



Datum
2023-12-01
Vår referens
David Bernstrup
Enhetschef
david.bernstrup@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Justitiedepartementet - Vem äger fastigheten (SOU 2023:55) STK-2023-1425

TN-2023-2450

Sammanfattning

Tekniska nämnden har av justitiedepartementet genom remiss fått möjlighet att lämna synpunkter över förslaget om återinförande av en hyresförvärvslag (SOU 2023:55, *Vem äger fastigheten*) och andra därmed sammanhängande lagrum i syfte att förstärka kontroller vid fastighetsförvärv. Förslaget med att återinföra hyresförvärvslagen har till syfte att stärka bostadshyresgäster skydd för oseriösa överlåtelser av hyresfastigheter och hindra att den svenska fastighetsmark-naden utnyttjas för brottslighet.

Lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastigheter m. m. upphävdes 2010 då lagstiftningen bland annat ansågs vara svårtillämpad och ineffektiv. Ambitionen med aktuellt förslag är att dels modernisera språket, dels att anpassa lagrummens tillämplighet till nuvarande förhållanden.

Problemet med oseriösa aktörer som tar över hyresfastigheter, startar bostadsrättsföreningar som utnyttjas för att göra snabba, spekulativa vinster eller tvätta pengar är väl känt i Malmö. De här händelserna får djupa konsekvenser för boende, för grannar och för kommunen, under lång tid, med vanskötta fastigheter och otrygga områden. Det finns en nära koppling till annan slags kriminalitet. Oseriösa fastighetsägare kan snabbt sänka attraktiviteten för ett bostadsområde och medför att ett utsatt bostadsområde fortsätter att vara utsatta.

Tekniska nämnden understryker i sitt yttrande att lagstiftarens intentioner med att skapa ett skydd för hyresgäster mot oseriösa fastighetsägare är goda, men möjligheterna att göra det genom den nya hyresförvärvslagen nog är begränsade. Lagen kan möjligen tillsammans med andra åtgärder och samordnade aktiviteter bidra till att komma till rätta med problemen. Den föreslagna lagen innebär att stora resurser och kompetenser behövs inom kommunerna för att kunna göra de bedömningar som lagen kräver. Trots detta är det sannolikt svårt att med hjälp av prövningen förhindra ekonomisk brottslighet som sker via denna typ av transaktioner eller i övrigt stoppa förvärv av oseriösa fastighetsägare. Möjligen kan lagen ha en viss preventiv effekt.

Förslag till beslut

Tekniska nämnden beslutar att

att godkänna förvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- SOU 2023:55 Vem äger fastigheten
- G-Tjänsteskrivelse TN 231214 - Remiss från Justitiedepartementet - Vem äger fastigheten (SOU 2023:55)
- Yttrande Remiss från Justitiedepartementet - Vem äger fastigheten (SOU 2023_55)

Beslutsplanering

Tekniska nämnden 2023-12-14

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Utredningens uppdrag – SOU 2023:55 ”Vem äger fastigheten”

Utredningens uppdrag har varit att föreslå åtgärder för att skärpa kontrollen vid överlåtelser av fastigheter. Syftet är att försöka skydda bostadshyresgäster mot oseriösa överlåtelser av hyresfastigheter och förhindra att den svenska fastighetsmarknaden utnyttjas för brottslighet.

Utredningen skulle undersöka och

- ta ställning till hur en modern och effektiv förhandsprövning av förvärv av hyresfastigheter bör utformas,
- lämna förslag på åtgärder för att hindra att hyresgäster kringgås vid ombildningar till bostadsrätt,
- ta ställning till hur sökandens identitet ska säkerställas i lagfartsärenden,
- redovisa för- och nackdelar med en förhandsprövning av förvärv av hyresfastigheter, och
- redovisa för i vilken utsträckning som hyresfastigheter missköts utifrån rådande förhållanden.

Bakgrund

Den gamla förvärvslagen

Lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. (förvärvslagen) gällde från januari 1976 till mars 2010. Syftet med lagen var att förhindra spekulativa överlåtelser av hyresfastigheter och att hålla olämpliga fastighetsägare borta från hyresmarknaden. Enligt förvärvslagen fick fast egendom som taxerades som hyreshusenhet förvärvas endast efter tillstånd av hyresnämnden. Tillstånd behövdes dock först om den kommun där fastigheten fanns begärde hyresnämndens prövning.

Förvärvslagen tillämpades på köp, byte eller gåva, tillskott till bolag eller förening, utdelning eller skifte från bolag eller förening samt fusion eller delning enligt aktiebolagslagen. De förvärv som inte krävde tillstånd var bodelning, arv eller testamente. Vidare fanns det undantag från förvärvstillstånd om det var egendom förvärvad av eller från staten, en kommun eller ett landsting samt ett allmännyttigt bostadsföretag, vissa organisationer för bostadsrättsföreningar, bostadsrättsföreningar som beslutat om förvärvet enligt bostadsrättslagen eller en kreditinrättning var förvärvare. Förvärvstillstånd krävdes inte heller vid förvärv mellan makar, när förvärvaren var barn eller barnbarn till överlåtaren eller om förvärvet skedde genom inrop på exekutiv auktion.

Förfarandet

Tidigare lagstiftning föreskrev att en överlåtare eller en förvärvare av fast egendom, som var taxerad som hyreshusenhet, inom tre månader från förvärvet skulle anmäla det till den kommun

där fastigheten fanns. Kommunen hade att ge en hyresgästorganisation tillfälle att yttra sig över anmälan. Därefter hade kommunen möjlighet att inom fyra månader begära att hyresnämnden skulle pröva om förvärvstillstånd skulle ges. I sådana fall skulle kommunen snarast möjligt underrätta förvärvaren om att prövning begärts.

I vissa fall kunde frågan om förvärvstillstånd prövas av hyresnämnden redan innan förvärvet skett, t.ex. om egendomen förvärvades genom utdelning från bolag eller förening eller fusion enligt aktiebolagslagen. Ansökningen kunde då ges in till hyresnämnden direkt.

Förutsättningar för tillstånd

Förvärvstillstånd skulle enligt lagen inte ges

- om förvärvaren inte kunde visa att denne var i stånd att förvalta fastigheten,
- om förvärvaren inte kunde göra sannolikt att syftet med förvärvet var att förvalta fastigheten och hålla den i ett sådant skick att den motsvarade de anspråk de boende enligt lag hade rätt att ställa,
- om det kunde antas att förvärvaren i något annat avseende inte skulle komma att följa god sed i hyresförhållanden, eller
- om förvärvaren med hänsyn till brottslig verksamhet eller på annat sätt från allmän synpunkt var olämplig att inneha fastigheten.

Ogiltighet

Om ett förvärv som omfattades av anmälningsplikten inte anmäldes på sätt och inom tid som angavs i förvärvslagen blev förvärvet ogiltigt. Detsamma gällde om en ansökan om förvärvstillstånd inte gjordes eller om förvärvstillstånd vägrades genom hyresnämndens beslut. Om lagfart meddelades trots att något förvärvstillstånd inte fanns, blev dock förvärvet ändå giltigt.

Indirekta förvärv

Lagen omfattade även förvärv av aktier eller andelar i vissa bolag som ägde hyresfastigheter, dels handelsbolag och dels aktiebolag, i vilka minst 75 procent av aktierna ägdes, eller på ett jämförbart sätt direkt eller indirekt innehades, av högst tio personer (s.k. fåmansbolag). Förvärvet var dock endast anmälningspliktigt om det taxerade värdet av den hyreshusenhet som bolaget ägde enligt den senaste balansräkningen var större än det bokförda värdet av bolagets övriga tillgångar.

Förvärvslagens upphävande

I betänkandet SOU 2008:75 föreslog utredningen att förvärvslagen skulle avskaffas eftersom lagen bedömdes brista i effektivitet och verkan. Samtidigt föreslogs ändringar i bostadsförvaltningslagen som skulle göra det lättare att åstadkomma beslut om tvångsförvaltning och förvaltningsåläggande. De svagheter utredningen pekade på var bland annat att lagen innebar stora administrativa bördor för företag eftersom regelverket var svårtillgängligt och tillståndsprövningen medförde både tidsförluster och kostnader för enskilda, tillämpningen innebar kostnader för det allmänna som inte motsvarades av tillräcklig effektivitet, kommunerna tillämpade inte lagen enhetligt och det fanns relativt stora möjligheter att kringgå lagen, särskilt genom de s.k. indirekta förvärven.

Mot bakgrund av att utredningen inte hittade något lämpligt sätt att komma tillrätta med angivna problem föreslogs att förvärvslagen skulle avskaffas. Lagen upphävdes därför den 1 mars 2010.

Bakgrund

Den nya förvärvslagen

Med erfarenhet och ledning av den upphävda förvärvslagen är utredarens uppdrag att föreslå en ny förbättrad lag i syfte att förhindra att oseriösa fastighetsägare kommer in på den svenska fastighetsmarknaden. Den nya lagen har anpassats till den nya förvärvsmarknaden och omfattar de s.k. indirekta förvärven.

Huvudregeln är att det är kommunerna som initialt ska granska en anmälan om fastighetsförvärv. Granskningen sker genom att se till en förvärvares eventuella brottsliga kopplingar och att undersöka hur förvärvaren finansierat inköpet av fastigheten. Avsikten är att göra det svårare både för den med ett brottsligt förflutet och den som med obeskattade medel försöker finansiera ett fastighetsköp att ta sig in på fastighetsmarknaden. Lagförslagets syfte och effekt är således att verka preventiv när det gäller möjligheterna att tvätta pengar och att använda fastigheter även för andra typer av ekonomisk eller organiserad brottslighet.

Lagförslaget innehåller krav på en stärkt identitetskontroll vilket innebär att myndigheterna ska få en bättre kännedom om vilka det är som äger fast egendom i Sverige. Intentionen med identitetskontroll är att öka möjligheten att utestänga kriminella från fastighetsmarknaden och att stärka de seriösa företagens konkurrenskraft på marknaden.

Anmälningsförfarandet

Lagförslaget har givits ett bredare tillämpningsområde med endast ett fåtal undantag från skyldigheten att anmäla förvärv av hyresfastighet till kommunen. Även fastighetsförsäljningar som sker genom överlåtelser av aktier eller andelar ska anmälas om förvärvaren får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen som äger fastigheten. Förslaget kommer att medföra en ökad administrativ handläggning hos kommunerna, i hyresnämnderna och vid överklaganden även i Svea hovrätt.

Handläggning och prövning hos kommun

Det är förvärvaren som ska göra anmälan om fastighetsförvärv till kommunen. Det gäller även vid de så kallade indirekta fastighetsförvärven. En anmälan ska ske till kommunen senast tre månader efter förvärvet i den kommun där fastigheten är belägen. Men en anmälan får också ske innan förvärvet är genomfört.

Om ett anmälningspliktigt förvärv inte anmäls, bör kommunen förelägga förvärvaren att anmäla och inkomma med underlag för prövning. Om förvärvaren trots föreläggande inte anmäler föreslås att kommunen på egen hand ska ha möjlighet att upprätta ett underlag för en anmälan och prövning.

En anmälan ska omfatta de uppgifter om förvärvaren, fastigheten och överlåtaren som behövs för att kommunen ska kunna göra en bedömning av förvärvet. Kommunen kommer således bland annat behöva utreda ekonomiska underlag från förvärvaren för att göra ekonomiska kalkyler för att bedöma förvärvets lämplighet eller om behov av granskning föreligger. Är förvärvet inte otillbörligt ska kommunen lämna anmälan utan åtgärd. Om kommunen däremot anser att anmälan behöver granskas ska ärendet lämnas vidare till hyresnämnden.

Utredningen föreslår att huvudregeln för handläggningstiden hos kommunen ska vara högst 25 arbetsdagar. Om det är prövningar som är mycket svåra och tidskrävande med anledning av att det behövs extra utredningar ska det, men endast i undantagsfall, finnas möjlighet för kommunen förlänga sin handläggningstid upp till 3 månader.

Sanktionsavgift

Kommunen får besluta om att ta ut en sanktionsavgift av en förvärvare som underlåter att anmäla ett förvärv av en hyresfastighet. Avgiften ska bestämmas till ett belopp mellan 50 000 kronor och 5 000 000 kronor. Vid bedömningen om en sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften bestäms ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig underlåtenheten att anmäla förvärvet är och om denna har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet. Sanktionsavgiften ska kunna efterges helt om överträdelsen är ringa eller det annars är oskäligt att ta ut avgiften. Ett beslut om sanktionsavgift ska delges förvärvaren. Förvärvaren ska beredas möjlighet att yttra sig och bemöta det som kommunen lägger förvärvaren till last. Utredningen anser att det inte är lämpligt att ingripande beslut av detta slag fattas av enskilda tjänstemän hos kommunen och därför finns i lagen ett uttryckligt delegationsförbud angivet. Kommunens beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas till hyresnämnden där kommunen blir motpart till förvärvaren. Avgiften ska tillfalla kommunen.

Fördelarna med en förhandsprövning

Såväl samhället i stort som enskilda hyresgäster gynnas av att olämpliga förvärvare av hyresfastigheter hindras så tidigt som på förvärvsstadiet. En fördel med detta förfaringsätt är att behovet av att vidta åtgärder med stöd av annan skyddslagstiftning på området kan minska. Med en förhandsprövning kan olämpliga hyresvärdar hindras redan från början.

Ett av de viktigaste syftena med en förhandsprövning är att motverka kriminalitet som har samband med fastighetsförvärv. Enligt vad utredningen erfarit från polisen används fastighetsförvärv i avsevärd omfattning för penningtvätt genom att fastigheter både förvärvas och renoveras med ”svarta” pengar. Förvärvet kan generera ”vita” intäkter i form av hyra och ”vit” vinst i samband med försäljning. En förhandsprövning kan överhuvudtaget förväntas ha en preventiv effekt och avhålla olämpliga aktörer från att förvärva hyresfastigheter.

Nackdelar med en förhandsprövning

Det föreligger redan ett omfattande regelverk med delvis samma syfte som den hyresförvärvslag som utredningen nu föreslår. Delar av detta regelverk har dessutom inte varit i kraft så länge och det är därför enligt utredningen svårt att bedöma vilket genomslag exempelvis skärpningen i bostadsförvaltningslagen (trädde i kraft 1 januari 2022) hunnit att få.

En skillnad mellan de regler som redan finns och en förhandsprövning är att det enligt det befintliga regelverket är möjligt att ingripa mot de fastighetsägare som missköter sig, medan en förhandsprövning drabbar samtliga förvärvare och då även de skötsamma. Det kan framstå som oproportionerligt för den majoritet av fastighetsägare som sköter sig. Vidare är det befintliga regelverket inriktat på åtgärder mot misskötsamhet som har ägt rum med förhandsprövningen till viss del tar sikte på en prognos om eventuell framtida misskötsamhet. Sådana prognoser är till sin natur förenade med viss osäkerhet och kan upplevas som orättvisa.

Utredningen anger att förhandsprövningen kan även leda till olägenheter för privata fastighetsägare eftersom överlåtelse- och lagfartsprocessen kan fördröjas. Det kan också innebära ökad administration vilket i sin tur kan leda till ökade kostnader. Detta kan få till följd att kapital undandrar sig bostadsmarknaden och att bostadsbyggandet och upprustningar av befintligt hyreshusbestånd, till exempel de så kallade miljonprogramsområdena, minskar. Dessa olägenheter drabbar enligt utredningens förslag inte kommunala och statliga förvärvare, vilket kan upplevas som en konkurrensfördel för dem i jämförelse med de privata förvärvarna.

En ytterligare risk med förhandsprövningen som utredningen pekar på är att den, i likhet med den gamla förvärvslagen, blir både ineffektiv och rättsosäker. Både resurser och kompetens kan tänkas variera mellan olika kommuner och tillämpningen riskerar att leda till oförutsebarhet. Även kring de indirekta förvärven blir lagen sannolikt svårtillämpad, åtminstone när det gäller de mer svårbedömda fallen.

Förekomsten av ärenden hos hyresnämnden som handlar om misskötsamma fastighetsägare är, och har under många år, varit låg. Dessa siffror ger enligt utredningen i vart fall inget klart stöd för att omfattningen av misskötsamma fastighetsägare är särskilt hög. Även denna omständighet kan göra att den föreslagna lagstiftningen uppfattas som oproportionerligt sträng. För inskrivningsmyndigheten kommer en förhandsprövning att innebära bland annat utökade kontroller, systemanpassningar, nya handläggningsrutiner, fler motbeslut, förlängda handläggningsstider och att vilandeförklaringar av lagfarter kommer att öka.

Utredning om lämplig myndighet eller organ för den initiala prövningen

I utredningen framförs alternativ och synpunkter över vilken myndighet eller vilket organ som får anses vara bäst lämpad för den första prövningen av anmälningar av fastighetsförvärv. De alternativ som övervägs är att antingen låta kommunerna, länsstyrelserna eller en central myndighet hantera anmälningsförfarandet. I ett tidigt skede avskrivs planer på en central myndighet. Utredningen landar i att kompetens om förvärv och därmed sammanhängande sakfrågor föreligger såväl hos länsstyrelserna som hos kommunerna.

Å ena sidan menar utredningen att det finns fördelar om länsstyrelserna skulle handha den initiala prövningen. Dels är länsstyrelserna färre i antal och därmed kan bedömningarna komma att bli mer enhetliga, dels har de kompetens i närliggande frågor såsom hållbar samhällsplanering och boende, frågor om tillsyn i vissa plan- och byggärenden, och det faktum att prövningarna har en tydlig brottsförebyggande aspekt.

Å andra sidan menar utredningen att det finns fördelar om kommunerna skulle handha den initiala prövningen. Dels är det många fler kommuner än länsstyrelser, dels har kommunerna en kompetens och praktisk kännedom om de lokala förhållandena och eventuella oseriösa fastighetsförvaltare. Utredningen belyser dock risken med att utfallet av prövningarna kan komma att bli olika just av den anledningen att det är ett stort antal kommuner som ska pröva anmälan om fastighetsförvärv. Denna risk kan komma att medföra en oförutsebarhet av prövningarna och i förlängningen medföra en rättsosäkerhet. Risken till trots kommer utredningen fram till sin bedömning om att den initiala prövningen av en anmälan ska ske hos kommunerna.

Handläggning och tillståndsprövning hos hyresnämnden

Om en anmälan har överlämnats för granskning till hyresnämnden förslås att förvärvaren ska ansöka om tillstånd till förvärvet. Vid dylika tillståndsärenden ska kommunen och ibland en hyresgästorganisation få yttra sig. Härtill kan hyresnämnden i sin granskning inhämta uppgifter från andra statliga myndigheter. Lagförslaget innebär att hyresnämnden ska beakta om förvärvaren har förutsättningar och avsikt att förvalta fastigheten på ett godtagbart sätt, om tidigare misskötsel finns, eller det föreligger andra personliga eller ekonomiska förhållanden som gör att förvärvaren är olämplig att inneha fastigheten, exempelvis kopplingar till organiserad brottslighet. Hyresnämnden ska härefter besluta att antingen ge tillstånd till eller avslå ansökan. Följden av hyresnämndens beslut om avslag på en ansökan om förvärvstillstånd blir att förvärvet är ogiltigt. Om en anmälan om förvärv inte görs i tid, får kommunen ta ut en sanktionsavgift.

Förvaltningen har tagit fram ett förslag till yttrande från tekniska nämnden.

Ansvariga

Viktoria Morén Avdelningschef

Tobias Nilsson Direktör