

Justitiedepartementet
Enheten för fastighetsrätt och associationsrätt
Anna-Karin Berglund

Diarienumr: **Ju2023/02078**

Stockholm den 22 januari 2024

Remissyttrande över betänkandet ”Vem äger fastigheten – skärpta kontroller vid fastighetsförvärv” (SOU 2023:55)

Fastighetsägarna är branschorganisationen som arbetar för en väl fungerande fastighetsmarknad. Våra 14 000 medlemmar äger och hyr ut bostäder och lokaler över hela landet. Vi representerar såväl de största börsnoterade fastighetsbolagen, kommunägda bostadsbolag som privata fastighetsföretag och bostadsrättsföreningar

Fastighetsägarna Sverige (”Fastighetsägarna”) har givits möjlighet att inkomma med synpunkter på förslagen i rubricerade betänkande.

Vår inställning till förslaget om en hyresförvärvslag

Fastighetsägarna avstyrker förslaget att återinföra en hyresförvärvslag.

Förslaget utgör ett oproportionerligt ingrepp i äganderätten, näringsfriheten, avtalsfriheten och den EU-rättsliga etableringsfriheten. Det grundlagsstadgade egendomsskyddet innefattar bland annat en rätt att sälja till vem man vill. Det finns både befintlig lagstiftning och andra mindre ingripande åtgärder som kan nyttjas för att lösa de eventuella problem som förslaget syftar till att lösa.

Utredningen och dess förslag har flera allvarliga brister. Vi beklagar att utredaren avstått från att träffa någon av de bygg- och fastighetsbolag som vi erbjudit möte med under utredningen. Möten och dialog med branschaktörer hade givit värdefull insikt i hur viktig en förutsebar och effektiv transaktionsmarknad är för investeringar på hyresbostadsmarknaden.

Påverkan på bygg- och bostadsmarknaden

På grund av höjda kostnader för bland annat finansiering, energi och material föll bostadsbyggandet kraftigt under 2023 och förväntas falla ytterligare i år enligt prognoser från Boverket. Flera bedömare tror att krisen blir långvarig och att det inom överskådlig tid och med befintliga regelverk inte är

möjligt att nå den produktionsvolym som Boverket angett som nödvändig för att möta befolkningstillväxten.¹

Att bygga hyresbostäder och utveckla de bostäder som finns är oerhört kapitalintensivt och behovet av att privat och institutionellt kapital tillförs bostadshyresmarknaden är mycket stort. Framför allt allmännyttiga bostadsbolag men även privata fastighetsägare genomför försäljning av hyresbostadsfastigheter för att få in nytt kapital för att bygga nya bostäder och renovera andra. Förvärv genomförs också lokalt, regionalt eller nationellt för att genom geografisk konsolidering förbättra förvaltningsverksamheten och kunna erbjuda ett bättre underhåll och en bättre service till de boende.

Försämrade villkor, som vid en ytlig betraktelse riskerar att bara träffa enskilda och oseriösa aktörer, riskerar i själva verket att orsaka strukturella hinder som påverkar samtliga aktörer på bostadshyresmarknaden. Ytterst drabbas de boende som riskerar sämre standard och de bostadssökande som riskerar att få svårare att hitta ett boende.

En fungerande fastighetsmarknad är avgörande för stabiliteten i samhällsekonomin, banksektorn och pensionskapital. Hyresbostäder är en nödvändig del av samhällsbygget och främjar tillväxt, kompetensförsörjning och näringslivets utveckling. Vi befinner oss som sagt i ett allvarligt läge med försämrat säkerhetspolitiskt läge, höga räntor, skenande byggkostnader och lågkonjunktur. Marknaden behöver incitament och långsiktiga stabila regelverk.

Bostadsmarknaden också är i stort behov av utländska investerare. Förhöjd terrorrisk, sprängningar och skjutningar har redan lett till ett försämrat investeringsklimat. Att införa en komplicerad och hyresförvärvslag, som försämrar transparens och förutsebarhet i investeringen skulle försämma investeringsviljan ytterligare.

En dysfunktionell fastighetstransaktionsmarknad med ökade risker och kostnader kommer leda till färre köpare, vilket i sin tur leder till fallande fastighetspriser. Något som skulle få allvarliga konsekvenser inte bara för fastighetsägare och investerare utan också för samhällsekonomin, banksektorn och pensionskapital.

En hyresförvärvslag riskerar också att negativt påverka kreditgivningen och bankernas hantering eftersom förvärvare av hyresfastigheter skulle ha svårt att få slutligt avtal om finansiering innan förvärvstillstånd har erhållits. Något som Svenska Bankföreningen pekat på i sitt remissvar.

Snedvridning av konkurrensen

Förslaget snedvrider konkurrensen på fastighetsmarknaden eftersom olika regelverk kommer att gälla beroende på om förvärvaren är ett allmännyttigt (kommunalt) fastighetsbolag eller en privat fastighetsägare. Förslaget strider därigenom mot principerna om konkurrensneutralitet som bland

¹ Se till exempel <https://www.di.se/nyheter/ny-nattsvart-rapport-sju-svara-ar-for-byggbranschen/>, <https://www.svd.se/a/4o2ogg/bostadsbyggandet-minskar-2024-lag-byggtakt-riskerar-halla-i-sig> och <https://www.dn.se/ekonomi/bostadsbyggandet-minskar-kan-fa-stora-konsekvenser-for-sveriges-ekonomi/>

annat legat till grund för införandet av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Fastighetsbranschen är en småföretagarbransch. Ökade investeringsrisker, svårtillgängligt regelverk och administrativa kostnader skulle drabba mindre fastighetsägare särskilt hårt och försämra deras möjligheter att utveckla verksamheten genom utökning av fastighetsbeståndet. Nya aktörer, som av naturliga skäl saknar möjlighet att styrka en historik av god förvaltning, skulle också drabbas oskäligt hårt av förslaget.

Utredarens förslag innebär att det blir svårare för privata aktörer, mindre aktörer och utländska aktörer att genom förvärv etablera sig på den svenska hyresfastighetsmarknaden. Det kan ifrågasättas om sådan diskriminerande reglering inte får anses strida mot den EU-rättsliga etableringsfriheten. Utredningen uppvisar stora brister och saknar erforderlig analys i dessa delar.

Vi konstaterar att förslaget dessutom går tvärs emot regeringens ambition att minska företagens regelbörda och administrativa kostnader.²

Kommunernas tillämpning

Utredarens förslag undanröjer inte någon av de brister som ledde till att den tidigare gällande hyresförvärvslagen avskaffades år 2010. Den utredning som utvärderade den tidigare lagen konstaterade följande.³

1. Lagen innebar förhållandevis stora administrativa bördor och kostnader för enskilda.
2. Tillämpningen innebar kostnader för det allmänna vilka inte motsvarades av någon tillräcklig effektivitet.
3. Kommunerna tillämpande inte lagen enhetligt.
4. Det fanns stora möjligheter att kringgå lagen, särskilt när det gäller de så kallade indirekta förvärven.

Utöver ovannämnda brister pekade Fastighetsägarna i sitt dåvarande remissvar på att vissa kommuner, särskilt Stockholmsområdet använde lagen för att försöka förhindra köp av fastigheter med invändningen att förvärvaren inte lämnat tillräckligt antal lediga lägenheter till bostadsförmedlingen. Hyresförvärvslagen hade därmed lokalt utvecklats till en form av bostadsanvisningslag, vilket aldrig hade varit syftet med lagen.

Vi bedömer att utredarens förslag även denna gång kommer att brista i effektivitet eftersom syftet med lagen inte kommer uppnås. Dessutom kommer förslaget att skapa än större kostnader och andra olägenheter för näringsliv, kommuner och rättsväsende eftersom tillämpningsområdet föreslås breddas.

² Se till exempel kravet på förenkling för företag i regleringsbrev.

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/12/regeringen-storsatsar-pa-forenkling-for-foretag/>

³ Se SOU 2008:75.

Inte heller har risken för motstridig och skönmässig bedömning undanröjts. Kommunernas bedömning kan komma att skilja sig åt avsevärt och det finns en risk att politiska ställningstaganden kan komma att påverka bedömningen. Från ett investerarperspektiv är naturligtvis avsaknaden av förutsebarhet och transparens mycket besvärande. Utredningen lämnar inga författningsförslag vad gäller på vilka grunder kommunen ska fatta beslut om att antingen lämna en anmälan utan åtgärd eller hänvisa förvärvaren till en granskning i hyresnämnden. Här uppvisar förslaget stora rättsäkerhetsbrister.

Antalet förvärv och anmälningar

Så som förslaget är utformat omfattas även förvärv av hyresfastigheter med enbart kommersiella lokaler (till exempel kontor, köpcentrum och restauranger) av anmälningsplikten till kommunen. Det framstår som oklart vad fördelarna med en sådan ordning är eftersom det endast är hyresfastigheter med tre eller fler bostadslägenheter som kan bli föremål för förvärvsprövning i hyresnämnden. En lämpligare ordning hade varit att endast fastigheter med tre eller fler bostadslägenheter omfattades av anmälningsplikten.

Förslagets utformning, det vill säga att samtliga förvärv av hyresfastigheter ska anmälas, innebär emellertid att det kommer att vara ett mycket stort antal förvärv som måste anmälas till kommunen. Enligt data från Newsec genomfördes 11 224 förvärv under 2021, 9 166 förvärv under 2022 och ca 5 000 förvärv under 2023 som skulle ha omfattats av utredarens förslag. Newsecs bedömning är att endast en bråkdel av dessa förvärv skulle ha genomförts om förslaget hade varit lag vid tidpunkten av förvärvet. Transaktionsmarknaden är kraftigt påverkad av konjunktur och ränteläge men ett normalår kan man säga att datan från Newsec ger vid handen att ca 10 000 förvärv äger rum som skulle omfattas av utredarens förslag.

Det är brist att utredaren inte, trots erbjudande från Fastighetsägarna, haft en dialog med branschföreträdare för att inhämta information om antalet förvärv. Utredaren konstaterar enbart att "Någon heltäckande statistik över hur många fastighetstransaktioner som sker årligen finns inte och det är inte möjligt att beräkna hur många fastighetsägare som påverkas av lagändringarna." Men som ovan framgår finns kvalificerad statistik att ta del av.

I syfte att vinna tid kan det också förmodas att en förvärvare kommer att gå in med en anmälan till kommunen i ett tidigt skede. I en sådan fas i due diligence-processen kan det vara fråga om två till tre intressenter per hyresfastighet, vilket innebär att antalet anmälningar som kommer komma in till kommunen kan bli betydligt fler än antalet hyresfastigheter som säljs.

Sammanfattningsvis kan det alltså ett normalår vara fråga om upp till 20-30 000 anmälningar till kommunerna. Utredaren anger att antalet anmälningar "inte kommer att understiga 3 400 per år" vilket baseras på antalet lagfartsansökningar och anmälningarna enligt den gamla hyresförvärvslagen. Något som i sig blir fel eftersom tillämpningsområdet nu föreslås bli bredare. Utredarens underskattning av antalet anmälningar får förmodas bero på bristande insikt i transaktionsmarknadens utveckling och fastighetsbolagens omstrukturering de senaste åren. Majoriteten av förvärven sker dessutom numera genom bolagiserade fastigheter, det vill säga

aktieöverlåtelser som inte genererar något lagfartsärende till Lantmäteriet (se Bilaga 1 om rättsliga konsekvenser vid indirekta förvärv).

Förslaget kommer följaktligen att innebära en stor arbetsbelastning för kommunerna som har att ta emot ärendena och hantera och bedöma dem på ett kvalificerat sätt. Vår bedömning är att utredaren kraftigt underskattat både antalet förvärv och antalet anmälningar till kommunerna, vilket lett till felaktiga slutsatser i konsekvensanalyserna. Detta är en allvarlig brist i utredningen.

Förvaltning av hyresbostadshus

Vad gäller misskötsel av bostadshyresfastigheter visar utredarens statistik från domstolar att förekomsten av misskötsel är mycket ovanligt och att det är en fortsatt tydlig nedåtgående trend. Vi delar denna bedömning. Att införa ett omfattande och betungande regelverk som riskerar drabba samtliga seriösa förvärvare för att förhindra några enstaka oseriösa hyresvärdar framstår varken som proportionerligt eller ändamålsenligt.

För de enstaka fall av allvarlig misskötsel som förekommer finns det redan idag tvingande skyddsregler för de boende. Det finns flera olika möjligheter för kommuner, myndigheter och hyresgäster att ingripa mot brister i förvaltningen.

Både i hyreslagen, i bostadsförvaltningslagen och i expropriationsregleringen finns bestämmelser om lägsta godtagbara standard med mera som gör att hyresnämnden har möjlighet att ingripa om det finns allvarliga brister i lägenhetens standard eller i fastighetsförvaltningen. Det finns även möjlighet för kommunerna att ingripa om fastighetsägare inte lever upp till bestämmelserna i miljöbalken eller plan och bygglagen. Vid vanvård har kommunen eller staten dessutom möjlighet att expropriera en fastighet.

Så sent som den 1 januari 2022 stärktes hyresgästernas skydd ytterligare genom nya bestämmelser i bostadsförvaltningslagen som utökar bland annat kommuners möjlighet att ingripa mot misskötsel i förvaltningen av hyresbostäder. De nya bestämmelserna innebär att det infördes en möjlighet för hyresnämnden att vid vite förelägga fastighetsägaren att åtgärda brister i förvaltningen på talan av en kommun. Såvitt vi känner till har denna möjlighet aldrig behövt nyttjats av en kommun.

Ekonomisk brottslighet

Ett återinförande av en hyresförvärvslag skulle innebära att samtliga seriösa förvärvare drabbas av rättsosäkerhet, längre ledtider och merkostnader medan eventuella oseriösa aktörer sannolikt kommer att hitta kryphål och vägar runt regleringen – till exempel genom att använda sig av en bulvan. I synnerhet finns betydande risker vad gäller de så kallade indirekta förvärven där det är svårt att se hur efterlevandekontrollen och tillsynen överhuvudtaget ska fungera eftersom aktieöverlåtelser inte genererar något lagfartsärende.

Från initierade tjänstepersoner inom polisen och andra brottsbekämpande myndigheter har vi fått information om att penningtvätt förekommer på fastighetsmarknaden men att det då rör sig om förvärv av villor, nyproducerade bostadsrätter, industrifastigheter och lagerlokaler men inte om förvärv av hyresbostadsfastigheter – vilket är det fastighetslag som det aktuella lagförslaget tar sikte på. Vi delar de brottsbekämpande myndigheternas bedömning och har ingen erfarenhet av att

kriminella nätverk eller den organiserade brottsligheten ser det som särskilt attraktivt att gå in i hyresbostadsmarknaden.

Så länge det inte finns en djupare analys av om det finns ett reellt problem med penningtvätt på just hyresbostadsfastighetsmarknaden kan det inte anses motiverat eller proportionerligt med en lagstiftning som träffar samtliga aktörer inom detta fastighetssegment. Utredningen uppvisar stora brister i problembeskrivning, kartläggning och analys i denna del.

Såvitt vi förstår från initierade personer inom brottsbekämpningen är den organiserade brottsligheten rationell till sin natur och intresserar sig följaktligen för verksamheter som ger en snabb vinst och har låg risk. För att överhuvudtaget kunna köpa en hyresbostadsfastighet, behöver förvärvaren ta lån och kommer då underställas en penningtvättkontroll av kreditgivaren, vilket innebär en betydande risk vid inträde på marknaden. Att förvalta och underhålla hyresbostadsfastigheter är vidare en kapitalintensiv och långsiktig verksamhet som är omgärdad av tvingande regelverk, tillsynsmyndigheter och ett starkt konsumentskydd för de boende. Till exempel är prissättningen inte fri utan hyran ska som regel förhandlas varje år med en hyresgästorganisation. Hyresvärden har även ett långtgående ansvar för systematiskt brandskyddsarbete, skydd mot olyckor samt ansvar för boendes hälsa och säkerhet enligt miljöbalkens bestämmelser (till exempel avfallshantering och obligatorisk ventilationskontroll (OVK). Sammantaget ter det sig mer ändamålsenligt att tvätta pengar i andra fastighetsslag.

Dessutom är det svårt att se att utredarens förslag skulle avskräcka eventuella kriminella från att – om de nu skulle önska – förvärva en hyresbostadsfastighet. Kommuner och hyresnämnder har svårligen kompetens, tid och resurser att utreda bulvanförhållanden eller andra brottsupplägg som syftar till att dölja den verkliga förvärvaren. Lagstiftningen kommer bli tandlös mot eventuella kriminella men belasta samtliga seriösa förvärvare.

Det finns dessutom mindre ingripande åtgärder som lagstiftaren kan vidta för att bekämpa ekonomisk brottslighet. Fundamentalt är givetvis att allokera nödvändiga resurser till Ekobrottsmyndigheten och finanspolisen samt att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheterna har erforderliga utredningsverktyg. Här sker för närvarande en rättsutveckling.

För att minska ekonomisk brottslighet kan man till exempel skärpa bestämmelserna om näringsförbud⁴ och utvidga brottsbalkens bestämmelser om förverkande. Det är viktigt att staten med full kraft agerar mot brottslighet och att kriminella hindras att bedriva företag samt att det finns möjlighet att frånhända kriminella illegitimt förvärvad egendom. Även här pågår för närvarande en översyn och det finns förslag.⁵

⁴ Detta har såvitt vi förstår redan diskuterats inom politiken <https://www.sydsvenskan.se/2023-11-09/ebba-busch-vill-kunna-forbjuda-kriminella-att-driva-foretag> och det finns aktuella lagförslag inom rättsområdet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2023/09/prop.-02223143>

⁵ Se <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/2023/12/en-ny-forverkandelagstiftning/>

Särskilt om indirekta förvärv

De flesta hyresbostadsfastigheter omsätts inte som fast egendom utan är bolagiserade, vilket innebär att det är fråga om aktieöverlåtelser. Dessa förvärv omfattades inte alltid av den förra hyresförvärvslagen men föreslås omfattas av utredarens förslag. Det betyder att påverkan på fastighetstransaktionsmarknadens funktionssätt skulle bli ännu större än enligt den förra lagen.

Det framstår som mycket oklart hur en ändamålsenlig tillsyn och granskning av indirekta förvärv ska gå till eftersom aktieöverlåtelser inte genererar ett lagfartsärende. Lagstiftningen riskerar därmed att bli svårtillämpad och ineffektiv samt leda till stor rättsosäkerhet. Dessutom framstår det som relativt enkelt att kringgå lagstiftningen eftersom efterlevandekontrollen kommer vara mycket begränsad.

Bifogat ([Bilaga 1](#)) är ett rättsutlåtande från Jori Munukka, professor i civilrätt vid Stockholms universitet, som på vårt uppdrag har gjort en rättslig analys av utredarens förslag vad gäller indirekta förvärv. Vi delar slutsatserna som kommer till uttryck i rättsutlåtandet.

Processen i hyresnämnden

Hyresnämnden förslås vara den instans som kommunen ska kunna hänvisa ärendet till för en tillståndsprövning. Det kan konstateras att ett antal hyresnämnder redan idag har en hög arbetsbelastning och mycket långa handläggningstider. Detta gäller till exempel Hyresnämnden i Stockholm. Det är inte rimligt att ålägga hyresnämnderna ytterligare arbetsuppgifter innan de till fullo kan hantera sitt nuvarande uppdrag.

Vi ifrågasätter ordningen i förslaget att det är förvärvaren som ska bevisa att man är lämplig att äga och förvalta fastigheten. En lämpligare ordning, som överensstämmer med den svenska rättstraditionen, hade varit att kommunen som till synes finner förvärvaren olämplig ska föra bevis om skälen för sitt ställningstagande och påstående.

Hyresgästföreningens roll

Hyresgästföreningen bör inte vara en organisation som i lagtexten pekas ut som en instans som hyresnämnden inom ramen för tillståndsprövningen kan hämta in synpunkter från. Det är olämpligt att ge en enskild intresseorganisation ett sådant inflytande över vilka som får möjlighet att etablera sig på hyresbostadsmarknaden. Vi föreslår att denna möjlighet utgår i lagtexten.

I författningskommentaren anges också att kommunen kan inhämta Hyresgästföreningens synpunkter när kommunen tar ställning till huruvida anmälan ska lämnas utan åtgärd eller om förvärvaren ska behöva vända sig till hyresnämnden för ett förvärvstillstånd. Även detta måste anses utgöra ett orimligt stort inflytande för en enskild intresseorganisation.

Sammanfattning

Att införa lagstiftning som genom rättsosäkerhet, tidsutdräkt och ökade kostnader försämrar villkoren för fastighetstransaktioner och därmed nödvändig kapitaltillförsel till bostadsmarknaden är inte tillrådligt. Att dessutom göra det i en pågående bygg- och bostadskris vore i det närmaste

ansvarslöst. Kapital som hittills investerats på den svenska bostadshyresmarknaden skulle riskera att i ökad utsträckning allokeras till andra länder med bättre villkor för bostadsbyggande och fastighetsförvärv. Till detta kommer att såväl utredningen som lagförslaget uppvisar stora brister i kvantifiering och konsekvensanalys för såväl kommuner som näringsliv.

Vår inställning till förslagen om ombildning till bostadsrätt

Fastighetsägarna avstyrker förslaget att en hyresgäst inte ska få rösta om ombildning för det fall han eller hon inte vid stämman varit folkbokförd sex månader eller mer på fastigheten. Ett sådant lagkrav om diskvalificering skulle sannolikt upplevas som orättvist och svårbegripligt för de boende.

Dessutom skulle förslaget försvåra försäljning av fastigheten genom ombildning till bostadsrätt, vilket kan vara ett sätt att finansiera upprustning av andra delar av beståndet. Ett tillvägagångssätt som används av såväl allmännyttiga som privata fastighetsbolag för att till exempel rusta upp fastigheter i socioekonomiskt utsatta områden. Kraven är redan idag högt ställda för att kunna genomföra en ombildning. Två tredjedelar av de boende i husen ska ombildas måste ställa sig bakom förslaget. Många gånger kan ombildning inte genomföras trots att en majoritet av de boende är positiva till det. Inför ombildning är det vidare vanligt att antalet byten ökar kraftigt vilket medför att ombildningar inte kommer kunna genomföras av formella skäl. Sannolikt kommer förslagen leda till att antalet ombildningar minskar vilket till synes står i strid med regeringens politik att fler ska ha möjlighet att äga sitt boende.⁶

För att minska risken för kringgående av hyresgästers rättigheter är det bättre att öka tillförlitligheten och kontrollerna i folkbokföringen. Detta är ett stort samhällsproblem och det finns ett flertal utredningar och lagskärpningar på gång för att ge Skatteverket mer effektiva verktyg genom till exempel ökade möjligheter att dela information med andra myndigheter och kommuner. Dessutom har Skatteverket annonserat att de kommer att kraftigt öka antalet bosättningskontroller, vilket vi välkomnar.⁷

Fastighetsägarna tillstyrker förslaget att samma krav ska gälla vid en omregistrering av en ekonomisk förening till en bostadsrättsförening som vid en sedvanlig ombildning. Fastighetsägarna känner inte till att sådan omregistrering görs i syfte att kringgå hyresgästers rättigheter men det är svårt att se några bärande skäl till varför inte samma krav ska gälla.

Vår inställning till förslaget om identifiering hos Lantmäteriet

Fastighetsägarna tillstyrker förslaget om stärkta identitetskontroller vid fastighetsköp.

⁶ Se till exempel <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/05/fler-ska-fa-mojlighet-att-aga-sitt-boende/>

⁷ Se Skatteverkets hemsida.

https://skatteverket.se/omoss/pressochmedia/nyheter/2023/nyheter/skatteverketsbosattningskontrollerskala_supp.5.7d2cc99c18b24bd07c38d39.html

Anders Holmestig

VD Fastighetsägarna Sverige

Marie Öhrström

Chefsjurist Fastighetsägarna Sverige

Bilaga 1: Rättsutlåtande från Jori Munukka, professor i civilrätt vid Stockholms universitet

Rättsutlåtande
professor Jori Munukka

**Förslaget till ny hyresförvärvslag
och
tillståndsprovning vid indirekta förvärv**

15 januari 2024

I. UPPDRAGET

Jag har av chefsjuristen Marie Öhrström, Fastighetsägarna Sverige, fått i uppdrag att avge min bedömning av vissa frågor i betänkandet SOU 2023:55, Vem äger fastigheten.

II. FRÅGOR

Jag har ombetts att yttra mig om utredningens förslag om att vid återinförandet av hyresförvärvsprövningen låta denna omfatta s.k. indirekta förvärv av hyresfastigheter, dvs. förvärv av aktier eller andelar i företag som äger fastigheter som är taxerade som hyreshusenheter.

III. BEDÖMNING

Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv föreslår först och främst införandet av en hyresförvärvslag. En sådan lag bör inte införas alls, och om den införs bör den inte göras tillämplig på förvärv av aktier eller andelar i juridiska personer.

Lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. upphävdes 2010. Skälen för avskaffandet av 1975 års hyresförvärvslag för knappt femton år sedan är lika aktuella idag, även om den allmänna avogheten mot att hyresvärdar har ett vinstintresse ("spekulationssyfte") nu har tonats ner och inriktats mot att motverka misskötsel av bostadsförvaltningen. Det främsta problemet med lagen ansågs vid upphävandet vara att lagen var lätt att kringgå vid indirekta förvärv, bl.a. genom att manipulera bokföringen. I lagförslaget försöker utredningen att undvika sådana kringgåendemöjligheter genom att låta tillämpningsområdet bli bredare, och därför medföra nackdelar för fler seriösa aktörer än enligt den äldre lagen. Men det kan antas att förslaget kommer att vara verkningslöst mot de indirekta förvärven. Förslaget har lika lite som i lagstiftningsärendet vid avskaffandet "hittat något lämpligt sätt att komma till rätta

med de angivna problemen”.¹ Utredningens misstag är att utgå från att kriminella skulle få för sig att följa just denna lag.

Lagförslaget har stora nackdelar. Lagförslaget träffar samtliga hyreshusenheter, även sådana som inte består av bostadslägenheter. Utredningen konstaterade att skäl att granska annat än hyresbostadsfastigheter inte skulle föreligga enligt utredningsdirektiven.² Därför föreslås att förvärv av fastigheter med färre än tre bostäder visserligen ska vara underkastade anmälningsskyldighet men slentrianmässigt lämnas utan åtgärd, 8 §.

Även om de legitima förvärven kommer att lämnas utan åtgärd enligt 7 eller 8 § kommer anmälningsförfarandet att belasta de laglydiga med ökad administration och en ökad osäkerhet. Regleringen riskerar att minska investeringsviljan. Investeringskapitalet kan hitta andra verksamheter än sådana som ska underkastas förvärvskontroller, och detta kan särskilt drabba möjligheterna att attrahera utländskt kapital. Förvärvsfinansieringen kan också försvåras, och också här är det troligt att särskilt utländska banker och hypoteksinstitut antingen avstår från att finansiera förvärv som riskerar att gå åter eller tar ut riskpremier i form av högre räntesatser m.m. Svårigheterna kan i sin tur leda till fallande fastighetspriser.

Vid företagsförvärv är det standard att parterna avtalar om att påföljden hävning utesluts.³ Skälet för detta är att en återgång skulle skapa en uppsjö av rättsliga problem, bl.a. att separera målföretagets tillgångar från förvärvarens, att värdera tillgångar och att värdera om ett resultat utgjorde s.k. naturlig avkastning eller följden av förvärvarens ansträngningar, eller om den naturliga avkastningen skulle ha varit större om inte förvärvaren misskött målföretaget. Ett sätt att isolera målföretaget från förvärvaren är genom s.k. ring fencing-operationer. Sådana åtgärder är ofta kostsamma, bl.a. genom att överlåtaren tillåts utöva insyn i målföretaget efter överlåtelsen, och

¹ SOU 2008:75, Ägande och förvaltning av hyreshus, s. 10.

² SOU 2023:55, s. 58 och 70 f.

³ Se t.ex. Sevenius R., Företagsförvärv, 2 u. 2011, s. 358, Sevenius R., Due diligence. Besiktning av företag, 2013, s. 180, och Forssman M., Företagsöverlåtelser. En introduktion till den legala processen, 2 u. 2016, s. 119.

eftersom en vanligt förekommande anledning till förvärvet är att förvärvaren ser potential i synergier mellan förvärvarens befintliga verksamhet och målföretagets, vilka inte kan uppnås fullt ut under isoleringstiden, varför denna brukar hållas kort och precis.⁴ Förslagets genomförande skulle leda till ytterligare tidsutdräkt och osäkerhet, eftersom parterna sannolikt kommer att låta förvärvstillståndet utgöra ett svärvillkor – i form av en s.k. *conditions precedent/ closing requirement* eller en s.k. MAC-klausul (*material adverse change*) – och begränsa förvärvarens rådhets i högre grad än annars. För det fall att parterna i stället skulle ignorera risken för ogiltighet, och sådan skulle inträda, skulle det som sagt leda till en uppsjö av rättsliga problem.

Förslaget till 5 § innebär att förvärvare ska anmäla sitt förvärv till kommunen inom tre månader från förvärvet, eller före förvärvet. Om anmälan av ett direkt förvärv inte sker i tid kan kommunen vid upptäckt härav förelägga förvärvaren att anmäla sitt förvärv. Om förvärvaren underlåter att efterleva föreläggandet kan kommunen inhämta underlag på eget initiativ. Förslaget till 6 § föreskriver att anmälan av indirekta förvärv ska ske snarast, utan någon närmare angiven frist.

En anmälan kan resultera i ettdera av två beslut av kommunen, nämligen att anmälan lämnas utan åtgärd eller att anmälan överlämnas till hyresnämnden för prövning. För att denna sällning ska fungera kräver detta en nära kontakt mellan kommunen och brottsbekämpande myndigheter. Den lokalkännedom som utredningen förväntar sig kan knappast antas fungera så att alla handläggare känner alla kriminella och deras närstående. Om anmälan lämnas till hyresnämnden för prövning ska hyresnämnden förelägga förvärvaren att ansöka om förvärvstillstånd.

Förvärvet kan bli ogiltigt. Såsom förslaget är utformat kan ogiltighet inträda endast om ärendet hänskjuts till hyresnämnden. Modellen innebär att de förvärv som kommunen ifrågasätter ska hänskjutas till hyresnämndens prövning. Hyresnämnden är ett domstolsliknande organ med kontradiktorisk process, som inte inhämtar något eget utredningsunderlag utan endast det underlag som parterna givit in. Nu föreslås

⁴ Se t.ex. Sevenius, Due diligence, s. 180.

emellertid att hyresnämnderna ska inhämta uppgifter från statliga myndigheter. Vissa brottsbekämpningsuppgifter ska emellertid inte lämnas ut. Hyresnämndernas uppgiftsinhämtning ska ske "om det behövs". Hyresnämnderna föredrar säkerligen att någon annan gör den behovsprövningen. Hyresnämnderna är inte skickade att utföra denna uppgift.

Förslaget har många svagheter men den största är att den kommer att vara helt ineffektiv vid indirekta förvärv. Motverkandet av oönskade indirekta förvärv förutsätter ju att förvärvaren själv anmäler sitt förvärv. Kommunerna saknar all praktisk möjlighet att på eget initiativ, dvs. när någon anmälan *inte* skett, undersöka ägandet av företag som äger hyreshusenheter. Skulle någon till äventyrs försöka undersöka ägandet finns det inte några garantier för att ägaruppgifterna skulle vara korrekta. Något centralt fört ägarregister finns inte, utan detta sköts i välskötta företag av företagen själva,⁵ och i mindre välskötta kan det trots en straffsanktionerad skyldighet hända att detta inte förs alls eller med mer eller mindre medvetet inkorrekta uppgifter.⁶ De förvärvare som förslaget särskilt inriktar sig på är yrkeskriminella. Denna adressatskrets är mindre mottaglig för lagstiftarens imperativ än andra. Det framstår som osannolikt att det skulle bli de yrkeskriminella som skulle komma att blotta sitt ägande genom att efterleva anmälningsplikten. Detta kan endast förväntas av de laglydiga förvärvarna. På så vis får de kriminella dessutom ytterligare en konkurrensfördel.

Det är vid indirekta förvärv mycket vanligt att förvärvaren är en juridisk person, som i sin tur ägs av en juridisk person, eller som samägs av ett svårutrett nät av ägare. Så är fallet även vid helt legitima verksamheter. Att utreda sådana ägarstrukturer är tidskrävande. Det är också vanligt att förvärvare är utländska juridiska personer. Kontrollen av ägandet i sådana kan också tänkas vara mödosamt. Det kan i sådana fall tänkas att det kan ta mycket lång tid med kompletteringar innan de föreslagna

⁵ Jfr exempelvis 5 kap. aktiebolagslagen (2005:551) om aktiebok.

⁶ Jfr bl.a. NJA 1930 s. 639, NJA 1938 s. 470, NJA 1943 s. 677, NJA 2017 s. 981, RH 1994:134, RH 2004:77, RH 2011:24, RH 2014:2, RH 2015:19 och RH 2015:38. Jfr också omständigheterna i NJA 2005 s. 608, där det förhållandet att aktierna var utmäta och därmed underkastade förfogandeförbud inte förmådde parterna att avstå från överlåtelsen.

handläggningsfristerna för kommunerna på 25 arbetsdagar eller tre månader ens börjar löpa.

Också beträffande de direkta förvärven bör det beaktas vilka grupper som lagstiftningen åsyftar att försvåra för. Det framstår inte som osannolikt att en oönskad ägare väljer att uppbära hyresintäkterna utan att ansöka om förvärvstillstånd och lagfart. Det kan enligt min uppfattning inte ens antas att de oönskade förvärvarna bryr sig om att formellt framstå som ägare.

Stockholm 2024-01-15

Jori Munukka

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.