

Yttrande över betänkandet om en ny förköpslag (Fi 2022:07) och Uppdrag till Lantmäteriet att möjliggöra fler elektroniska handlingar på fastighetsrättens område

Sammanfattning

- Lantmäteriet tillstyrker förslaget om digitala fastighetsköp, dock med vissa synpunkter.
- Lantmäteriet avstyrker i sin helhet förslaget i den del som avser statlig och kommunal förköpsrätt.
- Om nya förköpslagar trots det ska införas så anser Lantmäteriet att förslaget bör begränsas i väsentliga delar. Bland annat så bör överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen helt undantas och utgå ur förslaget. Därtill behöver ytterligare utredning genomföras för att säkerställa effektiva processer och informationsutbyte mellan myndigheter och andra berörda parter samt för att ta tillvara enskildas intressen.
- Om överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen trots allt ska tas med behövs en fördjupad utredning i flera delar. Utgångspunkten för en sådan vidare utredning bör i så fall lämpligen vara att förslaget endast omfattar överföring av äganderätten till fast egendom genom fastighetsreglering som sker med stöd av medgivande enligt 5 kap. 18 § första stycket 3 fastighetsbildningslagen och till en minsta areal.
- Förslaget kommer att fördröja och fördyra fastighetsbildnings- och inskrivningsärenden.
- Lantmäteriet bedömer att förslaget kommer att ha en större påverkan på enskilda än vad som framgår av betänkandet.
- Ökade kostnader och administrativa hinder kan ha en negativ inverkan på fastighetsmarknaden och samhällsbyggnadsprocessen. Ökad tidsåtgång i fastighetsbildningsärenden kan bland annat medföra att bostadsbyggande eller exploatering försenas. En längre och mer riskfylld process för att förvärva fastigheter kan innebära en minskad vilja att förvärva eller överlåta fastigheter.

Digitala fastighetsöverlåtelse

Inledande ställningstagande

Lantmäteriet välkomnar införandet av en möjlighet till digitala överlåtelse av fastighetsköp. Myndighetens uppfattning är att en sådan möjlighet är efterfrågad av såväl professionella som enskilda aktörer på den svenska fastighetsmarknaden.

Lantmäteriet har inga invändningar i sak mot förslaget, men önskar lämna synpunkter i vissa frågor. Dessa synpunkter redogörs för nedan.

Föreslagna ändringar i jordabalken (1.3 Fi 2022:07)

Enligt utredningens förslag om ändring av 4 kap. 1 § 1 st. jordabalken sluts avtal om köp av fast egendom genom upprättande av handling som "underskrives eller på annat sätt signeras". Lantmäteriet anser att denna formulering kan misstolkas på så sätt att även icke-elektroniska handlingar skulle kunna signeras på annat sätt. Myndigheten anser att formuleringen bör förtydligas för att visa att fysiska köpeavtal alltså ska undertecknas.

Gällande den föreslagna ändringen i 4 kap. 1 § 3 st. jordabalken så önskar Lantmäteriet ett förtydligande att stycket avser sådana handlingar som "på annat sätt signerats". Beroende på om första stycket i samma paragraf förtydligas så är det tänkbart att ett sådant förtydligande inte behövs. Beroende på vilka justeringar som görs så behöver även förslagen på ändringar i fastighetsbildningslagen ändras på motsvarande sätt.

I förslaget gällande 4 kap. 1 § 3 st. jordabalken så framgår att "utställande" ska verifieras. På andra ställen i existerande lagstiftning används dock termen "utställare", bland annat i 19 kap. 10 § jordabalken eller i 14 kap. 1 § brottbalken där "utställarangivelse" används. Även i Lantmäteriets rapport används termen "utställare" i förslagen på ändringar i fastighetsbildningslagen och i den föreslagna nya förordningen om elektroniska avtal enligt jordabalken och fastighetsbildningslagen (1.2 i Lantmäteriets rapport). Termen bör ändras till "utställare".

Behandling av personuppgifter (22 Fi 2022:07)

Att överlåtelsehandlingar kommer att hanteras i en e-tjänst innebär att fler personuppgifter kommer att behandlas jämfört med om handlingen ges in som en skriftlig originalhandling.

Utredningen har utrett frågan om hur förslaget om nya förköpslagar påverkar behandlingen av personuppgifter. En liknande analys verkar dock saknas när det gäller hur personuppgifter behandlas med anledning av digitala fastighetsöverlåtelse.

Ökat behov av samverkan mellan myndigheter (25.2.4 Fi 2022:07)

Lantmäteriet instämmer med utredningen vad gäller konsekvenser av förslaget, men vill särskilt peka på behovet av samarbete mellan Myndigheten för digital förvaltning, Riksarkivet och Lantmäteriet för att säkerställa att till exempel frågor som långtidsbevaring av handlingar kan hanteras på ett säkert sätt.

Kopia, original, kopia (12.1.8 Lantmäteriets rapport)

I avsnittet skrivs att "användarna bör kunna få en kopia". Termen "kopia" används löpande i Lantmäteriets rapport och betänkandet för att peka på handlingar som är kopior i original. Med hänsyn till att rapporten gör skillnad på "originalinnehåll" och "original" så misstänker Lantmäteriet att det som avses här i själva verket är ett "exemplar" av handlingen. Utredningen bör klargöra när det som avses är ett "original" en handling med "originalinnehåll" eller en "kopia". Termen "kopia" bör endast användas om det rör sig om en kopia av en originalhandling.

Statligt och kommunalt förköp

Inledande ställningstagande

Lantmäteriet bedömer att de frågeställningar som uppkommer med anledning av förslaget om statligt och kommunalt förköp är tillräckligt närliggande för att myndigheten i sitt remissvar ska kunna behandla de två lagförslagen som ett enda förslag om förköp. I de fall det finns anledning att särskilja de två förslagen så förtydligas om det är statligt eller kommunalt förköp som avses.

Både rikets säkerhet och motverkande av organiserad brottslighet är viktiga ansatser vilka Lantmäteriet står bakom. Myndigheten är dock av uppfattningen att nya förköpslagar av den sort som nu föreslås inte är ett lämpligt sätt att uppnå de målen. Förslaget kommer att få mycket stora konsekvenser på såväl den svenska fastighetsmarknaden som på Sveriges inskrivnings- och fastighetsbildningsverksamhet. Förslaget kommer träffa i princip alla fastighetsöverlåtelser som sker med resultatet att många överlåtelser som tidigare hanterats omedelbart nu kommer att ta upp till 25 dagar att hantera. För enskilda som önskar överlåta sina fastigheter inom familjen så kommer förslaget innebära ett betydande riskmoment då förslaget om statligt förköp kan innebära att de enskilda berövas en fastighet som skulle stannat inom familjen utan den ersättning som annars hade utgått vid expropriation. Exploatering och förrättningsärenden kommer att fördröjas. Antalet vilandeförklaringar av lagfartsansökningar kommer att öka.

Lantmäteriets uppfattning är att dessa konsekvenser inte står i proportion till de beteenden som förslaget är avsett att motverka. Myndighetens

uppfattning är att ett lämpligare sätt att motverka organiserad brottslighet eller att stärka rikets försvar är en utredning om utökade möjligheter till expropriation eller beslag. Även om expropriation kan upplevas som mer ingripande för den enskilde i det enskilda fallet så är det ett betydligt mindre ingripande förfarande när hänsyn tas till hur många personer som skulle beröras av förslagen om förköp. Alternativa utredningar för att åtgärda vissa av dessa frågeställningar på sätt som är mindre ingripande för fastighetsmarknaden pågår också, såsom ”Kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret” (Fö 2022:03).

När det gäller förköp av mark i samband med förrättningsärenden så anser Lantmäteriet inte att det kan genomföras inom ramen för den fastighetsbildningslag som vi har idag. Förslaget vållar så många tolkningsproblem att lantmäterimyndigheterna inte kommer att kunna tillämpa den lagstiftning som föreslås i förrättningar. Även om förslaget genomförs trots Lantmäteriets avrådan är myndighetens uppfattning därför att överenskommelser som uppkommer i samband med förrättning ska undantas från förslaget. Myndigheten förstår att ett sådant undantag skulle kunna öppna upp ett kryphål i lagstiftningen, men anser att de problem som uppkommer är så pass allvarliga att den typen av överenskommelser bör undantas.

Lantmäteriet redogör för specifika synpunkter nedan.

Fastighetsförvärv enligt 4 kap. jordabalken (11.2 Fi 2022:07)

Förslaget som utredningen lägger fram är mycket omfattande. Den omständigheten att även byten och gåvor ska omfattas av lagen vållar i Lantmäteriets mening svårigheter.

Utmärkande för gåvor är att en gävoavsikt finns. Den som överlåter en fastighet genom gåva har ett intresse av att just den tilltänkte gåvomottagaren faktiskt erhåller gåvan. I kapitel 19.3.1 konstateras att förköpet till stor del liknar ett frivilligt förvärv. Det är dock inte likgiltigt för gåvogivaren vem som faktiskt får ta del av gåvan. Förslaget innehåller inte någon annan möjlighet för gåvogivare att erhålla marknadsmässig ersättning från stat eller kommun när förköp sker annat än genom att väcka talan om jämkning. Det är svårt att inte uppfatta ett förköp av en gåva, eller av ett köp med inslag av gävoavsikt, som en form av expropriation.

När det gäller byten av fast egendom bedömer Lantmäteriet att ett förköp av en eller flera fastigheter kan medföra betydande tolkningssvårigheter av avtalet för de enskilda parterna, särskilt med hänsyn till att förslaget inte innehåller någon tydlig redogörelse för hur ersättning ska utgå i sådana fall.

Förköp av ideella fastighetsandelar möjliggör en form av förtäckt expropriation genom att en mindre fastighetsandel först förvärvas varpå en begäran om försäljning på offentlig auktion enligt samäganderättslagen sker.

Jordabalkens vanliga regler för köp gäller vid en sådan auktion och stat eller kommun kan därmed utnyttja rätten till förköp för att förvärva hela fastigheten. Det är vanligt att makar eller sambos ger en mindre andel av en fastighet till sin partner för att ge partner medbestämmande, exempelvis 1/100. Om staten bedömer att fastigheten är av värde för försvaret så kunde den enda hundradelen förvärfas genom förköp varefter staten äger fastigheten i samägande med den ursprungliga partnern. Offentlig auktion kan därefter påkallas enligt 6 § samäganderättslagen och hela fastigheten köpas eller förköpas av staten. Lantmäteriet bedömer att en sådan överlåtelse i praktiken skulle utgöra en expropriation då den ursprungliga överlåtaren inte haft för avsikt att överlåta majoriteten av fastigheten.

Fastighetsförvärv genom överföring av äganderätten enligt fastighetsbildningslagen (11.38 Fi 2022:07)

Lantmäteriet ser betydande svårigheter med ett faktiskt genomförande av förslaget i den del som avser överlåtelse genom överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen. Utredningen tycks inte ha uppfattat skillnaden mellan ett civilrättsligt avtal (till exempel ett köpeavtal) och den processhandling som en överenskommelse om fastighetsreglering är.¹ Vid en överlåtelse enligt jordabalkens regler så sker den civilrättsliga äganderättsövergången som huvudregel när överlåtelsehandlingen är undertecknad av båda parter. Vid en överenskommelse om fastighetsreglering sker ingen äganderättsövergång förrän lantmäterimyndigheten har fattat beslut och sedan fört in uppgifterna i fastighetsregistret.² Detta leder till betydande problem i praktiken även om alternativet till förköp efter införande i fastighetsregistret är en än mindre lämplig reglering. Eftersom ingångsvärdena är fel i utredningen saknas många viktiga frågeställningar. Lantmäteriet menar att om förslaget ens i någon form ska inbegripa överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen behöver detta utredas vidare.

Författningsförslagets ordalydelse omfattar all överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen. Någon avgränsning eller inskränkning till endast vissa fastighetsbildningsåtgärder, eller sådana åtgärder som sker frivilligt finns inte. Det innebär att förslaget inte går att tolka på annat sätt än att:

- Alla fastighetsregleringar som avses i 5 kap. 1 § 1-3 och 5 punkten FBL ingår, där de ingående fastigheterna har olika ägare eller samma ägare, men med olika andelar i de berörda fastigheterna. Det vill säga både frivilliga och tvångsvisa marköverföringar mellan fastigheter och/eller samfälligheter, överföringar av andelar i samfälligheter samt bildande av samfälligheter. Vid fastighetsregleringar som innebär utbyte av mark mot mark (ej att förväxla med byte enligt jordabalken) är Lantmäteriets bedömning att många parter inte hade velat ingå denna överenskommelse om det slutar med att de står utan mark i slutändan när stat eller kommun

¹ Se bland annat prop. 1967:167 s 98, NJA 2001 s 456 och NJA 2014 s 545.

² Se 1 kap. 2 § 2 st. fastighetsbildningslagen.

utövar förköpsrätt på endast det ena markområdet. Det torde vara ett betydande ingrepp mot enskilda från samhällets sida och bör då lämpligare tillgodoses genom expropriation.

- I princip alla klyvningar ingår. I betänkandet hanteras inte frågan kring huruvida en klyvning per se är att se som en överföring av äganderätten eller inte eftersom nya ägarförhållanden och nya fastigheter uppstår vid en klyvningsåtgärd. Man kan därtill fråga sig om objektet för förköpet är det område som den som ansökt om klyvning har pekat ut som det som denne vill ha, eller är det alla markområden som berörs av klyvningen? Det är vidare i det närmaste omöjligt att klyva en fastighet utan att det med säkerhet kan anses uppstå överföring av äganderätten till fast egendom, bland annat på grund av bestämmelserna i 3 kap. fastighetsbildningslagen och reglerna om tilldelning i 11 kap. 4 § fastighetsbildningslagen. Slutligen kan lantmäterimyndigheten ibland ta officialinitiativ till en klyvning enligt 11 kap. 1 § 4 st. fastighetsbildningslagen. Det måste enligt Lantmäteriets mening vara djupt olämpligt att även dessa kan bli föremål för förköp.
- Alla avstyckningar enligt 10 kap. 8 § fastighetsbildningslagen ingår. Det vill säga avstyckningar där styckningsdelarna har olika ägare och en överenskommelse används för att t.ex. hantera andelar i samfälligheter eller komplettera överlåtelsehandlingens uppgifter om ägovidd.³ Detta innebär att en överlåtelse enligt jordabalken kan behöva anmälas två gånger, dels grundhandlingen dels kompletteringen som görs inom ramen för förrättningen. Detta berörs inte i betänkandet.
- Alla sammanläggningar enligt 12 kap. 2 § 2 st. fastighetsbildningslagen ingår. Det vill säga avtal om att sammanlägga fastigheter som tillhör makar var för sig eller tillhör makarna tillsammans men med olika andelar. Notera att det inte spelar någon roll vilka andelar makarna kommer överens om i den sammanlagda fastigheten. Makarna kommer att vara ägare till annan (ytterligare) fast egendom än innan och en överföring av äganderätten sker alltså. Eftersom överlåtelsen sker inom familjen kan upplevelsen av expropriation uppfattas som starkare än vid jordabalksöverlåtelser till en utomstående part. I sådana fall bör lämpligen också den lagstiftningen användas för det allmännas markförvärv i stället för att ingå i detta förslag.
- Alla fastighetsbestämningar som sker med stöd av överenskommelse enligt 14 kap. 5 § fastighetsbildningslagen ingår. Detta sker i de fall de berörda fastigheterna har olika ägare (vilket är det vanligast förekommande) eller samma ägare men med olika andelar i de berörda fastigheterna. En sådan överenskommelse används för att avvika från gränsens ”rätta” sträckning och innebär alltså en överföring av äganderätten till fast egendom. Dessa små och bagatellartade ärendena ska enligt förslaget också anmälas för prövning av förköp. Olämpligheten i detta torde vara uppenbar.
- Alla fördelningar av servitutsrättigheter kan komma att omfattas av förslaget. Byggnader och anläggningar som tryggats med servitut är att

³ Se prop. 1969:128, del B s. 674f.

betrakta som fastighetstillbehör och därmed en del av den fasta egendomen. Vid fördelning av en servitutsförmån från en fastighet till en annan i samband med annan åtgärd sker en äganderättsövergång såvida fastigheterna inte har samma ägare. Det är inte alltid klarlagt hur servitutet bör hanteras redan i samband med ansökan (och därmed anmälan) och ett dubbelt prövningsbehov kan uppstå. Det är oklart vad den föreslagna lagstiftningen får för konsekvenser.

Den breda omfattningen av förköpsrätten verkar vara oavsiktlig. I betänkandet står bland annat att det ”inte finns behov av att alla fastighetsbildningsåtgärder ska omfattas av förköpsrätt”⁴. Det framgår även att initiativet ska vara frivilligt, dvs. inte när en part ansöker om tvångsvisa åtgärder, när lantmäterimyndigheten tar officialinitiativ eller när kommun eller annan myndighet har initiativrätt. Någon sådan avgränsning går dock inte att utläsa ur författningsförslaget.

Av betänkandet framgår även att det inte är lämpligt att begränsa vilka förvärv som ska omfattas eftersom det kan missbrukas och det är fråga om ett angeläget allmänt intresse. Detta leder till att även marginella fastighetsregleringar på några kvadratmeter alltid ska anmälas, marginella justeringar av fastighetsgränser och överföring av servitutsrättigheter. Dessa är vanligt förekommande i förrättningar av olika slag och behov eller önskemål uppkommer inte sällan under en pågående förrättning långt efter att ansökan har lämnats in. I alla de fallen ska anmälan göras till beslutsmyndigheten under en pågående förrättning. Detta leder till att förrättningen behöver pausas eller vilandeförklaras vilket i sin tur leder till längre handläggningstider och ökade förrättningskostnader. Förslaget fördröjer bland annat exploateringar som ofta genomförs genom berörda fastighetsbildningsåtgärder och kommer att fördröja bostadsbyggande, utbyggnad av infrastruktur och öka transaktionskostnaderna vid marköverlåtelser.

Att även tvångsåtgärder omfattas innebär att även en part som ansöker om fastighetsreglering utan stöd i en överenskommelse inom en månad från ansökan ska anmäla det. I det fallet är det tveksamt om det går att tala om att ett förvärv har skett, med hänsyn till att ett sådant ”förvärv” inte innehåller någon form av frivillighet från den avstående fastighetens sida. Det är inte heller säkert att ett sådant ”förvärv” faktiskt går att genomföra och det är inte heller säkert att någon juridisk äganderättsövergång kommer att ske förrän ett förrättningsbeslut är infört i fastighetsregistret. Vad den juridiska innebörden av detta är och hur det rent praktiskt ska hanteras går inte att utläsa ur förslaget. Om förslaget ska genomföras så bör i vart fall tvångsvisa, men även små fastighetsregleringar, uttryckligen undantas.

I betänkandet berörs till viss del problemet att staten eller kommunen måste ha en lämplig mottagande fastighet vid fastighetsreglering vilket man kan anta inte alltid finns. I samband med att beslut om förköp fattas så stöts dock den mottagande parten ut ur förrättningen. Kan inte fastighetsregleringen

⁴ SOU 2024:38, s. 212.

genomförs med anledning av att lämplighetsvillkoren i 3 kapitlet fastighetsbildningslagen inte kan uppfyllas så ställs förrättningen in. Frågan om hur processen borde se ut i de fall när de ursprungliga parterna vill försöka genomföra den ursprungliga åtgärden efter ett misslyckat förköp har inte behandlats av utredningen. Såsom lagförslaget är utformat så tycks de ursprungliga parterna i sådana fall vara tvungna att ansöka om samma åtgärd på nytt, sannolikt till en betydande kostnad.

När ska en anmälan göras – innan eller efter överlåtelsen? (17.4.1 Fi 2022:07)

Lantmäteriet konstaterar att det kan vara svårt att tillämpa de regler som föreslagits om anmälningstidpunkt när det gäller överenskommelser i samband med förrättningsärenden. Utredningens resonemang om att anmälningstidpunkten tidsmässigt infaller efter att parterna har kommit överens men innan lantmäterimyndigheten fattat beslut utgår ifrån den felaktiga premissen att en sådan överenskommelse alltid träffas i samband med eller innan ansökan om förrättning. Utredningen utgår även ifrån att det alltid upprättas en överenskommelse om åtgärden fastighetsreglering, vilket inte stämmer, och att denna inte heller ändras eller kompletteras under förrättningens gång. Det är vanligt förekommande att överenskommelser både ändras och upprättas under pågående förrättning vilket inte alls behandlas i betänkandet. Det gör att den föreslagna lagstiftningen kan bli omöjlig, eller i bästa fall mycket svår, att tillämpa. Vidare är det också vanligt med flerpartsärenden vilket kan innebära ett mycket stort antal överenskommelser om fastighetsreglering mellan ett flertal fastigheter i samma fastighetsbildningsärende.

Skrivningarna i betänkandet tyder på att förslaget inte är avsett att omfatta tvångsåtgärder, men dessa tycks trots allt omfattas. När det gäller dessa passar det bättre att anmälan sker i samband med ansökan även om det inte finns något objekt att förköpa innan lantmäterimyndighetens prövning. Även i de fallen uppstår dock problem med hanteringen av ändrade eller kompletterande yrkanden under förrättningens gång som då varefter de inkommer behöver anmälas på nytt. Frågan om när lantmäterimyndigheten bör genomföra sin lämplighetsprövning i förhållande till anmälan om förköp har inte behandlats.

Utredningen har inte heller besvarat frågan om hur lantmäterimyndigheten ska hantera förköpsfrågor i en förrättningsprocess när anmälan inte har skett på ett korrekt sätt. Utredningen ger inget svar på frågan om det ligger inom lantmäterimyndighetens uppdrag att utreda om en sådan anmälan skett. Andra frågor som lämnats obesvarade är om lantmäterimyndigheten kan förelägga parterna att inkomma med utredning som visar att anmälan har skett, om förrättningen ska vilandeförklaras ifall nödvändig utredning inte getts in samt när och om lantmäterimyndigheten har möjlighet att ställa in förrättningen ifall nödvändig utredning inte ges in.

Ärenden rörande kommunal förköpsrätt kommer i många fall behöva lämnas över från kommunala lantmäterimyndigheter till statliga

Lantmäteriet för handläggning så snart ett beslut om kommunal förköpsrätt har fattats och vunnit laga kraft, se 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen. Denna problematik har inte behandlats av utredningen.

Utredningen tar inte tar någon hänsyn till att den omständigheten att en ansökan, överenskommelse eller ett yrkande sker inte nödvändigtvis innebär att dessa kan genomföras. Förtydliganden behövs kring om och när anmälningsplikten inträder i förhållande till åtgärder som inte kan eller bör genomföras.

Inom vilken tidsfrist ska en anmälan ska göras? (17.4.2 Fi 2022:07)

Vid överlåtelser genom fastighetsbildning ska anmälan göras i det skede i myndighetens handläggning som är mest ändamålsenligt vilket bedöms vara i samband med ansökan. Det är dock mycket vanligt att yrkanden ändras eller att överenskommelser träffas under pågående förrättning. Avsaknaden av ett resonemang kring dylika situationer kan göra förslaget svårt att tillämpa.

Fullbordandet av ett förköp (19.2.1 Fi 2022:07)

Lantmäteriet instämmer med utredningens bedömning att det är viktigt att veta när ett förköp ska anses fullbordat samt vilken överlåtelsepunkt som ska gälla. Enligt förslaget så ska dock tidpunkten för överlåtelsen ha skett vid tidpunkten för den ursprungliga överlåtelsen. Detta vållar problem när det gäller överenskommelser i samband med förrättningar, vilka inte utgör överlåtelser i någon egentlig mening. Problematiken utvecklas nedan.

Följden av ett fullbordat förköp (19.2.2 Fi 2022:07)

En överenskommelse i en förrättning innebär att parterna villkorar, underförstått eller uttryckligt, sina medgivanden av att även motparten lämnar ett visst medgivande, jfr ordalydelsen i till exempel 5 kap. 18 § fastighetsbildningslagen. Ett medgivande är i sin tur en förklaring som är riktad *till lantmäterimyndigheten* om att sakägaren godtar att myndigheten avviker från att pröva en fråga enligt fastighetsbildningslagen. I stället läggs medgivandet till grund för beslut. Det är inte fråga om ett medgivande till den andra parten. Medgivandet är ett led i en officiell förrättning och kan närmast jämföras med en rättegångshandling⁵. Medgivandet är således *inte* någon överlåtelse. Överlåtelsen sker i stället genom fastighetsbildningen, som är fullbordad först när fastighetsbildningsbeslutet har fått laga kraft och registrerats i fastighetsregistret, 1 kap. 2 § fastighetsbildningslagen.

Om egendomen anses ha övergått från överlåtaren till staten/kommunen vid tidpunkten för den ursprungliga överlåtelsen innebär det att äganderätten till den egendom som staten/kommunen förköper övergår först när fastighetsbildningen är fullbordad, vilket potentiellt skulle innebära att området överförs till en felaktig fastighet vars ägare inte längre är del i

⁵ Prop. 1967:167 s. 98, NJA 2001 s. 456 och NJA 2014 s. 545

processen eftersom förslaget också innebär att staten/kommunen ersätter dennes plats som part i ärendet. Det skulle innebära att ett visst område av en viss fastighet har en annan ägare än resten av fastigheten, vilket inte är förenligt med den svenska fastighetsrätten. Om egendomen i stället anses ha övergått från överlåtaren till staten/kommunen vid tidpunkten för den ursprungliga överlåtelsen och överlåtelsen anses vara överenskommelsen innebär det att äganderätten till den egendom som staten/kommunen förköper övergår redan innan fastighetsbildningsbeslut och införande i fastighetsregistret. Detta skulle innebära att överenskommelsen i någon mening konverteras till en civilrättslig överlåtelse. Detta torde vålla stora civilrättsliga svårigheter eftersom de ursprungliga parterna aldrig avsett att ingå något avtal. Vidare kan det leda till att förrättningen måste ställas in för att undvika situationen med fastigheter som har olika ägarförhållanden enligt ovan.

Förslaget är i sin nuvarande utformning inte tillämpligt eftersom det uppstår oklarhet kring när äganderättsövergången sker. En sådan ordning kan inte åstadkommas med mindre än att författningsförslagen omformuleras. Lantmäteriet ser dock betydande problem även med en sådan ändring.

Det är en avsevärd skillnad mellan att ersätta någon som part i ett köpeavtal och att byta ut en fastighet till en annan i en överenskommelse om fastighetsreglering. I fastighetsbildningsärenden påverkas allt från sakägarkretsar till de moment som behöver prövas i förrättningsprocessen om en fastighet byts ut till en annan. Även ytterligare yrkanden kan inkomma till följd av att den mottagande fastigheten byts ut i förrättningen. Det får processrättsliga konsekvenser och kan få följdverkningar på bland annat samfälligheter, gemensamhetsanläggningar och olika rättighetshavare.

Lantmäteriet har svårt att överblicka vilka konsekvenser förslaget skulle innebära i en klyvning, fastighetsbestämning eller sammanläggning av makars fastigheter.

Tidpunkten för egendomens övergång (19.2.3 Fi 2022:07)

Till skillnad för vad som gäller vid köp, byte eller gåva så är inte en överenskommelse om fastighetsreglering något avtal. Detta vållar svårigheter när det gäller tidpunkten för egendomens övergång. Den faktiska tidpunkten för egendomens övergång sker inte i något fastighetsbildningssammanhang förrän långt efter att överenskommelsen undertecknats utan när beslutet fått laga kraft och införts i fastighetsregistret. Detta leder till tillämpningssvårigheter i fastighetsbildningssammanhang och potentiellt till osäkerhet om det faktiska fastighetsägandet.

Överlåtarens möjlighet till att få ersättning (19.3.1 Fi 2022:07)

Lantmäteriet instämmer inte med utredningens uppfattning om att ingen särskild ersättning behöver utgå i samband med ett förköp. Utredningen utgår ifrån att överlåtelser av fast egendom i regel sker till en köpeskillning

som motsvarar marknadsvärdet på fastigheten. Det finns dock många konkreta fall där fastigheter kan överlåtas till ett värde som understiger marknadsvärdet. Detta behöver inte handla om skenöverlåtelser. I regel rör det sig om överlåtelser som sker mellan släktingar eller personer som lever i samboförhållanden, där det kan finnas en vilja att överlåta fastigheter för ett mindre belopp än det faktiska marknadsvärdet. Det är givetvis också vanligt att fastigheter överlåts som gåvor. Även om förslaget innehåller en möjlighet att ansöka om jämkning i 18 § så innebär det en betydande börda för enskilda att väcka talan vid domstol inom en månad för att tillgodose sin rätt. Det borde därför i lagtexten finnas ett krav om att marknadsmässig ersättning ska utgå.

Lantmäteriet ifrågasätter inte att många överlåtare är helt nöjda med att få samma köpeskilling som överenskommits i ett köpeavtal eller en överenskommelse om fastighetsreglering, oavsett om ersättningen betalas av stat, kommun eller ursprunglig överlåtare. Detsamma kan dock knappast gälla när det finns en viss eller fullständig gåvoavsikt till överlåtelser. För ett äldre par så är det inte likvärdigt om en fastighet som överlåts till ett barn barn för 80 procent av marknadsvärdet överlåts till barnbarnet eller till staten. I en sådan situation är det svårt att se att förslagens utformning inte skulle innebära ett större ingripande än ren expropriation även om jämkning skulle ske till det fulla marknadsvärdet.

Även när det inte finns en uttrycklig gåvoavsikt så kan det vara fallet att ett visst köpeavtal eller överenskommelse om fastighetsreglering inte utvisar ett korrekt marknadsvärde. Särskilt i samband med en fastighetsreglering kan den ersättning som överenskommits vara en del av ett komplicerat förhandlingsläge som berör flera olika parter som inte omedelbart syns i det enskilda avtalet. Det kan också vara så att överlåtelserna är en del av en bredare överlåtelse involverande flera olika fastigheter, en del av en bredare exploatering eller en del av ett samhällbyggnadsprojekt.

Även om byten av fastigheter enligt jordabalkens regler är relativt ovanliga så är de desto vanligare i fastighetsbildningsärenden, där det är mycket vanligt att två markägare kommer överens om att avtråda mark till varandra. I de fallen kan värdet av fastighetsregleringarna för de berörda parterna ha en väsentlig inverkan på en prisbedömning, om en sådan görs. För prövningen enligt fastighetsbildningslagen kan dessutom ett förköp av ett av flera markområden leda till att båtnad inte längre uppstår för hela regleringsföretaget vilket i sin tur leder till att förrättningen måste ställas in. För att en fastighetsreglering ska få genomföras utan överenskommelse (vilket ett förköp måste tolkas som eftersom mottagande fastighet byts ut) ska fördelarna av regleringen överväga de kostnader och olägenheter som regleringen medför, se 5 kap. 4 § och 5 kap. 18 § 1 st. 1 p. i fastighetsbildningslagen. Själva värdet av marköverföringen påverkas i sin tur av vilken fastighet som är den mottagande fastigheten, jmf. 5 kap. 10a § 1 st. fastighetsbildningslagen.

Det bör också påpekas att även om förslaget begränsas till att avse fastighetsregleringar grundat på överenskommelse, dvs. medgivande om

avsteg från fastighetskyddet i 5 kap. 8 § fastighetsbildningslagen och enligt 5 kap. 18 § 1 st. 3 p. fastighetsbildningslagen kommer det att innebära vissa svårigheter. Fastighetskyddet innebär att en fastighet rent fysiskt inte får bli mindre lämpad för sitt ändamål till följd av fastighetsregleringen och att mark från en fastighet till en annan fastighet inte föras över i större mån än vad som är möjligt tvångsvis. Avsteg från fastighetskyddet framgår typiskt sett inte av överenskommelserna. När en överenskommelse träffas redogör parterna ofta för vilka marköverföringar och servitutsåtgärder med mera som de vill genomföra för att därefter enkelt konstatera att en viss summa ska betalas – utan att specificera hur ersättningen beräknats eller vilken del av ersättningen som avser vilken fastighetsbildningsåtgärd. En sådan överenskommelse är trots bristen på precisering giltig och kan läggas till grund för lantmäterimyndighetens beslut. Vidare innebär ett byte av mottagande fastighet att en överenskommelse sannolikt inte längre kan anses föreligga enligt 5 kap. 18 § och då behöver prövningen av fastighetskyddet genomföras och många förköp kan till följd därav inte genomföras utan ytterligare överenskommelser.

Jämkning av avtalsvillkor (19.4 Fi 2022:07)

Avtalsvillkor ska enligt de båda lagförslagen få jämkas om det är skäligt med hänsyn till åtagandets art. Av författningskommentaren till lagrummen framgår att utredningen avser köp av del av fastigheten. Vid ett köp av del av fastighet så sker överlåtelsen fortfarande genom köp, inte genom fastighetsbildning, även om genomförandet är beroende av fastighetsbildning. Sådana köp faller under förslagets 2 § 1 st. och kan hanteras i vanlig ordning, på samma sätt som alla andra köp och kräver således ingen särreglering. Vid överföring av äganderätten som sker genom fastighetsbildning (jfr förslagets 2 § 2 st. 2 p.) finns det per definition inget köp eller någon annan överlåtelsehandling. Om det funnits något köp eller annan överlåtelsehandling så sker överlåtelsen inte genom fastighetsbildning.

Den jämkning som paragrafen reglerar justering av avtalsinnehåll när en bit mark ska övergå till en annan *ägare*. Problemet är att en överenskommelse om fastighetsreglering i aktuella fall tar sikte på att en bit mark ska övergå till en annan *fastighet*. Det är oklart om en sådan jämkning av överenskommelsen kan avse överföring till en annan mottagande fastighet. Det är i så fall oklart om det rör sig om en jämkning av överenskommelsen och inte en helt ny överenskommelse. Värt att påtala är att 4 kap. 40 § fastighetsbildningslagen förhindrar en ny ägare att rubba vad den förre ägaren har medgivit eller godkänt. Förslaget ger inget svar om hur en jämkning ska göras när det inte finns någon köpehandling utan enbart ömsesidiga medgivanden och godkännanden till lantmäterimyndigheten.

En ursprunglig förvärvare får inte heller påkalla jämkning av villkoren. Om mark ska bytas mot mark och staten/kommunen beslutar om förköp på endast en del torde detta vara mycket oskäligt om denne inte får påkalla jämkning. Fastigheten avstår mark och tvingas fortsätta att avstå mark

(eftersom medgivanden inte får tas tillbaka om inte parterna är överens om det) men denne inte får någon mark tillbaka, möjligen dock ersättning (se nedan). Om det i ett sådant läge saknas möjlighet att väcka talan för den ursprungliga förvärvaren om att jämka villkoren och denne inte heller kan återta de medgivanden som redan givits så kan det framstå som mycket ingripande för den enskilde.

Värdering vid jämkning och undantagande av lös egendom i samband med fastighetsreglering (19.6)

Även om det finns en överenskommelse om till exempel klyvning eller fastighetsreglering så behöver denna inte omfatta ersättningsfrågan. Det är inte heller ovanligt att ersättningsfrågan utelämnas helt eller att parterna skriver att ersättningen ska bestämmas av lantmäterimyndigheten (effekten är densamma, det finns alltså inget medgivande om att göra *avsteg* från ersättningsbestämmelserna, jfr. ordalydelsen i 5 kap. 18 § första stycket fastighetsbildningslagen).

Ersättningen är vidare beroende av vilken fastighet som mottar marken, se vinstfördelningsfallen i 5 kap. 10 § tredje stycket fastighetsbildningslagen. Det innebär att värderingen och därmed ersättningen kan bli högre eller lägre än den ursprungliga om marken överförs till en annan fastighet. Om det finns en överenskommelse avseende ersättningen är det sannolikt så att parterna tagit hänsyn till detta när de kom överens. Om ersättning ska kunna dömas ut till följd av en jämkning kommer det alltså att kräva en hel del utredningsåtgärder och värdering.

Frågor om värdering, ersättningar och ansvar för förrättningskostnader är inte tillräckligt utrett för att ligga till grund för lagstiftning.

Mål i allmän domstol med anknytning till förköpsbeslut (19.8)

Lantmäteriets uppfattning är att betänkandet är oklart gällande vilken domstol som ska hantera frågor om förköp som uppkommer i samband med överenskommelser om fastighetsbildning. Utredningens ställningstagande om att allmänna domstolar i regel ska behandla tvister om ägande är i sig rimligt. Mål i frågor rörande fastighetsbildning prövas av mark- och miljödomstolar. Lantmäteriet är av åsikten att det är oklart ifall frågor om till exempel jämkning av avtalsvillkor som uppkommer i samband med en fastighetsbildningsförrättning ska hanteras av allmän domstol eller av mark- och miljödomstol.

Förslagets konsekvenser på fastighetsmarknaden (25.3.2 och 25.4.2)

Som utredningen framför så var den gamla lagen om kommunalt förköp ett störande moment på den svenska fastighetsmarknaden, trots att den lagen var betydligt mindre omfattande än de nu föreslagna lagarna. Lantmäteriet,

som arbetar aktivt med att förenkla samhällsbyggnadsprocessen, bedömer att de nya förköpslagarna kommer att innebära en betydligt mer omfattande störning på fastighetsmarknaden och samhällsbyggnadsprocessen. Lantmäteriet bedömer att ytterligare utredning behövs för att säkerställa effektiva processer och informationsutbyte mellan myndigheter innan en förköpslag införs.

Lantmäteriet instämmer inte med utredningens bedömning att den initiala prövningen kommer att vara klar redan vid tillträde när det gäller ”i princip alla överlåtelser”. Många fastigheter överlåts utan att några villkor om köpebrev eller andra villkor ställs upp (både när det gäller gåvor och byten, men även när det gäller många köp). Sådana överlåtelser sker idag omedelbart. Även om de flesta kommuner och länsstyrelser skulle handlägga dessa ärenden mycket skyndsamt så kommer förslaget i vart fall att påverka benefika fång och överlåtelser som sker utan några villkor negativt.

Lantmäteriet delar inte heller utredningens uppfattning att ett allmänt och förutsägbart tillståndsförfarande kommer att hindra denna störning i tillräckligt stor omfattning. Därtill är det tveksamt om det förslag som presenterats verkligen är just förutsägbart. Även om de oklarheter som Lantmäteriet uppmärksammat så kommer det att röra sig om ett mycket stort antal fastigheter där tillståndsprocessen hanteras av ett mycket stort antal kommuner och länsstyrelser. Det går inte att utesluta att regelverket kommer att tillämpas på olika sätt av olika myndigheter. Om exempelvis Länsstyrelsen i Västra Götalands län mycket ofta tillämpar reglerna om statligt förköp medan Länsstyrelsen i Norrbottens län mycket sällan tillämpar samma regler så kan det inte uteslutas att fastighetspriserna i Västra civilområdet påverkas i förhållande till fastighetspriserna i Norra civilområdet.

Förslagets ekonomiska konsekvenser för Lantmäteriet och andra aktörer (25.3.6 och 25.4.5)

Lantmäteriet är av uppfattningen att kostnaden för förslaget kommer att bli större för myndigheten och för enskilda än vad utredningen uppskattat.

När en fastighet överlåts utgår en stämpelskatt på det högsta värdet av köpeskillingen och taxeringsvärdet. Denna skatt är 1,5 procent för privatpersoner och 4,25 procent för företag. Lantmäteriet är beskattningsmyndighet för stämpelskatt vid fastighetsöverlåtelse och inteckning. Stämpelskatt från fastighetsförsäljningar och fastighetsinteckning uppgår till mycket stora belopp varje år. Alla förslag som påverkar fastighetsmarknaden riskerar därför att minska de skatteintäkter som Lantmäteriet drar in till statskassan.

Utredningen har förutsatt att en anmälan i de allra flesta fall kommer att göras tidigt i ett överlåtelseförfarande och därför endast i undantagsfall kommer att leda till vilandeförklaring av lagfartsansökan hos Lantmäteriet.

Myndighetens uppfattning är dock att det är mycket vanligt att speciellt privatpersoner inte har kunskap om alla tillämpliga föreskrifter. I vart fall under en inledande period så kommer antalet vilandeförklaringar sannolikt att öka i betydande omfattning. Även om avgiften för en vilandeförklarad ansökan är en relativt liten kostnad så innebär den kostnaden i praktiken att den sammanlagda avgiften fördubblas. Vidare kan informationsinsatser krävas för att upplysa enskilda om vilka regler som gäller, vilket också kan innebära en kostnad.

I många fall sker fastighetsöverlåtelse omedelbart utan att något köpebrev upprättas. Detta är givetvis fallet när det gäller de flesta gåvor och byten, men även när det gäller många fastighetsköp så sker överlåtelse mellan parterna direkt, utan villkor om att köpebrev ska upprättas. I de fallen så kommer en förköpsprocess fördröja överlåtelsen från att ha varit omedelbar till att i stället ta i vart fall upp till 25 dagar. Förslaget innebär alltså att möjligheten att genomföra omedelbara fastighetsöverlåtelse utesluts. Detta torde mycket väl kunna orsaka kostnader för enskilda.

Alla fastighetsöverlåtelse omfattas av förslaget. Som Lantmäteriet förklarar ovan så kan detta innebära en betydande ökning i antalet vilandeförklarade lagfartsärenden. Eftersom vilandeförklaring är förenat med en avgift så är det ofta ett impopulärt beslut för enskilda. En betydande ökning av antalet vilandeförklaringar kan antas leda till att antalet ärenden som överklagas från inskrivningsverksamheten ökas. Vilandebeslut får överklagas oberoende från avgiftsbeslutet till allmän domstol och ett enskilt beslut om vilandeförklaring kan därmed medföra ett överklagande av både vilandebeslutet och ett överklagande av avgiftsbeslutet. Detta kommer att medföra vissa ökade kostnader för landets domstolar och för Skatteverket. Även Lantmäteriets kostnader kommer att öka som en följd av ytterligare överklaganden då myndigheten är skyldig att inkomma med yttranden och i övrigt svara på överinstansernas frågor i dessa ärenden. Sådana ärenden är kostsamma för Lantmäteriet då de oftast kräver rättsliga överväganden och bemötande av klagandenas argumentation vilket är betydligt mer tidskrävande än ett vanligt lagfartsärende.

Lantmäteriet arbetar löpande med att så många beslut som möjligt ska kunna meddelas automatiskt i inskrivningsärenden. Om myndigheten behöver kontrollera ifall förköp finns gällande samtliga överlåtelse som sker så kommer det att kraftigt försvåra eller omöjliggöra ett sådant arbete.

Vad gäller förrättningsverksamheten i Sverige så kommer den att såväl fördyras som fördröjas vare sig förköpsrätten nyttjas eller inte. Det finns goda skäl att anta att ökad kontroll i förrättningar, nödvändig myndighetssamverkan, ökade kontakter med sakägarna och vilandeförklaringar av pågående förrättningar kommer att leda till högre förrättningskostnader. Även om handläggningstiden endast skulle öka med 1 till 2 timmar per förrättning innebär detta ökade förrättningskostnader på 1500 till 3800 kronor för enskilda vilket uppskattningsvis blir mellan 10 och

2024-10-16

LM2024/037401-0002

20 miljoner kronor per år totalt.⁶ Eftersom förköpsrätten enligt betänkandet sannolikt kommer att utnyttjas i relativt få ärenden är det de enskilda fastighetsägarna som bär konsekvenserna av lagförslaget med fördröjda förrättningar och högre förrättningskostnader som resultat. När inget förköp äger rum kommer fastighetsägare inte heller kunna kräva ersättning för fördyringen som processen sannolikt kommer att innebära. Detta torde, förutom konsekvenserna för de enskilda, medföra ett ökat antal överklaganden av förrättningskostnader.

Beslutande

Lantmäteriets beslut i detta ärende har fattats av Susanne Ås Sivborg. I den slutliga handläggningen har också ställföreträdande generaldirektören Anders Lundquist, verksamhetsområdeschefen (Fastighetsinskrivning) Thomas Öberg, verksamhetsområdeschefen (Fastighetsbildning) Arwid Dahlberg, verksamhetsområdeschefen (Geodata) Marika Ström, informationsutvecklaren Pia Ulin, verksamhetsutvecklaren Magdalena Andersson, verksamhetsutvecklaren David Boman, juristen Sara Veidemann, lantmätaren Thomas Holm, juristen Sofie Karlsson, juristen Ulrika Nilsson samt juristen Daniel Malm (föredragande) medverkat. Information har inhämtats från verksamhetsområdesjuristen David Fridh och lantmätaren Johan Modig.

För Lantmäteriet



Susanne Ås Sivborg

⁶ Uppskattningen är baserad på 1-2 timmar extra på hälften av ärendena på taxan 1700 kronor per timme.