



Kommittédirektiv

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 rädde 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 hänsyn 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 byggföretagen ofta både tar initiativ till detaljplaneläggningen, 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 plandatabas 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 expeditionsavgift 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 förslagets 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 fastighetsöverlåtelse – men också de som har verksamhet med anknytning till fastighetsöverlåtelse, 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, Forsvarsmakten, 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)