp inte har gjorts till staten behöver Lantmäteriet besluta om att förklara en lagfartsansökan vilande, tills staten har fått möjlighet att granska överlåtelsen. Eftersom förköpsförfarandet ligger tidigt i köp-

processen, redan vid första köpehandlingens upprättande, kommer den i de flesta fall vara avklarad innan det är dags att ansökan om lagfart. Av det skälet antas påverkan på Lantmäteriets verksamhet bli liten. De indirekta förvärven aktualiserar över huvud taget inte någon lagfartsansökan.

Vid vilandeförklaring av en lagfartsansökan kan Lantmäteriet behöva ha fler kontakter med. Det kan leda till fler förfrågningar till Lantmäteriet om ändring av beslut eller överklaganden av expeditionsavgiften, som ska rättidprövas av Lantmäteriet och sedan avgöras av Skatteverket.

### *Länsstyrelserna*

Det är först viktigt när det gäller konsekvenser för länsstyrelserna att skilja mellan de civilområdesansvariga länsstyrelserna och andra länsstyrelser. Utredningens förslag innebär att de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska vara beslutsmyndighet när det gäller utövande av förköpsrätt vid förvärv av fastigheter för det militära och det civila försvaret. Det innebär att dessa länsstyrelser kommer att få nya arbetsuppgifter att granska förköpsärenden i samband med ett införande av en statlig förköpslag. De andra länsstyrelserna kan också få nya uppgifter i samband med en ny lag med att bistå med underlag och kunskap om de lokala förutsättningarna i länet som berörs av ett förköpsärende.

Det har varit viktigt för utredningens förslag när det gäller att utse en beslutsmyndighet att det överensstämmer med andra förslag och pågående utredningar inom området. Om beslutsmyndigheten för statlig förköpslag överensstämmer med den granskningsmyndighet som Utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret (Fö 2022:03) kommer att föreslå går det i en viss utsträckning dra nytta av de system och den organisation som behöver byggas upp.

De civilområdesansvariga länsstyrelserna kommer att inledningsvis behöva utveckla metoder och rutiner för granskning av förköpsärenden. Det innebär att dessa länsstyrelser får utveckla metoder och rutiner för löpande ärendehantering, av att ta emot anmälningar om att förvärv av fast egendom har genomförts. Länsstyrelserna behöver också utveckla och tillhandahålla ett digitalt anmälningssystem för

anmälan om förköp. Det är utredningens bedömning att de flesta anmälningar kommer att kräva en liten arbetsinsats, eftersom många av förvärven kommer att kunna lämnas utan åtgärd efter en kort inledande kontroll.

För att få tillräckligt underlag för sin bedömning av om ett förvärv kan innebära skada för det militära eller civila försvaret, eller om staten har ett behov av fastigheten, ska de länsstyrelser som är beslutsmyndighet i den utsträckning det behövs samråda med statliga myndigheter, kommuner och regioner. Dessa länsstyrelser ska ha rätt att begära uppgifter från kommuner och regioner samt statliga myndigheter. Om dessa länsstyrelser beslutar att utreda ett förvärv, är myndigheten skyldig att samråda med vissa myndigheter, t.ex. Försvarsmakten och Säkerhetspolisen. Länsstyrelserna som är beslutsmyndighet ska också ha rätt att begära in uppgifter, och handlingar samt övrig information kring förvärvet av fastigheten från överlåtaren och förvärvaren. Med hänvisning till den förstärkning av satsning på det militära och civila försvaret som för närvarande pågår på ett generellt plan, bland annat med hänsyn till världsläget och medlemskapet i NATO, sker redan utarbetande av rutiner och hantering av frågor rörande försvaret av länsstyrelsen och andra berörda myndigheter. Utredningen bedömer att detta arbete också kommer att vara till nytta för förköpsärenden. En implementering av förköpslagarna kan dra nytta av detta arbete.

De civilområdesansvariga länsstyrelserna kommer också enligt förslaget att vara beslutsmyndighet, vilket innebär att dessa länsstyrelser också behöver utveckla metoder och rutiner kring beslutsfattande i samband med utövande av förköpsrätt. Det kommer också innebära nya arbetsuppgifter vid utnyttjande av statens förköpsrätt, även om det förväntas vara relativt ovanligt att staten behöver utnyttja förköpsrätten. Besluten om att utöva förköp kan i nästa steg förväntas bli än mer sällsynta. Även förekomsten av en förköpsrätt kan, särskilt inom kommuner och regioner, förväntas öka medvetenheten om totalförsvarsaspekter av vissa överlåtelse- och upplåtelse- och medföra att vissa affärer överhuvudtaget inte blir aktuella.

*Fortifikationsverket*

I samband med att beslutsmyndigheten fattar beslut om att utöva förköp bör någon myndighet ha ansvar för att genomföra köpet, och sedan förvalta fastigheten. Utredningens förslag är att Fortifikationsverket ska bistå länsstyrelsen vid sådana fastighetsköp.

*Försvarsmakten och Säkerhetspolisen*

Försvarsmakten och Säkerhetspolisen ska bistå länsstyrelserna med bedömningar och analyser om en fastighetsaffär kan påverka intressen för det militära och det civila försvaret. Försvarsmakten är den myndighet som tillsammans med Säkerhetspolisen främst kommer att kunna bidra med uppgifter om hotbilder, tillvägagångssätt och under rättelseinformation. Det innebär att Försvarsmakten och Säkerhetspolisen kommer att tillföras vissa nya arbetsuppgifter. Det ingår redan i dessa myndigheters uppdrag att identifiera risker och hot mot Sverige och totalförsvaret. Den delen av arbetet kommer inte att förändras med utredningens förslag om en förköpslag. Det kan däremot tillkomma nya arbetsuppgifter att göra bedömningar av förhållanden i ett enskilt ärende, i samband med bedömning om en fastighet är av intresse för det militära och det civila försvaret. Eftersom bedömningen ska göras i förhållande till de värden som dessa myndigheter redan arbetar med bedöms processen inte bli särskilt försvårande för nu pågående arbete. De flesta ärenden kommer att vara förhållandevis enkla att avgöra, och det är i ett begränsat antal ärenden där det krävs en större arbetsinsats. Det går inte på förhand bedöma hur många sådana fall per år det rör sig om. Det beror dels på hur många överlåtelser av fast egendom som sker, dels på yttre faktorer såsom eventuella förändringar i omvärldsläget och i försvars- och säkerhetspolitiken. Det beror också på hur den fortsatta återbyggnaden av det militära och civila försvaret kommer att se ut och kommer att finansieras.

### 25.3.6 Ekonomiska konsekvenser av en statlig förköpslag

#### Privatpersoner

En statlig förköpslag är inte förenat med några direkta kostnader för privatpersoner. Däremot kommer ett nytt förfarande i samband med överlåtelse av fast egendom innebära en tillkommande arbetsinsats och en liten risk för att en fastighetsaffär kan ta något längre tid att genomföra, vilket också kan innebära en viss indirekt. Ett förvärv som lämnas utan åtgärd av beslutsmyndigheten direkt efter en anmälan kommer naturligtvis att innebära låga kostnader eller inga alls i jämförelse med ett förvärv som utreds närmare men inte förköps eller när staten väljer att utnyttja sin förköpsrätt. Kostnader kan också uppkomma till följd av eventuella överklaganden av beslutsmyndighetens beslut att utöva förköp.

Privatpersoner kan också få en kostnad om Lantmäteriet beslutar om vilandeförklaring av lagfart, om en anmälan om av ett fastighetsförvärv inte har gjorts till staten. Lantmäteriet kan då besluta om vilandeförklaring av lagfart, tills staten har fått möjlighet att bedöma förköpsfrågan. Ett sådant scenario kan dock undvikas om förvärvaren anmäler förvärvet. Utredningens förslag är att det ska vara möjligt att anmäla en försäljning av en fastighet till staten tidigt i säljprocessen. Det medför att statens besked i förköpsfrågan kommer tidigare, jämfört med tidigare kommunala förköpslagen, vilket minskar risken för vilande lagfart.

Utredningen bedömer att föreslagen utformning av lagen inte bidrar till att påverka marknadsvärdet av viss fast egendom. Eftersom all försäljning ska anmälas till staten drabbas inte några enskilda fastigheter av att bli utpekade med förköpsrätt. Vid en annan utformning av förslaget hade det inte helt kunna uteslutas att viss egendom som omfattades av statens förköpsrätt skulle bli svårare att sälja och att marknadsvärdet på sådan egendom skulle påverkas på grund av förslaget.

#### Företag

En statlig förköpslag är inte förenat med några direkta kostnader för företag på fastighetsmarknaden. I likhet med vad som bedöms bli fallet för privatpersoner som köper eller säljer fastigheter innebär förslaget en ny arbetsinsats och risk för att fastighetsaffären kan ta något längre

tid att genomföra, vilket kan medföra en indirekt kostnad. De kostnader som ett företag kan komma att få till följd av det nya förfarandet kommer, liksom för privatpersoner, att variera åtskilligt från fall till fall. Det finns också en risk att företag drabbas av en kostnad, om anmälan om en fastighetsförsäljning inte gjorts till staten, av vilande lagfart. Marknadsvärdet bör enligt utredningens bedömning inte påverkas av förslaget.

### **Fastighetsmäklare, banker och andra kreditinstitut**

En statlig förköpslag är inte förenat med några direkta kostnader för fastighetsmäklare, banker och andra kreditinstitut. Men även fastighetsmäklare, banker och andra kreditinstitut kan få en indirekt kostnad av ett nytt förfarande vid en fastighetsöverlåtelse, med en ny arbetsinsats och risk för att fastighetsaffären tar något längre tid att genomföra.

Att lämna uppgifter om lagkrav ingår i mäklarens upplysningsansvar, och om en mäklare ombesörjer för att lämna upplysning till staten om en fastighetsöverlåtelse kan mäklaren ta ut en avgift för denna arbetsuppgift. De nya uppgifterna som fastighetsmäklare får att upplysa om statens förköpsrätt ligger inom mäklarnas upplysnings- och serviceansvar.

Banker och andra kreditinstitut påverkas också indirekt ekonomiskt av ett nytt förfarande vid överlåtelse av fast egendom. Det handlar till exempel om att ekonomiska förhållanden kan behöva justeras om staten utövar förköp.

### **Kommuner**

En statlig förköpslag är inte förenat med några direkta kostnader för kommuner. I likhet med enskilda privatpersoner på fastighetsmarknaden kan kommuner påverkas som markägare. Det kan innebära att kommunen vid en försäljning omfattas av ett nytt förfarande, som innebär en tillkommande arbetsinsats och en liten risk för att fastighetsaffären i fråga kan ta något längre tid att genomföra. Det kan i sin tur innebära en viss indirekt kostnad. Utredningens bedömning är dock att förslaget i denna del endast medför en mycket begränsad kostnadsökning för kommunerna, varför ingen ekonomisk reglering föreslås.



## Staten

### *Domstolarna*

Enligt utredningens förslag ska beslut om att utöva förköp kunna överklagas till regeringen. Beslut som fattas av regeringen och innefattar en prövning av en enskilds rättigheter eller skyldigheter kan rättsprövas av Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Om regeringens beslut enligt förköpslagen skulle anses innefatta en enskilds civila rättigheter och skyldigheter kan alltså Högsta förvaltningsdomstolen komma att beröras av utredningens förslag. Som framgått i utredningen antas fallen där förköpsrätten utövas bli få. Antalet överklaganden till regeringen och eventuella mål om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen kommer därmed också att vara mycket få. Den sammantagna bedömningen är att ökningen av antalet mål i förvaltningsdomstolarna och därmed även kostnaderna kommer att bli begränsade. Kostnaderna bör rymmas inom befintliga anslag.

### *Regeringen*

Det bör med tanke på att statens förköpsrätt är avgränsad till särskilt motiverade situationer vara få ärenden per år som kommer att överklagas till regeringen. Regeringen bör således endast i begränsad omfattning beröras av utredningens förslag. De begränsade uppgifterna till Regeringskansliet kräver inte någon särskild finansiering.

### *Lantmäteriet*

Den tillkommande uppgiften att införa anteckningar i fastighetsregistrets inskrivningsdel innebär en administrativ uppgift som bör medföra att myndigheten får kostnadstäckning och ökade anslag. Lantmäteriet får ta ut en administrativ kostnad för vilande lagfart, men myndigheten får inte behålla pengarna utan de går in i statskassan. De kan alltså inte användas för att täcka en viss del av de ökade kostnaderna av en statlig förköpslag.

### *Länsstyrelserna*

Länsstyrelserna kommer att tillföras ett antal nya arbetsuppgifter eftersom de föreslås bli beslutsmyndighet, vilket kommer att kräva att nya personella resurser tillförs länsstyrelserna. Förslaget om en statlig förköpsrätt ger därför upphov till ett behov av resurser. När det gäller behov av resurser kan de skilja sig åt mellan de civilområdesansvariga länsstyrelserna, som enligt utredningens förslag är beslutsmyndighet, och övriga länsstyrelser. Det är särskilt de civilområdesansvariga länsstyrelserna som behöver utökade resurser att kunna hantera anmälningar om förköpsärenden. Länsstyrelserna behöver även tillföras resurser för att utveckla och tillhandahålla ett digitalt anmälnings-system för anmälan om förköp.

Eftersom de föreslagna länsstyrelserna enligt förslaget är samma länsstyrelser som har i uppgift att vara civilområdesansvariga länsstyrelser så har de en viss kompetens inom området civilt försvar som behövs för de tillkommande arbetsuppgifterna. De har en relativt god kompetens att bedöma behoven för civila försvaret inom sitt civilområde. Förslaget innebär att dessa länsstyrelser även behöver bygga upp viss kompetens inom området militärt försvar. Länsstyrelserna har i dag inte något uppdrag att särskilt bevaka fastighetsmarknaden och förhållanden som ingår i fastighetsaffärer. Med förslaget behöver myndigheterna bygga upp sådan kunskap och kompetens inom organisationen.

De civilområdesansvariga länsstyrelserna bör tillföras några årsarbetskrafter per länsstyrelse för hantering och beslut av förköpsärenden. De övriga länsstyrelserna bör tillföras ytterligare någon årsarbetskraft per myndighet för att hantera de nya arbetsuppgifterna som förslaget ger upphov till.

### *Fortifikationsverket*

De ekonomiska konsekvenserna för Fortifikationsverket avser utredningens förslag att myndigheten ska verkställa beslutsmyndighetens beslut om att utöva förköp. De ekonomiska konsekvenserna för Fortifikationsverket avser i första hand den summa som ska betalas för den fastighet som beslutsmyndigheten har beslutat ska förköpas. Därtill tillkommer kostnader för att förvalta fastigheten. Som tidigare har konstaterats gör utredningen bedömningen att det är få fall som

kommer att bli aktuell för förköp, varför även kostnaden för förköp kan förutses bli låga.

### *Försvarsmakten och Säkerhetspolisen*

Försvarsmakten och Säkerhetspolisen kommer att tillföras vissa nya arbetsuppgifter. Det kan dock konstateras att det ingår i dessa myndigheters uppgifter att identifiera risker och hot mot Sverige och totalförsvaret. Den delen av arbetet kommer inte att förändras eller utökas i någon större utsträckning genom förslaget på en statlig förköpslag. Att identifiera fastigheter som staten har behov av för att säkerställa långsiktig tillgång till ändamålsenliga markområden av militär betydelse är dock en tillkommande uppgift. Försvarsmakten, med stöd av övriga myndigheter inom totalförsvarets militära del, kommer att behöva ge stöd åt länsstyrelserna i bedömningen av vilka ärenden som kräver en närmare granskning och i de enskilda fallen även ge stöd med bedömningar om behovet kan motivera förköp. Med hänsyn till omfattningen av de kommande arbetsuppgifterna bedöms det tillkommande resursbehovet att uppgå till några årsarbetskrafter per myndighet.

## **25.4 Konsekvenser av förslaget om en kommunal förköpslag**

### **25.4.1 Antal fastighetsaffärer som påverkas av en kommunal förköpslag**

Utredningens förslag om införande av en kommunal förköpslag innebär att många fastighetstransaktioner träffas av bestämmelserna om kommunal förköpsrätt. I avsnitt 26.3.1 redovisas SCB:s statistik över hur många fastighetsaffärer som genomförs i Sverige per år, Lantmäteriets uppföljning av antal fastighetsregleringar per år och Paketeringsutredningens kartläggning när det gäller överlåtelse av fastigheter som är paketerade i bolag, och som också träffas av bestämmelserna om en kommunal förköpsrätt.

Enligt Boverkets uppföljning av den tidigare förköpslagen uppgick antalet fastighetsöverlåtelse som årligen träffades av reglerna om

kommunens förköpsrätt till cirka 45 000.<sup>16</sup> Den tidigare kommunala förköpslagen hade dock ett annat syfte än förslaget rörande den nya förköpslagen. Syftet med den tidigare förköpslagen var att underlätta för kommunens markåtkomst till mark för exploatering. Det fanns mot bakgrund av detta vissa undantag från förköpsrätten, som var framtagna utifrån syftet med den dåvarande lagen. Till exempel var gåvor och överlåtelser inom familjen undantagna. Dessutom var kommunens förköpsrätt begränsad till fastigheter med viss areal. Enligt detta undantag omfattades inte fastigheter under 3 000 m<sup>2</sup>.

Syftet med den nya förköpslagen är att motverka organiserad brottslighet. Det är med hänsyn till syftet svårt att avgränsa bort och undanta några av fastighetstransaktioner från förköpsrätten eftersom det skulle kunna stå i strid med syftet med lagen.

#### **25.4.2 Konsekvenser i allmänhet gällande störningar vid fastighetstransaktioner**

En lagstiftning som begränsar eller påverkar fastighetsmarknaden innebär i allmänhet vissa störningar på marknaden. En ny förköpslag innebär en störning för aktörerna på fastighetsmarknaden, bara genom att fastighetsköp ska anmälas till kommunen.

I samband med att den tidigare kommunala förköpslagen upphävdes framhölls att den bidrog till störningar på fastighetsmarknaden, och att detta var skäl till att den upphävdes. Ett exempel på en sådan störning var att denna hantering bidrog till att fördröja byggprocesser. En annan bidragande orsak var de administrativa kostnaderna för kommunerna och andra aktörer. Vidare innebar lagen att kommunens förköpsrätt träffade många fastighetsöverlåtelser, även i områden där kommunerna uppenbarligen inte hade någon ambition att förvärva fastigheter. Det innebar att kommunen fick ta ställning till många fler försäljningar än vad som var av intresse för kommunen och förköpsrätten utövades i relativt få fall per år. Den tidigare förköpslagen var en av de vanligaste orsakerna till att ansökningar om lagfart inte beviljades. Det innebar ökade kostnader för kunden, eftersom denne ska betala en extra expeditionsavgift när Lantmäteriet beviljar en vilande inskrivning.<sup>17</sup> Flera beslut om vilande lagfart innebar längre handlägg-

---

<sup>16</sup> Boverkets rapport *Utvärdering av förköpslagen* (1967:868) dnr 20129-301/2007, s. 9 ff.

<sup>17</sup> Prop. 2009/10:82 Upphävande av förköpslagen, s. 25.

ningstider och sämre ärendeflöden för Lantmäteriets inskrivningsverksamhet.

Utredningen har övervägt olika alternativ för att begränsa störningen på fastighetsmarknaden. Ett sätt är att peka ut och utöva förköp för dessa fastigheter. Det skulle inte bidra till kommunens långsiktiga arbete med att motverka organiserad brottslighet. Ett annat sätt att begränsa störningen är att gränsa bort vissa fastigheter. Enligt utredningens bedömning skulle allt detta dock kunna utnyttjas av den organiserade brottsligheten för att kringgå lagen, och arbetet mot organiserad brottslighet berör fastigheter av i stort sett alla fastighetskategorier.

Det sätt som utredningen har valt för att begränsa den allmänna störningen på fastighetsmarknaden är att prövningen av förköpsrätten kommer att utmärkas av ett tydligt och förutsägbart förfarande, där kommunens förköpsrätt prövas tidigt och kommunen ger ett tidigt besked om de kommer att inleda en fördjupad granskning av förköp. De flesta fastighetsöverlåtelser kan förväntas vara oproblematiske utifrån att motverka organiserad brottslighet, och påverkas i mycket begränsad omfattning av kommunens förköpsrätt.

### 25.4.3 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet

Att lägga bedömningen av om ett förköp ska utövas tidigt i köpprocessen antas innebära att störningarna på fastighetsmarknaden kommer bli få. De olägenheter som ändå kommer uppstå måste vägas mot vinsterna mer ett verktyg för att motverka organiserad brottslighet.

Utredningens förslag syftar till att stärka kommunernas brottsförebyggande arbete och motverka organiserad brottslighet. Det finns inte någon sedan tidigare motsvarande reglering inom det här området. Om inte förslaget genomförs så kommer kommunerna sakna möjlighet att ingripa mot försäljningar av fastigheter som används i brottsliga syften, såsom penningtvätt eller otillåten påverkan. En positiv effekt av förslaget är att fastighetsmarknaden blir mindre påverkad och kontrollerad av organiserad brottslighet. Det innebär en ökad trygghet för köpare och säljare på fastighetsmarknaden.

## 25.4.4 Finansiering

Förslaget kommer att innebära vissa kostnadsökningar i första hand för kommunerna. Enligt Boverkets uppföljning av den tidigare förköpslagen träffades ungefär 45 000 ärenden årligen av bestämmelserna om kommunens förköpsrätt. Enligt Boverkets uppföljning innebar hantering av omkring 45 000 förköpsärenden per år en kostnad på cirka 17 miljoner kronor.<sup>18</sup>

Finansieringsprincipen innebär i korthet att staten inte bör ålägga kommuner nya obligatoriska uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Finansieringen bör ske genom att de allmänna statsbidragen höjs. Finansieringsprincipen omfattar enbart statliga beslutade åtgärder som direkt riktar sig mot kommunal verksamhet. Statliga beslut som indirekt får ekonomiska konsekvenser för kommunerna omfattas inte av finansieringsprincipen. Om en reglering är generell och berör både kommuner och andra aktörer, som t.ex. generella regler om arbetsmiljö, ska den kommunala finansieringsprincipen inte aktiveras. Inte heller omfattas åtgärder riktade mot kommuners frivilliga verksamhet.

Utredningens bedömning är att den kommunala finansieringsprincipen delvis aktualiseras i samband med förslaget om en kommunal förköpslag. Det handlar i första hand om att kommunerna behöver bygga upp en organisation och verksamhet avseende hantering av anmälan om förköp, och i vissa fall att utreda och analysera vissa anmälningar kopplat till kommunens brottsförebyggande arbete. När det, å andra sidan, gäller att förvärva vissa fastigheter är utredningens förslag om en kommunal förköpslag riktad mot kommuners frivilliga verksamhet. Förköpsrätten är ett verktyg i kommunens brottsförebyggande arbete, och innebär inte något krav när det gäller att förvärva vissa fastigheter. Aktörer som berörs av en kommunal förköpslag

### Privatpersoner

Privatpersoner som köper eller säljer fastigheter på fastighetsmarknaden påverkas av förslaget om en kommunal förköpslag. De påverkas först och främst av en skyldig att anmäla ett fastighetsförvärv till kommunen, och i vissa fall med att bidra med nödvändiga uppgifter

<sup>18</sup> Boverkets rapport *Utvärdering av förköpslagen* (1967:868) dnr 20129-301/2007, s. 9 ff.

om kommunen beslutar att inleda närmare granskning för att kunna ta ställning i och bedöma förköpsfrågan. De flesta ärenden kommer att kunna avgöras i första skedet i köpprocessen, det vill säga enbart genom anmälan. Det är först om kommunen beslutar om att inleda en närmare utredning som privatpersoner kan behöva bistå med ytterligare underlag, utöver att anmäla fastighetsförsäljningen. De skyldigheter som åläggs privatpersoner står enligt utredningens bedömning i rimlig proportion i förhållande till lagens syfte.

Det nya förfarandet vid överlåtelser av fast egendom skulle kunna tänkas innebära att köpare och säljare kan behöva en viss framförhållning och förändrad tidsplanering inför en tilltänkt fastighetsaffär. Utredningens förslag bygger dock på att den eftersträvar en så enkel och tidseffektiv tidsprocess som möjligt, jfr här vad som sades i avsnittet om statlig förköpsrätt.

I de fall ett beslut innebär att kommunen utnyttjar sin förköpsrätt, för att fastigheten behövs för att motverka organiserad brottslighet, innebär detta en inskränkning i säljarens rätt att fritt förfoga över sin egendom. Inskränkning består i att säljaren inte får sälja egendomen till en tilltänkt köpare. Transaktionen kommer däremot i övrigt att ske på samma villkor som säljaren själv har bestämt.

En gemensam röd tråd när det gäller skyddet av enskilda intressen är att en inskränkning eller begränsning av dessa måste motiveras av angelägna allmänna intressen, vara utformad på ett rättssäkert och icke-diskriminerande sätt samt vara proportionerlig. Som framgår av betänkandets närmare överväganden uppfyller förslagen dessa krav och inskränkningen i enskildas intressen måste anses godtagbara. Den föreslagna lagen syftar till att stärka allmänna intressen, såsom motverka organiserad brottslighet. Regleringen är begränsad till några få särskilt motiverade situationer, när andra tillvägagångssätt är uttömda alternativ inte är möjliga. Ett beslut om att utnyttja förköpsrätten behöver också föregås av en proportionalitetsavvägning i varje enskilt fall.

## Företag

Företag som är köpare eller säljare på fastighetsmarknaden påverkas av förslaget om en kommunal förköpslag. Dessa företag påverkas i likhet med privatpersoner av att de måste anmäla sitt fastighetsförvärv till kommunen, och vid behov bidra med nödvändiga uppgifter

för att kommunen ska kunna ta ställning i och bedöma förköpsfrågan. De skyldigheter som påverkar företag till följd av förslaget, står enligt utredningens bedömning i rimlig proportion i förhållande till lagens syfte, som är att motverka organiserad brottslighet.

De konsekvenser som utredningens förslag medför för företagen gäller lika för alla berörda företag, oavsett storlek. De uppgifter som företagen behöver lämna medföra inte någon större börda för små företag jämfört med större. Det eller något annat förhållande föranleder inte att några särskild hänsyn behöver tas till små företag, jämfört med större vid regelverkens utformning.

I de fall ett beslut innebär att kommunen utnyttjar sin förköpsrätt, för att fastigheten behövs för att motverka organiserad brottslighet, innebär detta en inskränkning i säljarens rätt att fritt förfoga över sin egendom. Som det framgår av betänkandets närmare överväganden uppfyller förslagen kraven på att inskränkning eller begränsning av dessa motiveras av angelägna allmänna intressen, är utformad på ett rättssäkert och icke-diskriminerande sätt samt vara proportionerlig. Därför måste inskränkningen i enskildas intressen anses godtagbara.

## **Fastighetsmäklare, banker och andra kreditinstitut**

Företag som har verksamhet med anknytning till fastighetsöverlåtelser påverkas av förslaget om en kommunal förköpslag. Det kan t.ex. gälla sådana verksamheter som fastighetsmäklare, banker och andra kreditinstitut.

Fastighetsmäklare påverkas av förslaget genom att de kommer att behöva upplysa om och lämna information till köpare och säljare om att kommunen har förköpsrätt av fastigheter och att en anmälningskyldighet föreligger. En fastighetsmäklare kan också, inom ramen för sitt mäklaruppdrag, på uppdrag av köpare eller säljare anmäla en fastighetsöverlåtelse till kommunen. Det bedömer utredningen är inom ramen för ett mäklaruppdrag och god mäklarsed.

I vilken utsträckning bankernas och de andra kreditinstitutens arbete påverkas av förslaget om en kommunal förköpslag är relaterat till hur tidigt i köpprocessen förköpsfråga avgörs. Prövningen kommer göras redan vid första köpehandlingens upprättande. Det gör att den initiala prövningen i princip alltid kommer vara färdig före dag för



tillträde och betalning av köpeskilling. Steg två i köpprocessen, vilket endast kommer omfatta ett fåtal transaktioner, ska enligt förslaget göras på tre månader. Det gör att förköpsprocessen i det stora flertalet av fallen kan förväntas vara klar innan dag för tillträde och betalning av köpeskilling ska äga rum. Av det skälet kommer något lån ännu inte ha betalats ut. Det leder i sin tur att bankernas kreditgivning inte nödvändigtvis kommer att störas av förslaget. Till exempel kommer de sällan behöva avvakta med pantsättning av skuldebrev i syfte att undvika risk för att överlåtelsen inte kan genomföras enligt säljarens och köparens intentioner. Vidare innebär det att tid för lagfartsansökan sällan har hunnit inträffa. Sammanfattningsvis bedöms störningarna för kreditväsendet bli få.

## Kommuner

Utredningens förslag om en kommunal förköpsrätt innebär inte någon större inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Kommunerna får visserligen ett nytt verktyg i det brottsförebyggande arbetet, men ges ett förhållandevis stort utrymme att själva bestämma hur det brottsförebyggande arbetet och arbetet mot organiserad brottslighet ska organiseras och hur omfattande det ska vara. Förslaget innebär inte att staten avsäger sig eller förskjuter några uppgifter till det kommunala, utan kommunerna får ett nytt verktyg i det brottsförebyggande arbetet som ålagts dem i samband med införandet av lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

## Staten

### *Domstolarna*

En kommuns slutliga beslut att utöva förköpsrätt kan enligt utredningens förslag överklagas genom förvaltningsbesvär till allmän förvaltningsdomstol, med förvaltningsrätt som första instans. Det innebär att en ny prövning tillförs i samband med utredningens förslag om en kommunal förköpslag. Mot bakgrund av hur sällan som kommunerna antas utöva förköpsrätt bör det dock vara relativt få ärenden som kommer att överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Andra förköpsbeslut får inte överklagas, men vissa avtalsrättsliga frågor kan bli föremål för prövning i allmän domstol, t.ex. jämkning av avtalsvillkor, undantagande av egendom och vissa ersättningsfrågor. I och med att antalet fall där förköpsrätten utövas bedöms bli få bedöms även antalet tvister i allmän domstol bli få.

### *Lantmäteriet*

Enligt 19 kap. 3 § jordabalken är den statliga lantmäterimyndigheten landets gemensamma inskrivningsmyndighet. Vid denna myndighet handläggs ärenden om lagfart med anledning av köp, byte och gåva av fastighet. Förslaget om en kommunal förköpslag innebär att inskrivningsmyndigheten får en ny arbetsuppgift att pröva om det finns förutsättningar att bevilja lagfart med hänsyn till förköpslagens regler om kommunal förköpsrätt.

### *Länsstyrelserna*

Länsstyrelserna påverkas av förslaget om en ny kommunal förköpslag genom att myndigheterna får hålla i kunskaps- och utbildningsinsatser kopplat till den nya lagstiftningen. Vidare bör länsstyrelserna årligen följa upp tillämpningen av den nya lagstiftningen, för att säkra en enhetlig och effektiv hantering och så att den nya lagstiftningen får avsedd effekt på det brottsförebyggande arbetet. Länsstyrelserna ska också utveckla och tillhandahålla ett digitalt anmälningssystem för anmälan om förköp.

### *BRÅ, Polisen och Säkerhetspolisen*

Brottsbekämpande myndigheter, som t.ex. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, och brottsförebyggande myndigheter, som t.ex. BRÅ, påverkas av lagförslaget genom att de kan behöva lämna ett samrådsyttrande till kommunen eller förse kommunerna med underlag i förköpsärenden.

## 25.4.5 Ekonomiska konsekvenser av en kommunal förköpslag

### Privatpersoner

En kommunal förköpslag är inte förenat med några direkta kostnader för privatpersoner. Däremot kommer ett nytt förfarande i samband med överlåtelser av fast egendom innebära en tillkommande arbetsinsats och en liten risk för att en fastighetsaffär kan ta något längre tid att genomföra, vilket också kan innebära en viss indirekt kostnad.

Som har nämnts i anslutning till redogörelsen för konsekvenserna av den statliga förköpsrätten antas risken för vilande lagfart vara liten. Som nämntes där beror det på att utredningens förslag innebär att det ska vara möjligt att anmäla ett köp till kommunen tidigt i överlåtelseprocessen. Det medför att kommunens besked i förköpsfrågan i regel bör komma tidigare i processen, jämfört med den tidigare förköpslagen, vilket minskar risken för vilande lagfart.

Utredningen bedömer att föreslagen utformning av lagen inte bidrar till att påverka marknadsvärdet av viss fast egendom. Eftersom all försäljning ska anmälas till kommunen drabbas inte några enstaka fastigheter av att bli utpekade med förköpsrätt. Vid en annan utformning av förslaget hade det inte helt kunna uteslutas att viss egendom som omfattades av kommunens förköpsrätt skulle bli svårare att sälja och att marknadsvärdet på sådan egendom skulle påverkas på grund av förslaget.

### Företag

En kommunal förköpslag är inte förenat med några direkta kostnader för företag på fastighetsmarknaden. De påverkas dock, i likhet med privatpersoner som köper eller säljer fastigheter på så sätt att det uppstår en ny arbetsuppgift att anmäla en fastighetsförsäljning till kommunen.

### Fastighetsmäklare, banker och andra kreditinstitut

En kommunal förköpslag är inte förenat med några direkta kostnader för fastighetsmäklare, banker och andra kreditinstitut. De kan dock i förlängningen få vissa indirekta kostnader till följd av ett nytt förfarande vid överlåtelse av fast egendom, vilket kan innebära nya arbets-

uppgifter och risk för att en fastighetsaffär tar något längre tid att genomföra.

Fastighetsmäklare kan få en indirekt kostnad av att upplysa förvärvaren om gällande lagkrav om att anmäla ett förvärv till kommunen. Vidare kan fastighetsmäklare få en indirekt kostnad om de på uppdrag av förvärvaren ombesörjer att anmäla eller lämna uppgifter till kommunen om ett fastighetsförvärv. Att lämna uppgifter om lagkrav ingår i mäklarens upplysningsansvar, och om en mäklare ombesörjer för att lämna upplysning till kommunen om en fastighetsöverlåtelse kan mäklaren ta ut en avgift för denna arbetsuppgift. De båda nya uppgifterna som fastighetsmäklare får att upplysa om kommunens förköpsrätt ligger inom mäklarnas upplysnings- och serviceansvar.

Banker och andra kreditinstitut kan också få en indirekt kostnad som dels handlar om ett längre förfarande i samband med överlåtelse av fast egendom, dels om att ekonomiska förhållanden behöver justeras om kommunen utövar förköp.

## Kommuner

Kommuner får i samband med införandet av lagen ett nytt verktyg i det brottsförebyggande arbetet med att motverka organiserad brottslighet. Det ligger dock inom kommunens självbestämmande hur de vill organisera arbetet med att förebygga brott och motverka organiserad brottslighet. Det är alltså kommunerna själva som avgör hur det nya verktyget att utöva förköp ska användas i att motverka organiserad brottslighet. Det nya lagförslaget ställer inte några krav på kommunen gällande hur de ska organisera arbetet mot organiserad brottslighet.

Kommuner har olika förutsättningar att kunna använda det nya verktyget att utöva förköp mot organiserad brottslighet. Det beror i grunden på skillnader mellan kommuner, som dels handlar om kommuners olika ekonomiska förutsättningar, dels på olika kommuners utsatthet för organiserad brottslighet. De olika förutsättningarna som kommuner har medför att de organiserar det brottsförebyggande arbetet på olika sätt, och har mer eller mindre en organisation kring markförvärv. De olika förutsättningarna och hur kommunen vill organisera arbetet med det nya verktyget att kunna utöva förköp för att motverka organiserad brottslighet bidrar till att det kommer att krävas

olika anpassningar för att börja tillämpa det nya verktyget mot organiserad brottslighet. Hos vissa kommuner kommer krävas nya personella resurser och en ny organisation, medan hos andra kommuner, som har en väl utbyggd och fungerande organisation för det brottsförebyggande arbetet och för att bevaka fastighetsmarknaden kommer förslaget att innebära mindre anpassningar.

Om kommunerna väljer att använda det nya verktyget innebär det nya arbetsuppgifter och kostnader för kommunerna. De ekonomiska konsekvenserna för kommunerna avser att bygga upp en organisation och kompetens för bevakning av förköpsrätten. Det leder till ökade kostnader i samband med administration och hantering av förköpsärenden. Det är dock svårt att säga hur många förköpsärenden som varje kommun får ta ställning till varje år, det beror på flera olika faktorer såsom utsatthet för brott osv.

De ekonomiska konsekvenserna för kommunerna avser också förslaget om att genomföra de kommunala förköpen. I de fall som kommunerna väljer att utnyttja sin förköpsrätt blir det en kostnad i samband med att kommunen köper fastigheten. Det blir dels en kostnad i samband med inköpet av fastigheten, men också en kostnad för kommunen att äga och förvalta fastigheten.

## Staten

### *Domstolarna*

Mot bakgrund av hur den tidigare förköpslagen tillämpades förväntas kommunerna att utöva förköp i få fall per år. Den nya förköpsrätten är också avgränsad till vissa särskilt motiverade situationer, vilket innebär att det är relativt få förköp som kommunerna förväntas utöva per år. Det innebär i sin tur att antalet nya mål som kommer att överklagas till och prövas i domstol förväntas att bli få. Förslaget innebär alltså endast mindre ökning av arbetsbördan och kostnader för landets domstolar i och med att en ny måltyp tillkommer.

Den nya förköpslagen bedöms inte heller att påverka andra ärenden eller mål i en nämnvärd omfattning, som t.ex. att antalet expropriationsärenden ska öka eller minska.

Den tillkommande arbetsuppgiften att pröva relativt få överklaganden av förköpsbeslut bör rymmas inom befintligt anslag. Utvecklingen av antal mål per år som prövas i domstolarna bör dock följas

upp av Domstolsverket i den årliga uppföljningen som Domstolsverket gör av antalet prövade mål. Uppföljningen visar då om det har blivit någon större oförväntad kostnadsökning för domstolarna och det därför också finns behov av ökade anslag.

### *Lantmäteriet*

Den tillkommande arbetsuppgiften för Lantmäteriet i samband med införandet av en kommunal förköpslag, som innebär att myndigheten ska föra anteckningar i fastighetsregistrets inskrivningsdel, innebär en administrativ uppgift som behöver kostnadstäckning och ökade anslag. Lantmäteriet får visserligen ta ut en administrativ kostnad för vilande lagfart, men myndigheten får inte behålla pengarna. Den administrativa kostnaden kan därför inte användas av myndigheten för att täcka en viss del av de ökade kostnaderna av en ny kommunal förköpslag.

### *Länsstyrelserna*

Länsstyrelserna ger redan i dag stöd till kommunernas brottsförebyggande arbete genom att t.ex. erbjuda kompetensutveckling, metod- och processtöd och nätverksträffar. Utredningen föreslår att länsstyrelserna i samband med införandet av en kommunal förköpslag ska få uppdrag att genomföra kunskaps- och utbildningsinsatser för att främja en enhetlig tillämpning av den nya lagen och årligen följa upp tillämpningen av lagen. Länsstyrelsen bör få finansiering för uppdraget.

*BRÅ, Polisen och Säkerhetspolisen*

Brå, Polisen och Säkerhetspolisen får nya arbetsuppgifter med att stötta kommunerna med samråd eller underlag i förköpsärenden. I den mån detta sker så kommer det att innebära en viss arbetskostnad hos tillfrågad myndighet. Utredningen bedömer dock att det inte kommer att röra sig om särskilt många fall eller vara något betungande arbete, varför sådana samråd bör kunna rymmas inom befintliga anslag.

## 26 Författningskommentar

### 26.1 Förslaget till statlig förköpslag

#### Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Statlig förköpsrätt får utövas för att förvärva egendom för det militära eller civila försvaret.

Av paragrafen framgår att lagen syftar till att ge staten rätt att utöva förköpsrätt för förvärv av egendom för det militära eller civila försvaret.

Prövning ska ske i varje enskilt fall. Inriktningen på beslutsmyndighetens prövning ska vara fastighetens betydelse för det militära alternativt det civila försvaret. När det gäller just vilka fastigheter som kan anses underlätta skyddet av det militära och det civila försvaret, kan detta förändras över tid. I vissa fall kan en sådan förändring ske snabbt, i samband med en uppkommen hotbild eller ett snabbt förändrat omvärldsläge. Vid prövningen ska omständigheter som fastighetens belägenhet och den verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till fastigheten särskilt beaktas. Det kan vara fråga om en fastighets geografiska belägenhet. En sådan fastighet kan vara av strategisk betydelse för det militära eller det civila försvaret, genom att bidra till en försörjningstrygghet eller utgöra stora strategiska fördelar genom att mottagande av militär hjälp från andra länder eller bistå med militär hjälp till andra länder. Utöver dessa omständigheter kan det även föreligga omständigheter hos förvärvaren som medför behov av förköp för det militära eller civila försvaret. Det kan vara 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. Det kan även vara fråga om ett förvärv av en fastighet som genomförs för främmande makts räkning. Statens behov av en viss fastighet för det militära och det civila



försvaret ska också kunna vägas in i prövningen. Det är fastigheter som är av strategisk betydelse för det pågående och omfattande utbyggnaden av det militära och det civila försvaret. Prövningen ska endast göras utifrån svenska intressen. Det militära och det civila försvaret anses utgöra ett etablerat och angeläget allmänt intresse. Sätillvida föreligger i och för sig ett rättslig accepterat skäl för att störa ut ett på frivillig väg framförhandlat köpeavtal rörande en fastighet. Oavsett att staten, som huvudregel, träder in i avtalet på de villkor som de ursprungliga parterna har förhandlat fram och förköpet därför många gånger kanske inte uppfattas som ett direkt ingrepp för säljaren ska det göras en bedömning av om ett förköp får väsentligt negativa konsekvenser för säljare och ursprunglig köpare. Är så fallet kan det tala för att förköp bör avstås.

Övervägandena finns i kapitel 8 och 9.

## 2 § Förköpsrätt enligt 1 § gäller överlåtelse

1. genom köp, byte eller gåva av fast egendom enligt 4 kap. jordabalken,
2. genom överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen (1970:988),
3. av aktier i privat aktiebolag och andelar i handelsbolag eller förening som äger fast egendom, om förvärvaren genom förvärvet får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen, eller
4. vid exekutiv försäljning av fast egendom enligt utsökningsbalken (1981:774).

Med fast egendom jämställs tomträtt i denna lag.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde, dvs. vilka överlåtelser som omfattas av förköpsrätt. Staten ska kunna utöva förköpsrätt och träda in i förvärvarens ställe vid överlåtelser genom 4 kap. jordabalken. Genom en generell hänvisning till 4 kap. omfattas alla förvärv, såsom köp, byte och gåva. Staten ska också kunna utöva förköpsrätt vid överföring av hel eller del av fastighet till en annan fastighet med stöd av fastighetsbildningslagen, varvid det indirekt sker ett ägarbyte. Statens förköpsrätt gäller de transaktioner som innebär en ägarförändring och som har initierats genom ett frivilligt initiativ från de berörda fastighetsägarna. Förköpsrätten ska gälla både när åtgärden innebär ett byte av fastigheter och när det utgår ersättning för den mark som omfattas av fastighetsbildningsåtgärden. Vidare ska staten ha förköpsrätt vid förvärv av aktier i ett bolag som äger fast egendom. Överlåtelser av aktier eller andelar i ett sådant bolag

anses vara jämförbara med en direkt överlåtelse av fast egendom. Förköpsrätten bör endast gälla sådana överlåtelser som innebär att förvärvaren genom förvärvet får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen. Typiskt sett kan sådant bestämmande inflytande när någon direkt eller indirekt innehar mer än hälften av rösterna i ett bolag. Ett bestämmande inflytande kan dock uppkomma även på andra sätt. Förköpsrätten gäller även förvärv som görs vid exekutiv försäljning.

Övervägandena finns i kapitel 11.

### Beslutsmyndighet

3 § Den myndighet som regeringen bestämmer är beslutsmyndighet enligt denna lag.

I paragrafen upplyses om att regeringen bestämmer vilken myndighet som ska vara beslutsmyndighet enligt lagen. Vilken myndighet som är beslutsmyndighet kommer att framgå av förordning.

Övervägandena finns i kapitel 13 och 14.

### Anmälningsskyldighet

4 § Den som förvärvar egendom vilken enligt 2 § omfattas av förköpsrätt ska anmäla det till beslutsmyndigheten.

Anmälan ska ske senast en månad efter överlåtelsen. Vid överlåtelser enligt fastighetsbildningslagen ska anmälan göras i anslutning till ansökan om fastighetsbildning.

Den som överlåter egendom som enligt denna lag ska anmälas ska upplysa den som förvärvar egendomen om dennes anmälningsskyldighet.

Av paragrafen framgår att det finns en skyldighet att anmäla en överlåtelse som enligt 2 § omfattas av förköpsrätt.

I *första stycket* åläggs förvärvare anmälningsskyldighet gällande de förvärv som omfattas av förköpsrätt. Om två eller flera personer förvärvar en fastighet gemensamt, är var och en av dem skyldiga att anmäla förvärvet, men det är även möjligt för dem att upprätta en gemensam anmälan. När det gäller fastighetsöverlåtelser som sker genom försäljning av fast egendom genom exekutiv auktion ska anmä-

lan göras av Kronofogdemyndigheten och inroparen. En anmälan ska ske till beslutsmyndigheten.

Enligt *andra stycket* ska en anmälan göras senast en månad efter överlåtelsen. Detta är den yttersta gränsen för när en anmälan ska ha gjorts. När det gäller överlåtelser enligt 4 kap. jordabalken ska en anmälan ges in senast en månad efter att både säljaren och köparen har skrivit under den första köpehandlingen i enlighet med de formkrav som uppställs i jordabalken och handlingen har utgivits.

I fråga om överlåtelser genom fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) ska en anmälan till beslutsmyndigheten göras i samband med att ansökan om fastighetsbildning sker. Anmälningstidpunkten ligger tidsmässigt efter att parterna har enats i en överenskommelse om att föra över egendom genom fastighetsbildning men innan lantmäterimyndigheten har fattat beslut rörande den fastighetsbildningsåtgärd som ansökan avser. Syftet är att möjliggöra för förköpsmyndigheten att besluta om förköp innan fastighetsbildningsåtgärden har fullbordats, men även att lämna utrymme för de inblandade – ansökande parter och beslutsmyndigheten – att enas i en lösning som tillgodoser beslutsmyndighetens behov av att få tillgång till mark för det militära eller civila försvaret. Härigenom blir det även möjligt att beakta med fastighetsbildning tillkommande åtgärder vilka är nödvändiga för att åstadkomma en ändamålsenlig fastighet, till exempel bildande av servitut. Beslutar beslutsmyndigheten att inleda en utredning om förköp enligt 6 §, ska en anmälan om detta göras till lantmäterimyndigheten. Det ankommer sedan på lantmäterimyndigheten att handlägga fastighetsbildningsärendet så att beslutsmyndighetens intresse av förköp tillgodoses.

När det gäller överlåtelser av aktier eller andelar i ett bolag respektive en förening som äger fast egendom ska anmälan göras senast en månad efter att båda parter, dvs. både överlåtaren och förvärvaren, är bundna av avtalet gällande överlåtelsen av aktierna respektive andelarna.

Vid försäljning av fast egendom på exekutiv auktion enligt utsökningsbalken ska anmälan ges in inom en månad från det att slutligt bud har lämnats på den exekutiva auktionen.

Övervägandena finns i kapitel 17.

**5 §** Om en överlåtelse inte anmäls trots att det finns en sådan skyldighet enligt denna lag får beslutsmyndigheten senast inom 25 arbetsdagar, räknat

från den dag då myndigheten fick kännedom om överlåtelsen, upprätta ett underlag för utredning av frågan om förköp.

Om beslutsmyndigheten inte fattar beslut inom den tidsfrist som anges i det första stycket förfaller rätten att upprätta underlag för utredning.

I *första stycket* ges beslutsmyndigheten rätt att upprätta ett underlag för utredning om en anmälan om överlåtelse inte har gjorts trots att sådan skyldighet finns. För att ett underlag för utredning ska upprättas krävs att beslutsmyndigheten bedömer att det finns konkreta omständigheter som ger anledning att anta att det finns behov av utövande av förköp. Eftersom beslutsmyndighetens prövning av förköpsärenden ska ske i två steg, där denna paragraf eller 6 § utgör det första steget och 7 § utgör det andra steget, innebär ett beslut om att upprätta underlag för utredning i praktiken att beslutsmyndigheten träder direkt in i andra steget och därför ska pröva och besluta om att utöva eller avstå från att utöva förköpsrätt enligt 7 §.

Av det *andra stycket* framgår att rätten enligt det första stycket förfaller om beslutsmyndigheten inte har fattat beslut om upprättande av underlag för utredning inom den angivna tidsfristen.

Övervägandena finns i kapitel 20.

### Förutsättningar för utövande av förköpsrätt och tidsfrister

6 § Beslutsmyndigheten ska senast inom 25 arbetsdagar besluta om att lämna ärendet utan åtgärd eller att inleda en utredning av frågan om förköp. Tidsfristen ska räknas från dagen då fullständig anmälan enligt 4 § kom in.

Om beslutsmyndigheten inte fattar beslut inom den tidsfrist som anges i det första stycket förfaller förköpsrätten.

Paragrafen beskriver prövningen av förköpsärenden. Prövningen ska ske i två steg, varav detta eller 5 § är det första steget och 7 § utgör det andra steget.

I det *första stycket* regleras inom vilken tidsfrist beslutsmyndigheten ska fatta beslut om att antingen lämna ärendet utan åtgärd eller inleda en utredning av frågan om förköp. Tidsfristen om 25 arbetsdagar ska räknas från dagen då anmälan kom in och börjar löpa när anmälan är fullständig. Det är beslutsmyndigheten som avgör när anmälan är fullständig och tidsfristen därmed börjar löpa. Det är beslutsmyndigheten som ska kontrollera att anmälan har kommit in.

Det görs via det elektroniska anmälningssystem som utvecklas för att anmäla en överlåtelse som omfattas av förköpsrätt. Förhållandet att frågan ska prövas inom en viss tidsfrist innebär inte något undantag från 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), där det framgår att en myndighet ska handlägga ett ärende så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersträvs. Tidsfristen i denna paragraf bör ses som ett komplement till 9 § första stycket förvaltningslagen och innebär en yttersta gräns för handläggningstiden. Beslutsmyndigheten bör alltså fatta beslut inom kortare tid än 25 arbetsdagar i de fall det är möjligt. Vilka uppgifter som en anmälan ska innehålla fastställs inte i lagen, utan framgår av förordning. En upplysningsbestämmelse om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen finns därmed i 22 §.

Av det *andra stycket* framgår att förköpsrätten förfaller om beslutsmyndigheten inte fattar beslut inom angiven tidsfrist.

Övervägandena finns i kapitel 18.

7 § Beslutsmyndigheten ska inom tre månader från sitt beslut att inleda en utredning enligt 5 eller 6 §§ besluta om att utöva eller avstå från att utöva förköpsrätt.

Om det finns särskilda skäl får beslutsmyndigheten meddela beslut enligt första stycket inom sex månader.

Om beslutsmyndigheten inte fattar beslut inom den tidsfrist som anges i det första stycket eller en förlängd tidsfrist enligt andra stycket förfaller förköpsrätten.

Paragrafen reglerar det andra steget i prövningen av ett förköpsärende och inom vilken tid beslutsmyndigheten ska fatta slutligt beslut gällande utövande av förköpsrätt. För att denna paragraf ska bli tillämplig förutsätts att beslutsmyndigheten antingen har fattat beslut om att upprätta ett underlag för utredning av frågan om förköp enligt 5 § eller inleda en utredning av frågan om förköp enligt 6 §.

Av *första stycket* framgår att beslutsmyndigheten som utgångspunkt ska fatta ett slutligt beslut senast tre månader efter beslutet att upprätta ett underlag för utredning av frågan om förköp eller inleda en utredning av frågan om förköp samt att ett slutligt beslut innebär beslutsmyndigheten antingen ska fatta beslut om att utöva eller avstå från att utöva förköpsrätt.

I det *andra stycket* ges beslutsmyndigheten rätt att förlänga utredningstiden om det föreligger särskilda skäl. Det är beslutsmyndigheten som avgör om det föreligger särskilda skäl. Särskilda skäl föreligger exempelvis om samverkan med andra myndigheter kräver mer tid än tre månader. Det kan exempelvis också tänkas att överlåtaren eller förvärvaren har begärt mer tid för att komma in med handlingar och att ett slutligt beslut dröjer av den anledningen. Ett annat exempel är överlåtelse genom fastighetsbildning där transaktionen kan vara förhållandevis komplicerad och involvera mer än en överlåtande och en förvärvande part, vilket i sig kan göra att beslutsmyndigheten behöver längre tid, men därtill kan handläggningstiden hos lantmäteriet motivera att tiden förlängs. Som har framgått ska det vara möjligt för parterna att enas om alternativa lösningar vid handläggningen av fastighetsbildningsärendet, vilket även det kan motivera att utredningstiden förlängs. Om myndigheten har bedömt att särskilda skäl föreligger och beslutar att utredningstiden ska förlängas ska berörda parter underrättas om beslutet. Det följer av 9 § förvaltningslagen att beslutsmyndigheten inte i onödan ska dröja med handläggningen, utan fatta ett slutligt beslut i varje enskilt fall så snabbt som möjligt.

Av det *tredje stycket* framgår att förköpsrätten förfaller om beslutsmyndigheten inte fattar beslut inom angiven tidsfrist. Med hänsyn till detta är det av vikt att berörda parter meddelas om tidsfristen förlängs enligt det *andra stycket*. Utöver äganderätt till fast egendom och prövning av om utövandet av förköpsrätt har skett inom rätt tid är t.ex. jämkning av avtalsbestämmelser, undantag av lös egendom och ersättningsfrågor sådana frågor som ska prövas av allmän domstol.

Övervägandena finns i kapitel 18.

### Beslutsmyndighetens befogenheter

8 § Överlåtaren och förvärvaren ska på begäran av beslutsmyndigheten tillhandahålla uppgifter eller handlingar som myndigheten behöver för utredning av frågan om förköp.

Paragrafen innebär en rätt för beslutsmyndigheten att begära in uppgifter eller handlingar som behövs för utredning av förköpsärendet och en skyldighet för överlåtaren och förvärvaren att tillhandahålla myndigheten dessa handlingar eller uppgifter. Som exempel kan nämnas handlingar av betydelse för att tillgodogöra sig hela bilden av en överlåtelse genom fastighetsbildning.

En upplysningsbestämmelse om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen finns i 22 §. Sådana föreskrifter kan till exempel reglera vilka uppgifter som en anmälan ska innehålla. Beslutsmyndigheten avgör vilka uppgifter och handlingar som i övrigt behövs i det enskilda fallet.

Övervägandena finns i kapitel 20.

**9 §** Beslutsmyndigheten får förelägga överlåtaren eller förvärvaren att tillhandahålla uppgifter eller handlingar som myndigheten behöver för utredning av frågan om förköp.

Ett föreläggande får förenas med sanktionsavgift.

Paragrafen reglerar beslutsmyndighetens möjlighet att förelägga överlåtaren eller förvärvaren att fullgöra uppgiftsskyldigheten enligt 8 §. Som utgångspunkt ska beslutsmyndigheten i första hand försöka förmå överlåtaren eller förvärvaren att agera på frivillig väg. Det följer av 5 § tredje stycket förvaltningslagen att beslut om föreläggnaden får fattas endast om det är proportionerligt, vilket innebär att beslutsmyndigheten ska göra en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall.

I *andra stycket* ges beslutsmyndigheten rätt att förena ett föreläggande med en sanktionsavgift.

Övervägandena finns i kapitel 20.

## Informationsutbyte och samverkan

**10 §** Beslutsmyndigheten får i samband med handläggning av ett förköpsärende begära information från kommuner, regioner och statliga myndigheter.

Kommuner, regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna en uppgift till beslutsmyndigheten efter en begäran en-

ligt första stycket, om det behövs för att beslutsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt denna lag.

Paragrafen innebär en viss uppgiftsskyldighet för kommuner, regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer i förhållande till beslutsmyndigheten. Kommuner och regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer är skyldiga att lämna en uppgift till beslutsmyndigheten, om myndigheten begär det i samband med sin handläggning av ett förköpsärende och det behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt lagen. Vilka statliga myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten kommer att framgå av förordning.

Genom uppgiftsskyldigheten blir den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämplig och kommuner, regioner och de statliga myndigheter som anges i förordningen kan därmed överlämna en uppgift till beslutsmyndigheten utan hinder av sekretess. Det är den utlämnande myndigheten som prövar om förutsättningarna för ett sekretessgenombrott är uppfyllda. För att bedöma om förutsättningarna är uppfyllda kan den utlämnande myndigheten behöva efterfråga viss information från beslutsmyndigheten.

Övervägandena finns i kapitel 13 och 14.

**11 §** Beslutsmyndigheten ska vid sin utredning enligt denna lag samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

Paragrafen innebär att beslutsmyndigheten vid sin utredning ska samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. Vilka myndigheter som ingår i samverkan kommer att framgå av förordning. Övervägandena finns i kapitel 13 och 14.

## Administrativa sanktionsavgifter

**12 §** Beslutsmyndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av den som

1. inte har gjort en anmälan till beslutsmyndigheten trots att en anmälningsskyldighet har förelegat enligt 4 §,
2. har lämnat oriktiga uppgifter i samband med sin anmälan enligt 4 § eller vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet enligt 8 §, eller
3. inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 8 §.



Paragrafen innebär att beslutsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift. Ett exempel på när sanktionsavgift bör kunna tas ut är när det har lämnats oriktiga uppgifter som har påverkat beslutsmyndighetens beslut i förköpsärendet. Det är inte obligatoriskt att ta ut sanktionsavgift när en överträdelse har konstaterats, utan beslutsmyndigheten avgör om en avgift ska tas ut i det enskilda fallet. Innan en avgift tas ut bör den avgiftsskyldige ges tillfälle att yttra sig.

Övervägandena finns i kapitel 20.

### Förköpets fullbordande och innebörd

**13 §** Ett förköp är fullbordat när beslut om utövande av förköp har vunnit laga kraft.

Om lagfart enligt 20 kap. jordabalken krävs ska beslutsmyndigheten anmäla det lagakraftvunna beslutet för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

I *första stycket* regleras när ett beslut om utövande av förköp ska anses vara fullbordat. Beslutet ska anses vara fullbordat när det har vunnit laga kraft eftersom beslutet då inte längre kan blir föremål för överklagande. Det krävs dock inte att förköpsbeslutet har vunnit laga kraft inom den i förköpslagen angivna tidsfristen för beslutsfattandet för att förköpet ska anses vara giltigt och fullbordat. Även om ett förköp har fullbordats är statens äganderätt inte definitiv eftersom tvister om äganderätt kan komma att prövas i allmän domstol även när förköp har utövats.

Av *andra stycket* framgår att beslutsmyndigheten ska anmäla till inskrivningsmyndigheten när beslutet har vunnit laga kraft.

Övervägandena finns i avsnitt 19.2.1.

**14 §** Vid fullbordat förköp anses egendomen ha övergått från överlåtaren till staten vid tidpunkten för den ursprungliga överlåtelsen.

Vid förköp förvärvar staten egendomen från överlåtaren på de villkor som avtalats mellan överlåtaren och förvärvaren.

I paragrafen anges att egendomen, vid ett fullbordat förköp, anses ha övergått från överlåtaren till staten vid tidpunkten för den ursprungliga överlåtelsen. Utgångspunkten är att staten träder in i avtalet på de villkor som gällde mellan säljaren och den ursprungliga förvärvaren. Undantag härifrån görs om förutsättningarna för jämkning av villkor

och undantagande av egendomen enligt 17 § är uppfyllda. Vid överlåtelse genom fastighetsbildningsåtgärd ges utrymme för de ursprungliga parterna att tillsammans med beslutsmyndigheten enas om justeringar av den ursprungliga överlåtelsen, varvid dessa överenskommelser i så fall ska beaktas av lantmäteriet i handläggningen av fastighetsbildningsärendet. De ursprungliga villkoren för överlåtelsen kan därmed komma att justeras under förrättningen varför staten då inte i egentlig mening kommer att träda in i de ursprungliga villkoren. Att lantmäteriet beaktar sådana justeringar bör utsläcka eller i vart fall minska risken för att fastighetsbildningsärendet innefattar åtgärder som syftar till att skapa en ändamålsenlig fastighet som sedan blir onödiga. Notera att de ursprungliga parterna och beslutsmyndigheten bör ges utrymme att komma överens om att låta statens förköp gälla en mindre del av det markområde som är föremål för fastighetsbildning

Övervägandena finns i avsnitt 19.2.2 och 19.2.3.

**15 §** Överlåtaren eller förvärvaren ska till beslutsmyndigheten överlämna handlingar angående egendomen som är av betydelse för ägaren av egendomen.

Paragrafen innebär en skyldighet för överlåtaren eller förvärvaren att överlämna handlingar som är av betydelse för ägare av fast egendom. Som exempel kan nämnas handlingar som är nödvändiga för att staten ska kunna ansöka om lagfart på fastigheten.

Övervägandena finns i kapitel 18.

### **Jämkning och undantagande av lös egendom**

**16 §** Avtalsvillkor som beslutsmyndigheten varken hade eller borde haft kännedom om när förköpsrätten utövades får endast göras gällande mot beslutsmyndigheten om särskilda skäl föreligger.

Av paragrafen framgår att avtalsvillkor som beslutsmyndigheten varken hade eller borde haft kännedom endast får göras gällande om särskilda skäl föreligger. Detta för att bl.a. motverka att information om avtalsvillkor undanhålls. Särskilda skäl skulle kunna föreligga om det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet varit ursäktligt att det har underlåtits att upplysa beslutsmyndigheten om avtalsvillkoren. Det åligger beslutsmyndigheten att utreda och förelägga de

ursprungliga parterna om eventuella avtalsvillkor av vikt. Om beslutsmyndigheten inte utreder frågan om ytterligare villkor kan det därmed inte heller åberopas att avtalsvillkor har undanhållits.

Övervägandena finns i avsnitt 19.2.4.

17 § Avtalsvillkor får jämkas om det är skäligt med hänsyn till åtagandets art.

Väcks inte talan om jämkning inom en månad räknat från det att förköpet fullbordades eller den senare dag då myndigheten fick kännedom om avtalsvillkoret förfaller rätten till jämkning.

Genom paragrafen ges möjlighet till jämkning av avtalsvillkor.

I *första stycket* anges att avtalsvillkor får jämkas om det är skäligt med hänsyn till åtagandets art. Såväl säljaren som beslutsmyndigheten får påkalla jämkning. En bedömning av om det finns skäl att jämka ett eller flera villkor ska göras i det enskilda fallet. Följden av en jämkning kan antingen bli att aktuellt avtalsvillkor inte längre kan göras gällande över huvud taget, alternativt att villkoret justeras i skärpande eller mildrande riktning. Jämningsregeln övergripande syfte är att möjliggöra justering av sådana villkor i ett överlåtelseavtal som har utformats för att tillgodose intressen som är specifika för säljaren och den ursprungliga köparen, men det kan också vara fråga om villkor som staten inte alls kan fullgöra eller i vart fall inte utan alltför stora umbäranden. Som exempel kan nämnas ett villkor om en lägre köpeskillning vid byte av hela eller delar av fastigheter och vid underprisöverlåtelse inom en koncern. Ett annat exempel är gåva av fastighet eller aktier ett bolag. I fall som dessa syftar jämkningen till att ersättningen ska motsvara marknadspris. Även andra villkor än ersättningen kan vara anpassade just till de ursprungliga parterna. Till exempel kan parterna ha avtalat om att viss lös egendom ska utbytas mellan parterna eller att endera parten ska fullgöra en tjänst i förhållande till motparten. Är det omöjligt, olämpligt eller icke önskvärt att ett sådant villkor fullgörs av staten ska avtalet kunna jämkas. Jämkningen torde då oftast leda till att villkoret inte längre kan göras gällande. Leder jämkningen då till att det blir obalans mellan prestationerna i avtalet kan ytterligare villkor samtidigt behöva jämkas, och vanligtvis torde det behöva bli villkoret rörande ersättning. I fall som dessa syftar jämkningen delvis till att befria en av parterna från att fullgöra en prestation, men som nämnts krävs vanligtvis även en justering av prisvillkoret. Det ska särskilt framhållas att riktmärket

för jämkningen bör vara att avtalsutfallet ska så långt det är möjligt likna ett avtal slutet på marknadsmässiga villkor.

Vid överlåtelser genom fastighetsbildning är målsättningen att eventuella justeringar rörande fastighetsbildningen som aktualiseras därför att staten gör gällande förköpsrätt och som rör frågor om ändamålsenlig fastighetsbildning ska hanteras inom ramen för fastighetsbildningsärendet, se kommentaren ovan vid 14 §. De ursprungliga parterna och staten har då samtidigt utrymme att justera villkoren för den civilrättsliga överlåtelsen, vilket även kan inbegripa att låta statens förköp gälla en mindre del av det markområde som är föremål för fastighetsbildning. I den mån de berörda parterna inte i alla delar har anpassat villkoren i den civilrättsliga överenskommelsen som föregått ärendet om fastighetsbildning kan jämkning enligt förevarande paragraf komma ifråga.

I *andra stycket* anges inom vilken tidsfrist en talan om jämkning ska väckas och att rätten till jämkning förfaller om talan inte väcks inom angiven tidsfrist.

Övervägandena finns i avsnitt 19.4 och 19.7.

**18 §** Den part till vars förmån jämkning sker ska ersätta motparten för dennes förlust på grund av jämkning av avtalsvillkor.

Av paragrafen framgår att om jämkningen får ekonomiska konsekvenser för en part, ska vederbörande kompenseras för den förlust som jämkningen inneburit. Vid 18 § nämns att riktmärket för jämkningen bör vara att avtalsutfallet, så långt det är möjligt, ska likna situationen att avtalet har slutits på marknadsmässiga villkor. Eventuell ersättning ska motsvara marknadsmässig ersättning. Bedömningen av vad som utgör marknadsmässig ersättning ska vara vederhäftig. Till exempel kan ett utlåtande från en oberoende fastighetsmäklare användas utgå för den förslut som jämkningen inneburit.

Övervägandena finns i avsnitt 19.4.

**19 §** Lös egendom som ingår i förvärvet får undantas från förköpet på yrkande av överlåtaren, förvärvaren eller beslutsmyndigheten om egendomen utan olägenhet kan skiljas från den fasta egendomen och undantagandet inte motverkar syftet med lagen.

Väcks inte talan om undantagande inom en månad räknat från det att förköpet fullbordades förfaller rätten att undanta lös egendom.

Genom paragrafen ges rätt att väcka talan om undantagande av lös egendom som ingår i ett förvärv. Vidare anges inom vilken tid en sådan talan ska väckas. Väcks inte talan inom den angivna tiden förfaller denna rätt. En bedömning av om den lösa egendomen utan olägenhet kan skiljas från den fasta egendomen och om undantagandet motverkar syftet med lagen ska göras i varje enskilt fall. Det övergripande syftet med bestämmelsen är framför allt att möjliggöra för de ursprungliga parterna i avtalet att undanta egendom som hade inkluderats i avtalet mellan dem av personliga skäl eller beroende på att den ursprungliga förvärvaren har behov av egendom för sin verksamhet. Exempel på när beslutsmyndigheten kan begära att egendom undantas från köpet är om egendomen inte är till någon nytta för förköpsändamålet. Skulle den aktuella egendomen förlora helt i värde om den inte nyttjas på den aktuella fastigheten utgör det skäl för att inte bevilja beslutsmyndighetens begäran att undanta egendomen.

Övervägandena finns i avsnitt 19.5 och 19.7.

**20 §** Undantas lös egendom ska överlåtaren behålla egendomen eller förvärvaren betala så mycket av köpeskillingen som motsvarar den egendom som undantagits.

I paragrafen regleras bl.a. hur ersättning regleras om lös egendom undantas från ett förvärv. Utgångspunkten är att överlåtaren ska kompenseras för egendomens marknadsmässiga värde.

Övervägandena finns i avsnitt 19.6.

### Ersättning

**21 §** Staten ska ersätta förvärvaren för vad denna enligt åtagande i köpehandling fullgjort före förköpets fullbordande och för nödvändig kostnad i samband med förvärvet.

Staten ska ersätta förvärvaren för nödvändig kostnad som lagts ner på egendomen utöver vad som skäligen motsvarar värdet av den avkastning som förvärvaren erhållit.

Paragrafen reglerar i vilken omfattning staten ska ersätta förvärvaren.

Övervägandena finns i avsnitt 19.3.2.

22 § Om förvärvaren har orsakat skada på egendomen eller annars föranlett att den minskat i värde har staten rätt till ersättning för detta om det med hänsyn till omständigheterna anses skäligt.

Paragrafen reglerar förhållanden där förvärvaren ska ersätta staten. En bedömning av vad som är skäligt ska göras i varje enskilt fall. Bestämmelsen får antas ha störts betydelse om förvärvaren har tillträtt fastigheten innan beslut om förköp har fattats och vunnit laga kraft. Det kan dock tänkas att förvärvaren även i andra fall ha förfogat över fastigheten på ett sätt som har lett till skada. Viss vägledning för bedömningen av vilka skador som kan ersätta kan hämtas i 4 kap. 11 och 12 §§ jordabalken. Andra exempel är om förvärvaren in-tecknat fastigheten, eller använt aktier eller andelar i den fastighetsägande associationen som säkerhet.

Övervägandena finns i avsnitt 19.3.3.

### Föreskrifter om verkställighet

23 § 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 t.ex. reglera vilka uppgifter en anmälan ska innehålla. Övervägandena gällande anmälnans innehåll finns i avsnitt 17.6.

### Överklagande

24 § Beslut om utövande av förköpsrätt enligt 7 § får överklagas till regeringen.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Paragrafen reglerar överklaganden.

I *första stycket* anges att det endast är beslutsmyndighetens slutliga beslut enligt 7 § som kan överklagas och att dessa beslut får överklagas till regeringen.

I *andra stycket* anges att övriga beslut enligt lagen inte får överklagas. Beslut om att t.ex. inleda en utredning eller förlängd tidsfrist för utredning får därmed inte överklagas.

Övervägandena finns i kapitel 21.

**25 §** Tvist om fråga som avses i 12–21 §§ prövas av allmän domstol i den ort där den fasta egendomen är belägen. Ligger egendomen under flera domstolar prövas tvisten av den rätt under vilken huvuddelen av egendomen är belägen.

I mål enligt första stycket ska staten svara för sina egna och motpartens kostnader i underrätten, om inte annat föranleds av 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken. Om staten har fullföljt talan till högre rätt svarar staten, med tillämpning av 18 kap. rättegångsbalken, för sina egna kostnader och motpartens kostnader om inte annat föranleds av 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken.

Av *första stycket* framgår att avtalsrättsliga eller äganderättsliga tvister, som uppstår i samband med utövande av statlig förköpsrätt, ska prövas i den ordning som gäller för sådana tvister vid frivilliga fastighetsöverlåtelse. Vidare framgår att bestämmelserna om fastighetsforum i 10 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken ska gälla för dessa tvister.

I *andra stycket* regleras frågan om rättegångskostnader.

Övervägandena finns i kapitel 19.

### **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

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

Övervägandena finns i kapitel 24.

## 26.2 Förslaget till kommunal förköpslag

### Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Kommunal förköpsrätt får utövas för att förvärva egendom för att motverka av organiserad brottslighet.

Av paragrafen framgår att lagen syftar till att ge kommuner rätt att utöva förköpsrätt för förvärv av egendom för att motverka organiserad brottslighet.

Prövning ska ske i varje enskilt fall. Inriktningen på kommunens prövning ska vara fastighetens betydelse för att motverka organiserad brottslighet. Förköp ska utgöra ett komplement till befintlig lagstiftning när det gäller att, genom förstärkta kontroller, stoppa oseriösa eller kriminella aktörers fastighetsförvärv. Vid prövningen ska omständigheter som fastighetens belägenhet och den verksamhet som bedrivs på eller i anslutning till fastigheten särskilt beaktas. En fastighet kan vara av betydelse för motverkande av organiserad brottslighet. Det kan vara fastigheter där specifika ägarförhållanden kan medföra större negativa konsekvenser om organiserad brottslighet får möjlighet att etablera sig på fastigheten. Det kan exempelvis handla om fastigheter med viss infrastruktur som är central för den brottslighet som bedrivs. Utöver dessa omständigheter kan det även föreligga omständigheter hos förvärvaren som medför behov av förköp. Exempel på sådana omständigheter hos förvärvaren kan vara att förvärvaren direkt eller indirekt kontrolleras av en grupp, företag eller organisation som har koppling till organiserad brottslighet. Det kan vara fråga om olika former av kontroll och påverkan, som exempelvis hot, finansiering eller annan koppling av betydelse till organiserad brottslighet. Det kan också handla om att förvärvaren står under otillåten påverkan av en kriminell grupp i samband med en fastighetsöverlåtelse. Utöver dessa kan kommunen inom ramen för sitt brottsförebyggande arbete ha behov av vissa fastigheter som är av strategisk betydelse för att kommunen ska kunna bedriva ett effektivt arbete mot organiserad brottslighet. Att motverka organiserad brottslighet utgör ett etablerat och angeläget allmänt intresse. Sådillvida föreligger i och för sig ett rättslig accepterat skäl för att störa ut ett på frivillig väg framförhandlat köpeavtal rörande en fastighet. Oavsett att kommunen, som huvudregel, träder in i avtalet på de villkor som de ursprungliga parterna har förhandlat fram och för-



köpet därför många gånger kanske inte uppfattas som ett direkt ingrepp för säljaren ska det göras en bedömning av om ett förköp får väsentligt negativa konsekvenser för säljare och ursprunglig köpare. Är så fallet kan det tala för att förköp bör avstås

Övervägandena finns i kapitel 10.

## 2 § Förköpsrätt enligt 1 § gäller överlåtelse

1. genom köp, byte eller gåva av fast egendom enligt 4kap. jordabalken,
2. genom överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen (1970:988),
3. av aktier i privat aktiebolag och andelar i handelsbolag eller förening som äger fast egendom, om förvärvaren genom förvärvet får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen, eller
4. vid exekutiv försäljning av fast egendom enligt utsökningsbalken (1981:774).

Med fast egendom jämställs tomträtt i denna lag.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde, dvs. vilka överlåtelser som omfattas av förköpsrätt. Kommunen ska kunna utöva förköpsrätt och kunna träda in i förvärvarens ställe vid överlåtelser genom 4 kap. jordabalken. Genom en generell hänvisning till 4 kap. omfattas alla förvärv, såsom köp, byte och gåva. Kommunen ska också kunna träda in i förvärvarens ställe vid överföring av äganderätten. Det är möjligt att med stöd av fastighetsbildningslagen överföra del av fastighet eller hel fastighet till en annan fastighet, varvid det indirekt sker ett ägarbyte. Kommunens förköpsrätt gäller de transaktioner som innebär en ägarförändring. Både när det gäller ett byte av fastigheter eller köp med betalning av pengar. Utöver dessa ska kommunen ha förköpsrätt vid förvärv av aktier i ett bolag som äger fast egendom. Alla överlåtelser av aktier eller andelar är sådana att de är jämförbara med en direkt överlåtelse. Förköpsrätten bör endast gälla sådana överlåtelser som innebär att förvärvaren genom förvärvet får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen. Typiskt sett kan sådant bestämmande inflytande när någon direkt eller indirekt innehar mer än hälften av rösterna i ett bolag. Ett bestämmande inflytande kan dock uppkomma även på andra sätt. Förköpsrätten gäller även förvärv som görs vid exekutiv försäljning.

Övervägandena finns i kapitel 11.

3 § Förköpsrätt får utövas om sådan egendom som avses i 2 § helt eller delvis är belägen inom kommunen.

Om egendomen ligger i två eller flera kommuner har den kommun inom vars område den största delen av egendomens sammanlagda areal ligger i förköpsrätt.

I paragrafens anges inom vilket område en kommun kan utöva förköpsrätt samt vilken kommun som är förköpsberättigad, och därmed har förköpsrätt, om egendom ligger i två eller flera kommuner.

Övervägandena finns i kapitel 16.

4 § Förköpsrätt föreligger inte om

1. staten är förvärvare eller överlåtare,
2. region är förvärvare, eller
3. staten har beslutat att utöva förköpsrätt enligt 7 § statlig förköpslag.

Av paragrafen framgår i vilka situationer kommunal förköpsrätt inte kan utövas. Eftersom det i *tredje punkten* anges att förköpsrätt inte föreligger om staten har beslutat att upprätta underlag för utredning eller att inleda en utredning krävs kommunikation mellan staten, genom beslutsmyndigheten, och förköpsberättigad kommun i dessa fall.

Övervägandena finns i kapitel 12.

### Anmälnings- och upplysningsskyldighet

5 § Den som förvärvar egendom vilken enligt 2 § omfattas av förköpsrätt ska anmäla det till kommunen där den fasta egendomen är belägen.

Anmälan ska ske senast en månad efter överlåtelsen. Vid överlåtelser enligt fastighetsbildningslagen ska anmälan göras i anslutning till ansökan om fastighetsbildning.

Den som överlåter egendom som enligt denna lag ska anmälas ska upplysa den som förvärvar egendomen om dennes anmälningskyldighet.

Av paragrafen framgår att det finns en skyldighet att anmäla en överlåtelse som enligt 2 § omfattas av förköpsrätt.

I *första stycket* åläggs förvärvare anmälningskyldighet gällande de förvärv som omfattas av förköpsrätt. Om två eller flera personer förvärvar en fastighet gemensamt, är var och en av dem skyldiga att anmäla förvärvet, men det är även möjligt för dem att upprätta en

gemensam anmälan. När det gäller fastighetsöverlåtelse som sker genom försäljning av fast egendom genom exekutiv auktion ska anmälan göras av Kronofogdemyndigheten och inroparen. En anmälan ska ske till den kommun inom vilken fastigheten är belägen, jfr här även 3 §.

Enligt *andra stycket* ska en anmälan göras senast en månad efter överlåtelsen. Detta är alltså den yttersta gränsen för när en anmälan ska ha gjorts. När det gäller överlåtelse enligt 4 kap. jordabalken ska en anmälan ges in senast en månad efter att både säljaren och köparen har skrivit under den första köpehandlingen i enlighet med de formkrav som uppställs i jordabalken och handlingen har utgivits.

I fråga om överlåtelse genom fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) ska en anmälan till kommunen göras i samband med att ansökan om fastighetsbildning sker. Anmälningstidpunkten ligger tidsmässigt efter att parterna har enats i en överenskommelse om att föra över egendom genom fastighetsbildning men innan lantmäterimyndigheten har fattat beslut rörande den fastighetsbildningsåtgärd som ansökan avser. Syftet är att möjliggöra för kommunen att besluta om förköp innan fastighetsbildningsåtgärden har fullbordats, men även att lämna utrymme för de inblandade – ansökande parter och kommunen – att enas i en lösning som tillgodoser kommunens behov av att få tillgång till mark för att motverka organiserad brottslighet. Härigenom blir det även möjligt att beakta med fastighetsbildning tillkommande åtgärder vilka är nödvändiga för att åstadkomma en ändamålsenlig fastighet, till exempel bildande av servitut. Beslutar kommunen att inleda en utredning om förköp enligt 7 §, ska en anmälan om detta göras till lantmäterimyndigheten. Det ankommer sedan på lantmäterimyndigheten att handlägga fastighetsbildningsärendet så att kommunens intresse av förköp tillgodoses.

När det gäller överlåtelse av aktier eller andelar i ett bolag respektive en association som äger fast egendom ska anmälan göras senast en månad efter att båda parter, dvs. både överlåtaren och förvärvaren, är bundna av avtalet gällande överlåtelsen av aktierna respektive andelarna.

Vid försäljning av fast egendom på exekutiv auktion inom en månad från det att slutligt bud har lämnats på den exekutiva auktionen.

Övervägandena finns i kapitel 17.

6 § Om en överlåtelse inte anmäls trots att det finns en sådan skyldighet enligt denna lag får kommunen senast inom 25 arbetsdagar, räknat från den dag då kommunen fick kännedom om överlåtelsen, upprätta ett underlag för utredning av frågan om förköp.

Om kommunen inte fattar beslut inom den tidsfrist som anges i det första stycket förfaller rätten att upprätta underlag för utredning.

I *första stycket* ges den förköpsberättigade kommunen rätt att upprätta ett underlag för utredning om en anmälan om överlåtelse inte har gjorts trots att sådan skyldighet finns, jfr här även 3 §. För att ett underlag för utredning ska upprättas krävs att kommunen bedömer att det finns konkreta omständigheter som ger anledning att anta att det finns behov av utövande av förköp. Eftersom kommunens prövning av förköpsärenden ska ske i två steg, där denna paragraf eller 6 § utgör det första steget och 7 § utgör det andra steget, innebär ett beslut om att upprätta underlag för utredning i praktiken att kommunen träder direkt in i andra steget och därför ska pröva och besluta om att utöva eller avstå från att utöva förköpsrätt enligt 7 §.

Av det *andra stycket* framgår att rätten enligt det första stycket förfaller om kommunen inte har fattat beslut om upprättande av underlag för utredning inom den angivna tidsfristen.

Övervägandena finns i kapitel 20.

### Förutsättningar för utövande av förköpsrätt och tidsfrister

7 § Kommunen ska senast inom 25 arbetsdagar besluta om att lämna ärendet utan åtgärd eller att inleda en utredning av frågan om förköp. Tidsfristen ska räknas från dagen då fullständig anmälan enligt 4 § kom in.

Om kommunen inte fattar beslut inom den tidsfrist som anges i det första stycket förfaller förköpsrätten.

Paragrafen beskriver prövningen av förköpsärenden. Prövningen ska ske i två steg, varav detta eller 5 § är det första steget och 7 § utgör det andra steget.

I det *första stycket* regleras inom vilken tidsfrist kommunen ska fatta beslut om att antingen lämna ärendet utan åtgärd eller inleda en utredning av frågan om förköp. Tidsfristen om 25 arbetsdagar ska räknas från dagen då anmälan kom in och börjar löpa när anmälan är fullständig. Det är kommunen som avgör när anmälan är fullständig

och tidsfristen därmed börjar löpa. Det är kommunen som ska kontrollera att anmälan har kommit in. Det görs via det elektroniska anmälningssystem som utvecklas för att anmäla en överlåtelse som omfattas av förköpsrätt. Förhållandet att frågan ska prövas inom en viss tidsfrist innebär inte något undantag från 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), där det framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Tidsfristen i denna paragraf bör ses som ett komplement till 9 § första stycket förvaltningslagen och innebär en yttersta gräns för handläggningstiden. Kommunen bör alltså fatta beslut inom kortare tid än 25 arbetsdagar i de fall det är möjligt. Vilka uppgifter som en anmälan ska innehålla fastställs inte i lagen, utan framgår av förordning. En upplysningsbestämmelse om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen finns därmed i 22 §.

Av det *andra stycket* framgår att förköpsrätten förfaller om kommunen inte fattar beslut inom angiven tidsfrist.

Övervägandena finns i kapitel 18.

**8 §** Kommunen ska inom tre månader från sitt beslut att inleda en utredning enligt 5 eller 6 §§ besluta om att utöva eller avstå från att utöva förköpsrätt.

Om det finns särskilda skäl får kommunen meddela beslut enligt första stycket inom sex månader.

Om kommunen inte fattar beslut inom den tidsfrist som anges i det första stycket eller en förlängd tidsfrist enligt andra stycket förfaller förköpsrätten.

Paragrafen reglerar det andra steget i prövningen av ett förköpsärende och inom vilken tid kommunen ska fatta slutligt beslut gällande utövande av förköpsrätt. För att denna paragraf ska bli tillämplig förutsätts att kommunen antingen har fattat beslut om att upprätta ett underlag för utredning av frågan om förköp enligt 5 § eller inleda en utredning av frågan om förköp enligt 6 §.

Av *första stycket* framgår att kommunen som utgångspunkt ska fatta ett slutligt beslut senast tre månader efter beslutet att upprätta ett underlag för utredning av frågan om förköp eller inleda en utredning av frågan om förköp samt att ett slutligt beslut innebär kom-

munen antingen ska fatta beslut om att utöva eller avstå från att utöva förköpsrätt.

I det *andra stycket* ges kommunen rätt att förlänga utredningstiden om det föreligger särskilda skäl. Det är kommunen som avgör om det föreligger särskilda skäl. Särskilda skäl föreligger exempelvis om samverkan med myndigheter kräver mer tid än tre månader. Det kan exempelvis också tänkas att överlåtaren eller förvärvaren har begärt mer tid för att komma in med handlingar och att ett slutligt beslut dröjer av den anledningen. Ett annat exempel är överlåtelse genom fastighetsbildning där transaktionen kan vara förhållandevis komplicerad och involvera mer än en överlåtande och en förvärvande part, vilket i sig kan göra att beslutsmyndigheten behöver längre tid, men därtill kan handläggningstiden hos lantmäteriet motivera att tiden förlängs. Som har framgått ska det vara möjligt för parterna att enas om alternativa lösningar vid handläggningen av fastighetsbildningsärendet, vilket även det kan motivera att utredningstiden förlängs. Om kommunen har bedömt att särskilda skäl föreligger och beslutar att utredningstiden ska förlängas ska berörda parter under rättas om beslutet. Det följer av 9 § förvaltningslagen att kommunen inte i onödan ska dröja med handläggningen, utan fatta ett slutligt beslut i varje enskilt fall så snabbt som möjligt.

Av det *tredje stycket* framgår att förköpsrätten förfaller om kommunen inte fattar beslut inom angiven tidsfrist. Med hänsyn till detta är det av vikt att berörda parter meddelas om tidsfristen förlängs enligt det andra stycket. Utöver äganderätt till fast egendom och prövning av om utövandet av förköpsrätt har skett inom rätt tid är t.ex. jämkning av avtalsbestämmelser, undantag av lös egendom och ersättningsfrågor sådana frågor som ska prövas av allmän domstol.

Övervägandena finns i kapitel 18.

## Kommunens befogenheter

9 § Överlåtaren och förvärvaren ska på begäran av kommunen tillhandahålla uppgifter eller handlingar som kommunen behöver för utredning av frågan om förköp.

Paragrafen innebär en rätt för kommunen att begära in uppgifter eller handlingar som behövs för utredning av förköpsärendet och en skyldighet för överlåtaren och förvärvaren att tillhandahålla kommu-

nen dessa handlingar eller uppgifter. Som exempel kan nämnas handlingar av betydelse för att tillgodogöra sig hela bilden av en överlåtelse genom fastighetsbildning.

En upplysningsbestämmelse om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen finns i 22 §. Sådana föreskrifter kan till exempel reglera vilka uppgifter som en anmälan ska innehålla. Kommunen avgör vilka uppgifter och handlingar som i övrigt behövs i det enskilda fallet.

Övervägandena finns i kapitel 20.

**10 §** Kommunen får förelägga överlåtaren eller förvärvaren att tillhandahålla uppgifter eller handlingar som kommunen behöver för utredning av frågan om förköp.

Ett föreläggande får förenas med sanktionsavgift.

Paragrafen reglerar kommunens möjlighet att förelägga överlåtaren eller förvärvaren att fullgöra uppgiftsskyldigheten enligt 9 §. Som utgångspunkt ska kommunen i första hand försöka förmå överlåtaren eller förvärvaren att agera på frivillig väg. Det följer av 5 § tredje stycket förvaltningslagen att beslut om föreläggen får fattas endast om det är proportionerligt, vilket innebär att kommunen ska göra en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall.

I *andra stycket* ges kommunen rätt att förena ett föreläggande med en sanktionsavgift.

Övervägandena finns i kapitel 20.

## Informationsutbyte och samverkan

**11 §** Kommunen får i samband med handläggning av ett förköpsärende begära information från kommuner, regioner och statliga myndigheter.

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

Paragrafen innebär en viss uppgiftsskyldighet för kommuner, regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer i förhållande till kommunen. Kommuner och regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer är skyldiga att lämna en uppgift

till kommunen, om kommunen begär det i samband med sin handläggning av ett förköpsärende och det behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt lagen. Vilka statliga myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten kommer att framgå av förordning.

Genom uppgiftsskyldigheten blir den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämplig och kommuner, regioner och de statliga myndigheter som anges i förordningen kan därmed överlämna en uppgift till kommunen utan hinder av sekretess. Det är den utlämnande myndigheten som prövar om förutsättningarna för ett sekretessgenombrott är uppfyllda. För att bedöma om förutsättningarna är uppfyllda kan den utlämnande myndigheten behöva efterfråga viss information från kommunen.

Övervägandena finns i kapitel 15.

**12 §** Kommunen ska vid sin utredning enligt denna lag samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

Paragrafen innebär att kommunen vid sin utredning ska samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. Vilka myndigheter som ingår i samverkan kommer att framgå av förordning.

Övervägandena finns i kapitel 15.

## Administrativa sanktionsavgifter

**13 §** Beslutsmyndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av den som

1. inte har gjort en anmälan till beslutsmyndigheten trots att en anmälningskyldighet har förelegat enligt 4 §,
2. har lämnat oriktiga uppgifter i samband med sin anmälan enligt 4 § eller vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet enligt 8 §, eller
3. inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 8 §.

Paragrafen innebär att kommunen vid sin utredning får ta ut en sanktionsavgift. Ett exempel på när sanktionsavgift bör kunna tas ut är när det har lämnats oriktiga uppgifter som har påverkat kommunens beslut i förköpsärendet. Det är inte obligatoriskt att ta ut sanktionsavgift när en överträdelse har konstaterats, utan beslutsmyndig-



heten avgör om en avgift ska tas ut i det enskilda fallet. Innan en avgift tas ut bör den avgiftsskyldige ges tillfälle att yttra sig.

Övervägandena finns i kapitel 20.

### Förköpets fullbordande och innebörd

**14 §** Ett förköp är fullbordat när beslut om utövande av förköp har vunnit laga kraft.

Om lagfart enligt 20 kap. jordabalken krävs ska kommunen anmäla det lagakraftvunna beslutet för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

I *första stycket* regleras när ett beslut om utövande av förköp ska anses vara fullbordat. Beslutet ska anses vara fullbordat när det har vunnit laga kraft eftersom beslutet då inte längre kan blir föremål för överklagande. Det krävs dock inte att förköpsbeslutet har vunnit laga kraft inom den i förköpslagen angivna tidsfristen för beslutsfattandet för att förköpet ska anses vara giltigt och fullbordat. Även om ett förköp har fullbordats är kommunens äganderätt inte definitiv eftersom tvister om äganderätt kan komma att prövas i allmän domstol även när förköp har utövats.

Av *andra stycket* framgår att kommunen ska anmäla till inskrivningsmyndigheten när beslutet har vunnit laga kraft.

Övervägandena finns i avsnitt 19.2.1.

**15 §** Vid fullbordat förköp anses egendomen ha övergått från överlåtaren till kommunen vid tidpunkten för den överlåtelsen.

Vid förköp förvärvar kommunen egendomen från överlåtaren på de villkor som avtalats mellan överlåtaren och förvärvaren.

I paragrafen anges att egendomen, vid ett fullbordat förköp, anses ha övergått från överlåtaren till kommunen vid tidpunkten för den ursprungliga överlåtelsen. Utgångspunkten är att kommunen träder in i avtalet på de villkor som gällde mellan säljaren och den ursprungliga förvärvaren. Undantag härifrån görs om förutsättningarna för jämkning av villkor och undantagande av egendomen enligt 18 § är uppfyllda. Vid överlåtelse genom fastighetsbildningsåtgärd ges utrymme för de ursprungliga parterna att tillsammans med kommunen enas om justeringar av den ursprungliga överlåtelsen, varvid dessa överenskommelser i så fall ska beaktas av lantmäteriet i handläggningen av fastig-

hetsbildningsärendet. De ursprungliga villkoren för överlåtelsen kan därmed komma att justeras under förrättningen varför kommunen då inte i egentlig mening kommer att träda in i de ursprungliga villkoren för överlåtelsen. Att lantmäteriet beaktar sådana justeringar bör utsläcka eller i vart fall minska risken för att fastighetsbildningsärendet innefattar åtgärder som syftar till att skapa en ändamålsenlig fastighet som sedan blir onödiga. Notera att de ursprungliga parterna och kommunen bör ges utrymme att komma överens om att låta statens förköp gälla en mindre del av det markområde som är föremål för fastighetsbildning

Övervägandena finns i avsnitt 19.2.2 och 19.2.3.

**16 §** Överlåtaren eller förvärvaren ska till kommunen överlämna handlingar angående egendomen som är av betydelse för ägaren av egendomen.

Paragrafen innebär en skyldighet för överlåtaren eller förvärvaren att överlämna handlingar som är av betydelse för ägare av fast egendom. Som exempel kan nämnas handlingar som är nödvändiga för att kommunen ska kunna ansöka om lagfart för fastigheten.

Övervägandena finns i kapitel 18.

### **Jämkning och undantagande av lös egendom**

**17 §** Avtalsvillkor som kommunen varken hade eller borde haft kännedom om när förköpsrätten utövades får endast göras gällande mot kommunen om särskilda skäl föreligger.

Av paragrafen framgår att avtalsvillkor som kommunen varken hade eller borde haft kännedom endast får göras gällande om särskilda skäl föreligger. Detta för att bl.a. motverka att information om avtalsvillkor undanhålls. Särskilda skäl skulle kunna föreligga om det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet varit ursäktligt att det har underlåtit att upplysa kommunen om avtalsvillkoren. Det åligger kommunen att utreda och förelägga de ursprungliga parterna om eventuella avtalsvillkor av vikt. Om kommunen inte utreder frågan om ytterligare villkor kan det därmed inte heller åberopas att avtalsvillkor har undanhållits.

Övervägandena finns i avsnitt 19.2.4.

18 § Avtalsvillkor får jämkas om det är skäligt med hänsyn till åtagandets art.

Väcks inte talan om jämkning inom en månad räknat från det att förköpet fullbordades eller den senare dag då kommunen fick kännedom om avtalsvillkoret förfaller rätten till jämkning.

Genom paragrafen ges möjlighet till jämkning av avtalsvillkor.

I *första stycket* anges att avtalsvillkor får jämkas om det är skäligt med hänsyn till åtagandets art. Såväl säljaren som beslutsmyndigheten får påkalla jämkning. En bedömning ska göras i det enskilda fallet. Följden av en jämkning kan antingen bli att aktuellt avtalsvillkor inte längre kan göras gällande över huvud taget, alternativt att villkoret justeras i skärpande eller mildrande riktning. Jämkningsregeln övergripande syfte är att möjliggöra justering av sådana villkor i ett överlåtelseavtal som har utformats för att tillgodose intressen som är specifika för säljaren och den ursprungliga köparen, men det kan också vara fråga om villkor som kommunen inte alls kan fullgöra eller i vart fall inte utan alltför stora umbäranden. Som exempel kan nämnas ett villkor om en lägre köpeskillning vid byte av hela eller delar av fastigheter och vid underprisöverlåtelse inom en koncern. Ett annat exempel är gåva av fastighet eller aktier ett bolag. I fall som dessa syftar jämkningen till att ersättningen ska motsvara marknadspris. Även andra villkor än ersättningen kan vara anpassade just till de ursprungliga parterna. Till exempel kan de ha avtalat om att viss lös egendom ska utbytas mellan parterna eller att endera parten ska fullgöra en tjänst i förhållande till motparten. Är det omöjligt, olämpligt eller icke önskvärt att ett sådant villkor fullgörs av kommunen ska avtalet kunna jämkas. Jämknningen torde då oftast leda till att villkoret inte längre kan göras gällande. Leder jämkningen då till att det blir obalans mellan prestationerna i avtalet kan ytterligare villkor samtidigt behöva jämkas, och vanligtvis torde det behöva bli villkoret rörande ersättning. I fall som dessa syftar jämkningen delvis till att befria en av parterna från att fullgöra en prestation, men som nämnts krävs vanligtvis även en justering av prisvillkoret. Det ska särskilt framhållas att riktmärket för jämkningen bör vara att avtalsutfallet ska så långt det är möjligt likna ett avtal slutet på marknadsmässiga villkor.

Vid överlåtelser genom fastighetsbildning är målsättningen att eventuella justeringar rörande fastighetsbildningen som aktualiseras därför att kommunen gör gällande förköpsrätt, och som rör frågor

om ändamålsenlig fastighetsbildning, ska hanteras inom ramen för fastighetsbildningsärendet, se kommentaren ovan vid 15 §. De ursprungliga parterna och kommunen har då samtidigt utrymme att justera villkoren för den civilrättsliga överlåtelsen, vilket även kan inbegripa att låta kommunens förköp gälla en mindre del av det markområde som är föremål för fastighetsbildning. I den mån de berörda parterna inte i alla delar har anpassat villkoren i den civilrättsliga överenskommelsen som föregått ärendet om fastighetsbildning kan jämkning enligt förevarande paragraf komma ifråga.

I *andra stycket* anges inom vilken tidsfrist en talan om jämkning ska väckas och att rätten till jämkning förfaller om talan inte väcks inom angiven tidsfrist.

Övervägandena finns i avsnitt 19.4 och 19.7.

**19 §** Den part till vars förmån jämkning sker ska ersätta motparten för dennes förlust på grund av jämkning av avtalsvillkor.

Av paragrafen framgår att om jämkning får ekonomiska konsekvenser för en part, ska vederbörande kompenseras för den förlust som jämkningen inneburit. Vid 18 § nämns att riktmärket för jämkningen bör vara att avtalsutfallet, så långt det är möjligt, ska likna situationen att avtalet har slutits på marknadsmässiga villkor. Eventuell ersättning ska motsvara marknadsmässig ersättning. Bedömningen av vad som utgör marknadsmässig ersättning ska vara vederhäftig. Till exempel kan ett utlåtande från en oberoende fastighetsmäklare användas.

Övervägandena finns i avsnitt 19.4.

**20 §** Lös egendom som ingår i förvärvet får undantas från förköpet på yrkande av överlåtaren, förvärvaren eller kommunen om egendomen utan olägenhet kan skiljas från den fasta egendomen och undantagandet inte motverkar syftet med lagen.

Väcks inte talan om undantagande inom en månad räknat från det att förköpet fullbordades förfaller rätten att undanta lös egendom.

Genom paragrafen ges rätt att väcka talan om undantagande av lös egendom som ingår i ett förvärv. Vidare anges inom vilken tid en sådan talan ska väckas. Väcks inte talan inom den angivna tiden förfaller denna rätt. En bedömning av om den lösa egendomen utan olägenhet kan skiljas från den fasta egendomen och om undantagan-

det motverkar syftet med lagen ska göras i varje enskilt fall. Det övergripande syftet med bestämmelsen är framför allt att möjliggöra för de ursprungliga parterna i avtalet att undanta egendom som hade inkluderats i avtalet mellan dem av personliga skäl eller beroende på att den ursprungliga förvärvaren har behov av egendom för sin verksamhet. Exempel på när kommunen kan begära att egendom undantas från köpet är om egendomen inte är till någon nytta för förköpsändamålet. Skulle den aktuella egendomen förlora helt i värde om den inte nyttjas på den aktuella fastigheten utgör det skäl för att inte bevilja kommunens begäran att undanta egendomen.

Övervägandena finns i avsnitt 19.5 och 19.7.

**21 §** Undantas lös egendom ska överlåtaren behålla egendomen eller förvärvaren betala så mycket av köpeskillingen som motsvarar den egendom som undantagits.

I paragrafen regleras bl.a. hur ersättning regleras om lös egendom undantas från ett förvärv.

Övervägandena finns i avsnitt 19.6.

### Ersättning

**22 §** Kommunen ska ersätta förvärvaren för vad denna enligt åtagande i köpehandling fullgjort före förköpets fullbordande och för nödvändig kostnad i samband med förvärvet.

Kommunen ska ersätta förvärvaren för nödvändig kostnad som lagts ner på egendomen utöver vad som skäligen motsvarar värdet av den avkastning som förvärvaren erhållit.

Paragrafen reglerar i vilken omfattning kommunen ska ersätta förvärvaren. Utgångspunkten är att överlåtaren ska kompenseras för egendomens marknadsmässiga värde.

Övervägandena finns i avsnitt 19.3.2.

**23 §** Om förvärvaren har orsakat skada på egendomen eller annars föranlett att den minskat i värde har kommunen rätt till ersättning för detta om det med hänsyn till omständigheterna anses skäligt.

Paragrafen reglerar förhållanden där förvärvaren ska ersätta kommunen. En bedömning av vad som är skäligt ska göras i varje enskilt fall.

Bestämmelsen får antas ha störts betydelse om förvärvaren har tillträtt fastigheten innan beslut om förköp har fattats och vunnit laga kraft. Det kan dock tänkas att förvärvaren även i andra fall ha förfogat över fastigheten på ett sätt som har lett till skada. Viss vägledning för bedömningen av vilka skador som kan ersättas kan hämtas i 4 kap. 11 och 12 §§ jordabalken. Andra exempel är om förvärvaren intecknat fastigheten, eller använt aktier eller andelar i den fastighetsägande associationen som säkerhet.

Övervägandena finns i avsnitt 19.3.3.

### Föreskrifter om verkställighet

**24 §** 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 t.ex. reglera vilka uppgifter en anmälan ska innehålla. Övervägandena gällande anmälan innehåll finns i avsnitt 17.6.

### Överklagande

**25 §** Beslut om utövande av förköpsrätt enligt 8 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar överklaganden.

I *första stycket* anges att det endast är kommunernas slutliga beslut enligt 8 § som kan överklagas och att dessa beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I *andra stycket* anges att övriga beslut enligt lagen inte får överklagas. Beslut om att t.ex. inleda en utredning eller förlängd tidsfrist för utredning får därmed inte överklagas.

I *tredje stycket* anges att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Övervägandena finns i kapitel 21.

26 § Tvist om fråga som avses i 13–22 §§ och prövas av allmän domstol i den ort där den fasta egendomen är belägen. Ligger egendomen under flera domstolar prövas tvisten av den rätt under vilken huvuddelen av egendomen är belägen.

I mål enligt första stycket ska kommunen svara för sina egna och motpartens kostnader i underrätten, om inte annat föränleds av 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken. Om kommunen har fullföljt talan till högre rätt svarar kommunen, med tillämpning av 18 kap. rättegångsbalken, för sina egna kostnader och motpartens kostnader om inte annat föränleds av 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken.

Av *första stycket* framgår att avtalsrättsliga eller äganderättsliga tvister, som uppstår i samband med utövande av kommunal förköpsrätt, ska prövas i den ordning som gäller för sådana tvister vid frivilliga fastighetsöverlåtelser. Vidare framgår att bestämmelserna om fastighetsforum i 10 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken ska gälla för dessa tvister.

I *andra stycket* regleras frågan om rättegångskostnader. Övervägandena finns i kapitel 19.

## **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

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

Överväganden finns i kapitel 24.

## **26.3 Förslaget till lag om ändring i jordabalken**

### **4 kap. Köp, byte och gåva**

1 § Köp av fast egendom sluts genom upprättande av köpehandling som underskrives eller på annat sätt signeras av säljaren och köparen. Handlingen ska innehålla en uppgift om köpeskilling och förklaring av säljaren att egendomen överlåtes på köparen. Köpes utom fast egendom även annat mot en gemensam köpeskilling, är det tillräckligt att köpehandlingen innehåller en uppgift om gemensam köpeskilling.

Om säljaren och köparen vid sidan av köpehandlingen har träffat överenskommelse om annan köpeskilling än den som anges i köpehandlingen, är den överenskommelsen ogiltig. Mellan säljaren och köparen gäller i stäl-

let den köpeskillning som anges i köpehandlingen. Denna köpeskillning får dock jämkas om det med hänsyn till köpehandlingens innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt är oskäligt att den köpeskillningen *ska* vara bindande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur en elektronisk handling ska vara beskaffad samt vad som i övrigt ska gälla om det tekniska förfarandet vid upprättande, verifiering och validering av innehåll i och utställande av det elektroniska dokumentet.

Köp som inte uppfyller föreskrifterna i första stycket är ogiltiga. Dock är förvärv, som har gjorts enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt eller lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället, giltiga även om föreskrifterna i första stycket inte har iakttagits.

Den föreslagna ändringen i paragrafens *första stycke* innebär att en köpehandling inte längre enbart ska kunna upprättas på papper utan att även digitala köpehandlingar ska kunna användas. För att det ska vara möjligt att realisera användandet av en digital köpehandling krävs också att det ska vara möjligt att signera köpehandlingen digitalt. Därmed är med både digital och analog signering möjlig. Det finns olika sätt att signera en handling digitalt. Den föreslagna ändringen möjliggör olika former av elektroniska underskrifter. Digital signering kan till exempel ske genom en elektronisk underskrift. Beroende på vilken form av digital signering som används samt på vilket sätt och av vem den digitala köpehandlingen administreras kan förutsättningarna för att en köpehandling ska anses utgiven efter den sist signerande parten och köpet därmed vara bindande, förändras i förhållande till gällande rätt, jfr NJA 2000 s. 747 I och II samt 2012 s. 1095. Paragrafens *tredje stycke* innehåller ett bemyndigande att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tekniska formkrav för en elektroniskt upprättad köpehandling. I de tekniska formkraven ingår även krav på säkerhet och standard för elektronisk underskrift.

Paragrafen har också justerats språkligt.

Överväganden finns i avsnitt 4.3.



## 20 kap. Lagfart

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 köpehandlingen inte har upprättats elektroniskt eller 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 omfattas av statlig eller kommunal förköpsrätt och är beroende av att förköp inte utövas eller vid utövande av förköp att detta inte är fullbordat,
13. förvärvet i annat fall enligt lag är beroende av domstols eller annan myndighets tillstånd, eller
14. 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.

Den föreslagna ändringen i paragrafens punkt 1 innebär att en fångeshandling som ska vara styrkt av två vittnen inte bör gälla för handlingar som upprättats och signerats elektroniskt. Avsaknad av bevittning bör därför inte leda till att en ansökan om lagfart förklaras vilande. De rutiner som införs med grundidentifiering och kontrol-

ler vid skapande av elektronisk legitimering och underskrift uppfyller de behov och krav som vittnen gör vid fastighetsöverlåtelse.

Paragrafen får också en ny punkt 12 som innebär att ansökan om lagfart ska förklaras vilande om förköpsfrågan inte är avgjord.

Övervägandena finns i avsnitt 4.8.1 och avsnitt 23.1.

## 26.4 Övriga förslag

Övriga lagförslag redovisas inte särskilt. De innehåller endast ändringar som är direkta konsekvenser av de förslag som lämnats och syftar i huvudsak till att möjliggöra för ett digitalt förfarande vid Lantmäteriets handläggning.



# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av experten Marie Öhrström

Utredningen ”En ny förköpslag” tillsattes av den förra regeringen (dir. 2022:48). Fastighetsägarna och flera andra näringslivs- och intresseorganisationer uttryckte stark kritik mot ett återinförande av en förköpslag. Den förra förköpslagen avvecklades år 2010 av Alliansregeringen.

Dessutom var Fastighetsägarna kritiska till direktivens många och vagt formulerade förköpsgrunder som – om de hade införlivats i lag – skulle ha inneburit ett svårtillämpat och oförutsebart regelverk med betydande rättsosäkerhet för företag och medborgare i samband med överlåtelse av fastigheter. Det är bra att den nuvarande regeringen ändrade utredningens uppdrag och begränsade förköpsgrunderna till försvarsändamål samt organiserad brottslighet (dir. 2023:67).

## Allmänt om förköpsrätt

Det finns enligt gällande rätt möjlighet för det allmänna att förvärva fastigheter genom att på civilrättslig grund köpa fastigheter på samma villkor som marknaden i övrigt. Dessutom finns det möjlighet för kommunen och staten att förvärva fastigheter tvångsvis genom expropriation. Fastighetsägarna är inte övertygade om att det behövs ytterligare ett legalt verktyg för kommuner och staten att tvångsvis förvärva mark på övriga aktörers bekostnad.

En lagstadgad förköpsrätt för staten och kommunen avseende samtliga fastighetsöverlåtelse innebär ett ingrepp i äganderätten, näringsfriheten och avtalsfriheten. Det skulle medföra betydande olägenheter för såväl överlåtelse som förvärfvare genom att orsaka rättslig osäkerhet, tidsutdräkt och ökade kostnader för såväl näringslivet

som medborgare. Dessutom skulle en förköpsrätt enligt utredningens förslag innebära betydande kostnader och administration för staten och kommunen, dels i själva förköpsprövningen men också på grund av efterföljande rättsliga processer.

Innan lagstiftning som ingriper i företag och medborgares grundläggande rättigheter införs måste det alltid övervägas om det som man vill åstadkomma med en sådan reglering i stället kan åstadkommas med andra, mindre ingripande åtgärder. En kvalificerad diskussion eller analys om alternativa tillvägagångssätt för att nå samma resultat har inte förekommit inom ramen för utredningen, vilket är en brist.

Som ovan nämnts avvecklades den tidigare förköpslagen så sent som 2010. I lagrådsremissen ”Upphävande av förköpslagen” angavs bland annat följande. ”Kommunernas, domstolarnas och de statliga myndigheternas administrativa kostnader för att pröva frågor med anknytning till förköpslagen är betydande. Samtidigt medför förköpslagen att ett stort antal fastighetsöverlåtelser fördröjs och att det uppkommer olägenheter och kostnader för fastighetsmarknaden och dess parter. Tillämpningen medför kostnader och olägenheter som inte motsvaras av någon tillräcklig effektivitet.”

Det kan konstateras att utredningens förslag omfattar såväl en kommunal som en statlig möjlighet att förköpa fastigheter. Det kan således ett rimligt antagande att kostnaderna och arbetsinsatsen för det allmänna kommer att bli än mer omfattande än enligt den förra förköpslagen.

## Proportionalitet

Det grundlagsstadgade egendomsskyddet i Regeringsformen 2 kap. 15 § utgör ett skydd mot tvångsförvärv av fast egendom och innefattar bland annat en rätt att sälja en fastighet till vem man vill.

Äganderätten kan inskränkas genom lag. För att det allmänna ska få göra ett tvångsförvärv måste det vara fråga om angelägna allmänna intressen. Därtill ska en proportionalitetsbedömning äga rum. Åtgärden måste vara lämplig för att uppnå det önskade ändamålet. Det måste visas att ingreppet är nödvändigt, vilket innebär att det inte finns något annat mindre ingripande alternativ som skulle kunna upp-

nå samma mål. Dessutom måste åtgärden stå i rimlig proportion till det eftersträvade ändamålet.

Utredningens författningsförslag saknar en uttrycklig lagbestämelse om en proportionalitetsbedömning. Detta är en allvarlig brist och riskerar att försvåra tillämpningen samt skapa stor rättsosäkerhet.

### **Kommunal förköpsrätt för att motverka organiserad brottslighet**

Det är staten som har ansvar för brottsbekämpningen. Detta uppdrag har tilldelats polisen och andra brottsbekämpande myndigheter. Enligt polislagen (2 §) har polisen till uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka brott. Kommuner har sedan 1 juli 2023 ett begränsat uppdrag att ta fram en lägesbild och åtgärdsplan för det lokala brottsförebyggande arbetet.

Det kan ifrågasättas om det är en ändamålsenlig ordning att ålägga kommuner ett ansvar att bekämpa organiserad brottslighet. Det är inte en uppgift som kommunen har i dag. Kommunerna har inte erfarenhet, kompetens eller tillgång till effektiva utredningsverktyg på samma sätt som polisen och åklagare har.

En mer effektiv ordning torde vara att stärka Polisens, Finanspolisens och Ekobrottsmyndighetens förmåga att bekämpa sådan grov brottslighet. Här har regeringen genomfört ett flertal lagändringar för att vässa polisens verktyg i brottsbekämpningen (till exempel hemliga tvångsmedel, ökade möjligheter till kamerabevakning, minskade sekretesshinder, vistelseförbud och säkerhetszoner).

I stället för en kommunal förköpsrätt torde ett mer träffsäkert verktyg i kampen mot den organiserade brottsligheten vara att utreda om näringsförbudet och förverkandereglerna behöver utvidgas för att förhindra att grovt kriminella förvärvar fastigheter. Tuffa lagbestämmelser riktade direkt mot de som missköter sig är att föredra framför regelverk som drabbar samtliga överlåtare och förvärvare av fastigheter.

Det finns en uppenbar risk med utredningens förslag att sköt samma medborgare och företag drabbas medan de oseriösa aktörerna använder sig av bulvanupplägg och andra metoder för att kringgå bestämmelserna. Det är svårt att se hur kommunerna ska ha resurser att hindra missbruk.

Att uppdatera sig med och kontrollera samtliga fastighetsförvärv – inte minst de indirekta förvärven som inte genererar något lagfartsärende – skulle innebära betydande kostnader i form av ekonomiska och personella resurser inklusive kompetensförstärkning för kommunerna. Det är svårt att se hur kommunerna skulle ha möjlighet att hantera detta på ett rättssäkert sätt. I dag står många kommuner med utmaningar med att hantera och finansiera sina kärnuppdrag inom skola, vård och omsorg.

Ur ett brottsbekämpningsperspektiv ter det sig mer ändamålsenligt att kommunerna fokuserar på förebyggande åtgärder för att hindra unga att socialiseras in i gängkriminalitet. Härför krävs förstärkning av resurser till skola och socialtjänst samt olika åtgärder som främjar integration på arbetsmarknaden. Dessutom kan kommunen bidra med sociala insatser riktade till barn och unga i socioekonomiskt utsatta områden för att ge framtidstro och alternativ till en kriminell livsstil.

### **Särskilt om förslagets påverkan på hyresbostadsmarknaden**

För överlåtelse av hyresfastigheter skulle utredningens förslag innebära att transaktionsmarknaden drabbas av ytterligare ett omfattande och svåröverskådligt regelverk parallellt med annan ny kontrollagstiftning (till exempel lagen om granskning av utländska direktinvesteringar som trädde i kraft 1 december 2023).

Dessutom bereds för närvarande ytterligare lagändringar som skulle påverka fastighetstransaktionsmarknaden negativt. Utredningen "Vem äger fastigheten" (SOU 2023:55) har föreslagit ett återinförande av hyresförvärvslagen, vilket skulle drabba hyresbostadsmarknaden särskilt hårt och minska intresset att investera i nyproduktion och upprustning av hyresbostäder. Även den pågående utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret (Fö 2022:03) får förmodas påverka fastighetstransaktionsmarknaden.

För en fungerande bostadsmarknad behöver det skapas incitament inte hinder för att investera i att bygga och renovera hyresbostäder. Ökad regelbörda samt ekonomisk och rättslig osäkerhet leder till färre och dyrare bostäder. Att bygga bostäder är mycket kapitalintensivt och investerare och andra kreditinstitut har natur-

ligtvis alternativa marknader att låna ut pengar till för det fall den svenska bostadsmarknaden tappar i attraktivitet för dessa aktörer. Kapitalinflödet på hyresbostadsmarknaden är nödvändigt för samhällsutveckling, näringsliv, kompetensförsörjning och tillväxt.

Vi har redan i dag en dysfunktionell hyresmarknad, som hindrar samhällsutveckling och kompetensförsörjning. Dessutom står vi mitt i en mycket allvarlig byggkris där bostadsutvecklingen har tvärnitat, vilket framgår av bland annat Boverkets och Byggföretagens prognoser. Utredningens förslag riskerar förvärra bygg- och bostadskrisen ytterligare.

## Övrigt

Fastighetsägarna avser att återkomma i sitt remissyttrande med eventuella synpunkter på utredningens förslag till en statlig förköpsrätt för det civila och militära försvaret samt på förslaget om att främja digitala överlåtelser av fastigheter.





# Kommittédirektiv 2022:48

## En ny förköpslag

Beslut vid regeringssammanträde den 2 juni 2022

### Sammanfattning

En särskild utredare ges 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. Syftet med den nya lagen är att underlätta för kommunerna att föra en mer aktiv och långsiktig markpolitik.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå en förköpsgrund som underlättar för förvärv av s.k. nyckelfastigheter,
- föreslå en förköpsgrund som underlättar för samhällsomvandling till följd av större företagsetableringar och företagsexpansioner,
- föreslå en förköpsgrund som underlättar för det civila försvarets återuppbyggnad och utveckling,
- föreslå en förköpsgrund som underlättar för markåtkomst till samhällsviktiga klimatanpassningsåtgärder,
- föreslå en förköpsgrund för att minska och motverka segregation,
- föreslå hur den nya lagen bör utformas för att underlätta för informationsinhämtning om fastighetsmarknaden och ta tillvara på de möjligheter som en digital plan- och byggprocess ger, samtidigt som behovet av informationssäkerhet tillgodoses, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 december 2023.

### Uppdraget att föreslå en ny förköpslag

Ett kommunalt förvärv av fast egendom sker normalt efter en förhandling som resulterar i en överenskommelse med fastighetsägaren, och genomförs sedan med stöd av jordabalkens bestämmelser om köp, byte och gåva eller genom fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen (1970:988). Om det inte är möjligt att ingå en sådan överenskommelse, har kommunen under vissa förutsättningar möjlighet att ändå ta den fasta egendomen i anspråk med stöd av bl.a. expropriationslagen (1972:719), plan- och bygglagen (2010:900) eller fastighetsbildningslagen.

När en fastighet tas i anspråk genom expropriation är ägaren skyldig att avstå hela eller delar av fastigheten, eller att i vissa delar upplåta den genom nyttjande- eller servitutsrätt. Tillstånd till expropriation meddelas som utgångspunkt av regeringen, och får ges endast om det är nödvändigt att fastigheten tas i anspråk för något av de ändamål som räknas upp i 2 kap. expropriationslagen. För en fastighet som exproprieras ska ersättning som huvudregel utgå med 125 procent av fastighetens marknadsvärde (se 4 kap. 1 § samma lag).

En kommun har i vissa fall rätt att lösa in mark för att genomföra en detaljplan. Bland annat har kommunen rätt att lösa in mark för allmänna platser som kommunen är huvudman för. Kommunen får även lösa in kvartersmark för ett allmänt ändamål, om markens användning inte kan anses säkerställd. Efter genomförandetidens utgång får kommunen i vissa fall även lösa in kvartersmark för ett enskilt ändamål. Om kommunen använder sig av sin lösenrätt ska ersättningen bestämmas enligt expropriationslagen (se 6 kap. 13–17 §§ plan- och bygglagen).

Genom särskilda bestämmelser i fastighetsbildningslagen kan kommunen säkerställa tillgången till mark för en allmän plats även genom fastighetsreglering (se 5 kap. 8 a § fastighetsbildningslagen). Detta är i praktiken det helt dominerande tillvägagångssättet.

Förköpslagen (1967:868) trädde i kraft den 1 januari 1968 och var ett led i genomförandet av det s.k. miljonprogrammet. Lagens övergripande syfte var att förbättra kommunernas möjligheter att på ett tidigt stadium förvärva mark som behövdes för samhällsutvecklingen,

och därigenom åstadkomma en dämpning av prisutvecklingen för sådan mark (prop. 1967:90 s. 1).

Den enda grunden för att förköpa fast egendom var från början att egendomen med hänsyn till den framtida utvecklingen krävdes för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordningar. Lagens tillämpningsområde utvidgades senare med ytterligare fyra s.k. förköpsgrunder (se prop. 1974:152 och 1983/84:141). Dessa avsåg förvärv av

- fast egendom som behövde rustas upp eller byggas om för att tillgodose bostadsförsörjningen eller något ändamål som anknöt till den,
- fast egendom som behövdes för att tillgodose ett väsentligt behov av mark eller anläggning för idrott eller friluftsliv,
- fast egendom med byggnad som borde bevaras för att den var värdefull från kulturhistorisk eller miljömässig synpunkt, och
- fast egendom som var bebyggd med hus som behövde användas som bostad för permanent bruk och som var belägen inom ett område där det rådde en avsevärd efterfrågan på fritidsbostäder.

Boverket fick i juni 2007 i uppdrag att genomföra en utvärdering av förköpslagen och dess tillämpning. Uppdraget redovisades ett år senare i rapporten *Utvärdering av förköpslagen* (1967:868). Utvärderingen visade att lagen, förutom att formellt säkerställa ett mindre antal kommunala fastighetsförvärv, hade blivit ett viktigt planeringsredskap för kommunernas planering och tätbebyggelseutveckling. Enligt rapporten skedde exploateringen inom kommunerna i allt större utsträckning på mark som ägdes av någon annan än kommunen. Genom den information och det stöd som lagen gav kunde kommuner inte bara ingå avtal om markförvärv, utan även ingå exploateringsavtal för kommande planer och byggprojekt. Boverket föreslog i rapporten att endast den ursprungliga förköpsgrunden, dvs. förköp av fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävdes för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning, borde behållas och de övriga grunderna avskaffas.

Förköpslagen upphävdes 2010. Därigenom avskaffades kommunernas förköpsrätt. Regeringen konstaterade i den bakomliggande propositionen att lagen hade spelat ut sin roll som ett medel för att tillgodose kommunernas behov av mark för tätbebyggelse. Med hän-

syn till att endast ett litet antal fastigheter förköptes varje år bedömde regeringen att nyttan av regleringen inte kunde anses överstiga de kostnader och olägenheter som dess tillämpning medförde (se prop. 2009/10:82 s. 25 och 26).

Behovet av en ny förköpslag har de senaste åren påtalats av två statliga utredningar. Byggrättsutredningen har i betänkandet *Ett snabbare bostadsbyggande* (SOU 2018:67) föreslagit att Boverket ska ges i uppdrag att utreda möjligheterna att införa en ny modern kommunal förköpslag som tar hänsyn till de problem som fanns med den tidigare förköpslagen. Jämlikhetskommissionen har i betänkandet *En gemensam angelägenhet* (SOU 2020:46) ställt sig bakom förslaget. Byggrättsutredningen anför i sitt betänkande att kommunerna behöver få fler verktyg för att kunna bedriva en effektiv markpolitik och möta det omfattande behovet av nya bostäder. Utredningen konstaterar att motiven för att ge kommunerna ett verktyg för att kunna öka sitt markinnehav för närvarande är starkare än när den möjligheten avskaffades. Numera finns bl.a. ett mycket större tryck på kommunerna att bygga. Ett sådant verktyg skulle vidare få stor betydelse för kommunernas möjligheter att bedriva en aktiv markpolitik, där verktyget även skulle kunna fungera som ett stöd i förhandlingarna mellan kommun och byggherre (se SOU 2018:67 s. 190 och 191).

Samhällets utveckling har i enlighet med vad som ovan anförts medfört ett behov hos kommunerna av att kunna förköpa fastigheter för vissa ändamål.

Utredaren ska därför

- föreslå en ny lag som ger kommunen rätt att under vissa förutsättningar träda in i köparens ställe vid förvärv av fast egendom, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### *En förköpsgrund för förvärv av nyckelfastigheter*

Fastigheter som behöver förvärfas för att exploatering eller ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen inte ska förhindras kallas för nyckelfastigheter. Enligt Boverkets rapport *Utvärdering av förköpslagen* (1967:868) har den kommunala markpolitiken i stora delar förändrats sedan lagen infördes. För att genomföra större byggprojekt krävs det betydande kapital, kunskap och resurser – vilket ofta endast väletablerade och större byggföretag har. Det innebär att bygg-

företagen ofta både tar initiativ till detaljplaneläggnen, köper in marken, bekostar planläggningen, uppför bostäderna och säljer dem.

Av Boverkets rapport framgår det vidare att kommunernas agerande och utvecklingen i övrigt inom plan- och byggsektorn har medfört ett minskat intresse och behov från kommunernas sida att i ett tidigt skede bygga upp en egen markreserv för framtida exploatering. Kommunerna har i allt större utsträckning blivit en aktör som köper och säljer mark på marknadens villkor. Kommunernas strategiska markinnehav spelar därmed en allt viktigare roll för att möjliggöra framtida exploateringar och ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen.

Utredaren ska därför

- föreslå en förköpsgrund som underlättar för förvärv av s.k. nyckelfastigheter.

#### *En förköpsgrund för samhällsomvandling till följd av större företagsetableringar och företagsexpansioner*

Dagens samhälle står inför andra utmaningar än de som var aktuella under 1960-talet, då den tidigare förköpslagen infördes. Det pågår en nyindustrialisering, med flera större företagsetableringar och företagsexpansioner, som drivs av klimatomställningen. I Norrbottens och Västerbottens län finns flera sådana satsningar, som förväntas innebära en stor mängd nya arbetstillfällen. För att företag ska kunna etablera sig och expandera krävs tillgång till mark som kan bebyggas, nya bostäder och en utvecklad samhällsservice. En förköpsrätt bör kunna underlätta en sådan samhällsomvandling.

Utredaren ska därför

- föreslå en förköpsgrund som underlättar för samhällsomvandling till följd av större företagsetableringar och företagsexpansioner.

*En förköpsgrund som underlättar för civilförsvarets återuppbyggnad och utveckling*

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. Förmågan i totalförsvaret bör därför stärkas. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige.

Totalförsvaret utgörs av det civila och det militära försvaret, varav Sveriges kommuner ingår i det civila försvaret. Det övergripande målet för totalförsvaret ska vara 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 civila försvaret ska bl.a. vara att ha förmåga att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, upprätthålla en nödvändig försörjning och bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Kommuner ska enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Med detta avses alla de åtgärder som i en sådan situation normalt sett behövs för att kunna genomföra verksamheten (som exempelvis vatten- och avloppsförsörjning, räddningstjänst, social omsorg och för-, grund- och gymnasieskola).

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget pågår för närvarande en uppbyggnad av det civila försvaret, där kommunerna har en viktig funktion. I detta arbete är det centralt att kommunerna ges de verktyg som behövs för att kunna bygga ett starkt civilt försvar. En förköpsrätt till de fastigheter som behövs för återuppbyggnaden och utvecklingen av det civila försvaret är ett sådant verktyg.

Utredaren ska därför

- föreslå en förköpsgrund som underlättar för det civila försvarets återuppbyggnad och utveckling.

*En förköpsgrund för markåtkomst till samhällsviktiga klimatanpassningsåtgärder*

En nationell strategi för klimatanpassning togs 2018 fram för att hålla ihop arbetet med anpassning till ett förändrat klimat. Regeringens mål för klimatanpassningen är att utveckla ett långsiktigt hållbart och robust samhälle som aktivt möter klimatförändringar genom att minska sårbarheter och ta tillvara möjligheter (se prop. 2017/18: 163). En ny strategi avses beslutas 2023, och det nationella expertrådet för klimatanpassning har i sin första rapport till regeringen presenterat ett underlag för framtagandet av strategin.

Kommunerna har ett stort ansvar för att vid planering av ny bebyggelse ta hänsyn till konsekvenserna av ett förändrat klimat inklusive behovet av livsmedels- och dricksvattenförsörjning. I många fall kan markåtkomst vara en avgörande faktor för att möjliggöra anläggningar och markåtgärder nödvändiga för klimatanpassning av en ny bebyggelse.

Utredaren ska därför

- föreslå en förköpsgrund som underlättar för markåtkomst till samhällsviktiga klimatanpassningsåtgärder.

*En förköpsgrund för att minska och motverka segregation*

Att bryta segregationen är en av regeringens viktigaste prioriteringar. I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation (Ku2018/01462) konstateras att det behövs en mångfald av bostadstyper i alla områden. En blandning av upplåtelseformer, storlekar, boendetyper och prisnivåer i ett visst geografiskt område bidrar till att minska segregationen.

Det krävs ofta insatser från det allmänna och från näringslivet för att skapa tillgång till bostäder, statlig service och en god samhällsservice i form av bl.a. handel, skolor, polis, sjukvård, apotek, kultur



och idrottsanläggningar. Därutöver behövs möjligheter till rekreation och stimulerande livsmiljöer, samt tillgång till infrastruktur och kollektivtrafik.

Utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning bedömer att markinnehav kan och bör ses som ett kraftfullt verktyg som kan användas för att styra bostadsförsörjningen i bred bemärkelse, dvs. utformningen av närmiljön. För att motverka socioekonomisk boendesegregation anser utredningen att verktyget bör användas mer än vad som sker i dag (se SOU 2022:14 s. 381).

Jämlikhetskommissionen menar att de verktyg som kommunerna har till sitt förfogande för att verka för en socialt hållbar bostadsförsörjning kan bli mer kraftfulla om de får tillgång till en så stor del av marken inom respektive kommun som möjligt. Privata aktörer kan inte antas väga in sociala värden i den fysiska utformningen av specifika platser i sina företagsekonomiska beslut om förvärv av fastigheter. För att en kommunal förköpsrätt ska leda till en mer jämlik boendestandard över hela landet är det enligt kommissionen vidare viktigt att kommunerna för det första har samma incitament till att använda förköpsrätten och för det andra använder den förköpta marken på ett ändamålsenligt sätt (se SOU 2020:46 s. 732 och 733).

Utredaren ska därför

- föreslå en förköpsgrund som kan användas för att effektivt minska och motverka segregation.

### *Informationsinhämtningen på fastighetsmarknaden ska underlättas*

Boverket ansåg i rapporten *Utvärdering av förköpslagen (1967:868)* att även om antalet förköp med stöd av lagen var relativt få, så hade lagen stor betydelse som informationskälla genom att kommunerna gavs tillfälle att följa vad som hände på fastighetsmarknaden. Det kunde gälla vilken aktivitet det var på fastighetsmarknaden, vilka fastighetsägare som sålde mark och vilka som köpte mark för exploatering, vilka områden som var intressanta för köparna och hur prisbilden utvecklades inom kommunen och dess olika områden.

Byggrättsutredningen konstaterar att kommunerna också har ett stort behov av information om hur bostadsmarknaden i kommunen ser ut för att kunna bedöma vilka projekt som är genomförbara och vilka behov och vilken efterfrågan som finns. En förköpslag skulle

enligt utredningen utgöra ett instrument för kommunen att i tidiga skeden hålla sig informerad om vad som händer på fastighetsmarknaden i kommunen. Vidare anser utredningen att digitaliseringen av planprocessen i framtiden kan göra det möjligt att via en nationell plan-databas direkt hämta information om byggrätter, om sådan information anges för varje detaljplan. En ny förköpslag skulle därmed innebära nya möjligheter för kommunerna att följa utvecklingen på fastighetsmarknaden (SOU 2018:67 s. 191 och 192).

Mot den bakgrunden bör en ny förköpslag både underlätta för informationsinhämtning om fastighetsmarknaden i den egna kommunen, och ta tillvara digitaliseringens möjligheter i informationsinhämtningen. Frågan om vilka som får åtkomst till informationen är också intressant ur ett totalförsvarsperspektiv.

Utredaren ska därför

- föreslå hur den nya lagen ska utformas för att underlätta för informationsinhämtning om fastighetsmarknaden och ta tillvara på de möjligheter som en digital plan- och byggprocess ger, samtidigt som behovet av informationssäkerhet tillgodoses.

### *Motstående intressen ska beaktas*

Ett av skälen till att den tidigare förköpslagen upphävdes var att den medförde olägenheter på fastighetsmarknaden. För säljare och köpare innebar lagen en onödigt stor tidsåtgång, ett visst merarbete och en kortvarig osäkerhet innan det stod klart att kommunen inte skulle utnyttja sin förköpsrätt. I de fall som kommunen beslutade att utöva förköpsrätten uppkom en tidsmässigt betydligt längre osäkerhet för parterna. Lagstiftningen orsakade vidare kostnader för myndigheter, enskilda och mäklare samt för banker och andra låneinstitut (se prop. 2009/10:82 s. 25).

Det är centralt att enskilda markägares intressen liksom intresset av en väl fungerande fastighetsmarknad beaktas i en ny förköpslag. Den nya regleringen bör så långt som möjligt utformas så att kostnader och olägenheter för enskilda minimeras och en negativ påverkan på fastighetsmarknaden undviks.

Utredaren ska därför

- föreslå hur den nya lagen bör utformas för att ta nödvändiga hänsyn till motstående intressen.

#### *Den administrativa bördan ska vara låg*

Den tidigare förköpslagen kritiserades för att den bidrog till att fördröja byggprocesser och för att vara en av de vanligaste orsakerna till att ansökningar om lagfart inte beviljades. Fler beslut om vilande lagfart innebär avsevärt sämre ärendeflöden och längre handläggningstider för Lantmäteriets inskrivningsverksamhet. Sådana beslut innebär också ökade kostnader för kunden, eftersom denne ska betala en extra expeditonsavgift när Lantmäteriet beviljar en vilande inskrivning.

Den tidigare förköpslagen ledde vidare till administrativa kostnader för kommunerna. Ett sätt att minska sådana kostnader kan vara att ge kommunerna möjlighet att själva besluta om vissa undantag från den nya lagens tillämpning inom delar av kommunen, så att den endast behöver tillämpas på de fastigheter som kommunen har ett intresse av att förköpa.

Utredaren ska därför

- föreslå hur den nya lagen ska utformas för att inte öka den administrativa bördan mer än nödvändigt.

#### *Lagstiftningen ska inte kunna kringgås*

I samband med att den tidigare förköpslagen avskaffades framhölls särskilt att reglerna kunde kringgås genom att en fastighet paketerades i ett bolag. Bolaget kunde sedan överlåtas till någon annan och fastigheten kunde på detta sätt i praktiken överlåtas utan att bli föremål för ansökan om lagfart. Reglerna i förköpslagen blev då inte tillämpliga. Den nya lagen bör inte möjliggöra sådana kringgåenden.

Utredaren ska därför

- föreslå på vilka överlåtelser den nya lagen ska tillämpas för att förhindra att regelverket kringgås.

### *Enskilda ska ha rätt att överklaga ett beslut om förköp*

Enligt den tidigare förköpslagen kunde kommunens beslut att utöva förköp överklagas enligt bestämmelser i kommunallagen (1991:990). Kommunen var också skyldig att söka tillstånd hos regeringen för förköpet om säljaren eller köparen motsatte sig det. Regeringens prövning omfattade bl.a. frågan om det var oskäligt att förköp skedde med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller villkoren för eller omständigheterna vid försäljningen.

Det bör även i den nya lagen finnas möjligheter för den enskilde att ta tillvara sina intressen, dvs. att få förköpet eller omständigheterna kring detta prövade.

Utredaren ska därför

- föreslå hur enskilda ska ha rätt att överklaga ett beslut om förköp.

### **Uppdraget att föreslå följdändringar i anslutande regler**

En ny förköpslag kan innebära behov av följdändringar i andra regelverk, exempelvis jordabalken och jordförvärvslagen (1979:230).

Utredaren ska därför

- lämna förslag på nödvändiga följdändringar i anslutande regler.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Utredaren ska bl.a. beskriva och om möjligt kvantifiera förslagens samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenserna för plan- och byggprocessen i stort. Utredaren ska särskilt redovisa hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om skydd för enskildas egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen, och som följer av Sveriges internationella åtaganden.

Förslagets konsekvenser för enskilda ska belysas och vid behov kostnadsberäknas. Det gäller inte minst konsekvenserna för företag och enskilda som uppträder som säljare eller köpare vid fastighetsöverlåtelser – men också de som har verksamhet med anknytning till

fastighetsöverlåtelser, i första hand fastighetsmäklare, banker och andra kreditinstitut.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska ha en nära dialog med Boverket. Vidare ska utredaren inhämta synpunkter från andra berörda myndigheter, organisationer och byggföretag, bl.a. Domstolsverket, Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Lantmäteriet, länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sveriges Allmännyttan och Fastighetsägarna. Utredaren ska även inhämta synpunkter från Sveriges Kommuner och Regioner samt ett representativt urval av kommuner och regioner.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 december 2023.

(Finansdepartementet)

# Kommittédirektiv 2023:67

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

Beslut vid regeringssammanträde den 17 maj 2023

### **Ändring i uppdraget**

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

Utredaren ska även

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

De kommunala förköpsgrunderna i det ursprungliga direktivet utgår.

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

## Nya kommunala förköpsgrunder

### *En förköpsgrund för att motverka organiserad brottslighet*

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

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

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

Utredaren ska därför

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

En förköpsgrund för att underlätta det civila försvarets skydd

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

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

Utredaren ska därför

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

### *Tidigare kommunala förköpsgrunder ska utgå*

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

## **En statlig förköpsrätt**

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

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

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anser att det krävs en genomlysning av hur staten bör arbeta med fastigheter och lokaler för det civila försvaret bl.a. för att möjliggöra investeringar för



fysiskt skydd och fortifikation. MSB förordar därför lösningar där staten har full rådighet över vissa fastigheter (se rapport *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans* [Ju2022/01209/ SSK s. 47]).

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

Utredaren ska därför

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

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

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

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

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet lämnade i maj 2019 slutbetänkandet *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34). Bakgrunden till regeringens beslut att tillsätta utredningen var bl.a. att den säkerhetspolitiska situationen i Europa försäm-

rats och att riksdagen tillkännagett för regeringen att staten borde ha större möjligheter att skydda totalförvarsintressen (bet. 2016/17:FöU5 punkt 8, rskr. 2016/17:175). Kommittén föreslog ett nytt statligt kontrollsystem där staten skulle ges möjlighet att granska och ytterst stoppa överlåtelser och upplåtelser av egendom om skyddet av väsentliga totalförvarsintressen så kräver. Kontrollsystemet föreslogs begränsat till vissa infrastrukturobjekt, vissa geografiska områden och skyddade anläggningar. Kommittén övervägde även alternativet en statlig förköpsrätt, men bedömde det föreslagna statliga kontrollsystemet som mindre ingripande för den enskild samt mindre betungande och kostsamt för staten.

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

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

Utredaren ska därför

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

## Begränsning av förköpsrätten

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

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

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

Samtliga förslag till förköpsrätt som lämnas ska utformas så att tidsförlusten och administrationen vid fastighetsöverlåtelse minimeras för samtliga inblandade parter för att inte mer än nödvändigt försena och fördyra överlåtelseprocessen. För att så långt möjligt helt undvika tidsförluster och onödig administration ska hänsyn tas till möjligheten att göra ett urval av vilka situationer som ska omfattas av förköpsrätten, exempelvis genom att områden i översiktsplanen anges där förköpslagen ska vara tillämplig.

Utredaren ska därför

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

## Överlåtelse av fast egendom ska kunna ske elektroniskt

### *Formkraven vid överlåtelse av fast egendom behöver moderniseras*

Köp av fast egendom regleras i jordabalken. Det krävs att vissa formkrav är uppfyllda för att köpet ska bli giltigt. En skriftlig köpehandling ska upprättas och den ska skrivas under av både säljare och köpare. Vidare ska handlingen innehålla en uppgift om köpeskillning och en förklaring från säljaren om att den aktuella egendomen överläts till köparen (4 kap. 1 § första stycket). Motsvarande gäller vid byte och gåva (4 kap. 28 och 29 §§). Att en skriftlig handling ska upprättas och att den ska skrivas under anses innebära att det inte är möjligt att använda elektroniska handlingar med elektroniska signaturer vid överlåtelse av fast egendom (se t.ex. Ds 2003:29, bilaga 2 s. 58).

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

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

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

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

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

Utredaren ska därför

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

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

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

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

Utredaren ska därför

- bedöma om kravet på bevitning av överlåtarens underskrift för beviljande av lagfart kan anses tillgodosett inom ramen för ett elektroniskt förfarande, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.  
Vad ska gälla för elektronisk ansökan i inskrivningsärenden?

Den som har köpt en fastighet måste ansöka om lagfart. En ansökan om lagfart hanteras som ett inskrivningsärende. I många inskrivningsärenden, bland annat vid lagfartsansökan, är det möjligt att göra ansökan elektroniskt (19 kap. 10 § jordabalken och 2 § inskrivningsförordningen [2000:309]). Det är dock inte möjligt i alla inskrivningsärenden och ansökan kan inte göras med stöd av ett elektroniskt original. När det införs möjlighet till digital signering vid fastighetsköp måste ansökan kunna göras med stöd av ett elektroniskt original. Elektronisk ansökan bör också vara möjligt i alla inskrivningsärenden.

Utredaren ska därför

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

## Konsekvensbeskrivningar

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

## Kontakter och redovisning av uppdraget

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

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

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

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

# Kommittédirektiv 2024:9

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

Beslut vid regeringssammanträdet den 18 januari 2024

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 2 juni 2022 kommittédirektiven En ny förköpslag (dir. 2022:48). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 7 december 2023. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 17 maj 2023 ändrades uppdraget och utredningstiden förlängdes till den 1 april 2024 (dir. 2023:67).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 juni 2024.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)



# 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 – myndighets-samverkan, 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 insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbstånd. 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.



# Statens offentliga utredningar 2024

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]

### 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 välbästand. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteaavdragsregler för företag. [37]

### Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

### 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]

### Klimat- och näringslivsdepartementet

- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
- En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

### 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]

### 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]

### **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]