



Reformerad hyressättning

Betänkande av Hyressättningsutredningen

Stockholm 2004



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2004:91





SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf

Omslaget har målats av Bob Nilsson Hjorth och formgetts av Rolf Hernegran

Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22209-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lars-Erik Lövdén

Regeringen beslutade den 16 april 2003 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att överväga vissa reformer av hyressättnings-systemet. Den 18 december 2003 beslutade regeringen om förlängd tid för utredningen.

Den 28 april 2003 förordnades som särskild utredare ordföranden i Arbetsdomstolen Michaël Koch.

Den 10 juli 2003 förordnades som sakkunniga kanslirådet Jan Josefsson, Justitiedepartementet, och departementssekreteraren K.A. Stefan Svensson, Finansdepartementet. Samma dag förordnades som experter verkställande direktören Bengt Owe Birgersson, SABO, hyresrådet Anne Bratt Norrevik, Hyresnämnden i Stockholm, docenten Hans Lind, Kungliga Tekniska Högskolan, förbundsjuristen Susanna Skogsberg, Hyresgästföreningen Riksförbundet, och chefsjuristen Rune Thomsson, Fastighetsägarna Sverige.

Som sekreterare har fr.o.m. den 1 maj 2003 tjänstgjort hovrätts-assessorn Ulf Ahlström.

Utredningen, som har antagit namnet Hyressättningsutredningen, får härmed överlämna sitt betänkande *Reformerad hyressättning* (SOU 2004:91). Uppdraget är därmed slutfört.

Till betänkandet fogas särskilda yttranden av Bengt Owe Birgersson och Rune Thomsson.

Stockholm i augusti 2004

Michaël Koch

/Ulf Ahlström

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary.....	12
Författningsförslag	18
1 Inledning	35
1.1 Uppdraget	35
1.1.1 Hyran för nyproducerade lägenheter	35
1.1.2 Hyresanpassningar i det befintliga beståndet.....	36
1.1.3 Tillval och frånval.....	37
1.1.4 Prövningen i hyresnämnden.....	37
1.2 Utredningens arbete.....	37
2 Gällande rätt	39
2.1 Hur bostadshyror bestäms – en inledning.....	39
2.2 Hyrans storlek.....	40
2.3 Besittningsskyddet	40
2.4 Bruksvärdeshyra	41
2.4.1 Inledning.....	41
2.4.2 Påtaglighetskravet	42
2.4.3 Allmännyttans hyresnormerande roll.....	43
2.4.4 Ortsbegreppet	45
2.4.5 Jämförelsen.....	46
2.4.6 Övrigt om kriterierna	49
2.5 Det kollektiva förhandlingsystemet	50

2.5.1	Inledning	50
2.5.2	Förhandlingsklausul	51
2.5.3	Förhandlingsordning och förhandlings- överenskommelse	52
2.5.4	Om förhandlingarna strandar	55
2.5.5	Skadestånd.....	56
2.5.6	Individuell prövning	56
2.6	Det individuella förhandlingssystemet	57
2.7	Hur hyran bestäms i särskilda situationer	59
3	Utländska förhållanden	61
3.1	Inledning.....	61
3.2	Danmark.....	62
3.3	Norge	62
3.4	Finland.....	63
4	Hyror för nybyggda lägenheter	64
4.1	Utgångspunkter	64
4.2	Valet av modell.....	67
4.2.1	Inledning	67
4.2.2	Särskilda kriterier för nyproduktionshyror	68
4.2.3	Verkan av en förhandlingsöverenskommelse.....	69
4.2.4	Förhandsprövning i hyresnämnden?	71
4.3	Den närmare utformningen av ett system med presum- tionsverkan för förhandlingsöverenskommelser	74
4.3.1	Systemets tillämpningsområde	74
4.3.2	Förhandling och förhandlingstidpunkt	75
4.3.3	Parterna	75
4.3.4	Innebörden i begreppet ”synnerliga skäl”	77
4.3.5	Presumtionsverkans varaktighet.....	77
4.3.6	Justering av hyran	77
4.3.7	Presumtionsverkan och likhetsprincipen.....	78
4.3.8	Jämförelser mellan nyproduktionshyror och andra hyror.....	79
4.3.9	Ingen presumtion för förhandlingsersättning till hyresgästorganisation	81

4.4	Om presumptionen bryts	81
4.5	Effekter av tillfälliga investeringsstöd.....	82
4.6	Effekter för förvaltningen av det befintliga byggnadsbeståndet	82
4.7	Hyror för gemensamma utrymmen	83
5	Hyrorna i det befintliga beståndet	85
5.1	Utgångspunkter.....	85
5.2	Valet av modell	88
5.2.1	Inledning.....	88
5.2.2	Särskilda kriterier för nyproduktionshyror.....	89
5.2.3	Verkan av en förhandlingsöverenskommelse	90
5.2.4	Förhandsprövning i hyresnämnden	92
5.3	Den närmare utformningen av system med presumtionsverkan för förhandlingsöverenskommelser	95
5.3.1	Systemets tillämpningsområde.....	95
5.3.2	Förhandling och förhandlingstidpunkt	96
5.3.3	Parterna.....	96
5.3.4	Innebörden av begreppet "synnerliga skäl"	98
5.3.5	Presumtionsverkans varaktighet	98
5.3.6	Justering av hyran	98
5.3.7	Presumtionsverkan och likhetsprincipen	99
5.3.8	Jämförelser mellan nyproduktionshyror och andra hyror	100
5.3.9	Ingen presumtion för förhandlingsersättning till hyresgästorganisation	102
5.4	Om presumptionen bryts	102
5.5	Effekter av tillfälliga investeringsstöd.....	103
5.6	Effekter för förvaltningen av det befintliga byggnadsbeståndet	103
5.7	Hyror för gemensamma utrymmen	104

6	Hyrorna i det befintliga beståndet	106
6.1	Bakgrund	106
6.2	System med skilda hyresnivåer.....	109
6.3	Ett system som skyddar befintliga hyresgäster.....	111
6.3.1	Behöver skyddet för befintliga hyresgäster vara lagreglerat?	112
6.3.2	En nivåbaserad skyddsregel?	113
6.3.3	En uteslutningsbaserad skyddsregel?	117
6.3.4	En systemjämförande skyddsregel?	119
6.3.5	Valet av modell.....	123
6.3.6	Vem som skall skyddas som befintlig hyresgäst.....	124
6.4	Underhåll av bostäder.....	130
7	Tillval och frånval.....	132
7.1	Utgångspunkter	132
6.1.1	En bostadslägenhets minimistandard	132
6.1.2	Högre standard	134
6.1.3	System för tillval och frånval	135
6.1.4	Hyra och andra hyresvillkor vid tillval och frånval ..	138
6.1.5	Flexibilitet och frivillighet: värden att värna.....	140
7.2	Tillval och frånval som en del av hyressystemet	140
7.3	Beaktande av tillval och frånval inom ramen för hyresbestämningen	142
7.4	Det kollektiva förhandlingssystemet.....	145
7.5	Byte av hyresgäst.....	146
7.6	Övriga frågor.....	148
8	Hyresnämndernas hyresprövning.....	149
8.1	Uppdraget.....	149
8.2	Undersökning av hyresnämndernas tillämpning av bruksvärdesystemet.....	150
8.3	Ingen ändring av bruksvärdesprövningen	151
7.3.1	Tillgången på jämförelsematerial	151

7.3.2	Jämförelser av olikartade faktorer.....	152
7.3.3	Bakgrundsmaterialet	153
8.4	Tydligare krav på beslutsmotivering	154
7.4.1	Gällande regler om beslutsmotivering.....	154
7.4.2	Ändrad regel om beslutsmotivering	156
9	Konsekvenser och ikraftträdande	159
9.1	Allmänt om förslagets konsekvenser	159
9.2	Ekonomiska konsekvenser	160
9.2.1	Inledning.....	160
9.2.2	Förslaget om hyrorna för nyproducerade lägenheter	161
9.2.3	Förslaget om möjlighet till skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster	163
9.2.4	Förslaget om reglering av tillval och frånval	165
9.2.5	Förslaget om hyresnämndernas beslutsmotiveringar	165
9.3	Konsekvenser för små företag	165
9.4	Integrationspolitiska konsekvenser	165
8.4.1	Boendesegregation i dag	166
8.4.2	Konsekvenserna av utredningens förslag	167
9.5	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	168
10	Författningskommentar	169
10.1	Förslaget till lag om ändring i jordabalken	169
10.2	Förslaget till lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304)	178
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder.....	181
	Särskilda yttranden	183

Bilagor

1	Kommittédirektiv 2003:52	190
2	Kommittédirektiv 2003:166	200
3	Överenskommelse mellan hyresbostadsmarknadens parter.....	201
	Källförteckning	208

Sammanfattning

Bakgrund

Bostadshyror bestäms sedan länge enligt bruksvärdesprincipen, om de prövas av hyresnämnden i samband med en tvist. Denna princip innebär att en hyra skall bestämmas efter en jämförelse med likvärdiga lägenheter. Vid den jämförelsen beaktar hyresnämnden i första hand hyran för sådana lägenheter som ägs av kommunala bostadsföretag (allmännyttan).

Ett annat viktigt inslag i hyressättningsystemet är det kollektiva förhandlingssystemet, där de flesta bostadshyror i Sverige bestäms genom en överenskommelse mellan å ena sidan en hyresgästorganisation, t.ex. Hyresgästföreningen, å andra sidan den enskilde fastighetsägaren.

Utredningen har haft i uppdrag att överväga vissa ändringar av reglerna för bestämmandet av bostadshyror. Utgångspunkten har varit att eventuella ändringar skall ske inom ramen för bruksvärdesystemet. Utredningen har alltså inte haft i uppdrag att genomföra något systemskifte på det hyresrättsliga området.

Uppdraget har innehållit följande fyra frågeställningar:

- Bör det införas särskilda hyressättningsregler för lägenheter i nyproducerade hus?
- Bör reglerna ändras så att det blir lättare att anpassa hyrorna efter bruksvärdet i det befintliga lägenhetsbeståndet? Bör det vara möjligt att i ett hus tillämpa skilda hyresnivåer för nyinflyttade och befintliga hyresgäster?
- Bör man underlätta för hyresgästerna att åstadkomma individuella variationer av sina lägenheter genom s.k. tillval och frånval?
- Bör det ske några förändringar av reglerna om jämförelseprövning i bruksvärdesystemet? Finns det skäl att meddela närmare föreskrifter om hyresnämndernas utformning av beslut i hyressättningsärenden?

Hyrorna för nybyggda lägenheter

Den som överväger att bygga ett hyreshus kan inte alltid förutse om hyran kommer att täcka produktionskostnaderna, ifall den prövas enligt bruksvärdesprincipen. Detta problem blir särskilt påtagligt på orter där allmännyttan inte bygger nya bostäder samt i en situation där kostnaderna för nyproduktion av hyresbostäder ökar. Bristen på förutsebarhet kan bidra till att det inte byggs tillräckligt många nya hyresbostäder.

Utredningen föreslår att en kollektivt avtalad hyra för en nyproducerad bostadslägenhet skall undantas från bruksvärdesprövningen under tio år från det att den första hyresgästen fick tillträde till lägenheten, om det inte finns synnerliga skäl för annat. Huvudregeln skall alltså vara att den avtalade hyran skall gälla under tio år, om den bestämts i en förhandlingsöverenskommelse

mellan en fastighetsägare och en hyresgästorganisation och den överenskommelsen har slutits före hyresavtalet.

Detta gäller inte vid ombyggnad av befintliga hyreslägenheter. Det gäller inte heller den del av hyran som utgör ersättning till hyresgästorganisationen för dess förhandlingsarbete. Hyran skall dessutom kunna ändras under tioårsperioden, om det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten eller till tillval eller frånval som hyresgästen har gjort.

Huvudregeln om att den kollektivt avtalade hyran skall undantas från bruksvärdesprövningen skall som sagt inte gälla om det finns synnerliga skäl för annat. Med synnerliga skäl menas att det har förekommit klara oegentligheter vid hyresförhandlingarna. Har så varit fallet, skall hyran kunna prövas enligt bruksvärdesprincipen.

När tioårsperioden är slut, skall hyran kunna prövas på vanligt sätt.

Förslaget innebär att en fastighetsägare kan välja antingen att försöka nå en överenskommelse med en hyresgästorganisation som är etablerad på orten och på så sätt få hyran undantagen från bruksvärdesprövning eller att efter en strandad förhandling bestämma en hyra, som vid en tvist kan prövas enligt bruksvärdesprincipen.

Hyror i det befintliga beståndet

Under de senaste åren har det allt oftare ifrågasatts om de hyreskillnader som finns mellan olika lägenheter alltid är rimliga ur bruksvärdessynpunkt. Synpunkten att hyran för en lägenhet kan vara för hög eller för låg i förhållande till lägenhetens bruksvärde – beroende t.ex. på hur attraktivt lägenheten är belägen – har fått stöd i olika undersökningar. På vissa orter i Sverige har detta lett till förändringar av hyresstrukturen inom ramen för de kollektiva förhandlingarna om hyran för allmännyttans lägenheter. Bruksvärdet för vissa lägenheter höjs då, ibland kraftigt, medan bruksvärdet för andra ligger stilla eller sänks. I de fall där bruksvärdet

höjs tas på vissa orter, bl.a. i Malmö, den nya, högre bruksvärdeshyran ut direkt av nya hyresgäster, medan befintliga hyresgäster under en övergångstid får en hyresrabatt och därmed en långsammare anpassning till den nya hyresnivån.

Utredningen föreslår regler som gör det möjligt att med giltig verkan sluta sådana förhandlingsöverenskommelser.

Alla fastighetsägare på en ort sluter emellertid inte förhandlingsöverenskommelser om skilda hyror beroende på om en lägenhet bebos av en ny eller befintlig hyresgäst. Gällande rätt innebär att en fastighetsägare, som inte har slutit en sådan förhandlingsöverenskommelse, skulle kunna åberopa allmännyttans nya – högre – bruksvärdeshyra vid en prövning i hyresnämnden så att denna högre nivå läggs till grund för prövningen av hyran för alla hyresgäster, alltså även för de befintliga hyresgästerna. Detta skulle enligt utredningens mening inte vara godtagbart. För att hindra att så sker behöver det införas en skyddsregel för befintliga hyresgäster.

Den skyddsregel utredningen föreslår innebär att en privat fastighetsägare som vill åberopa den hyra för nya hyresgäster (bruksvärdeshyran) som har bestämts inom ramen för ett system med skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster måste acceptera att hela systemet med skilda hyresnivåer tillämpas. Befintliga hyresgäster skall alltså i en sådan situation få del av den hyresrabatt för befintliga hyresgäster som har förhandlats fram i systemet med olika hyresnivåer, även om deras lägenheter inte omfattas direkt av systemet.

Enligt utredningens förslag skall skyddsregeln inte tillämpas vid byte av lägenhet, när en lägenhet har renoverats till högre standard eller under den tid en lägenhet är uthyrd i andra hand.

Tillval och frånval

Det är önskvärt att det finns möjligheter för hyresgäster att göra tillval och frånval, dvs. individuella variationer när det gäller underhållsintervall, utrustning o.d. Regleringen av tillval och frånval bör utgå från frivillighet.

Tillval och frånval behandlas i dag i de flesta fall som en del av hyran. Så bör även fortsättningsvis vara fallet. Utredningen föreslår dock en kostnadstäckningsregel som innebär att kostnaden för tillval och frånval skall beaktas vid en bruksvärdesprövning. Den kortaste avskrivningstid som därvid bör godtas för tillval är enligt

utredningens mening ungefär fem år. Om tillvalens andel av hyran inte uppgår till mer än ungefär 20 procent, skall dock kortare avskrivningstid kunna godtas.

Flyttar den hyresgäst som har gjort ett tillval eller frånval, föreslår utredningen att den nya hyresgästens hyra skall bestämmas enligt bruksvärdesprincipen utan tillämpning av regeln om att kostnaden för tillvalet eller frånvalet skall beaktas.

Har priset för tillvalet eller frånvalet bestämts enligt en kollektivt förhandlad prislista eller på annat sätt förhandlats kollektivt, bör det enligt utredningens mening få följande konsekvenser:

- Kostnadstäckningsregeln tillämpas även för en ny hyresgäst.
- Priset för tillvalet eller frånvalet anses motsvara kostnaden för detta, så länge det inte förekommit klara oegentligheter vid de kollektiva förhandlingarna.
- Den skyldighet fastighetsägaren har att förhandla med hyresgästorganisationen inför en hyreshöjning anses uppfylld genom förhandlingen om prislistan. En kollektiv förhandling behöver därför inte ske varje gång en hyresgäst gör ett tillval.

Hyresnämndernas hyresprövning

Utredningen anser inte att regeln om jämförelseprövning i bruksvärdesystemet bör ändras. Hyresnämndernas skyldighet att motivera sina beslut bör dock vara mer långtgående än vad som är fallet i dag. En hyresnämnd bör alltid vara skyldig att motivera sig, om ett beslut går någon part emot. Motiveringarna bör utformas så att de är lätta att följa för parter och andra.

Konsekvenserna av utredningens förslag

De ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag om tillval och frånval och om hyresnämndernas beslutsmotiveringar är små eller försumbara. Vilken betydelse utredningens förslag i övrigt får beror på i vilken utsträckning och på vilket sätt parterna på hyresbostadsmarknaden utnyttjar de möjligheter förslagen ger dem. *Statsfinansiellt* kan förslagen påverka kostnaderna för räntebidrag

och, i mindre utsträckning, bostadsbidrag. Vid nyproduktion av hyresbostäder kan kostnaderna för arbetslösheten minska och skatteintäkterna öka. Förslaget om hyresnämndernas beslutsmotiveringar innebär inte att hyresnämnderna behöver några resurstillskott. *Kommunalekonomiskt* kan kostnaderna för socialbidrag påverkas i mindre utsträckning, och i den mån förslagen bidrar till ökad nyproduktion uppkommer det ökade kostnader för infrastruktur. *Hushållsekonomiskt* kan förslagen leda till att vissa personer får högre hyra och andra personer lägre hyra än vad som annars skulle ha blivit fallet. *Företagsekonomiskt* leder förslagen till större förutsebarhet för fastighetsägarna och kan i vissa fall även leda till ökad lönsamhet. *Sambällsekonomiskt* kan förslagen bidra till en bättre fungerande bostadsmarknad genom att underlätta för nyproduktion av bostäder.

De integrationspolitiska konsekvenserna av utredningens förslag är marginella. I den mån förslagen får sådana konsekvenser kan de vara av såväl positiv som negativ art.

Summary

Background

For a long time now, the rents for residential dwellings have been determined in accordance with the principle of utility value in cases where the matter is brought before the rent tribunal as the result of

a dispute. This principle means that a rent should be determined following a comparison with apartments that are equivalent to the apartment in question. When this comparison is made, the rent tribunal primarily takes into consideration the rent for such apartments as are owned by municipal housing companies (the public housing sector).

Another important element of the system for determining rents is the system of collective negotiation, whereby most residential rents in Sweden are decided by means of an agreement between, on the one hand, an organisation representing tenants (“Hyresgästföreningen,” for example) and, on the other hand, the individual landlord.

The task of the committee has been to consider certain changes to the regulations for determining residential rents. The starting-point has been that if any changes are implemented, they should be done so within the framework of the utility value system. It has therefore not been the brief of the committee to implement any fundamental changes to the system of establishing rents.

The task was to address the following four questions:

- Should special regulations be implemented to determine the rents for apartments in newly-constructed buildings?
- Should the regulations be changed so that it will be easier to adjust rents in accordance with the utility value in the current stock of apartments? Should it be possible to have different rents in the same building for exiting tenants and those who have just moved in?
- Should it be made easier for tenants, by choosing or rejecting options, to make individual variations to their apartments?
- Should any changes be made to the regulations for making comparisons in the utility value system? Are there grounds for drawing up more detailed regulations concerning the way decisions are justified by rent tribunals when settling rent issues?

The rents for newly-built apartments

A person who is contemplating the building of an apartment block cannot always be sure that the rental income will cover the production costs if the matter is to be decided in accordance with the utility value principle. This problem is particularly noticeable,

not only in places where the public housing sector is not building new dwellings, but also in a situation where costs for the construction of new dwellings are increasing. It is possible that this lack of predictability might be a contributory factor to the fact that an insufficient number of new properties for rent are being built.

The committee proposes that the rent for a newly-built residential apartment, if it has been determined by means of a collective agreement, should be exempt from being determined in accordance with the utility principle for a period of ten years from the time that the first tenant gains access to the apartment, unless there are particular reasons to decide otherwise. The principal rule should therefore be that the rent agreed upon should be valid for ten years, if it has been decided as part of a negotiated settlement between a landlord and a tenants' association and the settlement has been reached prior to the rental agreement.

This does not apply to the rebuilding of existing rental apartments. Neither does it apply to that part of the rent that constitutes compensation to the tenants' association for the work of negotiation it has carried out. Moreover, it should be possible to change the rent during this ten-year period, if this is reasonable with respect to the general changes in rent levels in the area in question, or with respect to the choices made by the tenant with regard to choosing or rejecting options.

As has been stated above, the principal rule is that rent decided by a collective agreement should be exempt from being examined in accordance with the utility principle, unless there are particular reasons to decide otherwise. By "particular reasons" is meant clear irregularities during the course of the rent negotiations. If this has been the case, it shall be possible for the rent to be examined in the light of the utility principle.

When the ten-year period has elapsed, it shall be possible for the rent to be determined in the usual way.

The proposal means that a landlord can either try to reach an agreement with a tenants' organisation that is established in the area and in that way get the rent exempted from being tested in accordance with the utility principle, or, following a breakdown in negotiations, decide that a rent can be reviewed in accordance with the utility principle, should a dispute arise.

Rents in the current housing stock

The question has arisen more and more frequently in recent years as to whether the differences in rents that exist between different apartments are always reasonable in the light of the utility principle. The opinion that the rent for an apartment can be too high or too low in relation to the apartment's utility value, depending, for example, on how attractively situated the apartment is, has been confirmed by various surveys. In certain parts of Sweden this has led to changes in the structure of rents within the framework of the collective negotiations concerning the rents for apartments in the public housing sector. In such cases, the utility value for certain apartments has been raised, sometimes drastically, while the utility value for others remains the same or is reduced. In certain places, Malmö among them, in those cases where the utility value has been raised, the new and higher utility value is levied directly on new tenants, while existing tenants are given a rent rebate during a transitional period and thus a slower adaptation to the new level of rent.

The committee proposes regulations that make it possible for such negotiated agreements to be valid when they are reached.

However, not all landlords in a particular area reach negotiated agreements on different rents for new and existing tenants. The purport of current legislation is that a landlord who has not reached such a negotiated agreement could cite the newer (and higher) utility value of rents in the public housing sector when the matter is brought before a rent tribunal, so that this higher level would be the basis on which the rents of all tenants would be judged, including that of existing tenants. It is the opinion of the committee that this would not be acceptable. In order to prevent this happening, protective legislation is needed for existing tenants.

The effect of the protective regulation that the committee proposes would be that a private landlord who wishes to cite the rent for new tenants (the utility value rent) that has been decided within the framework of a system with varying levels of rent for new and existing tenants, must accept the implementation of the entire system, including different levels of rent. This would mean that in such a situation, existing tenants would enjoy the rent rebate for existing tenants that had been negotiated within a system of different rent levels, even if their apartments are not directly covered by the system.

The committee's proposal is that this protective regulation should not be applicable when swapping apartments, or in cases

where an apartment has been renovated to a higher standard, or during the time that an apartment is sub-let.

Options chosen and rejected

It is desirable that it should be possible for tenants to choose and reject options: i.e. that individual variations with respect to maintenance intervals, equipment etc should be possible. Opting in and opting out should be done on a voluntary basis.

In most cases, such choices and rejections are treated as part of the rent at the present time. This should also be the case in the future. However the committee proposes a regulation for recovering costs, to the effect that the costs of choosing and rejecting options are taken into account when the utility value is considered. It is the opinion of the committee that the shortest depreciation period for choices made or rejected should be approximately five years. However, if options chosen do not amount to more than approximately 20 per cent of the rent, a shorter period of depreciation should be accepted.

If a tenant who has chosen or rejected an option moves out, the committee proposes that the rent for the new tenant should be decided in accordance with the principle of utility value, without applying the regulation that the cost of choosing or rejecting an option should be taken into account.

If the price for an option chosen or rejected has been decided in accordance with a price list that has been collectively negotiated, or been collectively negotiated in any other way, it is the opinion of the committee that the following consequences should prevail:

- The rule that costs should be recovered should also be applied to a new tenant.
- The price for choosing or rejecting an option is deemed to correspond to the cost of it, as long as no obvious irregularities occurred during the collective negotiations.
- The obligation of a landlord to negotiate with tenants' organisations before rents are raised, is deemed to have been fulfilled by means of the negotiation about the price list. A collective negotiation need not therefore take place every time a tenant chooses an option.

Rent tribunals and the determination of rents

The committee does not consider that the regulation concerning comparative evaluation in the utility value system should be changed. However, the obligation of the rent tribunals to justify their decisions should be more extensive than is the case at the present time. A rent tribunal should always be obliged to justify its decision if it rules against a particular party. The justifications should be formulated so that they are easy to understand, both for the parties involved and for others.

The consequences of the committee's proposals

The financial consequences of the committee's proposals, both concerning options chosen and rejected and the rent tribunals' justifications of their decisions, are minor or negligible. How much significance the other proposals will have will depend on the extent to which the parties in the housing market for rental properties exploit the opportunities given to them by the proposals. As far as the *state's finances* are concerned, the proposals may affect the costs of interest subsidies and, to a lesser extent, housing subsidies. With the production of new dwellings to rent, the costs of unemployment may diminish and tax revenue increase. The proposal with respect to justifying the decisions of the rent tribunals does not mean that the rent tribunals are in need of more resources. As far as *municipal finances* are concerned, the costs of social allowances may be affected to a minor extent, and to the degree that the proposals contribute towards increased production, there will be increased infrastructure costs. As far as *domestic finances* are concerned, the proposals might result in some people paying higher rents, and other people paying lower rents, than would otherwise have been the case. As far as *business finances* are concerned, the proposals will result in greater predictability for land-lords and in some cases might also result in greater profitability. As far as *public finances* are concerned, the proposals might contribute towards a housing market that works better as a result of facilitating the production of new dwellings.

As far as integration policy is concerned, the consequences of the committee's proposals are marginal. To the extent that the proposals have any consequences in this respect, these can be both positive and negative.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs beträffande 12 kap. jordabalken¹
dels att 55 c–55 d §§ skall betecknas 55 e–55 f §§,
dels att 53, 55, 55 b, 55 f, 66, 67, 70 och 73 §§ skall ha följande
lydelse,
dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 55 c och
55 d §§.

¹ Balken omtryckt 1971:1209.

12 kap.53 §²

Bestämmelserna i 54–55 c §§ gälls vid upplåtelse av bostads-
lägenheter, om inte

1. hyresavtalet avser ett möblerat rum eller en lägenhet för fritidsändamål och ansökan till hyresnämnden enligt 54 § görs innan hyresförhållandet har varat nio månader i följd, eller

2. lägenheten utgör en del av upplåtarens egen bostad.

Om en förhandlingsordning enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) gäller för lägenheten, tillämpas 54 och 55–55 c §§ endast om det följer av nämnda lag.

Bestämmelserna i 54–55 e §§ gälls vid upplåtelse av bostads-
lägenheter, om inte

Om en förhandlingsordning enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) gäller för lägenheten, tillämpas 54 och 55–55 e §§ endast om det följer av nämnda lag.

55 §³

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, skall hyran fastställas till skäligt belopp. Hyran är härvid inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.

Vid prövning enligt första stycket skall främst beaktas hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av sådana kommunala bostadsföretag som avses i 1 kap. 2 § lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten, får i stället beaktas hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden.

Vid en prövning enligt första stycket får hyran för en jämförelselägenhet inte beaktas, om det enligt 55 d § krävs synnerliga skäl för att ändra hyran för jämförelselägenheten.

Vid en prövning enligt första stycket skall även bestämmelserna i 55 a och 55 b §§ iakttas.

² Senaste lydelse 1997:62.

³ Senaste lydelse 2002:103.

Om en förhandlingsklausul i ett hyresavtal har slopats och det ingår förhandlingsersättning i hyran enligt 20 § hyresförhandlingslagen (1978:304), har hyresgästen utan hinder av bestämmelserna i första–*tredje* styckena rätt att få hyran sänkt med ett belopp som motsvarar ersättningen.

Om tvisten gäller något annat villkor än hyran, skall villkor som hyresvärden eller hyresgästen har ställt upp gälla i den mån det är skäligt med hänsyn till hyresavtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Hyrestiden skall vara obestämd, om inte bestämd hyrestid av särskild anledning är lämpligare.

Om hyresvärden och hyresgästen kommer överens om villkoren för fortsatt uthyrning i en tvist enligt första eller *femte* stycket, gäller de överenskomna villkoren, oavsett vad som föreskrivs i nämnda stycken, i den mån inte annat följer av bestämmelserna i övrigt i denna balk.

Om en förhandlingsklausul i ett hyresavtal har slopats och det ingår förhandlingsersättning i hyran enligt 20 § hyresförhandlingslagen (1978:304), har hyresgästen utan hinder av bestämmelserna i första, *andra och fjärde* styckena rätt att få hyran sänkt med ett belopp som motsvarar ersättningen.

Om hyresvärden och hyresgästen kommer överens om villkoren för fortsatt uthyrning i en tvist enligt första eller *sjätte* stycket, gäller de överenskomna villkoren, oavsett vad som föreskrivs i nämnda stycken, i den mån inte annat följer av bestämmelserna i övrigt i denna balk.

55 b §⁴

Har en hyresgäst bekostat ombyggnads-, ändrings- eller underhållsarbeten eller åtgärder av därmed jämförlig betydelse i sin lägenhet, får vid prövningen av hyran för lägenheten hyresvärden tillgodoräknas den förbättringen endast om det finns särskilda skäl för det.

Har en hyresvärd på hyresgästens begäran utrustat eller underhållit lägenheten utöver vad som skulle ha varit fallet utan en sådan begäran (tillval), skall kostnaden för detta beaktas vid tillämpningen av 55 § första stycket. Har priset för tillvalet

⁴ Senaste lydelse 1994:817.

fastställts i en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen (1978:304), gäller detta även för en senare hyresgäst. I sådant fall skall dessutom priset anses motsvara kostnaden för åtgärden, om inte synnerliga skäl talar för annat.

Vad som sägs i andra stycket skall gälla på motsvarande vis, om hyresgästen har avstått från visst underhåll eller viss utrustning, som utan detta avstående skulle ha utförts eller installerats (frånval).

55 c §

Om tvist råder om hyrans storlek samt

1. en lägenhet, vars hyra beaktas vid prövningen enligt 55 §, omfattas av en förhandlingsöverenskommelse om skilda hyresnivåer enligt 21 § hyresförhandlingslagen (1978:304), och

2. den hyresgäst vilkens hyra prövas har fått tillträde till sin lägenhet innan de skilda hyresnivåerna enligt 1 började tillämpas,

skall vid bestämmandet av hyran beaktas även vad som föreskrivs i förhandlingsöverenskommelsen i fråga om hur hyran för en hyresgäst som fått tillträde till lägenheten före denna tidpunkt skall bestämmas.

Detta gäller dock inte

1. närmast efter utförandet av en åtgärd som avses i 18 d § och

som har höjt lägenhetens bruksvärde utom i de fall en sådan åtgärd inte skall beaktas enligt 55 a §,

2. vid upplåtelse av en lägenhet i andra hand, eller

3. vid överlåtelse enligt 35 §.

55 d §

Om hyran för en nybyggd lägenhet har bestämts i en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen (1978:304), skall hyran godtas vid en prövning enligt 55 § under tio år från tillträdesdagen för den första hyresgästen i lägenheten under förutsättning att

1. förhandlingsöverenskommelsen slutits innan det första hyresavtalet ingåtts för lägenheten,

2. förhandlingsöverenskommelsen slutits mellan en fastighetsägare och en hyresgästorganisation som är etablerad på orten, samt

3. det inte föreligger synnerliga skäl för annat.

Bestämmelsen i första stycket gäller inte ersättning enligt 20 § hyresförhandlingslagen.

Utan hinder av första stycket får hyran ändras i den mån det är skäligt med hänsyn till

1. den allmänna hyresutvecklingen på orten eller

2. tillval eller frånval som hyresgästen har gjort enligt 55 b §.

55 d §⁵

55 f §

⁵ Senaste lydelse 1994:817.

Denna paragraf gäller vid upplåtelse av möblerat eller omöblerat rum och vid upplåtelse i andra hand av annan bostadslägenhet. Paragrafen gäller dock inte upplåtelser för fritidsändamål.

Om hyresvärden har tagit emot en hyra som inte är skälig enligt 55 § första och andra styckena, skall hyresnämnden på ansökan av hyresgästen besluta att hyresvärden skall betala tillbaka vad han tagit emot utöver skäligt belopp tillsammans med ränta. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) från dagen då hyresvärden tog emot beloppet till dess att återbetalningsskyldigheten blivit slutligt bestämd genom beslut som vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter. Ett beslut om återbetalning av hyra får inte avse längre tid tillbaka än två år före dagen för ansökan.

I ett ärende om återbetalning enligt andra stycket skall hyresnämnden, om hyresgästen begär det, också fastställa hyran för den fortsatta uthyrningen från och med dagen för ansökan. Vid denna prövning tillämpas 55 § första och andra styckena. Beslut om ändring av hyresvillkoren anses som avtal om villkor för fortsatt uthyrning. När det finns skäl till det, får hyresnämnden bestämma att beslutet skall gälla omedelbart. Om hyran höjs eller sänks retroaktivt tillämpas 55 c § femte–åttonde styckena.

Om hyresvärden har tagit emot en hyra som inte är skälig enligt 55 § första–tredje styckena, skall hyresnämnden på ansökan av hyresgästen besluta att hyresvärden skall betala tillbaka vad han tagit emot utöver skäligt belopp tillsammans med ränta. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) från dagen då hyresvärden tog emot beloppet till dess att återbetalningsskyldigheten blivit slutligt bestämd genom beslut som vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter. Ett beslut om återbetalning av hyra får inte avse längre tid tillbaka än två år före dagen för ansökan.

I ett ärende om återbetalning enligt andra stycket skall hyresnämnden, om hyresgästen begär det, också fastställa hyran för den fortsatta uthyrningen från och med dagen för ansökan. Vid denna prövning tillämpas 55 § första–tredje styckena. Beslut om ändring av hyresvillkoren anses som avtal om villkor för fortsatt uthyrning. När det finns skäl till det, får hyresnämnden bestämma att beslutet skall gälla omedelbart. Om hyran höjs eller sänks retroaktivt tillämpas 55 e § femte–åttonde styckena.

Om lägenheten utgör en del av upplåtarens egen bostad och den

hyra upplåtaren skall betala för bostaden bestäms med tillämpning av 55 c §, skall den bestämmelsen även tillämpas vid prövning eller fastställande av hyran enligt andra och tredje styckena.

För att hyresnämnden skall kunna pröva en ansökan enligt andra stycket skall ansökan ha kommit in till hyresnämnden inom tre månader från det att hyresgästen lämnade lägenheten.

66 §⁶

Avtal mellan hyresvärd och hyresgäst, att framtida tvist med anledning av hyresförhållandet skall hänskjutas till avgörande av skiljemän utan förbehåll om rätt för parterna att klandra skiljedomen, får inte göras gällande i fråga om hyresgästens rätt eller skyldighet att tillträda eller behålla lägenheten, fastställande av hyresvillkor i fall som avses i 51, 52 eller 55 §, återbetalning av hyra och fastställande av hyra enligt 55 d § eller bestämmande av ersättning enligt 58 b §. I övrigt gäller skiljeavtalet inte såvitt därigenom skiljemän utsetts eller bestämmelse meddelats om skiljemännens antal, sättet för deras utseende eller förfarandet vid skiljenämnden. I berörda hänseenden skall lagen (1999:116) om skiljeförfarande tillämpas. Vad som sagts nu utgör dock inte hinder för att i

Avtal mellan hyresvärd och hyresgäst, att framtida tvist med anledning av hyresförhållandet skall hänskjutas till avgörande av skiljemän utan förbehåll om rätt för parterna att klandra skiljedomen, får inte göras gällande i fråga om hyresgästens rätt eller skyldighet att tillträda eller behålla lägenheten, fastställande av hyresvillkor i fall som avses i 51, 52 eller 55 §, återbetalning av hyra och fastställande av hyra enligt 55 f § eller bestämmande av ersättning enligt 58 b §. I övrigt gäller skiljeavtalet inte såvitt därigenom skiljemän utsetts eller bestämmelse meddelats om skiljemännens antal, sättet för deras utseende eller förfarandet vid skiljenämnden. I berörda hänseenden skall lagen (1999:116) om skiljeförfarande tillämpas. Vad som sagts nu utgör dock inte hinder för att i

⁶ Senaste lydelse 1999:199.

skiljeavtalet utse hyresnämnden till skiljenämnd eller bestämma viss tid för meddelande av skiljedomen.

skiljeavtalet utse hyresnämnden till skiljenämnd eller bestämma viss tid för meddelande av skiljedomen.

67 §⁷

Överenskommelse om villkor i fråga om hyresförhållande som beror av anställning gäller mot hyresgästen eller den som har rätt att träda i hyresgästens ställe även om överenskommelsen strider mot bestämmelse i 4, 33–35, 40, 46, 47, 49–54, 55 *c*, 55 *d* eller 66 §, såvida överenskommelsen har formen av kollektivavtal och på arbetsgavarsidan har slutits eller godkänts av organisation som enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet är att anse såsom central arbetstagarorganisation.

Överenskommelse om villkor i fråga om hyresförhållande som beror av anställning gäller mot hyresgästen eller den som har rätt att träda i hyresgästens ställe även om överenskommelsen strider mot bestämmelse i 4, 33–35, 40, 46, 47, 49–54, 55 *e*, 55 *f* eller 66 §, såvida överenskommelsen har formen av kollektivavtal och på arbetsgavarsidan har slutits eller godkänts av organisation som enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet är att anse såsom central arbetstagarorganisation.

Sådana hyresvillkor i kollektivavtal som avses i första stycket får tillämpas även när en hyresgäst som inte är medlem av den avtalslutande arbetstagarorganisationen sysselsätts i arbete som avses med avtalet, om

1. arbetsgivaren är bunden av kollektivavtalet,
2. hyresvärden och hyresgästen är överens om att villkoren skall tillämpas eller villkoren ingår i hyresavtalet på grund av beslut om villkorsändring enligt 54 och 55 §§.

70 §⁸

Beslut av hyresnämnden i frågor som avses i 11 § första stycket 5, 16 § andra stycket, 18 a–f §§, 18 h §, 23 § andra stycket, 24 a, 34, 36, 37, 49, 52, 54, 55 *d*, 62 eller 64 § får överklagas inom tre veckor från den

Beslut av hyresnämnden i frågor som avses i 11 § första stycket 5, 16 § andra stycket, 18 a–f §§, 18 h §, 23 § andra stycket, 24 a, 34, 36, 37, 49, 52, 54, 55 *f*, 62 eller 64 § får överklagas inom tre veckor från den

⁷ Senaste lydelse 1994:817.

⁸ Senaste lydelse 1998:146.

dag beslutet meddelades. dag beslutet meddelades.

Beslut av hyresnämnden i frågor som avses i 1 § sjätte stycket, 35, 40, 45, 56 eller 59 § får inte överklagas.

73 §⁹

I hyrestvister som avses i 49, 54 eller 55 *d* § och i mål om åtgärdsföreläggande enligt 11 § första stycket 5 eller 16 § andra stycket, om upprustningsföreläggande enligt 18 a–c §§, om tillstånd till förbättrings- och ändringsåtgärder enligt 18 d–f §§, om förbud mot sådana åtgärder enligt 18 h § eller om utdömande av vite enligt 62 § skall vardera parten svara för sin rättegångskostnad i hovrätten, om inte annat följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken.

I hyrestvister som avses i 49, 54 eller 55 *f* § och i mål om åtgärdsföreläggande enligt 11 § första stycket 5 eller 16 § andra stycket, om upprustningsföreläggande enligt 18 a–c §§, om tillstånd till förbättrings- och ändringsåtgärder enligt 18 d–f §§, om förbud mot sådana åtgärder enligt 18 h § eller om utdömande av vite enligt 62 § skall vardera parten svara för sin rättegångskostnad i hovrätten, om inte annat följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

⁹ Senaste lydelse 1998:146.

2 Förslag till lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304)

Härigenom föreskrivs att 3, 5, 6, 9, 21, 22 och 25 §§ hyresförhandlingslagen (1978:304) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹⁰

En förhandlingsordning omfattar samtliga bostadslägenheter i ett hus, om inte något annat följer av andra eller tredje stycket.

En förhandlingsordning gäller inte för en lägenhet, om hyresvärden och hyresgästen skriftligen har kommit överens om att hyresavtalet inte skall innehålla en förhandlingsklausul. En sådan överenskommelse kan träffas tidigast sedan hyresförhållandet har varat tre månader i följd. Överenskommelsen skall undertecknas av hyresvärden och hyresgästen. En överenskommelse som inte uppfyller dessa föreskrifter är ogiltig.

En förhandlingsordning gäller inte heller för en lägenhet, om hyresavtalet enligt beslut av hyresnämnden inte skall innehålla en förhandlingsklausul. Ett sådant beslut får börja gälla tidigast när hyresförhållandet har varat tre månader i följd.

5 §¹¹

Förhandlingsordning medför skyldighet för hyresvärden att på eget initiativ förhandla med hyresgästorganisationen i fråga om

1. höjning av hyran för en lägenhet,

1. höjning av hyran för en lägenhet *utom när hyreshöjningen grundar sig på ett tillval enligt 12 kap. 55 b § andra stycket jordabalken och priset för tillvalet fastställts i en förhandlingsöverenskommelse,*

2. bestämmande av hyran för en ny hyresgäst, om den begärda hyran överstiger den tidigare hyresgästens hyra,

¹⁰ Senaste lydelse 1997:64.

¹¹ Senaste lydelse 1997:64.

3. ändring av grunderna för beräkning av sådan särskild ersättning som avses i 12 kap. 19 § jordabalken, eller

4. ändring av villkor som avser hyresgästernas rätt att använda utrymmen som är avsedda att användas gemensamt av hyresgästerna.

Förhandlingsordning medför vidare, om parterna inte enas om annat, skyldighet att, om en av dem begär det, förhandla i fråga om

1. hyresvillkoren,
2. lägenheternas och husets skick,
3. gemensamma anordningar i huset,

4. övriga boendeförhållanden i den mån de rör hyresgästerna gemensamt.

Om parterna är ense därom kan förhandlingsordning också medföra rätt för hyresgästorganisationen att få till stånd förhandling om fråga som rör tillämpning av enskilt hyresavtal under förutsättning att hyresgästen genom skriftlig fullmakt har bemyndigat hyresgästorganisationen att företräda honom i saken.

Förhandlingsordning medför inte någon inskränkning i hyresgästens rätt att begära prövning av hyresvillkoren enligt 12 kap. 54 § jordabalken. Vid sådan prövning gäller bestämmelserna i 12 kap. 53, 54 och 55–55 c §§ samma balk.

Förhandlingsordning medför inte någon inskränkning i hyresgästens rätt att begära prövning av hyresvillkoren enligt 12 kap. 54 § jordabalken. Vid sådan prövning gäller bestämmelserna i 12 kap. 53, 54 och 55–55 e §§ samma balk.

6 §¹²

Ett avtal om förhandlingsordning skall avse ett eller flera hus. Avtalet skall upprättas skriftligen och dagtecknas.

Ett avtal om förhandlingsordning skall avse ett eller flera *befintliga eller planerade* hus. Avtalet skall upprättas skriftligen och dagtecknas.

9 §

Vägrar hyresvärd att efter skriftlig begäran från organisation av hyresgäster sluta avtal om förhandlingsordning, har organisationen rätt att få frågan om förhandlingsordning prövad av hyresnämnden. Motsvarande rätt tillkommer hyresvärd, om organisation av hyresgäster vägrar att efter skriftlig begäran från hyresvärderna sluta avtal om förhandlingsordning.

¹² Senaste lydelse 1994:816.

Vad som sägs i första stycket gäller dock inte en förhandlingsordning för ett planerat hus.

21 §¹³

I en förhandlingsöverenskommelse om hyra skall samma hyra bestämmas för sådana lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om lägenheternas beskaffenhet och övriga omständigheter kan anses vara skillnad mellan dem i fråga om bruksvärdet.

I en förhandlingsöverenskommelse om hyra skall samma hyra bestämmas för sådana lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om lägenheternas beskaffenhet och övriga omständigheter kan anses vara skillnad mellan dem i fråga om bruksvärdet. *I fall som avses i 12 kap. 55 d § jordabalken gäller detta dock endast för lägenheter som ligger i samma hus och som omfattas av den bestämmelsen.*

Bestämmelsen i första stycket hindrar inte att det i en förhandlingsöverenskommelse bestäms skilda hyresnivåer beroende på om hyresgästen fått tillträde till lägenheten innan de skilda hyresnivåerna började tillämpas eller efter denna tidpunkt samt, om en förhandlingsöverenskommelse fått sådant innehåll, även beroende på om det föreligger en sådan situation som avses i 12 kap. 55 c § andra stycket jordabalken.

Bestämmelsen i första stycket hindrar inte att det i en förhandlingsöverenskommelse bestäms att hyresgäster som deltar i ett för samtliga berörda hyresgäster öppet system för självför-

Bestämmelsen i första stycket hindrar inte heller att det i en förhandlingsöverenskommelse bestäms att hyresgäster som deltar i ett för samtliga berörda hyresgäster öppet system för

¹³ Senaste lydelse 1997:403.

valtning skall ha rätt till avdrag på den ordinarie hyran. Avdraget får dock inte vara större än vad som föranleds av självförvaltningens omfattning. självförvaltning skall ha rätt till avdrag på den ordinarie hyran. Avdraget får dock inte vara större än vad som föranleds av självförvaltningens omfattning.

22 §¹⁴

Har förhandlingsöverenskommelse träffats om hyran eller annat hyresvillkor för hyresgäst, har hyresgästen rätt att hos hyresnämnden ansöka om ändring av överenskommelsen i den del den avser honom. För att kunna upptas till behandling skall ansökan ha kommit in till hyresnämnden inom tre månader från den dag då hyresgästen fick underrättelse om det nya villkoret eller, i fråga om hyra, tre månader från den dag då villkoret började tillämpas mot honom.

Vid prövning av hyresvillkor enligt första stycket skall 12 kap. 55 § jordabalken tillämpas med den avvikelse som kan följa av 21 §. Skäligheten av belopp som avses i 20 § får prövas även utan samband med prövning av hyran i övrigt. Vid prövning av hyresvillkor enligt första stycket skall 12 kap. 55, 55 c och 55 d §§ jordabalken tillämpas med den avvikelse som kan följa av 21 §. Skäligheten av belopp som avses i 20 § får prövas även utan samband med prövning av hyran i övrigt.

Beslut varigenom hyresvillkor ändras träder i stället för förhandlingsöverenskommelsen i den delen. Avser beslutet hyra, skall hyresvärden samtidigt åläggas att till hyresgästen betala tillbaka vad han till följd därav har uppburit för mycket jämte ränta. Räntan skall beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från dagen för beloppets mottagande till dess att beslutet har vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller ej i fråga om överenskommelse som har ingåtts efter förhandling enligt 5 § tredje stycket.

25 §¹⁵

Vid prövning av tvist som avses i 24 § gäller följande.

Hyran och andra hyresvillkor skall fastställas enligt 12 kap. Hyran och andra hyresvillkor skall fastställas enligt 12 kap. 55,

¹⁴ Senaste lydelse 1984:696.

¹⁵ Senaste lydelse 1994:816.

55 § jordabalken.

55 c och 55 d §§ jordabalken.

Om särskilda skäl föreligger, får hyresnämnden pröva även hyresvillkor som har samband med det villkor som förhandlingen har avsett.

Bestämmelserna i 12 kap. 50 § andra meningen och 55 c § fjärde–åttonde styckena jordabalken skall tillämpas. Bestämmelserna i 12 kap. 50 § andra meningen och 55 e § fjärde–åttonde styckena jordabalken skall tillämpas.

Beslut varigenom hyresvillkoren ändras anses som avtal om villkoren för fortsatt förhyrning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

Härigenom föreskrivs att 4, 21 och 32 §§ lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder¹⁶ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹⁷

Hyresnämnd som avses i 12 kap. 68 § jordabalken har till uppgift att

1. medla i hyres- eller bostadsrättstvist,
2. pröva tvist om åtgärdsföreläggande enligt 12 kap. 11 § första stycket 5 och 16 § andra stycket, ändrad användning av lokal enligt 12 kap. 23 § andra stycket, skadestånd enligt 12 kap. 24 a §, överlåtelse av hyresrätt enligt 12 kap. 34–37 §§, upplåtelse av lägenhet i andra hand enligt 12 kap. 40 §, förlängning av hyresavtal enligt 12 kap. 49 §, villkor enligt 12 kap. 54 §, återbetalning av hyra och fastställande av hyra enligt 12 kap. 55 d §, uppskov med avflyttning enligt 12 kap. 59 § eller föreläggande enligt 12 kap. 64 §, allt jordabalken,
- 2 a. pröva tvist om hyresvillkor enligt 22–24 §§ hyresförhandlingslagen (1978:304) eller om återbetalningsskyldighet enligt 23 § samma lag,
- 2 b. pröva tvist om hyresvillkor enligt 3 kap. 14 § lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt eller tvist om upplåtelse med kooperativ hyresrätt enligt 4 kap. 6 § samma lag,
3. pröva tvist om medlemskap enligt 2 kap. 10 §, skyldighet att upplåta bostadsrätt enligt 4 kap. 6 § eller villkor för upplåtelse av

¹⁶ Lagen omtryckt 1985:660.

¹⁷ Senaste lydelse 2003:32.

bostadsrätt enligt samma §, hyresvillkor enligt 4 kap. 9 §, upplåtelse av lägenhet i andra hand enligt 7 kap. 11 § eller utdömande av vite enligt 11 kap. 2 §, allt bostadsrättslagen (1991:614),

4. pröva fråga om godkännande av överenskommelse som avses i 12 kap. 1 § sjätte stycket, 45 eller 56 § jordabalken eller av beslut som avses i 9 kap. 16 § första stycket 1, 1 a eller 2 bostadsrättslagen,

5. vara skiljenämnd i hyres- eller bostadsrättstvist,

5 a. pröva tvist mellan hyresvärd och hyresgästorganisation enligt hyresförhandlingslagen,

6. pröva frågor enligt bostadsförvaltningslagen (1977:792), tvist om upprustningsföreläggande enligt 12 kap. 18 a–c §§ jordabalken eller förbättrings- och ändringsåtgärder enligt 12 kap. 18 d–f §§ och 18 h § samma balk,

7. pröva frågor enligt lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m.,

8. pröva frågor enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt.

Ärende upptages av den hyresnämnd inom vars område fastigheten är belägen. Ärende som avses i 10, 17 eller 18 § lagen om förvärv av hyresfastighet m.m. upptages dock av hyresnämnden i den ort där bolagets styrelse har sitt säte eller, i fråga om handelsbolag, där förvaltningen föres.

21 §¹⁸

I nämnds beslut skall anges de skäl på vilka beslutet grundas, i den mån det är behövt. I beslut om avskrivning enligt 9 § andra stycket skall även anges de nya villkor på vilka avtalet enligt 11 kap. 6 a § tredje stycket jordabalken skall anses förlängt. Avser beslut enligt lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. tillstånd till framtida förvärv, skall i beslutet utsättas viss tid, högst ett år, för tillståndets giltighet.

Av ett beslut genom vilket nämnden avgör ett ärende skall de skäl som bestämt utgången framgå, om beslutet går någon part emot. Detsamma gäller andra beslut, om det behövs. I beslut om avskrivning enligt 9 § andra stycket skall även anges de nya villkor på vilka avtalet enligt 11 kap. 6 a § tredje stycket jordabalken skall anses förlängt. Avser beslut enligt lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. tillstånd till framtida förvärv, skall i beslutet

¹⁸ Senaste lydelse 1988:928.

utsätts viss tid, högst ett år, för
tillståndets giltighet.

Om part kan klandra beslutet eller besvara sig över det eller göra ansökan om återupptagande, anges i beslutet vad parten därvid har att iakttaga.

Håller nämnden förhandling i ärendet och kan på grund av ärendets beskaffenhet eller annan särskild omständighet beslut ej meddelas samma dag som förhandlingen avslutats, meddelas beslutet inom två veckor därefter, om ej synnerligt hinder möter. Underrättelse om tiden för beslutets meddelande skall lämnas vid förhandlingen.

Slutligt beslut tillställs part genom nämndens försorg. Vad som sagts nu gäller dock ej beslut om avskrivning enligt 8 eller 12 §, om beslutet meddelas vid förhandling i partens närvaro.

Har skiljaktig mening förekommit, skall denna meddelas parterna på samma sätt som beslutet.

32 §¹⁹

Om en nämnds beslut enligt följande bestämmelser inte överklagas, får beslutet verkställas som lagakraftätagande dom:

- 9 kap. 14 § eller 12 kap. 24 a §, 55 c §
- 9 kap. 14 § eller 12 kap. 24 a §, 55 e §
- eller 55 d § jordabalken, eller 55 f § jordabalken,
- 22, 23, 26 eller 27 § hyresförhandlingslagen (1978:304),
- 13 a § första stycket denna lag, eller
- 13 eller 15 § eller 25 § första stycket bostadsförvaltningslagen (1977:792).

Beslut av hyresnämnden enligt 13 a § andra stycket denna lag om verkställighet av ett enligt första stycket i samma paragraf meddelat beslut får verkställas som lagakraftätagande dom, om hovrätten inte bestämmer något annat. Detsamma gäller om hyresnämnden med stöd av 31 § första stycket bostadsförvaltningslagen har bestämt att beslut enligt 13 eller 15 § eller 25 § första stycket i den lagen skall gälla genast.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

¹⁹ Senaste lydelse 2003:32.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Hyressättningsutredningen har fått regeringens uppdrag att överväga reformer av hur hyror för bostadslägenheter bestäms dels för nyproducerade lägenheter, dels i det befintliga beståndet. Vidare omfattar uppdraget att överväga om det behövs förändringar för hur prövningen i hyressättningstvister går till samt om förutsättningarna för en hyresgäst att göra olika slag av s.k. tillval och frånval bör förändras. Det står enligt direktiven utredningen fritt att ta upp även andra frågor som har anknytning till dessa.

Regeringen har även till utredningen överlämnat en rapport från Boverket om underhåll av bostäder.

En bakgrund till utredningens uppdrag är en överenskommelse som i januari 2003 träffades mellan de tre organisationerna på hyresbostadsområdet Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna Sverige och SABO (de allmännyttiga bostadsföretagens organisation). Överenskommelsen behandlar samma frågor som utredningens direktiv, och representanter för organisationerna har deltagit i utredningens arbete som experter. Av direktiven framgår det att utredningen särskilt skall beakta överenskommelsen och söka finna lösningar som alla tre organisationerna står bakom.

1.1.1 Hyran för nyproducerade lägenheter

Utredningens uppdrag när det gäller nyproducerade lägenheter är att överväga om det bör införas särskilda hyressättningsregler för lägenheter i nybyggda hus. Utredningen skall beakta dels situationen när en nybyggd lägenhet hyrs ut första gången, dels senare anpassningar av hyran efter nya förhållanden. Hyran skall på samma sätt som i dag kunna fastställas i en förhandlingsöverenskommelse eller ett enskilt hyresavtal.

Bakgrunden till detta uppdrag är att det råder brist på hyresbostäder och att en önskvärd nyproduktion av sådana enligt överenskommelsen förutsätter en möjlighet att ta ut en hyra, som gör en sådan investering ekonomiskt försvarbar. Parterna på hyresbostadsmarknaden är överens om att hyror för nyproducerade lägenheter som har godkänts av en hyresgästorganisation i regel inte bör kunna ändras av hyresnämnden. Av direktiven följer också att utredningen skall överväga om hyresnämndens möjlighet att ändra en avtalad hyra bör begränsas. Samtidigt framhålls i direktiven att det skall finnas kvar en möjlighet att pröva avtalade hyresvillkors skälighet.

I överenskommelsen betonas även att det är önskvärt att en hyresvärd redan på förhand kan få klarhet i vilka hyror som kommer att gälla för lägenheterna i ett planerat hyreshus.

Utredningens förslag i denna del får inte påverka hyresnivån i det befintliga lägenhetsbeståndet, och utredningen skall beakta vilka effekter som förslagen kan ha för förvaltningen av detta bestånd. Effekten av tillfälliga investeringsstimulanser skall också beaktas.

1.1.2 Hyresanpassningar i det befintliga beståndet

När det gäller hyresanpassningarna i det befintliga lägenhetsbeståndet, är utredningens uppdrag att se över förutsättningarna för att där anpassa hyrorna efter bruksvärdet. Bakgrunden till detta uppdrag är att det under senare år allt oftare har ifrågasatts om de hyresskillnader som finns mellan olika lägenheter är rimliga från bruksvärdessynpunkt. Framför allt har detta gällt skillnader i hyra mellan lägenheter i attraktiva och mindre attraktiva områden samt produktionsårets betydelse för hyran. I direktiven betonas att det är viktigt att skillnader mellan olika hyror motsvaras av skillnader i bruksvärde, så att hyrorna uppfattas som rättvisa.

Om det finns behov av förändringar, skall utredningen överväga bl.a. om det bör vara möjligt att i ett hus tillämpa olika hyresnivåer för nyinflyttade och befintliga hyresgäster. De som bor i underpris-satta lägenheter skulle därigenom kunna få relativt begränsade hyreshöjningar under anpassningstiden, medan nya hyresgäster som flyttade in i samma hus skulle betala full bruksvärdeshyra.

Utredningen skall säkerställa att förslagen inte medför oönskade konsekvenser vid framtida hyressättning i huset eller vid hyressättning i andra hus.

1.1.3 Tillval och frånval

Utredningens uppdrag i denna del är att överväga i vilken utsträckning förutsättningarna för en hyresgäst att göra olika slag av s.k. tillval eller frånval, t.ex. avseende fast inredning, utrustning, underhåll eller service, kan och bör ändras. Bl.a. skall utredningen överväga om förutsättningarna för ett tillval eller frånval bör kunna regleras i ett särskilt avtal mellan en hyresvärd och en hyresgäst. Ett sådant avtal måste innehålla för hyresgästen godtagbara villkor. Möjligheten att ingå det får inte kunna utnyttjas på ett otillbörligt sätt. En lägenhet måste alltid uppfylla hyreslagens nuvarande krav på en lägsta godtagbar standard.

En bakgrund till detta uppdrag är att hyresbostadsmarknadens parter i sin överenskommelse anfört att enskilda hyresgästers önskemål om avvikelser från ett "normalt" hyresavtal bör kunna tillgodoses så långt som möjligt.

1.1.4 Prövningen i hyresnämnden

I överenskommelsen anför hyresbostadsmarknadens parter att det under många år har pågått en utveckling mot att hyresnämnderna i allt större utsträckning fastställer en tvistig hyra efter en allmän skälighetsbedömning i stället för att, enligt hyreslagens huvudregel, göra det genom en direkt jämförelse med andra, likvärdiga lägenheter. De anför även att hyresnämnderna i sina beslut ibland inte på ett tillräckligt tydligt sätt redovisar hur de gått till väga, när de gjort en allmän skälighetsbedömning.

Mot bakgrund av dessa synpunkter har utredningen fått i uppdrag att undersöka hur hyresnämndernas prövning i praktiken går till och, om undersökningen ger skäl för det, överväga om hyreslagen bör ändras i detta avseende. Utredningen skall i så fall särskilt överväga om det bör finnas ett ökat utrymme för s.k. kvittning för att jämföra lägenheter med skilda egenskaper.

Dessutom skall utredningen överväga om det kan finnas skäl att närmare reglera hur beslut i hyressättningsärenden skall utformas.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har haft nio sammanträden, varav ett i internatform. Under arbetets gång har utredningen samrått med Näringslivets Regelnämnd samt anordnat en hearing med representanter för fyra

hyresnämnder. Vidare har utredningen genom den särskilde utredaren eller sekreteraren deltagit i möten och seminarier i hyreskommittéerna i Stockholm och Malmö, vid den av Uppsala universitet anordnade Bostadsveckan i Gävle, i Hyresrättsliga diskussionsklubben i Stockholm, hos SABO i Stockholm och vid hyresrådets årliga konferens i Tylösand.

2 Gällande rätt

2.1 Hur bostadshyror bestäms – en inledning

Hyror för bostadslägenheter bestäms genom en samverkan av flera olika regelverk. En utgångspunkt för regleringen är hyresgästernas besittningsskydd till sina lägenheter. Systemet består sedan av regler för formerna kring hyresförhandlingar och hyresprövning samt kriterier för hur en hyra skall bestämmas, om det uppstår tvist om den (det s.k. bruksvärdessystemet). De flesta hyror förhandlas kollektivt, alltså mellan hyresvärden och en hyresgästorganisation, men dels finns det även individuellt förhandlade hyror, dels finns det inom ramen för det kollektiva hyressystemet en möjlighet till individuell prövning av den framförhandlade hyran. Lagregleringen sker dels i 12 kap. jordabalken, allmänt kallat hyreslagen, dels i hyresförhandlingslagen (1978:304).

Den följande redogörelsen utgår, där inget annat sägs, från någon av följande källor:

- Lagtexten.
- *Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering* (SOU 2000:33), betänkande från Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet.
- Leif Holmqvist: *Hyreslagen. En kommentar*.
- Bengt Billquist och Lars Olsson: *Hyresförhandlingslagen. En kommentar*.

De båda kommentarerna hänvisar i sin tur i stor utsträckning till lagförarbeten och rättsfall.

2.2 Hyrans storlek

Hyrans storlek skall enligt 19 § hyreslagen vara till beloppet bestämd i hyresavtalet eller, om det finns en förhandlingsklausul, i förhandlingsöverenskommelsen.

Från bestämmelsen i 19 § hyreslagen är undantagna kostnader som hänför sig till

- lägenhetens uppvärmning,
- lägenhetens förseende med varmvatten eller elektrisk ström, eller
- avgifter för vatten och avlopp,

om någon av följande tre situationer föreligger:

1. Hyresavtalet innehåller en förhandlingsklausul och beräkningsgrunden för ersättningens storlek har fastställts genom en förhandlingsöverenskommelse eller genom ett beslut där hyresnämnden i det enskilda fallet ersatt en förhandlingsöverenskommelse med andra villkor enligt 22 eller 25 § hyresförhandlingslagen.
2. Lägenheten är belägen i ett en- eller tvåfamiljshus.
3. Kostnaden för nyttigheten påförs hyresgästen efter individuell mätning.

2.3 Besittningsskyddet

En utgångspunkt för bruksvärdessystemet är att hyresgäster har direkt besittningsskydd. Besittningsskyddet regleras i 46 § hyreslagen, som stadgar att en hyresgäst som huvudregel har rätt till förlängning av sitt hyresavtal. Från huvudregeln finns ett antal undantag. Förutom fall av misskötsamhet avser undantagen bl.a. fall där hyresförhållandet är kopplat till anställning eller där det är fråga om uthyrning av bostadsrättslägenhet eller lägenheter i mindre hus. Dessutom finns det ett undantag för när ett helt hus skall byggas om och det inte är oskäligt att besittningsskyddet bryts; därvid beaktas bl.a. möjligheten för hyresgästen att flytta tillbaka till en likvärdig lägenhet i samma hus, låt vara med högre hyra.

Ett besittningsskydd skulle emellertid vara verkningslöst, om hyresvärden fritt kunde sätta hyran. Då skulle en hyresgäst alltid kunna tvingas bort genom att hyresvärden bestämde en så hög hyra

att hyresgästen inte hade råd att bo kvar. Därför finns det i hyreslagen bestämmelser som reglerar hur hyran skall bestämmas, om parterna inte kan komma överens om den. Bestämmelserna gäller bostadslägenheter förutom när någon hyr ut ett rum i sin bostad eller, i vissa andra fall, ett möblerat rum eller en lägenhet för fritidsändamål. I de fall där hyresförhandlingslagen gäller, tillämpas hyreslagens bestämmelser bara när den lagen anger det.

2.4 Bruksvärdeshyra

2.4.1 Inledning

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, stadgar 55 § hyreslagen att hyran skall bestämmas till skäligt belopp. Hyran är inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Vid denna prövning skall främst beaktas hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av kommunala bostadsföretag.

I prop. 1983/84:137 anför det föredragande statsrådet följande angående valet av metod för hyressättning (s. 69 f.):

Av de tre metoder för hyressättning som rimligen kan aktualiseras, nämligen marknadsprissättning, bruksvärdering och hyresreglering, är bruksvärderingen enligt min mening klart överlägsen. Självfallet uppfylls inte de grundläggande bostadspolitiska målen enbart genom valet av den ena eller andra hyressättningsnormen. Tillsammans med andra behövliga åtgärder är emellertid bruksvärderingen den bästa metod vi f.n. känner för att försöka ge alla människor en bra bostad till rimligt pris.

Bruksvärdessystemets syfte är att efterlikna ett marknadssystem men samtidigt utgöra en spärr mot oskäligen hyror och trygga besittningsrätten.

En lägenhets bruksvärde bestäms bl.a. av dess storlek, modernitetsgrad, planlösning, läge inom huset, reparationsstandard och ljudisolering. Förmåner som påverkar bruksvärdet kan vara tillgång till hiss, sopnedkast, tvättstuga, särskilda förvaringsutrymmen, god fastighetsservice, garage och biluppställningsplats. Även faktorer som husets allmänna läge, boendemiljön i stort och närhet till kommunikationer påverkar bruksvärdet (prop. 1983/84:137 s. 72). Dessutom beaktas om underhållet är eftersatt. Sådana förändringar av underhållsskicket som normalt förekommer har dock inte någon betydelse (prop. 1993/94:199 s. 43).

2.4.2 Påtaglighetskravet

Uttryckssättet i 55 § att en hyra inte får vara *påtagligt* högre än en annan innebär att det vid en jämförelseprövning finns utrymme för ett spann mellan hyran i prövningslägenheten och hyrorna i jämförelselägenheterna; i förarbetena (prop. 1974:150 s. 473) uttrycks det som att

det kan behövas ett utrymme för hyreshöjningar utöver den nivå som kunnat konstateras genom jämförelseprövningen. Detta bör dock inte vara större än vad som är motiverat framför allt av önskemålet att skapa de nödvändiga förutsättningarna för rörlighet på hyresmarknaden.

Påtaglighetsrekvisitet infördes år 1974 som ersättning för ett tidigare väsentlighetsrekvisit, som ansågs ha lett till alltför kraftiga hyreshöjningar – upp till tio procent över bruksvärdet (prop. 1974:150 s. 473). Vid en utvärdering i början av 1980-talet gjorde regeringen bedömningen att påtaglighetsrekvisitet borde behållas (prop. 1983/84:137 s. 73 f.).

I kommentaren till hyreslagen beskrivs gränsdragningen för vad som är en påtagligt högre hyra på följande sätt (Holmqvist s. 428 f.):

Av Bostadsdomstolens avgöranden kan man inte dra någon bestämd slutsats om var gränsen för påtagligt respektive ej påtagligt går. ... [I]nnebörden av begreppet ... får ... antas vara olika för olika stora lägenheter Om exempelvis gränsen för en tvårumslägenhet skulle gå vid 5 procent är det inte säkert att gränsen är densamma för en femrumslägenhet.

Begreppet kan emellertid ha olika innebörd också för samma lägenhet beroende på vilket jämförelsematerial som används.

Om gränsen påtagligt/icke påtagligt ges en viss innebörd vid jämförelse mellan helt likvärdiga lägenheter synes det helt naturligt att tillåta en mindre skillnad om prövningslägenheten är något sämre än jämförelselägenheten (men ändock i grova drag likvärdig) och en något större skillnad om prövningslägenheten är något bättre än jämförelselägenheterna.

Som allmän riktlinje torde dock kunna förmodas att gränsen i normalfallet går någonstans vid ca. 5 %.

Bestäms hyran inte efter en jämförelseprövning utan efter en allmän skälighetsbedömning (en situation utredningen återkommer till), tillämpas inte påtaglighetskravet.

Vill en hyresvärd ta ut lägre hyra av vissa hyresgäster än vad som stadgas i en överenskommelse, kan de lägre hyrorna inte användas

som jämförelsematerial för andra hyresgäster som vill sänka sin hyra med hänvisning till dessa, om hyresskillnaden är tillfällig eller berör endast ett fåtal lägenheter och den lägre hyran inte kan sägas vara uttryck för en jämförbar nivå.

2.4.3 Allmännyttans hyresnormerande roll

Uttrycksättet att det främst är det kommunala bostadsföretagets hyror som skall beaktas innebär att de kommunala bostadsföretagen är hyresnormerande men inte att andra hyror aldrig får beaktas. I förarbetena har vidare anförts bl.a. följande till belysning av detta (prop. 1974:150 s. 471 f.):

[O]m jämförelsematerialet innehåller ett visserligen inte dominerande men representativt inslag av lägenheter från allmännyttiga bostadsföretags fastigheter, [bör] dessa hyror ... tillmätas avgörande betydelse. Hyror som ligger högre bör i sådana fall inte få påverka bedömningen utan bör kunna uteslutas från jämförelsematerialet utan särskild utredning.

Som en allmän utgångspunkt bör ... gälla att hyrorna i det allmännyttiga lägenhetsbeståndet bör godtas som norm vid fastställandet av hyran för prövningslägenheten, om antalet allmännyttiga lägenheter i jämförelsematerialet är så stort att det kan sägas ge underlag för tillförlitliga slutsatser om hyresnivån för allmännyttiga lägenheter av samma beskaffenhet som prövningslägenheten. Kan en sådan hyresnivå konstateras, bör det sakna betydelse hur stor andel de allmännyttiga jämförelselägenheterna har i hela jämförelsematerialet. Detta betyder att hyresnivån i det privatägda fastighetsbeståndet får avgörande inflytande vid jämförelseprövningen först om det i jämförelsematerialet inte ingår några allmännyttiga lägenheter eller så liten andel sådana lägenheter att det inte finns underlag för en bedömning av hyresnivån i jämförliga allmännyttiga lägenheter.

...
Även i lägen där jämförelsematerialet inte ger fullt tillförlitlig anvisning om hyresnivån för likvärdiga lägenheter hos de allmännyttiga bostadsföretagen bör deras hyror, om de genomsnittligt är lägre än hyrorna i andra hus, kunna utgöra en riktpunkt för hyresprövningen på så sätt att hyresnivån läggs lägre än som skulle ha varit fallet, om det inte hade funnits några jämförliga allmännyttiga lägenheter.

Ett kommunalt bostadsföretag definieras i 1 och 2 §§ lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag sammanfattningsvis som ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse som en kommun har det bestämmande inflytandet över och som drivs utan vinstsyfte, huvudsakligen förvaltar hyreslägenheter och är godkänt

som allmännyttigt bostadsföretag. Förutom kommunala bostadsföretag finns det även privata allmännyttiga bostadsföretag. Dessa är emellertid inte hyresnormerande, vilket vid införandet av lagen om allmännyttiga bostadsföretag klargjordes genom en ändring i 55 § hyreslagen (se prop. 2001/02:58 s. 67); ändringen verkar f.ö. ha inneburit en viss saklig inskränkning av vilka företag som är hyresnormerande, eftersom tidigare rättspraxis godkände nationsstiftelser som hyresnormerande allmännyttiga bostadsföretag. När det i detta betänkande talas om "allmännyttan" avses därmed – något oegentligt men i enlighet med vedertaget språkbruk – de kommunala bostadsföretagen, inte andra allmännyttiga bostadsföretag.

De kommunala bostadsföretagens hyror bestäms i praktiken utifrån självkostnadsprincipen. Detta innebär att hyrorna skall täcka direkta kostnader och inbegripa en skälig förräntning på det insatta kapitalet. Självkostnaden beräknas på företagsnivå, inte för varje fastighet för sig. Det har varit vanligt att de årliga hyresökningarna i det allmännyttiga beståndet har fördelats så att hyresgästerna i de äldre husen fått bära en större del av de totala kostnaderna än vad som har varit motiverat om man bara ser till kostnaderna för dessa hus (den s.k. solidariska hyressättningsprincipen) (prop. 1993/94:199 s. 44 f.). Förenklat uttryckt skall hyresintäkterna sammantaget täcka företagets samtliga kostnader inklusive behov av konsolidering och utdelning på insatt kapital. Hyresuttaget fördelas sedan på olika lägenheter i enlighet med deras relativa bruksvärde genom ett poängsystem, där hänsyn tas till bl.a. lägenhetens storlek, utrustning, geografiska läge, närservice och närmiljö. I förarbetena har uttalats att det krävs att hyressättningen i de allmännyttiga jämförelselägenheterna är korrekt och representativ för det allmännyttiga lägenhetsbeståndet (prop. 1974:150 s. 471). Därtill kommer vad som uttalats i rättsfallet RH 1999:91 (det s.k. S:t Eriksmålet eller Oxtorgsmålet), där Svea hovrätt vid sin jämförelseprövning underlät att beakta hyror för lägenheter i av allmännyttan ägda, nyproducerade hus på en viss fastighet, när hyrorna väsentligt avvikit från rimliga självkostnader för den fastigheten. Som grund för sina överväganden anförde hovrätten bl.a. följande:

Den omständigheten, att det vid hyressättningen av nyproducerade lägenheter sker en viss övervältring av produktionskostnaden på andra delar av företagets lägenhetsbestånd, medför ... enligt gällande rätt inte utan vidare att lägenheterna inte får användas som jämförelsematerial. Utrymmet för en sådan utjämning får dock ... anses

begränsat Att vid hyressättning av en nyproduktion hos ett allmännyttigt bostadsföretag utan vidare betrakta som självkostnad enbart vad bostadsföretaget väljer att hänföra till nyproduktionen, sedan den fördelat kostnaderna även på andra delar av sitt lägenhetsbestånd, framstår [inte] som förenligt med en korrekt hyressättning. Under alla förhållanden kräver ... upprätthållandet av tilltron till bruksvärdessystemet att det vid hyressättningen inte har gjorts några väsentliga avsteg från självkostnaden för det aktuella projektet. Annars skulle i många fall privata hyresvärdar utan möjlighet till kostnadsutjämning komma att diskrimineras och sakna möjlighet att bedöma de ekonomiska förutsättningarna för sin verksamhet.

2.4.4 Ortsbegreppet

Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten, får i stället beaktas hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden. Enligt förarbeten (prop. 1983/84:137 s. 76 ff.) och rättspraxis skall den möjligheten emellertid bara utnyttjas, om det i prövningsorten inte finns något jämförelsematerial som vare sig kan läggas till grund för en jämförelseprövning eller tjäna till ledning för en allmän skälighetsbedömning.

I ett nytt avgörande från Svea hovrätt behandlas frågan om ortsbegreppet (Svea hovrätts, avd. 16, beslut den 22 april 2004 i mål nr. ÖH 1992–03). Det till hovrätten överklagade målet handlades i första instans av Hyresnämnden i Stockholm.

Hyresnämnden ansåg sig oförhindrad att vid bedömningen av skälighet hyra för prövningslägenheten, som låg i Solna (en kommun i Stor-Stockholm), beakta att i målet redovisade ombyggnadshyror för Solna i allmänhet ligger väsentligt lägre än hyror för ombyggda lägenheter i framför allt Stockholms innerstad men ofta också lägre än i andra delar av Stor-Stockholm. Nämnden ansåg sig vidare inte kunna bortse från att Stockholm, Solna och flera andra kommuner har tämligen likartade förhållanden på bostadsmarknaden och att jämförelser och utblickar över kommungränserna enligt nämndens mening därför kunde vara motiverade.

Hovrätten konstaterade i sitt avgörande att hyresnämnden syntes vid skälighetsbedömningen ha i inte obetydlig mån tagit intryck av hyresmarknaden även i Stockholm och att de hyror nämnden fastställt låg på en inte oväsentligt högre nivå än den som enligt de i målet åberopade ombyggnadslägenheterna gällde i Solna. De hyror nämnden fastställt översteg de åberopade ombyggnadslägenheternas

med 13–18 procent för enrumslägenheter och med 10–20 procent för tvårumslägenheter.

Hyresnämnden tog intryck av hyresmarknaden i Stockholm, trots att den fann att det fanns lägenheter i Solna vilkas hyror kunde utgöra ett bakgrundsmaterial, även om de inte var direkt jämförbara.

Hovrätten gjorde i detta avseende en annan bedömning än hyresnämnden och konstaterade att så länge hyrorna i provningsorten Solna kan beaktas som jämförelse- eller bakgrundsmaterial, bör i enlighet med lagstiftarens intentioner och hittillsvarande praxis jämförelsematerial från en annan ort än provningsorten inte beaktas vid hyressättningen.

Avgörandet innebär alltså att regeln om att hyror från en annan ort inte kan beaktas, så länge det bland det åberopade materialet finns hyror på den egna orten som duger som i vart fall bakgrundsmaterial, upprätthålls strikt i rättspraxis.

När det gäller anledningen till att Solna och Stockholm bedömts som olika orter, hänvisade hovrätten till ett tidigare avgörande från år 1985, där Bostadsdomstolen slagit fast att Solna och Stockholm var att anse som ”skilda orter med skilda hyresnivåer”.

Hovrätten tog också fasta på den omständigheten att hyresnivåerna skiljer sig åt mellan Stockholm och Solna, nu liksom år 1985. Med beaktande av det och av den citerade formuleringen i 1985 års fall kan avgörandet möjligen anses innebära att det krav som i lagtexten ställs upp på att hyresnivån skall vara ”jämförbar” bör tolkas ganska snävt. I så fall kan det åtminstone sägas att om hyresnivån i ett samhälle överstiger den i ett närliggande samhälle med mellan 10 och 20 procent, så är den skillnaden för stor för att de båda samhällena skall kunna anses utgöra samma ort i hyresrättslig mening, även om förhållandena på bostadsmarknaden i övrigt är likartade.

2.4.5 Jämförelsen

För att lägenheterna skall vara likvärdiga fordras att de i grova drag motsvarar varandra. Sålunda bör de normalt ha samma användningsätt, bostadsyta och modernitetsgrad. Dessutom bör de i en större stad ha ett i grova drag motsvarande läge eller annorlunda uttryckt ligga i samma del av kommunen. Bostadsdomstolens praxis visar enligt Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet att det ställs stora krav på att de åberopade jämförelselägenheterna är likvärdiga

med prövningslägenheten för att de skall få användas som jämförelsematerial, framför allt när det gäller antal rum och kvadratmeter.

Jämförelsen görs mellan totalhyrorna, även om kvadratmeterantalet är något olika (prop. 1993/94:199 s. 44). I praxis kan det antas att skillnader i storleken på upp till ungefär fem procent godtas. Där hyresgästerna åberopat direkt jämförbara lägenheter och de av hyresvärden åberopade lägenheterna varit i grova drag jämförbara, har de senare lägenheterna (som representerat en högre hyresnivå) i praxis lagts till grund för bestämmande av hyran.

Det har ingen betydelse om en jämförelselägenhets hyra bestämts efter förhandling med en hyresgästorganisation eller på annat sätt.

I rättspraxis godtas s.k. kvittning i viss, begränsad utsträckning. Olika bruksvärdesfaktorer kvittas därvid mot varandra. En förutsättning för att kvittning skall godtas är att de skiljaktiga faktorerna är av någorlunda likartat slag; sålunda har kvittning mellan planlösning och teknisk standard inte godtagits i praxis. Bostadsdomstolen har anfört bl.a. följande i frågan (se rättsfallet RBD 46:80):

[M]etoden att s.a.s. kvitta minusfaktorer mot plusfaktorer [bör] tillämpas med viss varsamhet vid en prövning av likvärdigheten mellan lägenheter. Annars kan jämförelsematerialet lätt komma att inrymma lägenheter som skiljer sig alltför mycket från prövningslägenheten, låt vara att de vid en mera fri bedömning kan framstå som likvärdiga med denna. För en försiktig användning av metoden talar också att bedömningen av frågan om en minusfaktor skall anses kunna uppvägas av en plusfaktor inte sällan i sig inrymmer så mycket av subjektiva moment och preferenser att prövningen av hyressättningstvisten kan bli alltför skönsmässig. "Kvittning" bör därför i princip förbehållas faktorer av någorlunda likartat slag.

Det ankommer på parterna att själva ta fram det jämförelsematerial som de vill åberopa, och bedömningen i målet skall i första hand grunda sig på det materialet. En hyresvärd kan vitesföreläggas att lämna in uppgifter om jämförelsehyror till hyresnämnden.

När man har ett jämförelsematerial, skalar man bort icke representativa topphyror och utgår sedan från de lägenheter som efter bortskalningen har de högsta hyrorna. I en situation där brist på bostäder skapat höga hyror som inte kan förväntas stämma överens med marknadsläget på längre sikt, kan de höga hyrorna dock inte beaktas, även om de inte är att anse som topphyror.

Hyresnämnden besiktigar normalt sett i vart fall prövningslägenheten. En lägenhet som åberopats som jämförelselägenhet

besiktigas däremot vanligen endast om parternas framställning ger vid handen att lägenheten kan vara direkt jämförbar.

I praktiken är det vanligt att parterna inte lyckas prestera ett jämförelsematerial som hyresnämnden godtar. Finns det inget godtagbart jämförelsematerial, gör hyresnämnden som framgår ovan en allmän skälighetsbedömning. Som framgår av kapitel 7 används sådana bedömningar i stor utsträckning.

I förarbetena uttalas följande om när hyresnämnderna bör tillgripa allmän skälighetsbedömning (prop. 1983/84:137 s. 77 f.):

I första hand bör hyran bestämmas efter en direkt jämförelse med hyran för andra lägenheter på samma ort. Vid hyresprövningen skall främst beaktas hyran för de allmännyttiga bostadsföretagens lägenheter. Om det inte står sådana jämförelselägenheter till buds för att kunna genomföra prövningen – antingen av det skälet att några jämförelselägenheter inte alls har åberopats eller att de som har åberopats utgör en så liten andel sådana lägenheter att de inte ger underlag för en bedömning av hyresnivån i jämförliga lägenheter eller att de som har åberopats inte ansetts vara likvärdiga – får hyresnämnden lita till den grundläggande regeln om att hyran skall vara skälig. Vad som är skäligt i nu åsyftade fall måste avgöras med hänsyn till andra omständigheter. Enligt min mening är hyresnämnden därvid oförhindrad att beakta förhållanden i första hand på ortens hyresmarknad men också övriga omständigheter.

Saknas alltså helt likvärdiga lägenheter på orten, kan ledning hämtas från hyran för närmast likvärdiga lägenheter på annan ort. Även hyresnivån i det enskilt ägda fastighetsbeståndet kan därvid tillåtas inverka vid jämförelseprövningen.

Om jämförelsematerial helt saknas på orten finns enligt min mening inget som hindrar att ledning hämtas från hyresmarknaden på en annan ort, om förhållandena på den orten i övrigt förefaller likvärdiga. En sådan vidgning av ortsbegreppet kan enligt min mening väl förenas med hyresnämndernas nuvarande möjligheter att företa en allmän skälighetsbedömning.

Skulle inte heller en jämförelse med hyreshöjningar och hyresnivåer på andra orter ge tillräckligt säkert underlag för en bruksvärdesprövning får hyresnämnden göra en mer renodlad skälighetsbedömning. ... [D]et [kan] i en sådan situation ... vara naturligt om hyresvärden och hyresgästen kommer in på resonemang om behovet av hyreshöjning med hänsyn till kostnadsutvecklingen i det företag som förvaltar lägenheten. I vad mån kostnadsaspekterna får ett avgörande inflytande vid prövningen i det enskilda fallet beror självfallet främst på styrkan hos de övriga omständigheter som hyresnämnden skall beakta. Vid den sammanvägning som hyresnämnden måste göra innan den slutligt bestämmer sig för vilken hyra som skall utgå för lägenheterna kan i undantagsfall vägas in också sådana omständigheter som hänger samman med bostadsföretagets kostnadsutveckling.

Förutom detta förarbetsuttalande framgår det inte av förarbetena hur en allmän skälighetsbedömning skall gå till. Hyresnämnderna hänvisar ofta till sin allmänna kännedom om hyresläget på orten. Eftersom Svea hovrätt i regel saknar kännedom om hyresläget på en ort, är en hyresnämnds allmänna skälighetsbedömning normalt sett omöjlig att få ändrad efter ett överklagande, om inte nytt relevant material åberopas. Däremot finns det ofta ett av parterna åberopat bakgrundsmaterial, som kan ligga till grund för den allmänna skälighetsbedömningen. Utredningen återkommer till dessa frågor i kapitel 7.

Som framgår ovan tillämpas påtaglighetsregeln inte vid en allmän skälighetsbedömning.

2.4.6 Övrigt om kriterierna

Vid fastställandet av bruksvärdet skall man anlägga ett objektivt betraktelsesätt och alltså bortse från olika individers skilda värderingar (t.ex. att nattarbetare värderar god isolering och barnfamiljer skojiga lekplatser) och behov (exempelvis får även den som inte har bil betala för en biluppställningsplats som ingår i lägenhetshyran; se t.ex. prop. 1993/94:199 s. 43).

Man skall även bortse från byggnadsår och produktions-, drifts- och förvaltningskostnader. ”Detta är”, anförde Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet, ”uppenbart eftersom dessa faktorer inte påverkar lägenhetens egenskaper och förmåner, utan i princip saknar betydelse för hur praktiskt användbar lägenheten är för hyresgästen” (SOU 2000:33 s. 28). Samtidigt innebär detta synsätt, som Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet framhåller, en motsättning, eftersom allmännyttans hyror bestäms utifrån självkostnadsprincipen, som ju beaktar just de faktorer som man vid bedömningen av bruksvärdet skall bortse från. När det gäller byggåret, värderas det dessutom ofta ändå indirekt, eftersom det får betydelse för hur modern lägenheten är (prop. 1993/94:199 s. 43).

Dessutom skall man enligt 55 a § hyreslagen vid bruksvärdesbedömningen bortse från om det under de senaste fem åren på fastigheten har vidtagits standardhöjande åtgärder med en inte obetydlig inverkan på en bostadslägenhets bruksvärde eller som medfört en inte oväsentlig ändring av en bostadslägenhet eller av de gemensamma delarna av fastigheten under följande förutsättningar:

1. Godkännande eller tillstånd har inte lämnats, trots att så krävts. Om hyresgästerna (eller, när det gäller gemensamma delar av fastigheten, mer än hälften av dessa) inte godkänner en åtgärd av aktuellt slag, är förutsättningen för att hyresnämnden skall göra det att hyresvärden har ett beaktansvärd intresse av att åtgärden genomförs och att det inte är oskäligt mot hyresgästen att så sker. Hyresnämndens prövning skall i normala fall göras utifrån typiska och vanligt förekommande hyresgästintressen (prop. 2001/02:41 s. 25). Godkännande eller tillstånd krävs dock inte för åtgärder som vidtas för att en lägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard.
2. Den hyresgäst som skulle ha godkänt åtgärden bor kvar i lägenheten. Bortseende från de standardhöjande åtgärderna skall även ske om en efterlevande make eller sambo tillskiftas hyresrätten till lägenheten genom bodelning eller arvskifte eller i samband med separation. Däremot skall det inte ske vid byte av bostad. Närstående ges alltså här ett särskilt skydd, som inte tillkommer den som genom byte övertagit lägenheten.

Vidare skall man enligt 55 b § hyreslagen bortse från ombyggnads-, ändrings- eller underhållsarbeten eller åtgärder av därmed jämförlig betydelse som hyresgästen vidtagit i lägenheten, om dessa skulle leda till högre hyra och det inte finns särskilda skäl för att beakta arbetena eller åtgärderna.

Ett särskilt problem vid bruksvärderingen kan vara att det i vissa lägenheter är hyresvärden som ansvarar för målning, tapetsering o.d. enligt hyreslagens huvudregel, medan i andra lägenheter hyresgästen mot en hyresreduktion åtagit sig att själv sköta sådana åtgärder. Det har i förarbetena uttalats att jämförelseprövningen i första hand bör utgå från lägenheter som är likvärdiga i detta avseende men att, om detta inte är möjligt, även jämförelser mellan lägenheter som i detta avseende skiljer sig från varandra är möjliga, låt vara att skillnaden då bör beaktas.

2.5 Det kollektiva förhandlingssystemet

2.5.1 Inledning

Det kollektiva förhandlingssystemet, som regleras i hyresförhandlingslagen, grundar sig på kollektiva förhandlingar mellan å ena sidan en hyresvärd, eventuellt tillsammans med en intresse-

organisation på fastighetsägarsidan, å andra sidan en hyresgästorganisation. Hyresgästorganisationen är vanligen organisationen Hyresgästföreningen men kan lika gärna vara någon annan organiserad sammanslutning av hyresgäster, exempelvis en studentförening. Kravet på att det måste finnas en hyresvärd på ena sidan innebär att det inte är möjligt att föra centrala förhandlingar för hela landet. Förhandlingarna måste i stället föras lokalt. En hyresgästs medlemskap i en hyresgästorganisation har aldrig någon betydelse vid tillämpningen av det kollektiva förhandlingsystemet.

2.5.2 Förhandlingsklausul

En grund för systemets tillämplighet har tidigare varit att det funnits en förhandlingsklausul, enligt vilken hyresgästen förbundit sig att betala den hyra som parterna i den kollektiva förhandlingen kommit överens om. Så är det numera bara delvis. En förhandlingsordning gäller således enligt 3 § hyresförhandlingslagen för en lägenhet, om inte hyresvärden och hyresgästen skriftligen avtalat att det inte skall finnas någon förhandlingsklausul eller hyresnämnden fattat ett sådant beslut; i båda fallen gäller att hyresförhållandet först måste ha varat i minst tre månader i följd.

Däremot fordras en uttrycklig förhandlingsklausul för att ett nytt förhandlingsresultat skall kunna tillämpas i hyresförhållandet. Vill en hyresvärd tillämpa en hyreshöjning som avtalats i en förhandlingsöverenskommelse mot en hyresgäst i vars hyresavtal det inte finns någon förhandlingsklausul, måste värden, om hyresgästen inte frivilligt går med på höjningen, få till stånd en hyresprövning vid hyresnämnden enligt hyreslagens regler. Införandet av en förhandlingsklausul förutsätter att det redan finns en förhandlingsordning, så att hyresgästerna vet vad de binder sig för (prop. 1993/94:199 s. 40).

Med hänsyn till det anförda får – i de fall där det inte finns en uttrycklig förhandlingsklausul – innebörden av bestämmelsen att en förhandlingsordning alltid gäller för en lägenhet i början av ett hyresförhållande anses begränsa sig till att hyresvärden inte har möjlighet att ansöka om en höjning av hyran för lägenheten utan att först ha förhandlat med hyresgästorganisationen. Något hinder mot att samtidigt med en sådan förhandling meddela hyresgästen – enligt hyreslagens regler – att värden önskar en hyreshöjning torde inte finnas.

Vid tvist om införande eller slopande av en förhandlingsklausul skall hyresnämnden enligt 2 § hyresförhandlingslagen besluta i enlighet med hyresgästens uppfattning, om inte synnerliga skäl talar emot det. Med synnerliga skäl menas exempelvis att hyresgästen upprepade gånger har fått en förhandlingsklausul införd eller slopad, att hyresgästen snart skall flytta eller att hyresvärden säger upp hyresavtalet (prop. 1993/94:199 s. 52 och 88). Har hyresgästen inte gett sin uppfattning till känna, skall nämnden besluta i enlighet med hyresvärdens uppfattning.

Även sedan en förhandlingsklausul har slopats, kommer den i förhandlingsöverenskommelsen avtalade hyran att gälla för lägenheten; hyresvärden och hyresgästen behöver således inte avtala på nytt om den hyra som skall betalas. Borttagandet har däremot betydelse för framtida förhandlingar.

2.5.3 Förhandlingsordning och förhandlingsöverenskommelse

Själva förhandlingen äger rum i två steg. Först förhandlar parterna fram en förhandlingsordning, och sedan förhandlar de utifrån denna fram en förhandlingsöverenskommelse.

En förhandlingsordning omfattar enligt 3 § hyresförhandlingslagen som huvudregel samtliga bostadslägenheter i ett eller flera hus. I förhandlingsordningen anges förhandlingsrättens närmare omfattning och parternas inbördes rättigheter och skyldigheter. Förhandlingsordningen reglerar också formerna för hur förhandlingsarbetet skall bedrivas. Det är inte möjligt att begränsa förhandlingsordningen till att avse endast hyresgästorganisationens medlemmar (prop. 1993/94:199 s. 38). Det är inte heller möjligt att ha mer än en förhandlingsordning samtidigt i ett hus, om det inte finns mer än en hyresvärd (såsom t.ex. vid andrahandsuthyrning genom en studentstiftelse).

En förhandlingsordning är bindande för parterna och följer som huvudregel med, om huset byter ägare.

Lyckas parterna inte nå fram till ett avtal om förhandlingsordning, kan vilken som helst av parterna tvinga fram en sådan ordning genom hyresnämnden. I så fall fastställer hyresnämnden förhandlingsordningens innehåll. Rätten till en förhandlingsordning är dock inte ovillkorlig utan prövas utifrån följande kriterier:

- *Hyresgästorganisationens kvalifikationer.* Detta kriterium får betydelse främst för organisationer utanför den organiserade

hyresgäströrelsen. Kraven är ganska låga, om det är fråga om ett enstaka hus med få lägenheter, men ökar med antalet lägenheter och med antalet berörda hyresgäster som inte är medlemmar. Framför allt krävs att organisationen har tillgång till personer som kan ta ansvar för förhandlingsarbetet och som har möjlighet att delta i sammanträden med hyresvärden i den utsträckning som ett regelbundet förhandlingsarbete fordrar (prop. 1977/78:175 s. 113).

- *Det antal lägenheter som förhandlingsordningen kan förväntas komma att omfatta.* Kan den förväntas att komma att omfatta mer än ett hundratal, kan en förhandlingsordning tvingas fram. Vid lägre antal lägenheter än så krävs det att förhandlingsordningen kan förväntas omfatta ett flertal av lägenheterna. Konkurrerar flera hyresgästorganisationer om förhandlingsrätten, bör den som huvudregel tillkomma den förhandlingsordning som kan antas komma att omfatta flest lägenheter; undantag kan vara bl.a. om den ena organisationen anses vara av dagslände-karaktär (prop. 1996/97:30 s. 47). Bevisbördan åvilar den som vill få en förhandlingsordning till stånd och kan fullgöras genom t.ex. opinionsundersökningar eller intyg från hyresgästerna; en förutsättning är då i allmänhet att hyresgästerna fått information om innebörden av det val de ställts inför.
- *Omständigheterna i övrigt.* En hyresgästorganisation som inte har någon medlem eller endast få medlemmar i ett hus kan inte alltid tvingas att godta att vara part i en förhandlingsordning för det huset.

En förhandlingsordning kan sägas upp. Sägs den upp, kan den förlängas av hyresnämnden med tillämpning av de nyss redovisade kriterierna. Det får även betydelse hur lång tid förhandlingsordningen varit i kraft: ju längre tid, desto mer talar för att den skall bestå.

Det finns även möjlighet för en annan hyresgästorganisation än den som är part i förhandlingsordningen att få förhandlingsordningen upphävd. Förutsättningen för att så skall ske är att den hyresgästorganisation som ansöker om upphävande uppfyller förutsättningarna för att själv ingå en förhandlingsordning (prop. 2001/02:41 s. 49).

På grundval av förhandlingsordningen förhandlar parterna i syfte att nå en förhandlingsöverenskommelse. Parterna är enligt 15 § hyresförhandlingslagen skyldiga att inom tre veckor komma till en

förhandling och där lägga fram ett motiverat förslag till lösning av den fråga som förhandlingen avser. De är däremot inte skyldiga att komma överens.

Förhandlingsordningen ger enligt 5 § hyresförhandlingslagen en hyresvärd en skyldighet att på eget initiativ förhandla med hyresgästföreningen (s.k. primär förhandlingsskyldighet) om bl.a. höjning av hyran för en lägenhet samt bestämmande av hyran för en ny hyresgäst, om den begärda hyran överstiger den tidigare hyresgästens hyra. Detta innebär att en hyresvärd inte har primär förhandlingsskyldighet för ett nybyggt hus och inte heller för förstagångshyror efter en större ombyggnad (prop. 1993/94:199 s. 39). Däremot är det vanligt att parterna i förhandlingsordningen avtalar om att utvidga den primära förhandlingsskyldigheten till att avse även hyror för lägenheter som inte hyrts ut tidigare.

Vidare medför en förhandlingsordning en skyldighet att förhandla även om avtalsvillkoren i övrigt, om parterna inte avtalat bort den skyldigheten, dock endast på motpartens begäran.

Däremot medför en förhandlingsordning inte en rätt för hyresgästorganisationen att förhandla om tillämpningen av ett enskilt hyresavtal, om inte hyresgästen gett organisationen skriftlig fullmakt att föra sådan förhandling och parterna är överens om att organisationen bör få göra det.

En förhandlingsordning inskränker enligt 5 § fjärde stycket hyresförhandlingslagen inte en hyresgästs rätt att begära prövning av hyran i hyresnämnden och att vid den prövningen få hyran prövad mot bruksvärdet enligt hyreslagens regler. Motsvarande rätt gäller emellertid inte för hyresvärden på samma sätt.

Om en hyresvärd som omfattas av en förhandlingsordning yrkar hyreshöjning enligt hyreslagens regler utan att ha fullgjort sin förhandlingsskyldighet, får yrkandet enligt 11 a § lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder (kallad nämndlagen) inte tas upp till prövning. Sluter hyresvärden ett avtal om hyreshöjning direkt med en hyresgäst utan att ha fullgjort sin förhandlingsskyldighet, är det avtalet ogiltigt och hyresvärden skyldig att betala tillbaka vad han uppburit för mycket jämte ränta. Detta gäller dock inte, om det inte är hyresvärdens fel att det inte blivit någon förhandling. Gäller ingen primär förhandlingsskyldighet på grund av att huset är nybyggt eller ombyggt, är de avtal om hyra som hyresvärden sluter med hyresgästerna förstas giltiga utan hinder av denna bestämmelse.

I förhandlingsöverenskommelsen bestäms hyran. Enligt 21 § hyresförhandlingslagen skall därvid samma hyra bestämmas för

sådana lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om lägenheternas beskaffenhet och övriga omständigheter kan anses finnas skillnader mellan dem i fråga om bruksvärdet. I överenskommelsen får även fastställas skälig förhandlingsersättning till hyresgästföreningen. Slopas en förhandlingsklausul i ett hyresavtal, har hyresgästen enligt 55 § fjärde stycket hyreslagen rätt att få hyran sänkt med ett belopp som motsvarar ersättningen. Förhandlingsersättning får endast avse ersättning för själva förhandlingsarbetet, inte för arbete med exempelvis boendedemokrati-frågor eller fritidsverksamhet (prop. 1996/97:30 s. 34).

Den hyra som bestäms i förhandlingsöverenskommelsen avser endast den högsta hyra som hyresvärden får ta ut. Det står således hyresvärden fritt att bestämma att ge vissa hyresgäster en hyresrabatt utan att detta behöver tas med i en förhandlingsöverenskommelse. Att en sådan hyresrabatt kan få betydelse vid en bruksvärdesprövning av andra lägenheter, om rabatten inte endast omfattar en liten del av lägenheterna, framgår ovan.

En förhandlingsöverenskommelse gäller så länge parterna kommit överens om det eller tills vidare. En part kan ta initiativ till förhandling i en fråga som regleras av en tidsbunden förhandlingsöverenskommelse även innan överenskommelsen upphört att gälla. Upphör en överenskommelse att gälla, fortsätter de genom överenskommelsen bestämda hyrorna och andra villkoren att gälla som förut.

En hyresvärd som vill höja hyran kan inte gå runt förhandlings-skyldigheten genom att förhandla direkt med varje hyresgäst, eftersom det som framgår ovan föreligger s.k. primär förhandlings-skyldighet vid hyreshöjningar (dock inte vid förstagångshyror efter nybyggnad eller ombyggnad som är att jämställa med nybyggnad).

2.5.4 Om förhandlingarna strandar

Kan parterna inte nå en förhandlingsöverenskommelse, kan en hyresvärd eller en hyresgäst enligt 24 § hyresförhandlingslagen ansöka om att hyresnämnden ändrar den befintliga hyran med utgångspunkt från den tidpunkt som den aktuella förhandlingen avsett (prövningstidpunkten). Hyresnämnden får dock i så fall inte ändra hyran från en tidigare tidpunkt än tre månader efter ansökningstillfället, om det inte finns skäl till det. I rättspraxis har skäl ansetts finnas bl.a. när en hyresvärd i god tid påkallat

förhandlingar om ny hyra från en viss tidpunkt och det inte varit hyresvärdens fel att det inte kommit någon förhandlingsöverenskommelse till stånd. Bli det ett stort antal tvister inför hyresnämnden, kan nämnden enligt 9 § nämndlagen välja ut ett antal pilotfall och sedan avgöra övriga fall utan muntlig förhandling, om det är uppenbart att sådan inte behövs. Systemet är likväl påtagligt omständligare för både hyresvärderna och hyresgästerna än det kollektiva systemet, vilket i sig framstår som ett motiv för parterna i de kollektiva förhandlingarna att komma överens. Det har övervägts att införa en möjlighet att föra olösta tvister i det kollektiva förhandlingssystemet direkt till hyresnämndens prövning, men förslag om detta har inte genomförts, eftersom en sådan möjlighet ansetts försvaga det kollektiva förhandlingssystemet.

Om en förhandlingsöverenskommelse inte kommer till stånd, finns även en möjlighet att få tvisten prövad av partssammansatta centrala förhandlingsorgan. På allmännyttans område finns Hyresmarknadskommittén, som omfattar SABO och Hyresgästföreningen Riksförbundet, och på den privata sidan finns Bostadsmarknadskommittén, bestående av Fastighetsägarna Sverige och Hyresgästföreningen Riksförbundet. Inom allmännyttans bestånd har parterna i sina förhandlingsordningar åtagit sig att följa Hyresmarknadskommitténs avgöranden. Skall enligt förhandlingsordningen tvister avgöras av sådana partssammansatta organ, anses en förhandling mellan parterna inte avslutad, förrän organet avgett sitt utlåtande.

2.5.5 Skadestånd

En hyresvärd eller hyresgästorganisation som bryter mot sin skyldighet att förhandla kan enligt 26–29 §§ hyresförhandlingslagen bli skadeståndsskyldig.

2.5.6 Individuell prövning

En hyresgäst som inte är nöjd med en förhandlingsöverenskommelse kan utnyttja sin möjlighet till klander av hyran enligt hyreslagens regler. Som framgår nedan är en sådan klandermöjlighet emellertid förenad med vissa karensregler (bl.a. att den i förhandlingsöverenskommelsen bestämda hyran inte kan ändras från en

tidigare tidpunkt än sex månader efter det att förhandlingsöverenskommelsen började tillämpas).

Hyresgästen har, när det gäller prövningen av en hyra som tillkommit genom en förhandlingsöverenskommelse, enligt 22 § hyresförhandlingslagen även en annan möjlighet, som innebär att hyran kan ändras redan från den tidpunkt då den avsetts börja tillämpas, alltså utan tillämpning av hyreslagens karensregler. Han kan nämligen inom tre månader från den första förfalldagen för betalning av den nya hyran begära hyresnämndens prövning av sin egen hyra eller av förhandlingsersättnings skälighet.

Som en bakgrund till den individuella prövningsrätten sägs i förarbetena (prop. 1977/78:175 s. 93): ”En förutsättning för att ett lagbundet kollektivt förhandlingssystem skall kunna godtas bör enligt min uppfattning vara att det i själva systemet byggs in tillfredsställande garantier för den enskildes rättssäkerhet.”

Vid hyresprövningen enligt 22 § hyresförhandlingslagen skall bruksvärdesprincipen tillämpas – dock, enligt rättspraxis, som huvudregel med den begränsningen att hyran genom prövningen kan sänkas endast till den nivå som gällt före den senaste förhandlingen eller till den lägre nivå som hyresgästorganisationen yrkat i denna förhandling, en begränsning som inte gäller vid prövning enligt hyreslagen.

Har en lika stor lägenhet lägre hyra och den lägenheten omfattas av samma förhandlingsordning, tar emellertid en annan princip över. Då har hyresgästen nämligen enligt 21 § hyresförhandlingslagen rätt till den lägre hyran, om inte hyresvärden kan visa att det finns sådana skillnader i bruksvärdet mellan lägenheterna att en hyresskillnad är motiverad (den s.k. likhetsregeln). Likhetsregelns syfte är att se till att de hyresgäster som inte är medlemmar i hyresgästorganisationen inte missgynnas vid hyressättningen.

Ändrar hyresnämnden hyran, gäller den ändrade hyran endast gentemot den hyresgäst som klagat.

2.6 Det individuella förhandlingssystemet

Finns det ingen förhandlingsordning för en fastighet, är hyresförhandlingslagen inte tillämplig beträffande hyrorna för lägenheter på den fastigheten. Detsamma gäller, om det inte finns – eller inte skall anses finnas – någon förhandlingsklausul i hyreskontraktet samt om det visserligen finns en förhandlingsordning men däremot ingen förhandlingsöverenskommelse. I dessa situationer gäller be-

stämmelserna i hyreslagen, som enligt 1 § femte stycket är tvingande till hyresgästens förmån. Hyreslagens bestämmelser om hyrans storlek gäller även, när en enskild hyresgäst med stöd av den möjlighet till hyresprövning som finns i hyresförhandlingslagen vill få sin hyra prövad, trots att det finns en förhandlingsöverenskommelse.

När en fastighetsägare vill höja hyrorna för lägenheter som inte omfattas av det kollektiva förhandlingssystemet, måste han enligt 54 § hyreslagen skriftligen meddela hyresgästerna detta. Om detta inte leder till någon överenskommelse, måste hyresvärden ansöka hos hyresnämnden om villkorsändring enligt hyreslagens regler. Detta måste hyresvärden göra beträffande varje lägenhet, eftersom hyreslagen avser individuella avtal, inte ett kollektivt förfarande. Hyresgästen har motsvarande möjlighet att ansöka om hyressänkning för lägenheten. En klausul innebärande automatisk hyreshöjning en gång om året har i rättspraxis bedömts som oskälig.

En ansökan till hyresnämnden får göras tidigast en månad efter det att meddelandet lämnats till motparten. Hyresnämndens beslut får sedan enligt 55 c § hyreslagen inte avse tiden före det månads-skifte som inträffar närmast efter tre månader från dagen för ansökningen eller, om avtalet sagts upp, tiden före den tidpunkt till vilken uppsägning skett. Rör det sig (som vanligen är fallet) om ett hyresavtal för obestämd tid, får hyresnämndens beslut inte avse tiden innan sex månader förflutit efter det att de förut gällande villkoren började tillämpas. Är hyresavtalet ingånget för bestämd tid, får ändringsbeslutet inte avse tiden före den tidpunkt till vilken uppsägning har skett eller, om ansökan om villkorsändring utan uppsägning gjorts hos hyresnämnden, den tidpunkt till vilken avtalet tidigast hade kunnat sägas upp. Är hyrestiden längre än ett år och sker villkorsändringen på hyresgästens initiativ, får beslutet likväl avse tiden efter det månads-skifte som inträffar närmast efter tre månader från dagen för ansökningen, dock tidigast sedan hyresförhållandet varat ett år i följd.

Det finns inte någon sista tidpunkt för att ge in ansökan till hyresnämnden. Verkan av att vänta länge med att ge in ansökan blir helt enkelt att det dröjer längre innan en ny hyra kan tas ut.

Handlägger hyresnämnden samtidigt ett stort antal hyrestvister av likartad beskaffenhet mellan en hyresvärd och dennes hyresgäster, får nämnden, som nämns ovan, enligt 9 § nämndlagen välja ut ett antal typfall, som man prövar efter muntlig förhandling, och sedan avgöra övriga tvister utan muntlig förhandling, om det är uppenbart att sådan förhandling inte behövs.

Hyresnämnden får, när det finns skäl till det, enligt 55 c § hyreslagen förordna att ett beslut om villkorsändring skall gälla från en tidigare tidpunkt än vad som nu har redovisats.

Finns det särskilda skäl för det, får hyresnämnden förordna att ett beslut om villkorsändring får verkställas utan att det vunnit laga kraft. Denna bestämmelse skall tillämpas restriktivt.

Däremot har regeringen flera gånger tagit ställning mot införandet av en möjlighet till interimistisk prövning under ett förfarande (senast i prop. 2001/02:41 s. 37 ff.).

Hyresnämnden får även medge anstånd med betalningen av en hyreshöjning. Har hyresnämnden inte medgett sådant anstånd, har hyresgästen en månad på sig att betala den höjning av hyran som kan bli konsekvensen av en villkorsändringstvist, innan den utblivna betalningen kan användas som grund för förverkande av hyresrätten.

Kommer hyresvärden och hyresgästen överens i en villkorsändringstvist om hyran, gäller deras överenskommelse, även om den överenskomna hyran strider mot bruksvärdesreglerna.

Ett fordringsanspråk på grund av hyresförhållande preskriberas enligt 61 § hyreslagen två år efter det att hyresgästen lämnade lägenheten, om inte annat avtalas.

2.7 Hur hyran bestäms i särskilda situationer

Finns det en förhandlingsordning för ett hus men har en lägenhetsinnehavare valt att stå utanför förhandlingsordningen enligt hyresförhandlingslagens regler, gäller den s.k. passivitetsregeln i 54 § hyreslagen. Förutsättningen är dock att hyresavtalet gäller för obestämd tid.

Passivitetsregeln innebär följande: Om ett meddelande med rekommenderad post från hyresvärden om hyreshöjning innehåller vissa uppgifter, krävs det att hyresgästen opponerar sig mot höjningen inom viss tid, som inte får understiga två månader, för att han eller hon inte skall bli bunden av den. De uppgifter som meddelandet måste innehålla för att få denna verkan är bl.a. hyreshöjningens storlek angiven i kronor, datum för höjningen (som inte får inträffa före sista dagen för bestridande), sista dag för att opponera sig och information om möjligheten till prövning hos hyresnämnden.

Opponerar sig hyresgästen, måste hyresvärden begära hyresnämndens prövning av hyran enligt de vanliga regler om detta (54 § hyreslagen) som redovisas ovan.

Om en hyra blivit gällande enligt passivitetsregeln, får en ny hyra, som efter prövning hos hyresnämnden ersätter denna gamla hyra, tillämpas från det datum då den gamla hyran började gälla, förutsatt att ansökan om prövning av den gamla hyran gjorts inom tre månader. I en sådan situation gäller alltså inte sexmånadersregeln.

Vid upplåtelse av möblerade och omöblerade rum och vid andrahandsupplåtelse av andra bostadslägenheter gäller enligt 55 d § hyreslagen följande regler, om upplåtelsen inte sker för fritidsändamål:

Om hyresgästen har betalat en hyra som överstigit bruksvärdet, kan han hos hyresnämnden kräva tillbaka det överstigande beloppet från hyresvärden inom två år från betalningen, dock senast inom tre månader från det att hyresgästen lämnade lägenheten. I samband med en sådan prövning kan hyresgästen även få sin framtida hyra fastställd med tillämpning av bruksvärdesreglerna.

3 Utländska förhållanden

3.1 Inledning

Redan en ytlig översikt ger vid handen att det råder olika förutsättningar på hyresbostadsmarknaden i olika länder, vilket i Europa också avspeglas i att denna marknad inte generellt sett omfattas av EU:s regelverk. Ett exempel på hur förhållandena skiljer sig mellan Sverige och andra länder är att de mest utsatta medborgarna på många håll i Europa omfattas av system för socialt boende, på engelska "social housing", där hyrorna bestäms enligt särskilda regler. I sådana länder är det möjligt att behovet av generella regler som säkerställer skäliga hyror är mindre än i Sverige, där vi inte har någon sådan särreglering. Regler om hyra måste ses i samband med befintliga bidragssystem och annan – särskilt social – lagstiftning i ett land för man skall kunna få en rättvisande bild av hur systemet fungerar i det landet.

I Sverige har de fria marknadsmekanismerna inskränkts på hyresområdet genom bruksvärdessystemet. Den lösning som Sverige där valt är ovanlig i ett internationellt perspektiv. Grundtanken att skydda hyresgäster mot marknadsmekanismernas fulla genomslag på hyresmarknaden återspeglas emellertid i många länders lagstiftning i olika grad och på olika sätt.

Inte minst med hänsyn till att bostadspolitiken och de lagregler som gäller för hyressättning skiljer sig mycket åt mellan olika länder har utredningen inte ansett det motiverat att göra någon mer ingående studie av utländsk rätt. Med hänsyn till den relativt stora likheten mellan de nordiska samhällena och nordisk rätt på många områden vill utredningen emellertid lämna en kortare redovisning av vilka regler som finns i våra nordiska grannländer. Den huvudsakliga källan för denna redovisning är en skrift från Nordiska rådet, *Hyressättning i de nordiska länderna*.

3.2 Danmark

I Danmark har man tre former av hyressättning.

Den friaste hyressättningen gäller för hus byggda efter år 1991. Där får en hyresvärd ta ut marknadshyra för nya hyresavtal. Hyresökningarna får dock sedan inte överstiga ett nettoprisindex eller en i förväg bestämd hyrestrappa.

Hyran för hus som är byggda tidigare kan bestämmas enligt två olika modeller, där varje kommun får bestämma vilken modell som skall tillämpas.

Hyran för flertalet lägenheter bestäms med beaktande av en omkostnads- eller kostnadstäckningsprincip. Vid tillämpningen av kostnadstäckningsprincipen utgår man från av hyresnämnden kända normaltal för varje budgetpost. Om hyresvärden har högre kostnader, måste han visa både kostnadens faktiska storlek och att denna kostnad var nödvändig för att värden skulle kunna fullgöra sina förpliktelser mot hyresgästerna. Det finns för dessa lägenheter en fastställd nivå för vad som skall anses vara skälig avkastning.

För en mindre andel av lägenheterna bestäms hyran genom en jämförelse med hyran för andra, jämförbara lägenheter i kvarteret eller området. Hyran får inte överstiga nivån i jämförelselägenheterna med mer än tio–femton procent.

3.3 Norge

I Norge får parterna fritt bestämma hyran för nya hyresavtal, så länge den inte med mer än ca. tio procent överstiger den hyra som normalt kan erhållas vid avtalstidpunkten för en lägenhet av liknande slag och med liknande avtalsvillkor. Under löpande avtalsperiod kan hyran ändras endast under vissa, begränsade förutsättningar, t.ex. efter index, dock högst en gång per år.

Efter tre år kan hyresgästen få hyran ändrad till s.k. ”gängse hyra”, vilket innebär genomsnittet av avtalade hyror för likvärdiga lägenheter oavsett när avtalen ingåtts. Detta system innebär att hyran anpassas till marknadshyran men att detta sker långsamt och i små steg. Ett problem här är dock avsaknaden av statistik om hyresnivåer; de uppgifter som finns avser huvudsakligen nyproduktion (Langsether, Gulbrandsen & Annaniassen s. 96 f.).

3.4 Finland

I Finland råder en ganska långtgående avtalsfrihet. I det privata beståndet råder full avtalsfrihet beträffande hyror. Avtalsfrihet råder även om principerna för hyresjusteringar. Har sådana inte avtalats från början, kan hyran inte höjas. Det är vanligt att hyresjusteringar regleras genom indexklausuler.

En hyresgäst har möjlighet att få sin hyra sänkt, om den utan sådan orsak som kan anses godtagbar i hyresförhållanden väsentligt överstiger gängse hyra för lägenheter som har samma hyresvärde och används för samma ändamål inom området. Vid avgörandet av vad som skall vara gängse hyra skall man utgå från en bild av hyresbostadsmarknaden på orten.

Även hyresvärden har möjlighet att få en oskälig hyra ändrad.

Avtalsfriheten gäller endast i den mån lägenheterna är byggda utan statligt stöd. Har sådant stöd utgått, får endast självkostnads-hyra tas ut.

4 Hyrorna för nybyggda lägenheter

4.1 Utgångspunkter

Utredningens bedömning: Den som överväger att bygga ett hyreshus kan inte alltid förutse om hyran kommer att täcka produktionskostnaderna, om den prövas enligt bruksvärdesprincipen. Detta problem blir särskilt påtagligt på orter där allmännyttan inte bygger nya bostäder samt i en situation där kostnaderna för produktion av hyresbostäder ökar.

Hyresrätten är en av flera former av boende. Den passar särskilt väl för den som inte vill ta den ekonomiska risk som är förenad med att köpa sin bostad, som inte vill engagera sig i sitt boende på det sätt som krävs av den som har ett eget hus eller en bostadsrätt eller som räknar med att inom en relativt snar framtid byta bostad.

Hyresrätten har således fördelar både för enskilda och – genom att möjliggöra en rörlighet i befolkningen – för samhället, inte minst näringslivet. Det är angeläget att det finns ett tillräckligt stort utbud av hyresbostäder för att täcka efterfrågan.

På vissa håll i landet finns det gott om tomma hyresbostäder. Av Statistiska centralbyråns statistik framgår det således att det finns ett antal kommuner där mellan 10 och 20 procent av de allmännyttiga bostäderna står tomma; någon motsvarande statistik för privata hyreshus finns inte.

Den generella bilden är emellertid snarast den motsatta: På flertalet orter understiger andelen lediga allmännyttiga bostäder fem procent av beståndet, och på många orter understiger andelen lediga allmännyttiga bostäder en procent – inte minst i Stockholm, men även på orter i Norrland såsom Umeå och Luleå, i Dalarna såsom Mora och Leksand och i Värmland såsom Kil och Sunne.

På många orter är det således svårt att få tag på hyresbostäder över huvud taget. Även om det finns lediga lägenheter av mindre

attraktivt slag på en ort, kan det dessutom vara så att det på samma ort finns en brist på attraktiva hyresbostäder.

Brist på hyresbostäder är negativ för enskilda och kan även hämma en nödvändig flexibilitet på bostadsmarknaden. Det är även en allmän uppfattning att det höga trycket på hyresbostadsmarknaden på vissa orter – inte minst i Stockholm – har lett till att det uppstått en svart marknad för hyresavtal, trots att det är straffbart att ta betalt för sådana.

I ett läge där det finns en efterfrågan på hyresbostäder borde det på en väl fungerande bostadsmarknad även byggas nya sådana bostäder. Behovet av nya hyresbostäder har emellertid inte täckts. Detta har många förklaringar. I rapporten *Bostadsbyggandets hinderbana* (Ds 2003:6) till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) anges följande huvudsakliga orsaker till bristen på nybyggnation av hyresbostäder:

- På *efterfrågesidan* har det funnits en ökande efterfrågan på centralt belägna bostäder, alltså bostäder i områden där det varit svårast att öka utbudet.
- På *utbudssidan* har det funnits problem med bl.a. planeringsprocessen och med konkurrensen på byggmarknaden.
- När det gäller *regelverket* har skattereglerna varit förmånligare för bostadsrätt än för hyresrätt. Vidare har hyressättningsystemets utformning dämpat viljan att bygga; utredningen återkommer nedan till på vilket sätt detta inverkat.

Orsakerna till att det inte byggs nya hyresbostäder är således flera. Hyressättningsystemets utformning är bara en av flera bidragande faktorer. Rättar man bara till en av många brister i systemet, är det inte säkert att effekterna på byggandet blir särskilt stora. Utredningens uppdrag är emellertid begränsat till att gälla frågan om hur hyressättningsystemet kan förbättras så att det inte utgör en begränsande faktor för nyproduktion av hyresbostäder.

En hyresgäst i en nybyggd lägenhet har efter sex månader möjlighet att begära att hyran för lägenheten skall prövas mot lägenhetens bruksvärde. Vid den prövningen spelar produktionskostnaderna principiellt sett inte någon roll. Hyran skall, som framgår av kapitel 2, i stället bestämmas med hänsyn till lägenhetens standard, läge m.m.

För de kommunala bostadsföretagens del sätts dock i praktiken hyrorna med utgångspunkt i en kostnadstäckningsprincip. Denna har tidigare framför allt tillämpats på företagsnivå, vilket betytt att

ett nytt hus inte nödvändigtvis burit sig självt kostnadsmässigt utan att hyresgästerna i det befintliga beståndet varit med och betalat för byggandet av nya bostäder. Så var t.ex. fallet i det s.k. S:t Eriksmålet (rättsfallet RH 1999:91). På senare tid har emellertid de kommunala bostadsföretagen i ökande utsträckning låtit nyproduktionen bära sig själv.

För de privata bostadsföretagens del bestäms hyran för en nybyggd lägenhet som huvudregel efter jämförelse med hyran för en likvärdig lägenhet i ett hus som ägs av ett kommunalt bostadsföretag på orten.

Finns det på orten inte något kommunalt bostadsföretag eller bygger det eller de kommunala bostadsföretag som finns på orten inte några nya hus, så saknas det naturliga jämförelselägenheter i den kategori som är hyresnormerande, alltså det allmännyttiga beståndet. Detta skapar en påtaglig osäkerhet för de privata fastighetsägarna om vad en prövning av hyrorna i ett eventuellt nytt hus kan komma att grunda sig på. Denna brist på förutsebarhet avseende hyresprövningen kan på ett olyckligt sätt bidra till att privata fastighetsägare väljer att inte bygga nya hyreshus.

Finns det däremot på orten ett kommunalt bostadsföretag, som bygger nya hus, bör bruksvärdessystemets uppbyggnad i dagsläget inte utgöra något problem för nyproduktionen. Den omständigheten att kommunala bostadsföretag tidigare kan ha underprissatt nyproduktionen och att sådant enligt vad Svea hovrätt fann utrett i S:t Eriksmålet skett även relativt nyligen kan emellertid göra att det finns farhågor – befogade eller ej – bland privata fastighetsägare om att de till följd av bruksvärdessystemets uppbyggnad riskerar att inte få igen sina pengar, om de bygger nya hyreshus. Sådana farhågor bör enligt utredningens mening undanröjas.

Därtill kommer en annan faktor. I dagsläget är risken för de privata fastighetsägarna visserligen i allmänhet begränsad, förutsatt att allmännyttan bygger nya hyresbostäder. Det hänger samman med att kostnaderna för nyproduktionen för närvarande minskar, vilket underlättar att vid en prövning av hyran för nyproducerade lägenheter hitta sådant jämförelsematerial i det nyligen producerade beståndet att nyproduktionen lönar sig. I en framtida situation där produktionskostnaderna ökar kommer jämförelselägenheterna emellertid att ha hyressatts med utgångspunkt i en lägre produktionskostnad, vilket gör att de privata fastighetsägarna kan få svårt att förutse att nyproduktion av hyresbostäder skulle löna sig även på orter där allmännyttan relativt nyligen byggt nya hyreshus.

Mot bakgrund av dessa förhållanden finns det enligt utredningens uppfattning anledning att justera hyressättningsreglerna så att de inte motverkar uppförandet av nya hus i de situationer utredningen berör ovan. Justeringarna bör givetvis inte medföra större påverkan på hyressättningssystemet än vad behovet motiverar. Av direktiven följer att de förslag utredningen kan komma att lägga i denna del inte får medföra att hyresnivån i det befintliga lägenhetsbeståndet påverkas.

Som framgår av det anförda bör en reform innebära att man skapar större förutsebarhet för den fastighetsägare som funderar på att bygga ett nytt hyreshus. En annan viktig utgångspunkt, som inte står i motsättning till detta, är att en reform även bör värna om hyresgästernas intresse av skäliga hyresavtal.

4.2 Valet av modell

Utredningens förslag: Har hyran för en nyproducerad lägenhet bestämts i en förhandlingsöverenskommelse, som slutits innan det första hyresavtalet ingåtts för lägenheten, skall hyran vara bindande, om inte synnerliga skäl talar för motsatsen. En sådan förhandlingsöverenskommelse bör med andra ord ges en presumtionsverkan.

Utredningens bedömning: Det bör inte införas några särskilda kriterier för nyproduktionshyror. Inte heller bör någon presumtionsverkan införas beträffande avtal mellan fastighetsägare och enskilda hyresgäster.

4.2.1 Inledning

En reform måste ta sin utgångspunkt i att en fastighetsägare utan hinder av bruksvärdessystemets uppbyggnad skall kunna förutse att han genom hyran kommer att få produktionskostnaderna för sitt hus täckta. Fastighetsägaren skall således inte behöva riskera att hyran vid en bruksvärdesprövning sänks under denna nivå.

Utredningen har övervägt olika tänkbara sätt att åstadkomma detta och redovisar dessa mer utförligt nedan. I korthet rör det sig om följande modeller, som alla skulle tillämpas under en begränsad period efter uppförandet av ett hus:

- Särskilda kriterier skapas för nyproduktionshyror.

- Har en hyra bestämts i en förhandlingsöverenskommelse, får hyran inte ändras, om det inte föreligger synnerliga skäl.
- Hyresnämnden kan ge ett förhandsbesked om hyran för en lägenhet antingen med utgångspunkt i kostnadskriterier eller efter en mer formell prövning. En formell prövning skulle innebära att en hyra inte får ändras utan att det föreligger synnerliga skäl, om den har bestämts i ett enskilt avtal mellan en fastighetsägare och en hyresgäst och hyresnämnden har godkänt den efter en prövning av att hyresgästen fått all nödvändig information.

4.2.2 Särskilda kriterier för nyproduktionshyror

Utredningen har övervägt hur ett system skulle kunna utformas där hyran för nyproducerade hus bestäms med ledning av skäliga kostnader för framför allt produktion, drift och underhåll av husen. I ett sådant system skulle frågan om avskrivningstider bli central. Förutom de angivna parametrarna skulle man vid konstruktionen av ett kostnadsbaserat system även behöva beakta frågan om man vid bestämmandet av hyran skulle få ta hänsyn till en kalkylränta, dvs. ett avkastningskrav på fastighetens kapitalvärde, och hur stor denna i så fall skulle vara.

Av direktiven följer att det system utredningen föreslår – således även ett kostnadsbaserat system – skall innefatta en möjlighet till prövning av hyrans skälighet.

Vid utredningens överväganden har det visat sig att beräkningen av kostnaderna för ett hyreshus är förenad med stor osäkerhet. En kostnadshyresmodell kan inte beskrivas på ett exakt sätt, och den praktiska tillämpningen av sådana modeller kan variera (jfr SOU 2004:28 s. 71 ff.). Resultatet av en beräkning kan variera med 20–30 procent beroende på vem som gör beräkningen utan att man kan säga att någon av beräkningarna är felaktig. När det gäller kostnadshyresättning av vissa statliga byggnader har det också visat sig omöjligt att i detalj föreskriva hur en kostnadshyra skall beräknas, och det har i stor utsträckning förekommit skilda meningar om värdet av de faktorer som beräkningarna skall grunda sig på (SOU 2004:28 s. 129).

Den osäkerhet som är förenad med en kostnadshyresmodell är alltför stor för att en fastighetsägare skall kunna antas våga lita till en prövning i efterhand som sker med utgångspunkt i kostnads-

kriterier. Ett system för särskilda nyproduktionshyror bör därför inte bygga på sådana kriterier.

Utredningen återkommer nedan till frågan om en kostnads-hyresmodell skulle kunna tillämpas i samband med en förhandsprövning av en hyra.

4.2.3 Verkan av en förhandlingsöverenskommelse

I den överenskommelse mellan hyresbostadsmarknadens parter som är en viktig bakgrund till utredningens direktiv föreslås det att villkor som gäller ett nyproducerat hus och avtalats mellan en fastighetsägare och en hyresgästorganisation skall vara bindande, om inte synnerliga skäl talar för motsatsen. I direktiven redovisas detta förslag men betonas samtidigt att det skall vara möjligt att pröva avtalade hyresvillkors skälighet.

Förslaget från parterna innebär alltså att en förhandlingsöverenskommelse skall gälla, om det inte läggs fram väldigt starka skäl för att den är felaktig. Med juridisk terminologi kan detta uttryckas som att förhandlingsöverenskommelsen får en presumtionsverkan.

En sådan modell skulle enligt utredningens bedömning skapa en möjlighet till önskad förutsebarhet för fastighetsägarna. Samtidigt skulle modellen säkerställa att sådana hyror som omfattas av en presumtionsverkan och därmed i praktiken blir mycket svåra att ändra inte bestäms utan medverkan av en hyresgästorganisation med den trygghet för hyresgästerna detta innebär.

Förslaget ger det kollektiva hyressättningsystemet och dess parter en betydelse som är större än den de har enligt gällande rätt. Samtidigt måste man hålla i minnet att det även i dagens system kan slutas mer långtgående avtal när en hyresgästorganisation förhandlar än när en enskild hyresgäst gör det. Det är endast en hyresgästorganisation som får avtala bort vissa rättigheter som hyresgäster annars har i fråga om standard och underhåll och som får avtala om hyreskompensation för införande av system för självförvaltning.

Det kollektiva hyresförhandlingssystemet har alltså även i gällande hyreslagstiftning ansetts särskilt lämpat att tillgodose hyresgästernas trygghet och intressen. I detta system säkerställs det också att den organisation som företräder hyresgästerna i ett hus har tillräckliga kvalifikationer för sin uppgift.

Den roll en hyresgästorganisation får med den nu diskuterade modellen kan för övrigt i viss mån jämföras med den roll arbets-

marknadens parter har i många europeiska länder inom ramen för s.k. allmängiltigförklaring av kollektivavtal.

En sådan reform som föreslagits av hyresbostadsmarknadens parter skulle sammanfattningsvis utvidga det kollektiva förhandlingsystemets betydelse när det gäller nyproducerade hus men inte innebära någon radikal kursändring i denna fråga.

Nackdelen med en presumtionsverkan är framför allt att nya hyresgäster får svårare att få en prövning till stånd av sina hyror. Samtidigt skulle en ny hyresgäst som slöt ett hyresavtal för en lägenhet vars hyra omfattades av en presumtionsverkan vara väl medveten om att så var fallet; en förutsättning för att en förhandlingsöverenskommelse skall medföra presumtionsverkan bör enligt utredningens mening vara att den måste ha slutits före hyresavtalet, så att inte en hyresgäst som slutit ett avtal i tron att det skall kunna prövas fullt ut av hyresnämnden i efterhand riskerar att drabbas av en presumtionsverkan.

Hyresgästen skulle således stå inför ett fritt val, samtidigt som han genom hyresgästorganisationens medverkan skulle vara skyddad mot att hyran blev oskäligen. Nackdelen av den inskränkta prövningsmöjligheten bör därför inte överdrivas.

Under förutsättning att systemet utformas på ett sådant sätt att hyran kan ändras i klara fall av missbruk av presumtionsreglerna anser utredningen att intresset av att få till stånd en större nyproduktion av hyresbostäder väger tyngre än nackdelen av hyresgästernas inskränkta prövningsmöjlighet.

Systemet innebär att en fastighetsägare själv kan välja om han vill sluta en förhandlingsöverenskommelse med en hyresgästorganisation och på så sätt komma i åtnjutande av presumtionsverkan eller om han i stället vill sluta avtal med de enskilda hyresgästerna; utredningen återkommer nedan till frågan om vilken verkan sådana avtal bör ha.

Utredningen förutsätter att både den etablerade hyresgäst-rörelsen och andra hyresgästorganisationer är lojala mot ett system med presumtionsverkan för förhandlingsöverenskommelser och medverkar till förhandlingar, om en fastighetsägare önskar sådana.

Ett system med de angivna utgångspunkterna utgör enligt utredningens bedömning en framkomlig väg för att stärka förutsebarheten avseende hyrorna och därmed gynna nyproduktionen av hyresbostäder. I avsnitt 4.3 kommer utredningen att överväga den närmare utformningen av ett sådant system.

Dessförinnan finns det anledning att behandla vad som skall hända, om de kollektiva förhandlingarna strandar.

4.2.4 Förhandsprövning i hyresnämnden?

Inledning

Utredningens utgångspunkt är att förhandlingsöverenskommelser om nyproduktionshyror kommer att kunna komma till stånd. Det kan emellertid tänkas att parterna i de kollektiva förhandlingarna inte kommer överens om nyproduktionshyrorna. Utredningen har för sådana situationer, där de kollektiva förhandlingarna strandat, diskuterat om det för nybyggda lägenheter som ett komplement till den modell som redovisas i närmast föregående avsnitt även skall kunna slutas individuella hyresavtal med begränsade prövningsmöjligheter och i så fall under vilka förutsättningar. Vidare har utredningen diskuterat möjligheterna till förhandsbesked från hyresnämnden.

Förhandsprövning av individuella hyresavtal

Om en fastighetsägare och en hyresgäst slutit ett hyresavtal, skulle det kunna finnas en bestämmelse om att detta under vissa förutsättningar skulle vara bindande, om inte synnerliga skäl talade för motsatsen. Även ett enskilt avtal skulle alltså kunna tillmätas presumtionsverkan. Detta skulle kunna åstadkommas genom att det i avtalet fördes in ett förbehåll mot vanlig hyresprövning under högst tio år.

För att skydda hyresgästerna skulle en bestämmelse om presumtionsverkan för individuella hyresavtal behöva innebära att en sådan verkan inträdde först om förbehållet mot vanlig hyresprövning godkännts av hyresnämnden.

I den modell utredningen framför allt diskuterat skulle hyresnämndens prövning ta sin utgångspunkt i de förhållanden under vilka avtalet slutits. En sådan prövning skulle kunna utformas så att hyresnämnden skulle ha att godkänna ett förbehåll, om inte synnerliga skäl talade emot ett godkännande med hänsyn till omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Nämnden skulle i en sådan modell inte bedöma skäligheten i den avtalade hyran enligt bruksvärdesreglerna eller några andra kriterier, utan prövningen skulle närmast avse om hyresgästen fått all nödvändig information.

En modell av detta slag skulle skapa goda möjligheter för fastighetsägare att bygga nya hyreshus på förutsebara villkor även i de fall där de kollektiva förhandlingarna strandat. Modellen skulle vara

särskilt positiv för mindre fastighetsägare. Den skulle emellertid innebära att enskilda hyresgäster kunde avtala om hyror som avsevärt överstiger bruksvärdet utan vare sig en reell möjlighet till senare justering eller den trygghet som ligger i en hyresgästorganisations medverkan vid hyressättningen. Den genomsnittlige hyresgästen skulle komma att ha en svag förhandlingsposition gentemot fastighetsägaren.

Hyresrätten skiljer sig från t.ex. bostadsrätt eller egnahem därigenom att den skall stå till buds för personer som inte vill ta de ekonomiska risker som är förenade med andra typer av boende. Hyresrätten skall vara en trygg boendeform.

Som ett skydd för hyresgästerna finns bl.a. reglerna om bruksvärdesprovning. Den inskränkning utredningen ovan föreslår i bruksvärdesprovningen genom införandet av en presumtionsregel för nyproduktion utgår från att hyresgästernas intressen har tagits till vara av en organisation som företräder dessa. Något motsvarande skydd som säkerställer att privata fastighetsägare inte kan utnyttja en marknadssituation för att sluta avtal om höga hyror finns inte i den nu diskuterade modellen.

Starka konsumentpolitiska skäl kan således anföras mot denna modell.

Av direktiven framgår det dessutom att utredningen skall söka finna lösningar som samtliga tre organisationer på hyresmarknaden står bakom. Det har under utredningsarbetet visat sig att denna förutsättning inte skulle vara möjlig att uppfylla med den nu redovisade modellen.

Utredningen lägger därför inget förslag av denna innebörd.

Förhandsprovning av hyrans skälighet

Ovan har utredningen diskuterat – och avfärdat – en provning av hyran i efterhand med utgångspunkt i kostnadskriterier. Frågan är om det skulle vara möjligt att konstruera ett system med sådan provning på förhand.

Vid en förhandsprovning får en fastighetsägare ett besked om vilken hyra han kan få ta ut och kan med utgångspunkt från det beskedet avgöra om huset skall byggas eller inte. Behovet av förut-

sebarhet skulle således på sätt och vis bli tillgodosett i ett system med förhandsprövning enligt kostnadskriterier.

Å andra sidan leder den osäkerhet som är förenad med kostnads- hyressättning och som redovisas ovan till att det knappast kan antas utbildas en praxis enligt fasta kriterier. Det kommer även på sikt att bli svårt för en hyresnämnd att göra en bedömning som inte blir lätt att angripa.

Osäkra bedömningsgrunder och avsaknad av tydlig praxis kan förväntas leda till många överklaganden. Det finns goda skäl att avstå från att skapa system som redan på förhand kan förväntas få en sådan effekt.

Vidare skulle en prövning i hyresnämnd på förhand med utgångspunkt i kostnadskriterier närma sig ett system med hyres- reglering. Ett sådant system har klara nackdelar och bör inte införas.

Utredningen anser därför inte att en prövning med utgångs- punkt i kostnadskriterier är en framkomlig väg, även om den sker på förhand.

Möjligheter att hantera strandade förhandlingar inom det kollektiva förhandlingssystemet

Även om det inte i lagstiftningen ges någon möjlighet till presumptionsverkan i en situation där de kollektiva förhandlingarna strandat, behöver detta inte utesluta att en sådan situation kan hanteras av parterna själva inom ramen för sådana tvistlösnings- mekanismer som parterna själva byggt upp, såsom Hyresmarknads- kommittén eller Bostadsmarknadskommittén (vilka beskrivs i kap. 2). Detta är emellertid en fråga för parterna på hyresbostads- marknaden, inte en fråga för lagstiftaren.

4.3 Den närmare utformningen av ett system med presumtionsverkan för förhandlingsöverenskommelser

Utredningens förslag: För att en förhandlingsöverenskommelse skall kunna tillmätas presumtionsverkan måste vissa krav vara uppfyllda. Överenskommelsen skall gälla en bostadslägenhet i ett nybyggt hus eller en lägenhet som byggts om från t.ex. lokal eller förråd till bostad. Den måste även ha slutits mellan en fastighetsägare och en hyresgästorganisation som är etablerad på orten. En förhandlingsöverenskommelse kan slutas beträffande såväl ett befintligt (men nybyggt) som ett planerat hus. En hyra som omfattas av presumtionsverkan får inte användas som jämförelsematerial vid bestämmande av en annan hyra. Om det föreligger synnerliga skäl, bryts presumtionen för den förhandlade hyrans riktighet. Med synnerliga skäl avses klara oegentligheter vid förhandlingarna. Utan hinder av presumtionen får hyran ändras i den mån det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten eller till tillval eller frånval som hyresgästen har gjort. Presumtionen gäller inte förhandlingsersättning till en hyresgästorganisation. Tio år efter det att den första hyresgästen i lägenheten fått tillträde till den upphör presumtionen för lägenhetens hyra att gälla.

4.3.1 Systemets tillämpningsområde

Systemet bör i princip omfatta nybyggda hus. En ombyggnad av hyreslägenheter skapar normalt inte fler bostäder och bör därför inte omfattas av systemet. Däremot bör en ombyggnad av utrymmen som i dag inte används till bostäder omfattas av regleringen. Det kan röra sig om att vindsförråd i ett hyreshus byggs om till bostäder eller om en ombyggnad av lokaler till bostäder. Denna avgränsning är för övrigt i princip densamma som i förordningen (2001:531) om statligt investeringsbidrag för byggande av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist och förordningen (2003:506) om investeringsstimulans för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder.

4.3.2 Förhandling och förhandlingstidpunkt

En effektiv ordning med presumtion för kollektivt förhandlade hyrors riktighet förutsätter att det är möjligt att slutföra de kollektiva förhandlingarna redan innan ett hus börjar byggas. I hyresförhandlingslagen behöver det därför klargöras att en förhandlingsordning kan ingås även för ett hus på planeringsstadiet.

I praktiken torde det bli fastighetsägaren som tar initiativet till en förhandling och därmed bestämmer på vilket stadium i byggprocessen den sker. En förhandling kan gå till på det sättet att fastighetsägaren för hyresgästorganisationen presenterar ett underlag i form av bl.a. kalkyler och ritningar (som kan, men inte behöver vara, bygglovshandlingar) och att hyresgästorganisationen med stöd av detta material och sin erfarenhet samt med beaktande av de intressen den har att tillgodose gör en bedömning av rimligheten i den begärda hyran. När parterna ett resultat som båda är nöjda med, sluts en förhandlingsöverenskommelse. När de inget sådant resultat, får fastighetsägaren välja mellan att bygga huset ändå och få hyran bedömd enligt bruksvärdesprincipen, att skrinlägga sina planer på ett nytt hyreshus eller att, om en sådan möjlighet skapas av organisationerna på hyresbostadsmarknaden och deras medlemmar, låta tvisten lösas av ett partssammansatt tvistlösningsorgan.

4.3.3 Parterna

Fråga är med vilken hyresgästorganisation en fastighetsägare skall ingå en förhandlingsordning – och därefter en förhandlingsöverenskommelse – för ett hus som ännu inte är byggt. En annan fråga rörande behörig hyresgästorganisation är hur hyresnämnden skall besluta i en – låt vara närmast teoretisk – situation där flera hyresgästorganisationer var för sig begär en förhandlingsordning för ett sådant hus.

Regleringen av en hyresgästorganisationers rätt till förhandlingsordning fäster vikt vid det antal lägenheter som förhandlingsordningen kan förväntas komma att omfatta (10 § hyresförhandlingslagen). I ett nytt hus kommer förhandlingsordningen alltid att omfatta alla lägenheter till en början, och när det gäller tiden efter det att hyresgästerna har möjlighet att lämna det kollektiva förhandlingsystemet, uttalas det i kommentaren till hyresförhandlingslagen att man i allmänhet torde kunna utgå från att flertalet av

lägenheterna även efter hyresförhållandets tre första månader kommer att omfattas av förhandlingsordningen. Den omständigheten att det i ett hus på planeringsstadiet oftast inte torde finnas några tilltänkta hyresgäster spelar därför mindre roll.

När fastighetsägaren skall förhandla om kommande hyror för att utröna om det alls är lönt att bygga ett visst hyreshus – en situation där det vanligen ännu inte finns några hyresgäster – framstår det som naturligt att han gör det med en organisation som är etablerad på orten. Det kan röra sig om den allmänt etablerade hyresgäst-rörelsen i form av Hyresgästföreningen men också om en lokal, sedan tidigare etablerad hyresgästorganisation. Skulle det förekomma att flera hyresgästorganisationer får anses etablerade på en ort, bör fastighetsägaren ha rätt att välja med vilken organisation han vill förhandla så länge ett hus befinner sig på planeringsstadiet. Har en fastighetsägare slutit en förhandlingsöverenskommelse med en hyresgästorganisation som är etablerad på orten, bör alltså denna överenskommelse gälla även om en annan hyresgästorganisation är bättre etablerad.

En förening kan givetvis inte anses etablerad på orten, om den består av personer som agerar som bulvaner för fastighetsägaren i syfte att förhandla fram för denne gynnsamma hyror men sedan inte själva bosätter sig i lägenheterna. En sådan förening framstår närmast som fiktiv. Har en bulvansituation av detta slag förelegat vid slutandet av en förhandlingsöverenskommelse, bör överenskommelsen inte tillmätas presumtionsverkan.

Det kan även finnas situationer som inte är renodlade bulvansituationer men där man ändå måste fråga sig om en förening bör anses etablerad i lagens mening. Den närmare gränsdragningen avseende vad som skall anses som en etablerad hyresgästorganisation är inte möjlig att göra i lag utan får – med de ovan gjorda uttalandena – överlämnas till rättstillämpningen.

Fråga är när ett hus så att säga börjar vara på planeringsstadiet, alltså i vilket skede det på en – normalt sett obebyggd – fastighet skall anses finnas ett hus på planeringsstadiet. Enligt utredningens mening bör det för att så skall anses vara fallet ha vidtagits konkreta och seriösa åtgärder i form av i vart fall upprättande av handlingar.

Ett hus bör inte längre anses vara på planeringsstadiet, när de egentliga byggnadsarbetena påbörjats. Med detta avser utredningen den tidpunkt då gjutning av källargolv eller bottenplatta påbörjats, alltså samma avgränsning som i Boverkets föreskrifter om statlig bostadsbyggnadssubvention.

4.3.4 Innebörden i begreppet "synnerliga skäl"

Begreppet synnerliga skäl bör avgränsas så att det endast undantagsvis kan anses uppfyllt, samtidigt som det säkerställer att en hyresgäst inte blir bunden av en hyra som en hyresgästorganisation t.ex. blivit lurad att gå med på. Vid en avvägning mellan dessa intressen anser utredningen att kravet på synnerliga skäl bör vara uppfyllt när det förekommit klara oegentligheter vid de kollektiva förhandlingarna. Det rör sig framför allt om de situationer som enligt 28–36 §§ lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen) leder till avtals ogiltighet: hot, tvång, svek, ocker samt de s.k. generalklausulerna i 33 och 36 §§ avtalslagen. Med de senare avses situationer där det skulle strida mot tro och heder att åberopa en rättshandling med hänsyn till omständigheterna vid dess tillkomst eller det annars skulle vara oskäligt att tillämpa ett avtalsvillkor. Fall av oegentligheter vid hyresförhandlingar kan vara där det står klart att en fastighetsägare presenterat ett oriktigt underlag vid förhandlingarna och det måste antas att felet påverkat hyran i mer än ringa mån. Det kan givetvis också röra sig om sådana ovanliga situationer som att en företrädare för endera parten uppenbart inte varit i stånd att sköta förhandlingarna på grund av sjukdom eller annan orsak och detta måste ha stått klart för andra parten eller en företrädare för denne eller att en företrädare för den ena parten av någon orsak som är hänförlig till den andra – såsom hot, mutor e.d. – underlåtit att sköta sitt uppdrag som han borde.

4.3.5 Presumtionsverkans varaktighet

Det undantag från den vanliga hyreslagstiftningen som presumptionen utgör i fråga om ett visst hus bör inte gälla under längre tid än vad som är företagsekonomiskt motiverat. En väl avvägd tidrymd är enligt utredningens mening tio år från den dag då den första hyresgästen i lägenheten tillträdde den.

4.3.6 Justering av hyran

Under de tio år då presumptionen gäller kan kostnaderna för drift och underhåll av ett hus ändras såväl nominellt (på grund av inflation) som reellt (på grund av kostnadsökningar i samhället

eller förändringar av skatter och avgifter). Det framstår därför som skäligt att hyran kan ändras under denna tid.

En justering av en hyra som bestämts av parterna i de kollektiva förhandlingarna torde i normalfallet komma till stånd efter kollektiva förhandlingar. I sådana fall där parterna inte kommer överens eller där en enskild hyresgäst är missnöjd med resultatet av de kollektiva förhandlingarna måste det dock finnas kriterier för hyresnämndens prövning. Eftersom den ursprungliga hyran inte bestämts med utgångspunkt i bruksvärdesprincipen, är det självklart att inte heller en hyresjustering kan utgå från denna. Däremot framstår det som naturligt att den allmänna hyresutveckling som äger rum på en ort får återspeglas även i det nyproducerade beståndet. På så sätt kan de ändrade kostnaderna för förvaltning av de nyproducerade bostäderna grovt sett bli täckta utan att det därmed sker något överkompensation. Med hänsyn till allmännyttans hyresnormerande roll torde den allmänna hyresutvecklingen på en ort vanligen kunna antas vara densamma som den allmänna hyresutvecklingen i allmännyttan på orten. Vad som avses med detta är den genomsnittliga procentuella förändringen av bruksvärdeshyrorna i allmännyttan.

Skulle en fastighetsägare under ett eller flera år ha underlåtit att ta ut en hyreshöjning han skulle ha rätt till enligt en bestämmelse av denna innebörd, bör det inte medföra att fastighetsägaren ett senare år får ta ut en högre hyreshöjning än vad det årets allmänna hyresutveckling på orten motiverar.

En rätt till hyresjustering i enlighet med det anförda kommer att utgöra ett undantag från presumtionsregeln om en kollektivt förhandlad inflyttningshyras riktighet under tio år. Enskilda hyresgäster kommer därmed att ha möjlighet att få hyresjusteringar prövade rättsligt fullt ut. Detta är också fullt rimligt med hänsyn till att sådana justeringar, till skillnad mot inflyttningshyrans storlek, inte varit kända för dem, när de flyttade in i sina lägenheter.

4.3.7 Presumtionsverkan och likhetsprincipen

Likhetsprincipen i 21 § hyresförhandlingslagen innebär att samma hyra skall bestämmas för sådana lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om lägenheternas beskaffenhet och

övriga omständigheter kan anses vara skillnad mellan dem i fråga om bruksvärdet. Inom ett och samma hus medför denna bestämmelse enligt utredningens bedömning inte några påtagliga problem för tillämpningen av presumtionsbestämmelsen, eftersom de bedömningar som där kan behöva göras är relativt enkla. Exempelvis kan det i ett visst fall vara skäligt att en lägenhet högt uppe i ett hus får högre hyra än en lägenhet långt nere i huset. Bestämmelsen medför emellertid problem, om en förhandlingsordning omfattar såväl nyproducerade som äldre hus, eftersom avsikten är just att det under en tioårsperiod skall kunna råda andra hyresnivåer i det nyproducerade huset än i övriga hus i samma förhandlingsordning.

För sådana nyproducerade lägenheter där inflyttningshyran omfattas av en presumtionsverkan anser utredningen därför att likhetsprincipen i hyresförhandlingslagen bör begränsas till att avse sådana lägenheter i samma hus som också omfattas av en presumtionsverkan.

4.3.8 Jämförelser mellan nyproduktionshyror och andra hyror

Utredningen får enligt direktiven inte föreslå regler som skulle kunna medföra att hyresnivån i det befintliga lägenhetsbeståndet påverkas. Direktivens krav i detta avseende kan uppfyllas genom att en lägenhet, där hyran bestämts enligt en förhandlingsöverenskommelse på sådant sätt att det krävs synnerliga skäl för att ändra den, inte får användas som jämförelselägenhet vid en bruksvärdesprövning. Utredningen har emellertid övervägt en möjlighet att använda en sådan lägenhet som jämförelselägenhet, om de lägenheter som skall jämföras har närliggande produktionsår. En fördel med en sådan ordning är att nyproduktionshyrorna får ett vidare genomslag än vad som annars hade varit fallet, vilket ytterligare kan stimulera nyproduktionen. Hur en bestämmelse av angiven innebörd skulle kunna fungera kan illustreras med ett exempel:

I ett bostadsområde sluter ett kommunalt bostadsföretag och en hyresgästorganisation en förhandlingsöverenskommelse om hyra för det planerade huset A. Det krävs synnerliga skäl för att ändra den överenskomna hyran. I samma område vill en privat fastighetsägare också bygga ett hus men kommer inte överens med hyresgästorganisationen. Denne fastighetsägare bygger ändå hyreshuset B, där hyrorna inte kommer att omfattas av någon presumtionsverkan. Hus B står klart en kortare tid efter hus A. När hyran för en lägenhet i hus B skall prövas, kommer det med en bestämmelse av angiven innebörd att vara möjligt att återopa hyran för en motsvarande lägenhet i hus A.

För att möjligheten till jämförelse inte skall bli för vidsträckt kan man tänka sig en regel om att två lägenheter för att anses ha närliggande produktionsår inte bör ha färdigställts med längre tids mellanrum än t.ex. två år.

Mot en sådan, begränsad användning av hyror med presumtionsverkan som jämförelsematerial anser utredningen i och för sig inte att några beaktansvärda invändningar kan resas.

Det finns emellertid en risk för att hyror med presumtionsverkan kan komma att användas i vidare utsträckning, vilket skulle kunna innebära beaktansvärda nackdelar.

För det första kan det, om man anknäver till exemplet ovan, tänkas att ägaren till hus B först efter ett par år inser att lägenheterna i hus A kan användas som jämförelsematerial för att höja hyrorna i hus B. Då har det redan flyttat in hyresgäster i hus B. Till skillnad från hyresgästerna i hus A har de inte på förhand vetat att deras hyra skulle kunna komma att bestämmas på den nivå där hyrorna i det huset ligger. Denna brist på förutsebarhet i en situation som den angivna talar enligt utredningens uppfattning mot att hyror med presumtionsverkan skall kunna användas som jämförelsematerial ens i den begränsade omfattning utredningen nu diskuterar.

Det finns även en annan och allvarigare komplikation med den beskrivna jämförelsemöjligheten. Om hyrorna för hus B i exemplet ovan sätts med beaktande av hyrorna i hus A och – i nästa steg – hyrorna i hus B återopas som jämförelsematerial vid en bestämning av hyrorna för ett något äldre hus i det befintliga beståndet, finns det nämligen inget som hindrar ett sådant återopande. Även om jämförelsemöjligheten i ett första steg begränsas till hus med närliggande produktionsår, uppstår det alltså i ett andra steg en klar risk för en spridningseffekt, som inte är önskvärd. För att motverka den risken skulle det krävas en regel om att hus där hyran bestämts med beaktande av en hyra, som inte får ändras om det inte föreligger synnerliga skäl, inte får användas som jämförelsematerial vid bestämmandet av hyran för andra hus – alltså att om hyran för hus B bestämts med beaktande av hyran för hus A, får hyran i hus B inte beaktas vid bestämmandet av hyran för hus C. En sådan bestämmelse skulle enligt utredningens uppfattning leda till att regelverket blev alltför komplicerat.

De nu beskrivna nackdelarna med den jämförelsemöjlighet utredningen övervägt är enligt utredningens mening så stora att de inte väger upp fördelen med en sådan möjlighet.

4.3.9 Ingen presumtion för förhandlingsersättning till hyresgästorganisation

En hyresgästorganisation får i det system utredningen föreslår en roll som i viss mån skiljer sig från den roll en sådan organisation annars spelar. För det första får organisationens godkännande av en viss hyra en verkan som sådana godkännanden annars inte har. För det andra kan organisationen ofta komma att förhandla för hus där den inte vet om den kommer att ha en enda medlem. Den roll hyresgästorganisationen sålunda spelar kan sägas ha vissa offentlig-rättsliga inslag.

I utredningens uppdrag ingår emellertid inte att överväga någon förändring av systemet för förhandlingsersättning (den ersättning en hyresgästorganisation får för sitt förhandlingsarbete). Sådan ersättning skall alltså även i detta system bestämmas av parterna i förhandlingsöverenskommelsen. Att vid det förhållandet låta förhandlingsersättning omfattas av presumtionsverkan skulle enligt utredningens mening ge den enskilde hyresgästen en alltför svag ställning gentemot parterna i det kollektiva förhandlingssystemet. Ett undantag från presumtionsregeln bör därför göras för förhandlingsersättning.

4.4 Om presumtionen bryts

Utredningens förslag: Bryts presumtionen, bestäms hyran enligt bruksvärdesprincipen.

I de fall där det inte slutits någon förhandlingsöverenskommelse, innan det första hyresavtalet ingicks för en lägenhet, blir presumtionsregeln inte tillämplig för den lägenheten. I dessa fall – där det mycket väl kan finnas en, senare sluten, förhandlingsöverenskommelse – kommer hyran, liksom hittills, att bestämmas enligt bruksvärdesprincipen. Som utredningen funnit ovan bör det ju inte införas någon möjlighet till presumtionsgrundande enskilda avtal eller till förhandsbesked från hyresnämnden i en sådan situation.

Frågan är emellertid vad som skall hända i de fall där det råder en presumtion för den kollektivt avtalade inflyttningshyrans riktighet men där denna presumtion bryts. Enligt vilka kriterier skall hyran då bestämmas? Dessa fall kan visserligen förväntas bli mycket sällsynta, eftersom utredningen föreslår stränga krav för att presumtionen skall brytas, men de torde ändå komma att finnas.

Utredningen har ovan tagit avstånd från införandet av särskilda kriterier för hyran i nyproducerade bostäder. Det finns inte skäl att inta någon annan ståndpunkt för det obetydliga antal fall där presumptionen bryts. I dessa fall talar i stället intresset av ett system som inte är onödigt komplicerat för att bruksvärdesprincipen tillämpas på samma sätt som för de hus där det inte slutits någon förhandlingsöverenskommelse med presumtionsverkan. En bestämmelse av denna innebörd bör dessutom kunna bidra till att fastighetsägare vinnlägger sig om att presentera ett fullständigt material för hyresgästorganisationen i de förhandlingar som föregår en överenskommelse, eftersom brister i materialet kan leda till att hyran bestäms enligt ett system som ofta får förväntas vara mindre fördelaktigt för fastighetsägaren.

4.5 Effekter av tillfälliga investeringsstöd

Utredningens bedömning: Frågan om effekten av tillfälliga investeringsstöd inom ramen för systemet med presumtionsverkan för kollektivt förhandlade hyror avgörs av parterna i de kollektiva förhandlingarna.

Av direktiven framgår att utredningen skall beakta vilka effekter som olika slag av tillfälliga investeringsstöd till bostadsbyggandet medför för hyrorna i nybyggda hus. Med den lösning utredningen föreslår avgörs den frågan av parterna genom en förhandlingsöverenskommelse i den mån en sådan har presumtionsverkan. I övriga fall, alltså där bruksvärdesprincipen skall tillämpas, blir det ingen skillnad i detta avseende jämfört med dagens system.

4.6 Effekter för förvaltningen av det befintliga byggnadsbeståndet

Utredningens bedömning: Risken för att utredningens förslag skulle få några negativa effekter för förvaltningen av det befintliga byggnadsbeståndet är försumbar.

I direktiven åläggs det utredningen att beakta vilka effekter som eventuella förslag kan antas medföra för förvaltningen av det befintliga byggnadsbeståndet. Med denna skrivning torde avses risken för att en fastighetsägare river ett hyreshus och bygger ett

nytt i stället för att rusta upp det gamla huset, eftersom han därigenom skulle komma i åtnjutande av de särskilda reglerna för hyror i nybyggda hus, vilket inte skulle ha blivit fallet vid en upprustning.

Med utredningens förslag kommer någon presumtionsregel inte att gälla för hyrorna i ett hus, om inte en hyresgästorganisation vill det. Det är svårt att föreställa sig att en hyresgästorganisation skulle gå med på en presumtionsverkande förhandlingsöverenskommelse i en situation där en fastighetsägare betett sig på det sätt som anges i föregående stycke. Risken för att utredningens förslag skulle få några negativa effekter för förvaltningen av det befintliga byggnadsbeståndet bedömer utredningen därför som försumbar.

4.7 Hyror för gemensamma utrymmen

Utredningens bedömning: Utredningens förslag ger möjlighet för parterna i de kollektiva förhandlingarna att vid hyressättningen beakta den efterfrågan äldre boende kan komma att ha på gemensamma utrymmen för t.ex. samvaro eller hobbyverksamhet.

Socialstyrelsen har till utredningen överlämnat rapporten *Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses?* (Boverket och Socialstyrelsen 2004). Där föreslås det att utredningen skall överväga åtgärder för att en fastighetsägare genom hyran skall kunna få täckning för gemensamma utrymmen i ett hus. Bakgrunden till detta beskrivs på följande sätt (s. 76 f. i rapporten):

Det finns många indikationer på att morgondagens äldre i större utsträckning kommer att efterfråga gemensamma utrymmen för t.ex. samvaro eller hobbyverksamhet, i anslutning till sin bostad. Det gäller t.ex. dem som flyttar från en villa till en hyreslägenhet. En förutsättning för att sådana boendeformer ska kunna erbjudas med hyresrätt på bostadsmarknaden är att fastighetsägaren kan få täckning för de gemensamma delarna via hyran.

Idag medger inte hyressättningsystemet att man räknar in gemensamma utrymmen i den hyresgrundande ytan. I princip ska fastighetsägaren kunna få ersättning ändå, genom att tillgången till gemensamma utrymmen tillmäts ett värde, som ökar bruksvärdet och därmed kvadratmeterhyran för de enskilda lägenheterna. Problemet är att man då utgår från hur hyresgäster i allmänhet antas värdera de gemensamma utrymmena och inte från vad just de hyresgäster som faktiskt efterfrågar dessa boendeformer är beredda att betala. Effekten blir att fastighetsägaren inte kan vara säker på att få ta ut en hyra som täcker

kostnaderna för de gemensamma utrymmena, vilket starkt hämmar utvecklandet av sådana boendeformer.

Utredningens förslag om en möjlighet till presumtionsverkan för kollektivt förhandlade hyror ger en möjlighet för parterna i de kollektiva förhandlingarna att beakta även kostnaden för gemensamma utrymmen på ett sätt som gör att fastighetsägare i större utsträckning bygger hus som motsvarar det angivna behovet.

5 Hyrorna för nybyggda lägenheter

5.1 Utgångspunkter

Utredningens bedömning: Den som överväger att bygga ett hyreshus kan inte alltid förutse om hyran kommer att täcka produktionskostnaderna, om den prövas enligt bruksvärdesprincipen. Detta problem blir särskilt påtagligt på orter där allmännyttan inte bygger nya bostäder samt i en situation där kostnaderna för produktion av hyresbostäder ökar.

Hyresrätten är en av flera former av boende. Den passar särskilt väl för den som inte vill ta den ekonomiska risk som är förenad med att köpa sin bostad, som inte vill engagera sig i sitt boende på det sätt som krävs av den som har ett eget hus eller en bostadsrätt eller som räknar med att inom en relativt snar framtid byta bostad.

Hyresrätten har således fördelar både för enskilda och – genom att möjliggöra en rörlighet i befolkningen – för samhället, inte minst näringslivet. Det är angeläget att det finns ett tillräckligt stort utbud av hyresbostäder för att täcka efterfrågan.

På vissa håll i landet finns det gott om tomma hyresbostäder. Av Statistiska centralbyråns statistik framgår det således att det finns ett antal kommuner där mellan 10 och 20 procent av de allmännyttiga bostäderna står tomma; någon motsvarande statistik för privata hyreshus finns inte.

Den generella bilden är emellertid snarast den motsatta: På flertalet orter understiger andelen lediga allmännyttiga bostäder fem procent av beståndet, och på många orter understiger andelen lediga allmännyttiga bostäder en procent – inte minst i Stockholm, men även på orter i Norrland såsom Umeå och Luleå, i Dalarna såsom Mora och Leksand och i Värmland såsom Kil och Sunne.

På många orter är det således svårt att få tag på hyresbostäder över huvud taget. Även om det finns lediga lägenheter av mindre

attraktivt slag på en ort, kan det dessutom vara så att det på samma ort finns en brist på attraktiva hyresbostäder.

Brist på hyresbostäder är negativ för enskilda och kan även hämma en nödvändig flexibilitet på bostadsmarknaden. Det är även en allmän uppfattning att det höga trycket på hyresbostadsmarknaden på vissa orter – inte minst i Stockholm – har lett till att det uppstått en svart marknad för hyresavtal, trots att det är straffbart att ta betalt för sådana.

I ett läge där det finns en efterfrågan på hyresbostäder borde det på en väl fungerande bostadsmarknad även byggas nya sådana bostäder. Behovet av nya hyresbostäder har emellertid inte täckts. Detta har många förklaringar. I rapporten *Bostadsbyggandets hinderbana* (Ds 2003:6) till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) anges följande huvudsakliga orsaker till bristen på nybyggnation av hyresbostäder:

- På *efterfrågesidan* har det funnits en ökande efterfrågan på centralt belägna bostäder, alltså bostäder i områden där det varit svårast att öka utbudet.
- På *utbudssidan* har det funnits problem med bl.a. planeringsprocessen och med konkurrensen på byggmarknaden.
- När det gäller *regelverket* har skattereglerna varit förmånligare för bostadsrätt än för hyresrätt. Vidare har hyressättnings-systemets utformning dämpat viljan att bygga; utredningen återkommer nedan till på vilket sätt detta inverkat.

Orsakerna till att det inte byggs nya hyresbostäder är således flera. Hyressättningssystemets utformning är bara en av flera bidragande faktorer. Rättar man bara till en av många brister i systemet, är det inte säkert att effekterna på byggandet blir särskilt stora. Utredningens uppdrag är emellertid begränsat till att gälla frågan om hur hyressättningssystemet kan förbättras så att det inte utgör en begränsande faktor för nyproduktion av hyresbostäder.

En hyresgäst i en nybyggd lägenhet har efter sex månader möjlighet att begära att hyran för lägenheten skall prövas mot lägenhetens bruksvärde. Vid den prövningen spelar produktionskostnaderna principiellt sett inte någon roll. Hyran skall, som framgår av kapitel 2, i stället bestämmas med hänsyn till lägenhetens standard, läge m.m.

För de kommunala bostadsföretagens del sätts dock i praktiken hyrorna med utgångspunkt i en kostnadstäckningsprincip. Denna har tidigare framför allt tillämpats på företagsnivå, vilket betytt att

ett nytt hus inte nödvändigtvis burit sig självt kostnadsmässigt utan att hyresgästerna i det befintliga beståndet varit med och betalat för byggandet av nya bostäder. Så var t.ex. fallet i det s.k. S:t Eriksmålet (rättsfallet RH 1999:91). På senare tid har emellertid de kommunala bostadsföretagen i ökande utsträckning låtit nyproduktionen bära sig själv.

För de privata bostadsföretagens del bestäms hyran för en nybyggd lägenhet som huvudregel efter jämförelse med hyran för en likvärdig lägenhet i ett hus som ägs av ett kommunalt bostadsföretag på orten.

Finns det på orten inte något kommunalt bostadsföretag eller bygger det eller de kommunala bostadsföretag som finns på orten inte några nya hus, så saknas det naturliga jämförelselägenheter i den kategori som är hyresnormerande, alltså det allmännyttiga beståndet. Detta skapar en påtaglig osäkerhet för de privata fastighetsägarna om vad en prövning av hyrorna i ett eventuellt nytt hus kan komma att grunda sig på. Denna brist på förutsebarhet avseende hyresprövningen kan på ett olyckligt sätt bidra till att privata fastighetsägare väljer att inte bygga nya hyreshus.

Finns det däremot på orten ett kommunalt bostadsföretag, som bygger nya hus, bör bruksvärdessystemets uppbyggnad i dagsläget inte utgöra något problem för nyproduktionen. Den omständigheten att kommunala bostadsföretag tidigare kan ha underprissatt nyproduktionen och att sådant enligt vad Svea hovrätt fann utrett i S:t Eriksmålet skett även relativt nyligen kan emellertid göra att det finns farhågor – befogade eller ej – bland privata fastighetsägare om att de till följd av bruksvärdessystemets uppbyggnad riskerar att inte få igen sina pengar, om de bygger nya hyreshus. Sådana farhågor bör enligt utredningens mening undanröjas.

Därtill kommer en annan faktor. I dagsläget är risken för de privata fastighetsägarna visserligen i allmänhet begränsad, förutsatt att allmännyttan bygger nya hyresbostäder. Det hänger samman med att kostnaderna för nyproduktionen för närvarande minskar, vilket underlättar att vid en prövning av hyran för nyproducerade lägenheter hitta sådant jämförelsematerial i det nyligen producerade beståndet att nyproduktionen lönar sig. I en framtida situation där produktionskostnaderna ökar kommer jämförelselägenheterna emellertid att ha hyressatts med utgångspunkt i en lägre produktionskostnad, vilket gör att de privata fastighetsägarna kan få svårt att förutse att nyproduktion av hyresbostäder skulle löna sig även på orter där allmännyttan relativt nyligen byggt nya hyreshus.

Mot bakgrund av dessa förhållanden finns det enligt utredningens uppfattning anledning att justera hyressättningsreglerna så att de inte motverkar uppförandet av nya hus i de situationer utredningen berör ovan. Justeringarna bör givetvis inte medföra större påverkan på hyressättningsystemet än vad behovet motiverar. Av direktiven följer att de förslag utredningen kan komma att lägga i denna del inte får medföra att hyresnivån i det befintliga lägenhetsbeståndet påverkas.

Som framgår av det anförda bör en reform innebära att man skapar större förutsebarhet för den fastighetsägare som funderar på att bygga ett nytt hyreshus. En annan viktig utgångspunkt, som inte står i motsättning till detta, är att en reform även bör värna om hyresgästernas intresse av skäliga hyresavtal.

5.2 Valet av modell

Utredningens förslag: Har hyran för en nyproducerad lägenhet bestämts i en förhandlingsöverenskommelse, som slutits innan det första hyresavtalet ingåtts för lägenheten, skall hyran vara bindande, om inte synnerliga skäl talar för motsatsen. En sådan förhandlingsöverenskommelse bör med andra ord ges en presumtionsverkan.

Utredningens bedömning: Det bör inte införas några särskilda kriterier för nyproduktionshyror. Inte heller bör någon presumtionsverkan införas beträffande avtal mellan fastighetsägare och enskilda hyresgäster.

5.2.1 Inledning

En reform måste ta sin utgångspunkt i att en fastighetsägare utan hinder av bruksvärdessystemets uppbyggnad skall kunna förutse att han genom hyran kommer att få produktionskostnaderna för sitt hus täckta. Fastighetsägaren skall således inte behöva riskera att hyran vid en bruksvärdesprovning sänks under denna nivå.

Utredningen har övervägt olika tänkbara sätt att åstadkomma detta och redovisar dessa mer utförligt nedan. I korthet rör det sig om följande modeller, som alla skulle tillämpas under en begränsad period efter uppförandet av ett hus:

- Särskilda kriterier skapas för nyproduktionshyror.

- Har en hyra bestämts i en förhandlingsöverenskommelse, får hyran inte ändras, om det inte föreligger synnerliga skäl.
- Hyresnämnden kan ge ett förhandsbesked om hyran för en lägenhet antingen med utgångspunkt i kostnadskriterier eller efter en mer formell prövning. En formell prövning skulle innebära att en hyra inte får ändras utan att det föreligger synnerliga skäl, om den har bestämts i ett enskilt avtal mellan en fastighetsägare och en hyresgäst och hyresnämnden har godkänt den efter en prövning av att hyresgästen fått all nödvändig information.

5.2.2 Särskilda kriterier för nyproduktionshyror

Utredningen har övervägt hur ett system skulle kunna utformas där hyran för nyproducerade hus bestäms med ledning av skäliga kostnader för framför allt produktion, drift och underhåll av husen. I ett sådant system skulle frågan om avskrivningstider bli central. Förutom de angivna parametrarna skulle man vid konstruktionen av ett kostnadsbaserat system även behöva beakta frågan om man vid bestämmandet av hyran skulle få ta hänsyn till en kalkylränta, dvs. ett avkastningskrav på fastighetens kapitalvärde, och hur stor denna i så fall skulle vara.

Av direktiven följer att det system utredningen föreslår – således även ett kostnadsbaserat system – skall innefatta en möjlighet till prövning av hyrans skälighet.

Vid utredningens överväganden har det visat sig att beräkningen av kostnaderna för ett hyreshus är förenad med stor osäkerhet. En kostnadshyresmodell kan inte beskrivas på ett exakt sätt, och den praktiska tillämpningen av sådana modeller kan variera (jfr SOU 2004:28 s. 71 ff.). Resultatet av en beräkning kan variera med 20–30 procent beroende på vem som gör beräkningen utan att man kan säga att någon av beräkningarna är felaktig. När det gäller kostnadshyresättning av vissa statliga byggnader har det också visat sig omöjligt att i detalj föreskriva hur en kostnadshyra skall beräknas, och det har i stor utsträckning förekommit skilda meningar om värdet av de faktorer som beräkningarna skall grunda sig på (SOU 2004:28 s. 129).

Den osäkerhet som är förenad med en kostnadshyresmodell är alltför stor för att en fastighetsägare skall kunna antas våga lita till en prövning i efterhand som sker med utgångspunkt i kostnads-

kriterier. Ett system för särskilda nyproduktionshyror bör därför inte bygga på sådana kriterier.

Utredningen återkommer nedan till frågan om en kostnads-hyresmodell skulle kunna tillämpas i samband med en förhandsprövning av en hyra.

5.2.3 Verkan av en förhandlingsöverenskommelse

I den överenskommelse mellan hyresbostadsmarknadens parter som är en viktig bakgrund till utredningens direktiv föreslås det att villkor som gäller ett nyproducerat hus och avtalats mellan en fastighetsägare och en hyresgästorganisation skall vara bindande, om inte synnerliga skäl talar för motsatsen. I direktiven redovisas detta förslag men betonas samtidigt att det skall vara möjligt att pröva avtalade hyresvillkors skälighet.

Förslaget från parterna innebär alltså att en förhandlingsöverenskommelse skall gälla, om det inte läggs fram väldigt starka skäl för att den är felaktig. Med juridisk terminologi kan detta uttryckas som att förhandlingsöverenskommelsen får en presumtionsverkan.

En sådan modell skulle enligt utredningens bedömning skapa en möjlighet till önskad förutsebarhet för fastighetsägarna. Samtidigt skulle modellen säkerställa att sådana hyror som omfattas av en presumtionsverkan och därmed i praktiken blir mycket svåra att ändra inte bestäms utan medverkan av en hyresgästorganisation med den trygghet för hyresgästerna detta innebär.

Förslaget ger det kollektiva hyressättningsystemet och dess parter en betydelse som är större än den de har enligt gällande rätt. Samtidigt måste man hålla i minnet att det även i dagens system kan slutas mer långtgående avtal när en hyresgästorganisation förhandlar än när en enskild hyresgäst gör det. Det är endast en hyresgästorganisation som får avtala bort vissa rättigheter som hyresgäster annars har i fråga om standard och underhåll och som får avtala om hyreskompensation för införande av system för självförvaltning.

Det kollektiva hyresförhandlingssystemet har alltså även i gällande hyreslagstiftning ansetts särskilt lämpat att tillgodose hyresgästernas trygghet och intressen. I detta system säkerställs det också att den organisation som företräder hyresgästerna i ett hus har tillräckliga kvalifikationer för sin uppgift.

Den roll en hyresgästorganisation får med den nu diskuterade modellen kan för övrigt i viss mån jämföras med den roll arbets-

marknadens parter har i många europeiska länder inom ramen för s.k. allmängiltigförklaring av kollektivavtal.

En sådan reform som föreslagits av hyresbostadsmarknadens parter skulle sammanfattningsvis utvidga det kollektiva förhandlingsystemets betydelse när det gäller nyproducerade hus men inte innebära någon radikal kursändring i denna fråga.

Nackdelen med en presumtionsverkan är framför allt att nya hyresgäster får svårare att få en prövning till stånd av sina hyror. Samtidigt skulle en ny hyresgäst som slöt ett hyresavtal för en lägenhet vars hyra omfattades av en presumtionsverkan vara väl medveten om att så var fallet; en förutsättning för att en förhandlingsöverenskommelse skall medföra presumtionsverkan bör enligt utredningens mening vara att den måste ha slutits före hyresavtalet, så att inte en hyresgäst som slutit ett avtal i tron att det skall kunna prövas fullt ut av hyresnämnden i efterhand riskerar att drabbas av en presumtionsverkan.

Hyresgästen skulle således stå inför ett fritt val, samtidigt som han genom hyresgästorganisationens medverkan skulle vara skyddad mot att hyran blev oskälig. Nackdelen av den inskränkta prövningsmöjligheten bör därför inte överdrivas.

Under förutsättning att systemet utformas på ett sådant sätt att hyran kan ändras i klara fall av missbruk av presumtionsreglerna anser utredningen att intresset av att få till stånd en större nyproduktion av hyresbostäder väger tyngre än nackdelen av hyresgästernas inskränkta prövningsmöjlighet.

Systemet innebär att en fastighetsägare själv kan välja om han vill sluta en förhandlingsöverenskommelse med en hyresgästorganisation och på så sätt komma i åtnjutande av presumtionsverkan eller om han i stället vill sluta avtal med de enskilda hyresgästerna; utredningen återkommer nedan till frågan om vilken verkan sådana avtal bör ha.

Utredningen förutsätter att både den etablerade hyresgäst rörelsen och andra hyresgästorganisationer är lojala mot ett system med presumtionsverkan för förhandlingsöverenskommelser och medverkar till förhandlingar, om en fastighetsägare önskar sådana.

Ett system med de angivna utgångspunkterna utgör enligt utredningens bedömning en framkomlig väg för att stärka förutsebarheten avseende hyrorna och därmed gynna nyproduktionen av hyresbostäder. I avsnitt 4.3 kommer utredningen att överväga den närmare utformningen av ett sådant system.

Dessförinnan finns det anledning att behandla vad som skall hända, om de kollektiva förhandlingarna strandar.

5.2.4 Förhandsprövning i hyresnämnden?

Inledning

Utredningens utgångspunkt är att förhandlingsöverenskommelser om nyproduktionshyror kommer att kunna komma till stånd. Det kan emellertid tänkas att parterna i de kollektiva förhandlingarna inte kommer överens om nyproduktionshyror. Utredningen har för sådana situationer, där de kollektiva förhandlingarna strandat, diskuterat om det för nybyggda lägenheter som ett komplement till den modell som redovisas i närmast föregående avsnitt även skall kunna slutas individuella hyresavtal med begränsade prövningsmöjligheter och i så fall under vilka förutsättningar. Vidare har utredningen diskuterat möjligheterna till förhandsbesked från hyresnämnden.

Förhandsprövning av individuella hyresavtal

Om en fastighetsägare och en hyresgäst slutit ett hyresavtal, skulle det kunna finnas en bestämmelse om att detta under vissa förutsättningar skulle vara bindande, om inte synnerliga skäl talade för motsatsen. Även ett enskilt avtal skulle alltså kunna tillmätas presumtionsverkan. Detta skulle kunna åstadkommas genom att det i avtalet fördes in ett förbehåll mot vanlig hyresprövning under högst tio år.

För att skydda hyresgästerna skulle en bestämmelse om presumtionsverkan för individuella hyresavtal behöva innebära att en sådan verkan inträdde först om förbehållet mot vanlig hyresprövning godkänts av hyresnämnden.

I den modell utredningen framför allt diskuterat skulle hyresnämndens prövning ta sin utgångspunkt i de förhållanden under vilka avtalet slutits. En sådan prövning skulle kunna utformas så att hyresnämnden skulle ha att godkänna ett förbehåll, om inte synnerliga skäl talade emot ett godkännande med hänsyn till omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Nämnden skulle i en sådan modell inte bedöma skäligheten i den avtalade hyran enligt bruksvärdesreglerna eller några andra kriterier, utan prövningen skulle närmast avse om hyresgästen fått all nödvändig information.

En modell av detta slag skulle skapa goda möjligheter för fastighetsägare att bygga nya hyreshus på förutsebara villkor även i de fall där de kollektiva förhandlingarna strandat. Modellen skulle vara

särskilt positiv för mindre fastighetsägare. Den skulle emellertid innebära att enskilda hyresgäster kunde avtala om hyror som avsevärt överstiger bruksvärdet utan vare sig en reell möjlighet till senare justering eller den trygghet som ligger i en hyresgästorganisations medverkan vid hyressättningen. Den genomsnittlige hyresgästen skulle komma att ha en svag förhandlingsposition gentemot fastighetsägaren.

Hyresrätten skiljer sig från t.ex. bostadsrätt eller egnahem därigenom att den skall stå till buds för personer som inte vill ta de ekonomiska risker som är förenade med andra typer av boende. Hyresrätten skall vara en trygg boendeform.

Som ett skydd för hyresgästerna finns bl.a. reglerna om bruksvärdesprövning. Den inskränkning utredningen ovan föreslår i bruksvärdesprövningen genom införandet av en presumtionsregel för nyproduktion utgår från att hyresgästernas intressen har tagits till vara av en organisation som företräder dessa. Något motsvarande skydd som säkerställer att privata fastighetsägare inte kan utnyttja en marknadssituation för att sluta avtal om höga hyror finns inte i den nu diskuterade modellen.

Starka konsumentpolitiska skäl kan således anföras mot denna modell.

Av direktiven framgår det dessutom att utredningen skall söka finna lösningar som samtliga tre organisationer på hyresmarknaden står bakom. Det har under utredningsarbetet visat sig att denna förutsättning inte skulle vara möjlig att uppfylla med den nu redovisade modellen.

Utredningen lägger därför inget förslag av denna innebörd.

Förhandsprövning av byrans skälighet

Ovan har utredningen diskuterat – och avfärdat – en prövning av hyran i efterhand med utgångspunkt i kostnadskriterier. Frågan är om det skulle vara möjligt att konstruera ett system med sådan prövning på förhand.

Vid en förhandsprövning får en fastighetsägare ett besked om vilken hyra han kan få ta ut och kan med utgångspunkt från det beskedet avgöra om huset skall byggas eller inte. Behovet av förut-

sebarhet skulle således på sätt och vis bli tillgodosett i ett system med förhandsprövning enligt kostnadskriterier.

Å andra sidan leder den osäkerhet som är förenad med kostnads- hyressättning och som redovisas ovan till att det knappast kan antas utbildas en praxis enligt fasta kriterier. Det kommer även på sikt att bli svårt för en hyresnämnd att göra en bedömning som inte blir lätt att angripa.

Osäkra bedömningsgrunder och avsaknad av tydlig praxis kan förväntas leda till många överklaganden. Det finns goda skäl att avstå från att skapa system som redan på förhand kan förväntas få en sådan effekt.

Vidare skulle en prövning i hyresnämnd på förhand med utgångspunkt i kostnadskriterier närma sig ett system med hyresreglering. Ett sådant system har klara nackdelar och bör inte införas.

Utredningen anser därför inte att en prövning med utgångspunkt i kostnadskriterier är en framkomlig väg, även om den sker på förhand.

Möjligheter att hantera strandade förhandlingar inom det kollektiva förhandlingssystemet

Även om det inte i lagstiftningen ges någon möjlighet till presumtionsverkan i en situation där de kollektiva förhandlingarna strandat, behöver detta inte utesluta att en sådan situation kan hanteras av parterna själva inom ramen för sådana tvistlösningsmekanismer som parterna själva byggt upp, såsom Hyresmarknads-kommittén eller Bostadsmarknads-kommittén (vilka beskrivs i kap. 2). Detta är emellertid en fråga för parterna på hyresbostads- marknaden, inte en fråga för lagstiftaren.

5.3 Den närmare utformningen av ett system med presumtionsverkan för förhandlingsöverenskommelser

Utredningens förslag: För att en förhandlingsöverenskommelse skall kunna tillmätas presumtionsverkan måste vissa krav vara uppfyllda. Överenskommelsen skall gälla en bostadslägenhet i ett nybyggt hus eller en lägenhet som byggts om från t.ex. lokal eller förråd till bostad. Den måste även ha slutits mellan en fastighetsägare och en hyresgästorganisation som är etablerad på orten. En förhandlingsöverenskommelse kan slutas beträffande såväl ett befintligt (men nybyggt) som ett planerat hus. En hyra som omfattas av presumtionsverkan får inte användas som jämförelsematerial vid bestämmande av en annan hyra. Om det föreligger synnerliga skäl, bryts presumptionen för den förhandlade hyrans riktighet. Med synnerliga skäl avses klara oegentligheter vid förhandlingarna. Utan hinder av presumptionen får hyran ändras i den mån det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten eller till tillval eller frånval som hyresgästen har gjort. Presumptionen gäller inte förhandlingsersättning till en hyresgästorganisation. Tio år efter det att den första hyresgästen i lägenheten fått tillträde till den upphör presumptionen för lägenhetens hyra att gälla.

5.3.1 Systemets tillämpningsområde

Systemet bör i princip omfatta nybyggda hus. En ombyggnad av hyreslägenheter skapar normalt inte fler bostäder och bör därför inte omfattas av systemet. Däremot bör en ombyggnad av utrymmen som i dag inte används till bostäder omfattas av regleringen. Det kan röra sig om att vindsförråd i ett hyreshus byggs om till bostäder eller om en ombyggnad av lokaler till bostäder. Denna avgränsning är för övrigt i princip densamma som i förordningen (2001:531) om statligt investeringsbidrag för byggande av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist och förordningen (2003:506) om investeringsstimulans för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder.

5.3.2 Förhandling och förhandlingstidpunkt

En effektiv ordning med presumtion för kollektivt förhandlade hyrors riktighet förutsätter att det är möjligt att slutföra de kollektiva förhandlingarna redan innan ett hus börjar byggas. I hyresförhandlingslagen behöver det därför klargöras att en förhandlingsordning kan ingås även för ett hus på planeringsstadiet.

I praktiken torde det bli fastighetsägaren som tar initiativet till en förhandling och därmed bestämmer på vilket stadium i byggprocessen den sker. En förhandling kan gå till på det sättet att fastighetsägaren för hyresgästorganisationen presenterar ett underlag i form av bl.a. kalkyler och ritningar (som kan, men inte behöver vara, bygglovshandlingar) och att hyresgästorganisationen med stöd av detta material och sin erfarenhet samt med beaktande av de intressen den har att tillgodose gör en bedömning av rimligheten i den begärda hyran. När parterna ett resultat som båda är nöjda med, sluts en förhandlingsöverenskommelse. När de inget sådant resultat, får fastighetsägaren välja mellan att bygga huset ändå och få hyran bedömd enligt bruksvärdesprincipen, att skrinlägga sina planer på ett nytt hyreshus eller att, om en sådan möjlighet skapas av organisationerna på hyresbostadsmarknaden och deras medlemmar, låta tvisten lösas av ett partssammansatt tvistlösningsorgan.

5.3.3 Parterna

Fråga är med vilken hyresgästorganisation en fastighetsägare skall ingå en förhandlingsordning – och därefter en förhandlingsöverenskommelse – för ett hus som ännu inte är byggt. En annan fråga rörande behörig hyresgästorganisation är hur hyresnämnden skall besluta i en – låt vara närmast teoretisk – situation där flera hyresgästorganisationer var för sig begär en förhandlingsordning för ett sådant hus.

Regleringen av en hyresgästorganisationens rätt till förhandlingsordning fäster vikt vid det antal lägenheter som förhandlingsordningen kan förväntas komma att omfatta (10 § hyresförhandlingslagen). I ett nytt hus kommer förhandlingsordningen alltid att omfatta alla lägenheter till en början, och när det gäller tiden efter det att hyresgästerna har möjlighet att lämna det kollektiva förhandlingssystemet, uttalas det i kommentaren till hyresförhandlingslagen att man i allmänhet torde kunna utgå från att flertalet av

lägenheterna även efter hyresförhållandets tre första månader kommer att omfattas av förhandlingsordningen. Den omständigheten att det i ett hus på planeringsstadiet oftast inte torde finnas några tilltänkta hyresgäster spelar därför mindre roll.

När fastighetsägaren skall förhandla om kommande hyror för att utröna om det alls är lönt att bygga ett visst hyreshus – en situation där det vanligen ännu inte finns några hyresgäster – framstår det som naturligt att han gör det med en organisation som är etablerad på orten. Det kan röra sig om den allmänt etablerade hyresgäst-rörelsen i form av Hyresgästföreningen men också om en lokal, sedan tidigare etablerad hyresgästorganisation. Skulle det förekomma att flera hyresgästorganisationer får anses etablerade på en ort, bör fastighetsägaren ha rätt att välja med vilken organisation han vill förhandla så länge ett hus befinner sig på planeringsstadiet. Har en fastighetsägare slutit en förhandlingsöverenskommelse med en hyresgästorganisation som är etablerad på orten, bör alltså denna överenskommelse gälla även om en annan hyresgästorganisation är bättre etablerad.

En förening kan givetvis inte anses etablerad på orten, om den består av personer som agerar som bulvaner för fastighetsägaren i syfte att förhandla fram för denne gynnsamma hyror men sedan inte själva bosätter sig i lägenheterna. En sådan förening framstår närmast som fiktiv. Har en bulvansituation av detta slag förelegat vid slutandet av en förhandlingsöverenskommelse, bör överenskommelsen inte tillmätas presumtionsverkan.

Det kan även finnas situationer som inte är renodlade bulvan-situationer men där man ändå måste fråga sig om en förening bör anses etablerad i lagens mening. Den närmare gränsdragningen avseende vad som skall anses som en etablerad hyresgästorganisation är inte möjlig att göra i lag utan får – med de ovan gjorda uttalandena – överlämnas till rättstillämpningen.

Fråga är när ett hus så att säga börjar vara på planeringsstadiet, alltså i vilket skede det på en – normalt sett obebyggd – fastighet skall anses finnas ett hus på planeringsstadiet. Enligt utredningens mening bör det för att så skall anses vara fallet ha vidtagits konkreta och seriösa åtgärder i form av i vart fall upprättande av handlingar.

Ett hus bör inte längre anses vara på planeringsstadiet, när de egentliga byggnadsarbetena påbörjats. Med detta avser utredningen den tidpunkt då gjutning av källargolv eller bottenplatta påbörjats, alltså samma avgränsning som i Boverkets föreskrifter om statlig bostadsbyggnadssubvention.

5.3.4 Innebörden i begreppet ”synnerliga skäl”

Begreppet synnerliga skäl bör avgränsas så att det endast undantagsvis kan anses uppfyllt, samtidigt som det säkerställer att en hyresgäst inte blir bunden av en hyra som en hyresgästorganisation t.ex. blivit lurad att gå med på. Vid en avvägning mellan dessa intressen anser utredningen att kravet på synnerliga skäl bör vara uppfyllt när det förekommit klara oegentligheter vid de kollektiva förhandlingarna. Det rör sig framför allt om de situationer som enligt 28–36 §§ lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen) leder till avtals ogiltighet: hot, tvång, svek, ocker samt de s.k. generalklausulerna i 33 och 36 §§ avtalslagen. Med de senare avses situationer där det skulle strida mot tro och heder att åberopa en rättshandling med hänsyn till omständigheterna vid dess tillkomst eller det annars skulle vara oskäligt att tillämpa ett avtalsvillkor. Fall av oegentligheter vid hyresförhandlingar kan vara där det står klart att en fastighetsägare presenterat ett oriktigt underlag vid förhandlingarna och det måste antas att felet påverkat hyran i mer än ringa mån. Det kan givetvis också röra sig om sådana ovanliga situationer som att en företrädare för endera parten uppenbart inte varit i stånd att sköta förhandlingarna på grund av sjukdom eller annan orsak och detta måste ha stått klart för andra parten eller en företrädare för denne eller att en företrädare för den ena parten av någon orsak som är hänförlig till den andra – såsom hot, mutor e.d. – underlåtit att sköta sitt uppdrag som han borde.

5.3.5 Presumtionsverkans varaktighet

Det undantag från den vanliga hyreslagstiftningen som presumptionen utgör i fråga om ett visst hus bör inte gälla under längre tid än vad som är företagsekonomiskt motiverat. En väl avvägd tidrymd är enligt utredningens mening tio år från den dag då den första hyresgästen i lägenheten tillträdde den.

5.3.6 Justering av hyran

Under de tio år då presumptionen gäller kan kostnaderna för drift och underhåll av ett hus ändras såväl nominellt (på grund av inflation) som reellt (på grund av kostnadsökningar i samhället

eller förändringar av skatter och avgifter). Det framstår därför som skäligt att hyran kan ändras under denna tid.

En justering av en hyra som bestämts av parterna i de kollektiva förhandlingarna torde i normalfallet komma till stånd efter kollektiva förhandlingar. I sådana fall där parterna inte kommer överens eller där en enskild hyresgäst är missnöjd med resultatet av de kollektiva förhandlingarna måste det dock finnas kriterier för hyresnämndens prövning. Eftersom den ursprungliga hyran inte bestämts med utgångspunkt i bruksvärdesprincipen, är det självklart att inte heller en hyresjustering kan utgå från denna. Däremot framstår det som naturligt att den allmänna hyresutveckling som äger rum på en ort får återspeglas även i det nyproducerade beståndet. På så sätt kan de ändrade kostnaderna för förvaltning av de nyproducerade bostäderna grovt sett bli täckta utan att det därmed sker något överkompensation. Med hänsyn till allmännyttans hyresnormerande roll torde den allmänna hyresutvecklingen på en ort vanligen kunna antas vara densamma som den allmänna hyresutvecklingen i allmännyttan på orten. Vad som avses med detta är den genomsnittliga procentuella förändringen av bruksvärdeshyrorna i allmännyttan.

Skulle en fastighetsägare under ett eller flera år ha underlåtit att ta ut en hyreshöjning han skulle ha rätt till enligt en bestämmelse av denna innebörd, bör det inte medföra att fastighetsägaren ett senare år får ta ut en högre hyreshöjning än vad det årets allmänna hyresutveckling på orten motiverar.

En rätt till hyresjustering i enlighet med det anförda kommer att utgöra ett undantag från presumtionsregeln om en kollektivt förhandlad inflyttningshyrans riktighet under tio år. Enskilda hyresgäster kommer därmed att ha möjlighet att få hyresjusteringar prövade rättsligt fullt ut. Detta är också fullt rimligt med hänsyn till att sådana justeringar, till skillnad mot inflyttningshyrans storlek, inte varit kända för dem, när de flyttade in i sina lägenheter.

5.3.7 Presumtionsverkan och likhetsprincipen

Likhetsprincipen i 21 § hyresförhandlingslagen innebär att samma hyra skall bestämmas för sådana lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om lägenheternas beskaffenhet och

övriga omständigheter kan anses vara skillnad mellan dem i fråga om bruksvärdet. Inom ett och samma hus medför denna bestämmelse enligt utredningens bedömning inte några påtagliga problem för tillämpningen av presumtionsbestämmelsen, eftersom de bedömningar som där kan behöva göras är relativt enkla. Exempelvis kan det i ett visst fall vara skäligt att en lägenhet högt uppe i ett hus får högre hyra än en lägenhet långt nere i huset. Bestämmelsen medför emellertid problem, om en förhandlingsordning omfattar såväl nyproducerade som äldre hus, eftersom avsikten är just att det under en tioårsperiod skall kunna råda andra hyresnivåer i det nyproducerade huset än i övriga hus i samma förhandlingsordning.

För sådana nyproducerade lägenheter där inflyttningshyran omfattas av en presumtionsverkan anser utredningen därför att likhetsprincipen i hyresförhandlingslagen bör begränsas till att avse sådana lägenheter i samma hus som också omfattas av en presumtionsverkan.

5.3.8 Jämförelser mellan nyproduktionshyror och andra hyror

Utredningen får enligt direktiven inte föreslå regler som skulle kunna medföra att hyresnivån i det befintliga lägenhetsbeståndet påverkas. Direktivens krav i detta avseende kan uppfyllas genom att en lägenhet, där hyran bestämts enligt en förhandlingsöverenskommelse på sådant sätt att det krävs synnerliga skäl för att ändra den, inte får användas som jämförelselägenhet vid en bruksvärdesprövning. Utredningen har emellertid övervägt en möjlighet att använda en sådan lägenhet som jämförelselägenhet, om de lägenheter som skall jämföras har närliggande produktionsår. En fördel med en sådan ordning är att nyproduktionshyrorna får ett vidare genomslag än vad som annars hade varit fallet, vilket ytterligare kan stimulera nyproduktionen. Hur en bestämmelse av angiven innebörd skulle kunna fungera kan illustreras med ett exempel:

I ett bostadsområde sluter ett kommunalt bostadsföretag och en hyresgästorganisation en förhandlingsöverenskommelse om hyra för det planerade huset A. Det krävs synnerliga skäl för att ändra den överenskomna hyran. I samma område vill en privat fastighetsägare också bygga ett hus men kommer inte överens med hyresgästorganisationen. Denne fastighetsägare bygger ändå hyreshuset B, där hyrorna inte kommer att omfattas av någon presumtionsverkan. Hus B står klart en kortare tid efter hus A. När hyran för en lägenhet i hus B skall prövas, kommer det med en bestämmelse av angiven innebörd att vara möjligt att återopa hyran för en motsvarande lägenhet i hus A.

För att möjligheten till jämförelse inte skall bli för vidsträckt kan man tänka sig en regel om att två lägenheter för att anses ha närliggande produktionsår inte bör ha färdigställts med längre tidsmellanrum än t.ex. två år.

Mot en sådan, begränsad användning av hyror med presumtionsverkan som jämförelsematerial anser utredningen i och för sig inte att några beaktansvärda invändningar kan resas.

Det finns emellertid en risk för att hyror med presumtionsverkan kan komma att användas i vidare utsträckning, vilket skulle kunna innebära beaktansvärda nackdelar.

För det första kan det, om man anknyter till exemplet ovan, tänkas att ägaren till hus B först efter ett par år inser att lägenheterna i hus A kan användas som jämförelsematerial för att höja hyrorna i hus B. Då har det redan flyttat in hyresgäster i hus B. Till skillnad från hyresgästerna i hus A har de inte på förhand vetat att deras hyra skulle kunna komma att bestämmas på den nivå där hyrorna i det huset ligger. Denna brist på förutsebarhet i en situation som den angivna talar enligt utredningens uppfattning mot att hyror med presumtionsverkan skall kunna användas som jämförelsematerial ens i den begränsade omfattning utredningen nu diskuterar.

Det finns även en annan och allvarligare komplikation med den beskrivna jämförelsemöjligheten. Om hyrorna för hus B i exemplet ovan sätts med beaktande av hyrorna i hus A och – i nästa steg – hyrorna i hus B återopas som jämförelsematerial vid en bestämning av hyrorna för ett något äldre hus i det befintliga beståndet, finns det nämligen inget som hindrar ett sådant återopande. Även om jämförelsemöjligheten i ett första steg begränsas till hus med närliggande produktionsår, uppstår det alltså i ett andra steg en klar risk för en spridningseffekt, som inte är önskvärd. För att motverka den risken skulle det krävas en regel om att hus där hyran bestämts med beaktande av en hyra, som inte får ändras om det inte föreligger synnerliga skäl, inte får användas som jämförelsematerial vid bestämmandet av hyran för andra hus – alltså att om hyran för hus B bestämts med beaktande av hyran för hus A, får hyran i hus B inte beaktas vid bestämmandet av hyran för hus C. En sådan bestämmelse skulle enligt utredningens uppfattning leda till att regelverket blev alltför komplicerat.

De nu beskrivna nackdelarna med den jämförelsemöjlighet utredningen övervägt är enligt utredningens mening så stora att de inte väger upp fördelen med en sådan möjlighet.

5.3.9 Ingen presumtion för förhandlingsersättning till hyresgästorganisation

En hyresgästorganisation får i det system utredningen föreslår en roll som i viss mån skiljer sig från den roll en sådan organisation annars spelar. För det första får organisationens godkännande av en viss hyra en verkan som sådana godkännanden annars inte har. För det andra kan organisationen ofta komma att förhandla för hus där den inte vet om den kommer att ha en enda medlem. Den roll hyresgästorganisationen sålunda spelar kan sägas ha vissa offentlig-rättsliga inslag.

I utredningens uppdrag ingår emellertid inte att överväga någon förändring av systemet för förhandlingsersättning (den ersättning en hyresgästorganisation får för sitt förhandlingsarbete). Sådan ersättning skall alltså även i detta system bestämmas av parterna i förhandlingsöverenskommelsen. Att vid det förhållandet låta förhandlingsersättning omfattas av presumtionsverkan skulle enligt utredningens mening ge den enskilde hyresgästen en alltför svag ställning gentemot parterna i det kollektiva förhandlingsystemet. Ett undantag från presumtionsregeln bör därför göras för förhandlingsersättning.

5.4 Om presumtionen bryts

Utredningens förslag: Bryts presumtionen, bestäms hyran enligt bruksvärdesprincipen.

I de fall där det inte slutits någon förhandlingsöverenskommelse, innan det första hyresavtalet ingicks för en lägenhet, blir presumtionsregeln inte tillämplig för den lägenheten. I dessa fall – där det mycket väl kan finnas en, senare slutet, förhandlingsöverenskommelse – kommer hyran, liksom hittills, att bestämmas enligt bruksvärdesprincipen. Som utredningen funnit ovan bör det ju inte införas någon möjlighet till presumtionsgrundande enskilda avtal eller till förhandsbesked från hyresnämnden i en sådan situation.

Frågan är emellertid vad som skall hända i de fall där det råder en presumtion för den kollektivt avtalade inflyttningshyrans riktighet men där denna presumtion bryts. Enligt vilka kriterier skall hyran då bestämmas? Dessa fall kan visserligen förväntas bli mycket sällsynta, eftersom utredningen föreslår stränga krav för att presumtionen skall brytas, men de torde ändå komma att finnas.

Utredningen har ovan tagit avstånd från införandet av särskilda kriterier för hyran i nyproducerade bostäder. Det finns inte skäl att inta någon annan ståndpunkt för det obetydliga antal fall där presumptionen bryts. I dessa fall talar i stället intresset av ett system som inte är onödigt komplicerat för att bruksvärdesprincipen tillämpas på samma sätt som för de hus där det inte slutits någon förhandlingsöverenskommelse med presumtionsverkan. En bestämmelse av denna innebörd bör dessutom kunna bidra till att fastighetsägare vinnlägger sig om att presentera ett fullständigt material för hyresgästorganisationen i de förhandlingar som föregår en överenskommelse, eftersom brister i materialet kan leda till att hyran bestäms enligt ett system som ofta får förväntas vara mindre fördelaktigt för fastighetsägaren.

5.5 Effekter av tillfälliga investeringsstöd

Utredningens bedömning: Frågan om effekten av tillfälliga investeringsstöd inom ramen för systemet med presumtionsverkan för kollektivt förhandlade hyror avgörs av parterna i de kollektiva förhandlingarna.

Av direktiven framgår att utredningen skall beakta vilka effekter som olika slag av tillfälliga investeringsstöd till bostadsbyggandet medför för hyrorna i nybyggda hus. Med den lösning utredningen föreslår avgörs den frågan av parterna genom en förhandlingsöverenskommelse i den mån en sådan har presumtionsverkan. I övriga fall, alltså där bruksvärdesprincipen skall tillämpas, blir det ingen skillnad i detta avseende jämfört med dagens system.

5.6 Effekter för förvaltningen av det befintliga byggnadsbeståndet

Utredningens bedömning: Risken för att utredningens förslag skulle få några negativa effekter för förvaltningen av det befintliga byggnadsbeståndet är försumbar.

I direktiven åläggs det utredningen att beakta vilka effekter som eventuella förslag kan antas medföra för förvaltningen av det befintliga byggnadsbeståndet. Med denna skrivning torde avses risken för att en fastighetsägare river ett hyreshus och bygger ett

nytt i stället för att rusta upp det gamla huset, eftersom han därigenom skulle komma i åtnjutande av de särskilda reglerna för hyror i nybyggda hus, vilket inte skulle ha blivit fallet vid en upprustning.

Med utredningens förslag kommer någon presumtionsregel inte att gälla för hyrorna i ett hus, om inte en hyresgästorganisation vill det. Det är svårt att föreställa sig att en hyresgästorganisation skulle gå med på en presumtionsverkande förhandlingsöverenskommelse i en situation där en fastighetsägare betett sig på det sätt som anges i föregående stycke. Risken för att utredningens förslag skulle få några negativa effekter för förvaltningen av det befintliga byggnadsbeståndet bedömer utredningen därför som försumbar.

5.7 Hyror för gemensamma utrymmen

Utredningens bedömning: Utredningens förslag ger möjlighet för parterna i de kollektiva förhandlingarna att vid hyressättningen beakta den efterfrågan äldre boende kan komma att ha på gemensamma utrymmen för t.ex. samvaro eller hobbyverksamhet.

Socialstyrelsen har till utredningen överlämnat rapporten *Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses?* (Boverket och Socialstyrelsen 2004). Där föreslås det att utredningen skall överväga åtgärder för att en fastighetsägare genom hyran skall kunna få täckning för gemensamma utrymmen i ett hus. Bakgrunden till detta beskrivs på följande sätt (s. 76 f. i rapporten):

Det finns många indikationer på att morgondagens äldre i större utsträckning kommer att efterfråga gemensamma utrymmen för t.ex. samvaro eller hobbyverksamhet, i anslutning till sin bostad. Det gäller t.ex. dem som flyttar från en villa till en hyreslägenhet. En förutsättning för att sådana boendeformer ska kunna erbjudas med hyresrätt på bostadsmarknaden är att fastighetsägaren kan få täckning för de gemensamma delarna via hyran.

Idag medger inte hyressättningsystemet att man räknar in gemensamma utrymmen i den hyresgrundande ytan. I princip ska fastighetsägaren kunna få ersättning ändå, genom att tillgången till gemensamma utrymmen tillmäts ett värde, som ökar bruksvärdet och därmed kvadratmeterhyran för de enskilda lägenheterna. Problemet är att man då utgår från hur hyresgäster i allmänhet antas värdera de gemensamma utrymmena och inte från vad just de hyresgäster som faktiskt efterfrågar dessa boendeformer är beredda att betala. Effekten blir att fastighetsägaren inte kan vara säker på att få ta ut en hyra som täcker

kostnaderna för de gemensamma utrymmena, vilket starkt hämmar utvecklandet av sådana boendeformer.

Utredningens förslag om en möjlighet till presumtionsverkan för kollektivt förhandlade hyror ger en möjlighet för parterna i de kollektiva förhandlingarna att beakta även kostnaden för gemensamma utrymmen på ett sätt som gör att fastighetsägare i större utsträckning bygger hus som motsvarar det angivna behovet.

6 Hyrorna i det befintliga beståndet

6.1 Bakgrund

Grunden för hyresbestämningar i det befintliga beståndet av hyreshus är bruksvärdessystemet. Detta utvärderades av Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet, som i sitt betänkande *Bruksvärde, förhandling och hyra* (SOU 2000:33) drog den sammanfattande slutsatsen att bruksvärdessystemet, tillsammans med övriga delar av hyressättningsystemet, resulterar i en förhållandevis god måluppfyllelse. Utredningsuppdraget innefattar inte heller något ifrågasättande av systemets grundläggande roll för hyressättningen.

Av det nämnda betänkandet framgår det emellertid att det finns vissa spänningar i bruksvärdessystemet. Under de senaste åren har det, som direktiven framhåller, allt oftare ifrågasatts om de hyreskillnader som finns mellan olika lägenheter alltid är rimliga från bruksvärdessynpunkt. Synpunkten att hyran för en lägenhet inte alltid fullt ut motsvarar lägenhetens bruksvärde har fått stöd bl.a. i en undersökning som år 2001 gjordes av Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala Universitet, *Hushållens värdering av egenskaper i bostäder och bostadsområden*.

Bruksvärdet av lägenheterna i ett bestånd skall bestämmas av hyresgästernas värderingar. Utvecklingen i vissa områden har emellertid, som visas av undersökningarna, inneburit att den faktiska hyresstrukturen inte fullt ut motsvarat dessa värderingar. Vissa lägenheter har åsatts en alltför hög hyra i förhållande till hur hyresgästerna värderat sådana lägenheter, medan andra lägenheters hyra blivit för låg jämfört med hyresgästernas värderingar.

I praktiken avgörs bruksvärdet i stor utsträckning genom de kollektiva förhandlingar som sker för de kommunala bostadsföretagen. Parterna i dessa förhandlingar har därmed stora möjligheter att justera hyresstrukturen, om de anser det befogat.

På många orter i landet har hyresbostadsmarknadens parter bildat s.k. hyreskommittéer, där de arbetar tillsammans med att se över värderingen av olika bostadsområden och olika typer av bostäder. Utredningen har bl.a. sammanträffat med hyreskommittéerna i Stockholm och Malmö för att få en bild av detta arbete.

Den hyresanpassning som görs på olika håll i landet, bl.a. i hyreskommittéerna, kan vara föranledd av olika faktorer. Något som på sina håll tillmäts betydelse är den s.k. lägesfaktorn, alltså en lägenhets belägenhet i förhållande till centrum av en ort, allmänna kommunikationer, lokalt serviceutbud o.d. Även andra faktorer, såsom förändringar i hyresgästernas värderingar av olika faktorer i en lägenhet, kan leda till förändringar i hyresstrukturen på en ort. Utredningen saknar anledning att anlägga några synpunkter på de värderingar som görs i anpassningsarbetet. Utredningens uppgift får i stället anses vara att undanröja sådana hinder i lagstiftningen som kan finnas för detta.

En anpassning av hyresstrukturen på en ort kan gå till på olika sätt. En metod är att anpassa alla hyresgästers hyror i en sådan takt att anpassningen inte innebär oskäligen påfrestningar på enskilda hyresgäster. En sådan anpassning tar ganska lång tid att genomföra i en situation där det är befogat med större förändringar i en hyresstruktur. Den metoden har valts av hyreskommittén i Stockholm. En anpassning med denna metod går att genomföra redan med dagens hyreslagstiftning och kräver alltså inga lagändringar.

En annan metod är att anpassa hyresstrukturen i olika takt för nya respektive befintliga hyresgäster. De nya hyresgästerna kan då genast få betala den – nya – bruksvärdeshyra som bestämts vid anpassningen av hyresstrukturen, medan de befintliga hyresgästernas hyra anpassas till den nya bruksvärdesnivån i en sådan takt att dessa hyresgäster inte drabbas av oskäligen påfrestningar. Med denna metod kan en anpassning totalt sett ske snabbare än vad som annars hade varit fallet. Hyreskommittén i Malmö har valt denna metod, och där har anpassningen av hyresstrukturen i det kommunala bostadsföretaget gått ganska långt. Det finns därför skäl att närmare redovisa hur arbetet bedrivits i Malmö.

Sedan tio år tillbaka strävar det kommunala bostadsföretaget i Malmö, MKB, efter en justering av hyressättningen så att hyran ökar mer i centrala eller i övrigt attraktiva lägen och mindre i utkanten av staden. Detta har resulterat i att det i stort sett är lika stor omsättning av hyreslägenheter i alla MKB:s områden (mellan tio och tolv procent). Vissa ytterområden i Malmö hade under 1990-talet ingen reell hyresökning, medan hyran i centrala områden

ökade ganska dramatiskt. Skillnaden mellan minsta och största ökning var 25 procent.

För fyra år sedan började MKB och hyresgästföreningen i Malmö att tillsammans gå igenom hyran för i princip alla MKB:s lägenheter. Arbetet leder fram till nya bruksvärdesnivåer. Man har delat in Malmö i tio olika lägeskategorier. Kategori 1 omfattar områdena närmast torgen i centrum samt längs med stranden. Kategori 9 och 10 omfattar de bostadsområden som uppfattas som minst attraktiva. I vissa fall sänks hyran, vilket sker med omedelbar verkan för alla berörda hyresgäster. I andra fall höjs hyran mer än vad som skulle ha varit fallet vid en sedvanlig uppjustering.

I de fall där hyran höjs utöver en vanlig hyreshöjning tillämpas den nya bruksvärdeshyran för nya hyresgäster. Befintliga hyresgäster får behålla den gamla hyran med sedvanlig uppjustering under tre år. Därefter höjs hyran med sedvanlig hyreshöjning plus två procent per år tills den nya bruksvärdesnivån nåtts.

Om en fastighetsägare, som inte deltar i hyresanpassningsarbetet, åberopar de MKB-hyror som gäller för nyinflyttade hyresgäster (alltså de nya bruksvärdeshyrorna), kan fastighetsägaren med stöd av dessa hyror höja hyrorna i hela sitt bestånd, alltså även för de befintliga hyresgästerna. Detta beror på att hyressättningen i bruksvärdesystemet utgår från hyresnivån för lägenheter med de högsta hyrorna, sedan ej representativa topphyror uteslutits från jämförelsematerialet. MKB och hyresgästföreningen i Malmö har förklarat att de är medvetna om risken för att privata fastighetsägare kan åberopa de nya bruksvärdesnivåerna för att höja hyrorna i hela sitt bestånd. Fastighetsägarna Syd har tagit bestämd ställning mot sådana förfaranden och klargjort detta tydligt för sina medlemsföretag men har påpekat för utredningen att de inte kan hindra en fastighetsägare från att förfara på detta sätt. Det finns, har man anfört, även en risk för att enskilda, nya hyresgäster begär hyressänkning med hänvisning till den allmänt lägre nivån.

6.2 System med skilda hyresnivåer

Utredningens bedömning: Det bör vara möjligt att sluta förhandlingsöverenskommelser som innebär att likvärdiga lägenheter åsätts skilda hyror beroende på om det i lägenheten bor en ny eller en befintlig hyresgäst. För att sådana överenskommelser inte skall kunna få negativa konsekvenser för befintliga hyresgäster i andra hus måste en regel införas som skyddar dessa mot att den högre hyresnivån i ett system med skilda hyror för likvärdiga lägenheter läggs till grund för en höjning av deras hyra.

En önskvärd förändring av hyresstrukturen på en ort kan innebära att vissa lägenheter får sänkt eller oförändrad hyra, medan andra lägenheter får en hyra som höjs mer än vad som skulle ha varit fallet utan en sådan anpassning. Hyreshöjningar på nivåer som endast i mindre mån överstiger de höjningar som skulle ha kommit till stånd utan en samtidig anpassning utgör inget större problem för hyresgästerna. Stora, plötsliga hyreshöjningar kan emellertid utgöra en betydande påfrestning för hyresgästerna och leda till att vissa av dem av ekonomiska skäl blir tvungna att flytta. En sådan konsekvens i enstaka hus kan visserligen uppkomma redan i dag efter en standardhöjande renovering men är enligt utredningens mening inte godtagbar när det gäller anpassningar av hyresstrukturen; dels påverkar sådana långt fler hyresgäster än en renovering, dels medför en förändrad hyresstruktur till skillnad från en renovering inte någon förbättring av lägenheternas standard. Det finns därför goda skäl att skydda de befintliga hyresgästerna från alltför kraftiga hyresstegringar till följd av en anpassning av hyresstrukturen på en ort.

Motsvarande skyddsintresse finns inte när det gäller nya hyresgäster, som flyttar in efter det att en anpassning gjorts. Dessa hyresgäster har ju möjligheten att i stället välja att bo någon annanstans utan att detta påverkar deras trygghet i boendet.

Det finns ett intresse av att – i den mån parterna på hyresbostadsmarknaden önskar det – kunna låta en anpassning av hyrorna till en ny hyresstruktur äga rum i olika takt för nya respektive befintliga hyresgäster. Man kan utan några negativa konsekvenser låta hyrorna för nya hyresgäster stiga till den nya brukvärdesnivån direkt efter en anpassning, medan det kan finnas behov av att låta hyrorna öka i lägre takt för dem som bott i lägenheterna sedan tidigare. Det kan, annorlunda uttryckt, finnas situationer där det finns ett behov av något slags skydd för de befintliga hyres-

gästerna. I en sådan situation skulle det i ett och samma hus komma att tillämpas två hyresnivåer, där hyran blev olika stor för likvärdiga lägenheter: en bruksvärdeshyra och en rabatterad hyra.

Visserligen kan ett sådant system innebära att den som inte längre behöver en stor lägenhet avstår från att flytta, eftersom han skulle komma att räknas som ny hyresgäst vid inflyttning i en mindre lägenhet och då riskera att behöva betala en lika hög hyra för den mindre lägenheten som vad han före avflyttningen betalat för den större. Ett system med skilda hyresnivåer skulle med andra ord riskera att leda till en inlåsningsseffekt, där lägenhetsbeståndet inte utnyttjas optimalt.

Denna risk bör emellertid enligt utredningens mening inte överdrivas. För det första rör det sig om ett övergående problem, eftersom avsikten med en förhandlingsöverenskommelse om skilda hyresnivåer torde vara att även de befintliga hyresgästerna efter en övergångstid skall betala den nya bruksvärdeshyran. För det andra förefaller det sannolikt att det i en situation som den beskrivna skulle vara möjligt för hyresgästen att förhandla med fastighetsägaren och få till stånd att en skyddsregel tillämpades även på hyran i den nya lägenheten, förutsatt att båda lägenheterna har samma ägare. Detta skulle ju ligga i fastighetsägarens intresse, eftersom han då skulle kunna hyra ut den större lägenheten till nya hyresgäster och av dessa ta ut full bruksvärdeshyra.

Utredningen är medveten om att två lägenheter i en bytesituation långt ifrån alltid har samma ägare och att det inte finns ett ekonomiskt motiv för en fastighetsägare att gå med på en lägre hyra för den som flyttar från en bostad som ägs av en annan fastighetsägare. Den som vill flytta till en mindre lägenhet utan att behöva betala kanske lika mycket i hyra som han gjort hittills kan därför ibland få svårigheter att göra det genom byte av lägenhet. Han får då i stället förhandla med sin hyresvärd och hos denne anmäla sitt intresse av en mindre lägenhet i samma hus eller samma bestånd.

Bruksvärdesprincipens utformning i dag innebär att ett system med skilda hyresnivåer skulle kunna medföra negativa konsekvenser för befintliga hyresgäster i andra hus. Om det i en förhandlingsöverenskommelse skulle avtalas om ett sådant system för ett bestånd av fastigheter, uppstår det i det beståndet (minst) två olika hyresnivåer för likvärdiga lägenheter, där den högre nivån tillämpas endast på nya hyresgäster. En fastighetsägare som inte slutit en motsvarande överenskommelse för sina fastigheter skulle emellertid i hyresnämnden kunna åberopa den högre hyresnivån

även när hyran för de befintliga hyresgästerna i hans hus skulle bestämmas. Det är i en sådan situation sannolikt att hyresnämnden skulle komma fram till att de befintliga hyresgästerna skulle betala den högre hyran. En sådan effekt är enligt utredningens mening inte godtagbar. Det behövs därför en regel som möjliggör förhandlingsöverenskommelser om skilda hyresnivåer utan risk för att befintliga hyresgäster i andra hus drabbas av oacceptabelt negativa konsekvenser. Någon form av skydd för befintliga hyresgäster behöver alltså införas.

Behov av hyresanpassning kan uppstå på olika ställen i landet. Ett system där regeringen pekar ut i vilka områden det skall kunna finnas system med skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster skulle enligt utredningens uppfattning bli alltför tungrott. Utredningen förordar i stället att möjligheten till sådana system görs generell. Någon anledning att tidsbegränsa möjligheten till system med skilda hyresnivåer finns inte, särskilt som det ingalunda är självklart att ett behov av sådana framträder vid samma tidpunkt på alla orter. Däremot kan det finnas skäl att utvärdera regelverket, när det varit i kraft några år.

6.3 Ett system som skyddar befintliga hyresgäster

Utredningens förslag: Om en privat fastighetsägare som jämförelse- eller bakgrundsmaterial vill åberopa den hyra som – i ett system med olika hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster – bestämts för en nyinflyttad hyresgäst, måste fastighetsägaren tillämpa hela systemet med olika hyresnivåer, inte bara den enskilda hyran. För befintliga hyresgäster måste fastighetsägaren alltså i en sådan situation tillämpa den rabatt- eller skyddsregel som förhandlats fram i systemet med olika hyresnivåer.

Skyddet för befintliga hyresgäster gäller inte efter det att en lägenhet har genomgått en större renovering med standardhöjande åtgärder. Det gäller inte heller vid andrahandsuthyrning eller lägenhetsbyte.

6.3.1 Behöver skyddet för befintliga hyresgäster vara lagreglerat?

En skyddsregel kan bestämmas i en förhandlingsöverenskommelse av parterna i det kollektiva förhandlingssystemet eller i en lagregel.

En skyddsregel som bestäms i en förhandlingsöverenskommelse har, som utredningen ser det, stora fördelar. Den kan lätt anpassas till lokala behov och önskemål i fråga om i vilken takt och på vilket sätt de befintliga hyresgästernas hyror skall anpassas till ett nytt bruksvärde inom ett visst lägenhetsbestånd. Det är positivt om det system utredningen skapar kan göras så flexibelt som möjligt, och detta är en möjlighet till sådan flexibilitet.

Samtidigt måste man komma ihåg att en skyddsregels främsta funktion är att skydda de befintliga hyresgästerna i de hus där det inte slutits förhandlingsöverenskommelser om skilda hyresnivåer mot att drabbas av en plötslig och kraftig hyreshöjning på grund av att det i övrigt på orten sker en anpassning av hyresstrukturen med nya, delvis högre bruksvärden. Finns det inget skydd för dessa hyresgäster, kommer deras hyror vid en prövning enligt dagens system i hyresnämnden att i många fall höjas kraftigt till den nya bruksvärdesnivån. För att förhindra sådana oönskade konsekvenser räcker det inte med förhandlade skyddsnivåer, utan dessa måste kompletteras med en lagreglering.

När det gäller utformningen av en lagreglering, har utredningen övervägt huvudsakligen tre olika typer av regler.

Den första typen av regel är *en nivåbaserad skyddsregel*. Grundtanken med en sådan regel är att de befintliga hyresgästerna skall ges ett skydd genom att det i lagtexten anges en viss högsta hyreshöjning.

Den andra typen av regel är *en uteslutningsbaserad skyddsregel*. Utgångspunkten för en sådan regel är att hyror för nyinflyttade hyresgäster inte skall kunna användas som jämförelse- eller bakgrundsmaterial vid prövningen av hyran för en befintlig hyresgäst utan uteslutas vid sådan prövning. Regeln tar alltså sikte på vilka hyror som får användas som jämförelsematerial i en viss situation.

Den tredje typen av regel är *en systemjämförande skyddsregel*. Utgångspunkten för en sådan regel är att om en fastighetsägare som jämförelse- eller bakgrundsmaterial vill använda den hyra som – i ett system med skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster – bestämts för en nyinflyttad hyresgäst, måste fastighetsägaren tillämpa hela systemet med skilda hyresnivåer, inte bara den enskilda hyran. För befintliga hyresgäster måste fastighetsägaren

alltså i en sådan situation använda den rabatt- eller skyddsregel som förhandlats fram i systemet med olika hyresnivåer.

6.3.2 En nivåbaserad skyddsregel?

Inledning

En nivåbaserad skyddsregel skulle grunda sig på att den årliga hyreshöjningen inte får överstiga en viss nivå.

Närmast till hands ligger att en sådan nivå anges i lag enligt vissa kriterier.

En sådan skyddsregel har fördelen att vara enkel att förstå och tillämpa. Görs den generell – en fråga som behandlas nedan – gäller den lika för alla. Samtidigt ligger i detta också regelns stora nackdel: avsaknaden av flexibilitet och möjlighet till anpassning till lokala förhållanden.

Det finns flera olika tänkbara kriterier för utformningen av en skyddsnivå. Nedan redovisas var och en av dem. Vidare kan en skyddsregel av detta slag antingen vara helt generell eller inskränkas på olika sätt.

En skyddsregel är främst avsedd att skydda hyresgäster i hus som inte omfattas av en förhandlingsöverenskommelse om skilda hyresnivåer. När det gäller hus som omfattas av en sådan överenskommelse, skulle det enligt utredningens bedömning inte finnas någon anledning i ett system av detta slag att hindra parterna från att själva bestämma en annan skyddsregel för befintliga hyresgäster än den lagreglerade. Tvärtom skulle en sådan möjlighet öka förutsättningarna för flexibilitet i systemet.

Samtidigt visar en sådan möjlighet på en av svagheterna med en nivåbaserad skyddsregel. Förekomsten av en i lag angiven beräkningsgrund för skyddsnivån kan nämligen göra det svårt för parterna att förhandla fram en annan skyddsregel. En möjlighet för parterna att i de kollektiva förhandlingarna bestämma en skyddsregel som avviker från den lagreglerade skulle kunna bli en chimär. Utredningen återkommer nedan till denna fråga.

Kriterier för skyddsnivån

Att i lag direkt slå fast en procentsats skulle inte vara lämpligt med hänsyn till osäkerheten i inflationsutvecklingen och andra ekonomiska faktorer. Utredningen har i stället övervägt huvudsakligen två olika modeller för en nivåbaserad skyddsregel som bestäms i lag.

Den ena modellen utgår från de genomsnittliga hyreshöjningarna på orten under det senaste året. Skyddsregeln blir då, om annat inte bestäms i en förhandlingsöverenskommelse, detta genomsnitt plus ett i lag angivet procenttal.

Den andra modellen utgår från konsumentprisindex (KPI), som är det mest använda måttet för den allmänna prisutvecklingen och används bl.a. som inflationsmått och vid avtalsreglering. KPI bestäms av Statistiska centralbyrån (SCB) varje månad och avser att visa hur konsumentpriserna i genomsnitt utvecklar sig för hela den privata inhemska konsumtionen. Under de senaste tre åren har KPI varierat mellan 2,1 och 2,5 procent. Med en KPI-baserad modell skulle skyddsregeln, om annat inte bestäms i en förhandlingsöverenskommelse, bli ökningen av KPI plus ett i lag angivet procenttal.

Det förhållandet att det i båda modellerna skulle finnas ett visst procenttal som läggs till utöver genomsnittet av hyreshöjningar respektive KPI grundar sig på att nivån i en skyddsregel inte bör vara alltför låg, eftersom en skyddsregel då skulle kunna träda in vid vanliga hyreshöjningar och därmed riskera att få karaktären av en allmän hyresreglering, vilket inte är avsikten. Ett procenttal skulle behöva bestämmas efter en avvägning mellan intressena av att undvika risken för att en skyddsregel får karaktären av en allmän hyresreglering och av att befintliga hyresgäster ges ett reellt skydd mot påtvingad avflyttning på grund av plötsligt och kraftigt höjda hyror.

Vad en regel av detta slag praktiskt skulle innebära kan illustreras med följande exempel, som utgår från KPI:

I ett bostadsområde sker en anpassning av hyresstrukturen. Hyran för A:s lägenhet höjs från 6 000 till 8 000 kr per månad. A bor emellertid i lägenheten sedan tidigare och omfattas därför av skyddsregeln. KPI uppgår till två procent. Till detta läggs ett procenttal på fyra procent. Efter höjningen höjs hyran för lägenheten med två procent årligen. Den egentliga lägenhetshyran och den hyra A faktiskt betalar blir då som följer:

Bruksvärdeshyra: Den hyra A betalar:

År 0:	6 000 kr	6 000 kr
År 1:	8 000 kr	6 360 kr
År 2:	8 160 kr	6 742 kr
År 3:	8 323 kr	7 146 kr
År 4:	8 490 kr	7 575 kr
År 5:	8 659 kr	8 029 kr
År 6:	8 833 kr	8 511 kr
År 7:	9 010 kr	9 010 kr

Det kommer således att dröja sju år tills A:s hyra kommit upp till den nya bruksvärdesnivån.

Skyddsregelns tillämpningsområde

Möjligheten till skilda hyresnivåer bör, som anförts ovan, finnas i hela landet. Även skyddsregeln kan i linje med detta ges helt generell tillämpning i hela landet. Innebörden av detta skulle i ett nivå-baserat system vara att en hyra aldrig får höjas med mer än vad skyddsregeln stadgar, om annat inte avtalats i en förhandlingsöverenskommelse.

En sådan regel har fördelen att vara enkel: lätthanterlig för hyresnämnderna och klar för enskilda. Samtidigt ger den ett skydd som i de flesta fall inte kommer att behövas, när det inte sker en anpassning av hyresstrukturen på en ort. En helt generell skyddsregel kan dessutom komma att uppfattas som en hyresreglering. Det finns därför anledning att överväga om tillämpningsområdet för en skyddsregel av detta slag skulle kunna begränsas.

Utredningen har övervägt två olika modeller för en sådan begränsning.

Den ena modellen utgår från det förhållandet att en skyddsregel behövs framför allt vid större anpassningar av hyresstrukturen på en ort. En möjlighet skulle då vara att begränsa skyddsregelns tillämpningsområde till fall där hyreshöjningen uppgår till ett visst minimum, exempelvis höjningen av konsumentprisindex (KPI) plus åtta procent. Ett sådant system skulle emellertid innebära problem. Som ett exempel kan man ta att hyresstrukturen på en ort anpassas så att vissa lägenheter får plötsliga hyreshöjningar på 30 procent. Fastighetsägare som inte slutit en förhandlingsöverenskommelse om skilda hyresnivåer kan i så fall höja hyran för en lägenhet där det nya bruksvärdet är mycket högre än det gamla med ett belopp som ligger strax under minimibeloppet utan att de

befintliga hyresgästerna omfattas av något skydd. Detta kan illustreras med följande exempel:

Den befintliga hyresgästen A betalar 6 000 kr i månaden i hyra. KPI uppgår till två procent, vilket gör att den hyreshöjning som krävs för att skyddsregeln skall tillämpas blir $(8+2=)$ 10 procent. För A:s del innebär det en hyreshöjning till 6 600 kr. Fastighetsägaren överväger att kräva en hyreshöjning till 6 650 kr. Gör han det, slår skyddsregeln emellertid till och A:s nya hyra blir $(6\ 000 \times 1,06=)$ 6 360 kr. Nöjer sig fastighetsägaren med att kräva en höjning av hyran till 6 590 kr, slår skyddsregeln emellertid inte till. Har fastighetsägaren många befintliga hyresgäster, väljer han sannolikt det senare alternativet.

Exemplet illustrerar att det med en spärregel av denna typ skulle riskera att uppstå olyckliga tröskeeffekter, som skulle kunna drabba de befintliga hyresgästerna.

Den andra modellen utgår från att en skyddsregel främst behövs på de orter där det sker en större anpassning av hyresstrukturen och att det på de orter där en sådan anpassning sker plötsligt och i ett enda steg regelmässigt torde komma att slutas förhandlingsöverenskommelser om skilda hyresnivåer. En skyddsregels tillämpningsområde kan då begränsas till de orter där det träffats en förhandlingsöverenskommelse om skilda hyresnivåer under den tid överenskommelsen gäller. Ett problem med denna modell är emellertid att hyresnämnden måste få kännedom om att det träffats en sådan förhandlingsöverenskommelse och att skyddsregeln alltså skall tillämpas på orten. Visserligen kan parterna i det kollektiva förhandlingssystemet åläggas att till hyresnämnden anmäla när man slutit en förhandlingsöverenskommelse om skilda hyresnivåer på en ort. En sådan regel skulle emellertid innebära en klar komplicering av regelverket, både för parterna och för hyresnämnderna, vilket talar mot införandet av detta slags begränsning av tillämpningsområdet. Fråga är också vilka konsekvenser en underlåtenhet att göra en anmälan skulle få.

Slutsats

Av det anförda framgår att en nivåbaserad skyddsregel innebär nackdelar oavsett hur den utformas. Görs den generell, blir den vidare än vad behovet påkallar och kan riskera att uppfattas som en hyresreglering. Begränsas den genom en spärregel, leder den till olyckliga tröskeeffekter. Ges den tillämpning bara på de orter där

en förhandlingsöverenskommelse om differentierade hyresnivåer slutits, medför den ett komplicerat regelverk.

Som utredningen framhåller ovan, finns det fördelar med att en skyddsregel kan ges en flexibel utformning, som möjliggör lokala variationer. En nivåbaserad skyddsregels stora svaghet ligger i att den i praktiken inte möjliggör sådana variationer inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet, eftersom förekomsten av en i lag angiven beräkningsgrund skulle göra det svårt för parterna att förhandla fram en lokalt anpassad skyddsregel.

En nivåbaserad skyddsregel medför sammanfattningsvis beaktansvärda nackdelar. Om möjligt bör en annan lösning väljas.

6.3.3 En uteslutningsbaserad skyddsregel?

Om en skyddsregel stadgar att den hyra som bestäms för nya hyresgäster i ett system med skilda hyresnivåer inte får användas som jämförelsematerial vid en bruksvärdesprövning i andra situationer än när en annan ny hyresgästs hyra skall bestämmas, innebär det att ett skydd ställs upp för de befintliga hyresgästerna. En befintlig hyresgästs hyra kan då inte bestämmas med hänvisning till en hyra för en lägenhet i samband med att en ny hyresgäst flyttat in där.

En sådan lösning förutsätter att det inte råder någon tvekan om i vilka situationer en viss lägenhet får användas som jämförelsematerial. Det måste därför i lag regleras att parterna i det kollektiva förhandlingssystemet har en möjlighet att sluta förhandlingsöverenskommelser om skilda hyresnivåer och att en sådan överenskommelse skall innebära att nya hyresgäster får den högre hyran, medan befintliga hyresgäster får den lägre.

Den som flyttar in i en lägenhet bör således inte vara skyddad mot en anpassning av hyresstrukturen. Däremot finns det inga skäl för att en sådan hyresgäst inte skall åtnjuta samma skydd som övriga hyresgäster vid senare hyresanpassningar. En bestämmelse bör därför utformas så att skyddsregeln inte omfattar en hyresgäst vid påbörjandet av hyresförhållandet. Vid senare hyresjusteringar skall hyresgästen däremot anses som en befintlig hyresgäst.

En avgränsning med denna innebörd innebär emellertid ett problem för själva skyddsregeln. Ett exempel kan vara att det finns två hyresgäster, A och B. A bor sedan tidigare i en lägenhet och betalar 4 000 kr i månaden i hyra. I A:s hus finns det inget system med skilda hyresnivåer. I grannhuset sker det en hyresanpassning. Där flyttar B in i en lägenhet, som är likvärdig A:s. B får betala

6 000 kr i månaden i inflyttningshyra. Den hyra som bestämts för B får med den regel utredningen överväger inte användas som hävstång för att höja A:s hyra. Vid nästa års hyresförhandlingar bestäms den månadshyra B skall betala till 6 100 kr. Detta är ingen hyra som bestäms när hyresförhållandet påbörjas. Till skillnad mot vad som gällde under föregående år skulle en sådan hyra därmed, om den angivna situationen inte regleras särskilt, kunna användas som jämförelsematerial vid en hyresprövning av A:s lägenhet. Detta framstår inte som acceptabelt.

För att lösa detta problem skulle det krävas en regel om att en hyra som bestämts enligt den högre hyresnivån i ett system med skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster inte får användas som jämförelsematerial under ett visst antal år därefter, alltså införande av en karenstid. När karenstiden går ut, kommer sannolikt de befintliga hyresgästernas hyror att höjas upp till den nya bruksvärdesnivån med den högre hyresnivån som hävstång. En karenstid bör därför bestämmas så att de befintliga hyresgästerna får tillräckligt lång tid för sin hyresanpassning, t.ex. till tio år.

Karenstiden torde komma att påverka anpassningstiden i de förhandlingsöverenskommelser om skilda hyresnivåer som sluts och därmed begränsa parternas möjligheter att sluta de förhandlingsöverenskommelser de önskar. Det framstår som sannolikt att de befintliga hyresgästernas hyra skulle anpassas till en ny bruksvärdesnivå på ett sådant sätt att hyrorna nått upp till det nya bruksvärdet senast vid karenstidens slut. Detta skulle innebära att hyresgästerna på olika orter fick olika anpassningstakt beroende på hur stort gapet mellan den gamla och den nya bruksvärdeshyran var.

Ett system med karenstid skulle vara nödvändigt i en utslutningsbaserad modell. Samtidigt framstår det långt ifrån som självklart vilken längd en karenstid skall ha.

I ett utslutningsbaserat system skulle hyrorna för nya hyresgäster bestämmas med tillämpning av hyrorna för andra nya hyresgäster. Dessa hyror skulle emellertid inte få beaktas vid hyresättning av de befintliga hyresgästernas lägenheter. Vid den hyresättningen skulle hyresnämnden i stället ha att beakta de lägenheter där hyran inte under de senaste tio åren bestämts enligt den högre hyresnivån. Detta skulle emellertid kunna skapa problem. Hyrorna för lägenheterna inom denna grupp skulle kunna komma att skilja sig åt även beroende på inflyttningsår; olika lägenheter skulle med andra ord kunna komma att hyressättas olika beroende på hur länge respektive innehavare bott i sin lägenhet. Vid en bruksvärdesprövning av lägenheter enligt den lägre hyresnivån eller där sådana lägen-

heter skulle användas som jämförelsematerial skulle det i så fall uppkomma ännu mycket större svårigheter än i dag att hitta lägenheter som gick att använda för en jämförelse. Denna svårighet skulle accentueras ytterligare av en regel som utesluter alla bostäder som producerats under de senaste tio åren från jämförelseprövningen, om bostäderna omfattas av ett system med skilda hyresnivåer.

Därtill kommer att ett system där tio års produktion av bostäder helt avskärs från jämförelseprövning skulle skapa sämre förutsättningar för att justera hyrorna uppåt, särskilt för lägenheter som inte omfattas av ett system med skilda hyresnivåer. Att möjligheter till sådana justeringar av lagstiftaren ansetts önskvärda framgår bl.a. av de förarbeten som ligger till grund för påtaglighetsregeln (se prop. 1974:150).

Sammantaget har en uteslutningsbaserad skyddsregel sådana nackdelar att utredningen anser att en annan lösning om möjligt bör väljas.

6.3.4 En systemjämförande skyddsregel?

Syftet med det skydd utredningen vill åstadkomma är följande: En befintlig hyresgäst skall inte hamna i en sämre situation bara för att det i andra hus på orten pågår en hyresanpassning i form av system med skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster. En hyra enligt den högre hyresnivå som tillämpas för nya hyresgäster (bruksvärdeshyran) skall alltså inte kunna åberopas för att höja hyran för en befintlig hyresgäst. Den befintliga hyresgästen skall under en övergångstid inte betala full bruksvärdeshyra utan få en rabatterad hyra.

Utredningen har övervägt en modell av skyddsregel som tillgodoser detta syfte utan att medföra de nackdelar som är förenade med en nivåbaserad eller uteslutningsbaserad skyddsregel. Modellen innebär att om en hyra för en nyinflyttad hyresgäst (dvs. en bruksvärdeshyra) har bestämts inom ramen för ett system med skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster och den hyran åberopas som jämförelse- eller bakgrundsmaterial, måste systemet med skilda hyresnivåer tillämpas i dess helhet. Även en i systemet inbyggd rabatt- eller skyddsregel måste alltså tillämpas i fråga om befintliga hyresgäster.

Med denna modell sker endast en typ av jämförelser, nämligen mellan lägenheters bruksvärden. Den ytterligare komponent som förs in i systemet är att om hyran för lägenheterna i ett bestånd

bestämts under förutsättningen att en befintlig hyresgäst i en lägenhet i beståndet skall få en rabatterad hyra, så skall den förutsättningen gälla även när hyran för lägenheterna i beståndet används som jämförelse- eller bakgrundsmaterial. Åberopas sådana lägenheters bruksvärdeshyra som jämförelse- eller bakgrundsmaterial skall alltså bedömningen äga rum i tre steg:

1. Bruksvärdet för provningslägenheten bestäms med hjälp av jämförelselägenhetens bruksvärdeshyra.
2. Det konstateras att jämförelselägenheten omfattas av ett system med skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster, alltså att en befintlig hyresgäst i jämförelselägenheten inte skulle betala bruksvärdeshyran utan en rabatterad hyra.
3. Om det i provningslägenheten bor en befintlig hyresgäst – ett begrepp vars avgränsning utredningen återkommer till nedan – så tillämpas samma rabatt- eller skyddsregel som för jämförelselägenheten vid fastställandet av hyran.

Vid tillämpningen av modellen framstår det som lämpligt att frågan om en hyresgäst tidsmässigt är ny eller befintlig bestäms med utgångspunkt i den tidpunkt då en sådan förhandlingsöverenskommelse om skilda hyresnivåer vilken gäller för en jämförelselägenhet började tillämpas, dvs. i praktiken med utgångspunkt i tidpunkten för en sådan justering av hyresstrukturen på en ort som lett till en hyresändring utöver den vanliga årliga. Den som flyttat in i en lägenhet efter en sådan justering anses som en ny hyresgäst, den som bott i lägenheten redan före justeringen som en befintlig hyresgäst.

En modell av detta slag innebär inte något direkt skydd för de befintliga hyresgästerna på samma sätt som en nivåbaserad regel. Det skydd modellen ger de befintliga hyresgästerna är mer indirekt. Regeln skyddar emellertid dessa hyresgäster och kan därför ändå enligt utredningens mening betecknas som en skyddsregel.

Modellen kan illustreras med följande exempel.

För allmännyttan på en ort sluts en förhandlingsöverenskommelse om skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster. Två av dessa lägenheter är de likvärdiga A och B, och för båda lägenheterna innebär överenskommelsen en kraftig höjning av bruksvärdeshyrorna, från 6 000 till 8 000 kr/mån, och en rabatt för befintliga hyresgäster som innebär att de bara betalar en sexprocentig årlig hyreshöjning (inbegripet den ordinarie årliga höjningen) tills de nått upp till den nya bruksvärdesnivån. I båda lägenheterna bor det befintliga hyresgäster, när

systemet börjar gälla år 1. Dessa hyresgäster får därför en rabatterad hyra, alltså en hyra bestämd med tillämpning av en förhandlad skyddsregel. Hyresgästen i lägenhet B flyttar emellertid år 2, och den nya hyresgästen i lägenhet B får betala den nya bruksvärdeshyran. Följande hyra skulle komma att utgå för lägenheterna A och B under förutsättning att den ordinarie årliga höjningen av bruksvärdeshyran är två procent:

	(Bruksvärdeshyra)	Lägenhet A	Lägenhet B
År 0	(6 000 kr)	6 000 kr	6 000 kr
År 1	(8 000 kr)	6 360 kr	6 360 kr
År 2	(8 160 kr)	6 742 kr	8 160 kr

Lägenheterna C och D, som är likvärdiga A och B, ägs av en privat fastighetsägare, som inte slutit någon förhandlingsöverenskommelse om skilda hyror för nya och befintliga hyresgäster. År 1 bor de hyresgäster kvar som bott i dessa lägenheter sedan tidigare. Vid en prövning år 1 av hyrorna för lägenheterna C och D jämförs dessa med hyran för befintliga hyresgäster i lägenheterna A och B. År 2 flyttar emellertid hyresgästen i lägenhet D. Den som då flyttar in i lägenhet D är en ny hyresgäst i relation till den tidpunkt då systemet med skilda hyror för likvärdiga lägenheter började gälla för allmännyttans lägenheter. Hyresbilderna för alla de aktuella lägenheterna blir då som följer:

	Lägenhet A	Lägenhet B	Lägenhet C	Lägenhet D
År 0	6 000 kr	6 000 kr	6 000 kr	6 000 kr
År 1	6 360 kr	6 360 kr	6 360 kr	6 360 kr
År 2	6 742 kr	8 160 kr	6 742 kr	8 160 kr

Siffrorna är satta med utgångspunkt från att det skett en direkt jämförelseprövning och utan beaktande av påtaglighetskravet, som skulle kunna göra att lägenheterna C och D fick något högre hyror än lägenheterna A och B. Tillämpningen bör emellertid kunna gå till på i princip samma sätt inom ramen för en allmän skälighetsbedömning.

Så långt ger en systemjämförande skyddsregel intrycket av att kunna fungera helt utan komplikationer. Vid närmare betraktande framgår emellertid att det kan uppstå vissa tillämpningssvårigheter.

Den första komplikationen kan uppstå, om det på en ort slutits flera förhandlingsöverenskommelser om skilda hyresnivåer för likvärdiga lägenheter beroende på om det bor en ny eller befintlig hyresgäst i lägenheten. För det första uppkommer då frågan om vilken skyddsregel eller vilket rabattsystem som skall läggas till grund för prövningen av hyrorna för befintliga hyresgäster i hus

som inte omfattas av en sådan förhandlingsöverenskommelse. För det andra framstår det, om förhandlingsöverenskommelserna om skilda hyresnivåer för likvärdiga lägenheter slutits vid olika tidpunkter, som en öppen fråga vilken tidpunkt som skall läggas till grund för bedömningen av om en hyresgäst i ett hus som inte omfattas av en sådan överenskommelse är att anse som en ny eller befintlig hyresgäst.

Den andra komplikationen har också att göra med tidpunkten för bedömningen av vem som skall vara ny eller befintlig hyresgäst. Med anknytning till exemplet ovan kan följande sägas i denna fråga. Om den som flyttar in i lägenhet D vet från början att han får hyran 8 160 kr i månaden, uppkommer det inget problem. Det kan emellertid tänkas att den nya hyresgästen i lägenhet D från början fått en hyra på endast drygt 6 000 kr i månaden, kanske på grund av att fastighetsägaren varit ouppmärksam på att hyresbilderna i allmännyttan förändrats. När fastighetsägaren, kanske efter några månader, inser att hyran hade kunnat sättas mycket högre, kräver han en hyreshöjning till 8 160 kr i månaden. Vid bedömningen av om hyresgästen i lägenhet D är en ny hyresgäst utgår hyresnämnden då från tidpunkten för införandet av systemet med skilda hyresnivåer för likvärdiga lägenheter i allmännyttans bostadsbestånd på orten. Hyresgästen i lägenhet D kommer vid en sådan bedömning att anses som ny. Detta kommer emellertid att ha skett med utgångspunkt i en händelse som det inte är säkert att hyresgästen i fråga känt till och vars innebörd det är än mindre säkert att han förstått; detta gäller i allt högre grad ju kortare tid efter införandet i allmännyttan av ett system med skilda hyresnivåer för likvärdiga lägenheter som hyresgästen i lägenhet D flyttat in i sin lägenhet.

Med en nivåbaserad modell hade hyresgästen i lägenhet D varit skyddad i den nu redovisade situationen. Det är han inte i en systemjämförande modell.

Samtidigt bör allvaret i de nämnda komplikationerna inte överdrivas. Det torde inte särskilt ofta förekomma att det på en ort kommer att finnas flera förhandlingsöverenskommelser om skilda hyresnivåer för likvärdiga lägenheter och att skyddsreglernas uppbyggnad skiljer sig i någon beaktansvärd grad mellan dessa överenskommelser. Inte heller är det i en sådan situation självklart att det som jämförelse- eller bakgrundsmaterial åberopas lägenheter som omfattas av flera av dessa förhandlingsöverenskommelser. Finns det flera överenskommelser, kommer de dessutom sannolikt att ha slutits vid ungefär samma tid.

När det gäller den ovan beskrivna situationen för hyresgästen i lägenhet D, går det inte komma ifrån att det för den hyresgästen kommer att te sig överraskande, när hyresnämnden godtar en hög hyreshöjning, som han inte räknade med vid inflyttningen. Emellertid torde det inte tillhöra vanligheterna att hyresvärden först i efterhand inser att en högre hyra hade kunnat tas ut. Det vanliga torde i stället vara att hyresgästen får en korrekt åsatt hyra från början.

Dessutom kan situationer som den nu berörda inträffa redan i dag utan att detta ansetts vara ett problem som motiverar någon lagändring. Om nämligen lägenheterna i ett hyreshus släpat efter i hyresutvecklingen, t.ex. på grund av att ägaren av en äldre fastighet inte ansett sig böra ta ut bruksvärdeshyra i vidare mån än vad underhålls- och driftskostnader motiverat, och en ny ägare efter övertagande av fastigheten vill höja hyrorna kraftigt till bruksvärdeshyran, finns det inget i gällande rätt som hindrar ett sådant förfarande.

Sammanfattningsvis framstår de komplikationer som kan uppstå inom ramen för en systemjämförande modell som mindre betydelsefulla och bör kunna överlämnas till rättstillämpningen att lösa i de relativt få fall då de kan tänkas uppkomma.

En annan sak är att själva tillämpningen inte är lika självklar i alla situationer som vad fallet är med en nivåbaserad modell. På samma sätt som gäller för vanlig bruksvärdesbedömning kan det i ett sådant här system uppstå tvister. I en situation, där hyresstrukturen på en ort förändras, kan sådana tvister under en kortare övergångstid bli förhållandevis många. Bestämmelsen om masshantering av ärenden i 9 § tredje stycket nämndlagen underlättar emellertid hanteringen av en situation med många tvister, och en sådan situation kan dessutom inte förväntas bli särskilt långvarig. Själva utredningen i de tvister som kan uppstå och i de hyresförhandlingar som förs skulle enligt utredningens bedömning inte i någon beaktansvärd mån komma att kräva mer resurser än utredningen i en vanlig tvist om en lägenhets bruksvärde eller en vanlig hyresförhandling.

6.3.5 Valet av modell

Utredningen har redan konstaterat att både en nivåbaserad och en uteslutningsbaserad skyddsregel medför beaktansvärda nackdelar

och att en annan lösning om möjligt bör väljas. Av den genomgång utredningen nyss gjort av en systemjämförande regel framgår det att en sådan regel har vissa nackdelar, om än av begränsad praktisk betydelse.

Den främsta fördelen med en systemjämförande skyddsregel är den flexibilitet en sådan regel medför, samtidigt som den lagtekniska lösningen inte behöver bli mer komplicerad än vad fallet skulle vara med någon av de andra reglerna. I flexibiliteten ligger visserligen också att en sådan regel inte är lika lätt att tillämpa eller lika exakt förutsebar som en nivåbaserad skyddsregel. Komplikationerna bör emellertid inte överdrivas, och nackdelarna med den systemjämförande skyddsregeln har, som utredningen nyss konstaterat, begränsad praktisk betydelse.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att fördelarna med en systemjämförande skyddsregel väger klart tyngre än de mindre olägenheter som ett sådant system är förenat med. Utredningen föreslår därför införandet av ett sådant system.

6.3.6 Vem som skall skyddas som befintlig hyresgäst

Lagreglering eller partsreglering?

När hyran skall bestämmas för en hyresgäst som bor i en lägenhet vilken inte omfattas av en förhandlingsöverenskommelse om skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster, finns det situationer där det inte utan vidare framstår som självklart om en hyresgäst skall anses som ny eller befintlig. Frågan om den tidsmässiga gränsen mellan nya och befintliga hyresgäster har berörts ovan. De situationer där gränsdragning kan vara nödvändig i övrigt rör sig främst om bytessituationer och om uthyrning i andra hand.

Sådana situationer kan regleras antingen genom att vad parterna i de kollektiva förhandlingarna bestämt i detta avseende skall gälla generellt på orten eller genom att det i lag slås fast vilka som skall räknas som nya respektive befintliga hyresgäster.

Intresset av flexibilitet gör sig inte gällande i samma grad i den här frågan som när det gäller själva skyddsregelns konstruktion. I frågan om vilka grupper som skall räknas som nya respektive befintliga hyresgäster gör sig enligt utredningens uppfattning intresset av förutsebarhet för den enskilde gällande med betydande styrka. Den som t.ex. hyr en lägenhet i andra hand bör inte behöva undersöka hur en förhandlingsöverenskommelse om skilda hyres-

nivåer på orten reglerat frågan om vilka som skall anses som nya respektive befintliga hyresgäster. Det bör därför i lag slås fast vilka som skall räknas till respektive grupp vid skyddsregelns tillämpning.

Däremot bör parterna i de kollektiva förhandlingarna ha frihet att, för de lägenheter som omfattas av dessa, stadga en annan ordning än lagens i denna fråga.

Vid upplåtelse i första hand

Utredningens utgångspunkt är att skyddsregeln skyddar endast befintliga hyresgäster. Fråga är emellertid vilka som skall anses ingå i denna kategori.

Den som flyttar in i en lägenhet är inte en befintlig hyresgäst när hans första hyra för lägenheten bestäms. Hur en sådan hyresgäst behandlas vid senare hyresjusteringar får avgöras av förhandlingsöverenskommelsens utformning.

Ett vanligt sätt att skaffa sig en ny lägenhet, inte minst på orter med en ansträngd hyresmarknad, är att byta sin lägenhet mot någon annans bostad. Om hyresvärden inte lämnar sitt tillstånd, skall hyresnämnden enligt 35 § hyreslagen lämna tillstånd till ett byte, om hyresgästen har beaktansvärda skäl för detta och det kan äga rum utan påtaglig olägenhet för hyresvärden samt inte heller andra särskilda skäl talar emot bytet. Det finns vissa undantag från denna regel, bl.a. om en lägenhet hyrs i andra hand. Konsekvensen av ett byte är att den nya hyresgästen träder in i det befintliga rättsförhållandet. Detta regleras visserligen av villkoren i det gamla hyresavtalet. Faktiskt sett innebär ett byte emellertid att man flyttar till en ny bostad, vars bruksvärdeshyra på förhand är känd. Det skyddsintresse som finns för befintliga hyresgäster föreligger således inte i en bytessituation, utan det är utredningens uppfattning att den som byter till sig en lägenhet bör behandlas som en ny hyresgäst vid skyddsregelns tillämpning. Visserligen minskar detta bytesvärdet av en lägenhet. Utredningen ser emellertid inte detta som något avgörande argument mot att behandla den som bytt till sig sin lägenhet som en ny hyresgäst i detta sammanhang.

Det finns vissa särskilda fall av familjerättsliga förvärv av en hyreslägenhet. Det rör sig bl.a. om makar eller sambor, där endast den ena parten stått för hyresavtalet och där det – på grund av dödsfall eller särflyttning – är aktuellt att den andra sambon eller maken skall bo kvar i lägenheten. Sådana situationer regleras i 33, 34 och 47 §§ hyreslagen. Det är utredningens uppfattning att det i

sådana situationer finns ett skyddsintresse som innebär att en rabatt för befintliga hyresgäster skall tillämpas även då.

Vid upplåtelser i andra hand

En andrahandsuthyrning är ett avtal mellan förstahands- och andrahandshyresgästerna. Visserligen är fastighetsägaren part i en process om tillstånd till andrahandsuthyrning, men han är inte part i själva andrahandshyresförhållandet. Om det inte införs någon särskild reglering för andrahandshyresfallen, kommer således den som inte bor i sin lägenhet utan hyr ut den i andra hand att räknas som en befintlig hyresgäst med låg hyra, medan den som hyr lägenheten i andra hand torde komma att räknas som en ny hyresgäst och därmed inte få del av den rabatterade hyran. Förstahandshyresgästen gör då en vinst på att hyra ut sin lägenhet i andra hand. En ordning där en förstahandshyresgäst kan göra en sådan vinst har hittills inte godtagits, och det finns ingen anledning att nu göra någon annan bedömning.

En möjlig åtgärd för att komma till rätta med sådana situationer är att stadga att en andrahandshyresgäst alltid skall omfattas av en rabatt, om förstahandshyresgästen omfattas av den. En sådan bestämmelse skulle emellertid enligt utredningens sätt att se det inte beakta det faktum att den som flyttar in i en lägenhet faktiskt är en ny hyresgäst i den lägenheten. Lika lite som det finns anledning att låta en ny förstahandshyresgäst omfattas av en rabatt finns det anledning att låta en ny andrahandshyresgäst göra det.

En regel om att en andrahandshyresgäst skulle omfattas av en hyresrabatt på samma villkor som en förstahandshyresgäst skulle visserligen lösa detta problem. Den skulle emellertid – under den för utredningen självklara utgångspunkten att andrahands- och förstahandshyresgästens hyror i princip bör vara lika stora – få till konsekvens att den hyra en förstahandshyresgäst var skyldig att betala till fastighetsägaren skulle kunna komma att variera beroende på hur länge en andrahandshyresgäst bott i lägenheten. En sådan ordning skulle bli lagtekniskt komplicerad och hos alla de inblandade aktörerna skapa osäkerheter som skulle kunna utnyttjas av mindre seriösa personer.

Utredningen förordar därför den lösning som framstår som den enklaste: att en hyresrabatt för befintliga hyresgäster inte gäller vid andrahandsuthyrningar. En sådan bestämmelse tar sikte på såväl relationen mellan hyresvärden och förstahandshyresgästen som den

mellan förstahands- och andrahandshyresgästerna. Den enda nackdel en sådan bestämmelse kan medföra är att en andrahandshyresgäst, som bott länge i en lägenhet, inte skyddas mot plötsliga, kraftiga hyreshöjningar. Med hänsyn till att de skäl som kan föranleda tillstånd till andrahandsuthyrning enligt 40 § hyreslagen främst tar sikte på kortare tidrymder kan detta emellertid inte anses utgöra något avgörande hinder mot en sådan lösning, när det ställs mot de skäl som ovan anförs mot andra tänkbara lösningar.

Återkommer förstahandshyresgästen till sin lägenhet efter andrahandsuthyrningens slut, kan han komma att omfattas av en hyresrabatt. Bedömningen av om så skall vara fallet bör enligt utredningens mening göras som om förstahandshyresgästen bott kvar i lägenheten hela tiden. Systemet bör fungera på det sätt som illustreras av följande exempel (som anknyter till exemplet i avsnitt 5.3.4):

A har sedan flera år hyrt en bostad. En justering av hyresstrukturen på orten ledde år 1 till att hyran höjdes från 6 000 kr till 8 000 kr. Som befintlig hyresgäst omfattades A emellertid av en skyddsregel, vilket ledde till att den hyra hon skulle betala begränsades till 6 000 kr. Senare under år 1 hyr A ut sin lägenhet till B i andra hand. Den hyra B måste betala till A och A måste betala till fastighetsägaren blir då 8 000 kr i månaden. År 2 flyttar A tillbaka till lägenheten. Bruksvärdeshyran uppgår då till 8 160 kr i månaden. A skyddas då emellertid åter av skyddsregeln som om hon hela tiden hade bott kvar i lägenheten och behöver därför inte betala mer än 6 742 kr i månaden.

Uthyrning av del av egen lägenhet

Den som hyr ut ett rum i sin lägenhet bor ofta själv kvar i lägenheten. Han har med andra ord inneboende. Uthyrningen äger vanligen rum för att uthyraren skall få en ekonomisk förstärkning, som kanske är nödvändig för att han själv skall kunna bo kvar. Det är därför inte rimligt att undanta sådana andrahandsuthyrningar från en skyddsregels tillämpning.

Om hyran för den som hyr ut ett rum i sin lägenhet inte bestäms enligt den lägre hyresnivån, är det inte heller rimligt att hyran för den som hyr ett rum i lägenheten gör det. Den personen är inte mer skyddsvärd än andra andrahandshyresgäster. Om däremot uthyrarens hyra bestäms enligt den lägre hyresnivån till följd av skyddsregeln eller en förhandlingsöverenskommelse, framstår det å andra sidan inte heller som rimligt att han skall kunna göra en – i vissa fall kanske kraftig – vinst på att hyra ut ett rum i lägenheten. I en sådan

situation bör därför den inneboendes hyra bestämmas på samma sätt som förstahandshyresgästens.

Blockuthyrning

Blockuthyrning är en särskild form av andrahandsuthyrning. Den innebär att en fastighetsägare hyr ut flera – minst tre – bostadslägenheter till en hyresgäst, som i sin tur hyr ut lägenheterna i andra hand. I sådana situationer öppnas i 1 § sjätte stycket hyreslagen en möjlighet att mellan fastighetsägaren och förstahandshyresgästen avtala bort hyreslagens tvingande regler för bostadshyresgäster under förutsättning att detta inte strider mot bestämmelserna om lokaler och inte heller avser rätten till förlängning av avtalet eller grunderna för fastställande av hyresvillkoren i samband med sådan förlängning. Exempelvis kan det avtalas att förstahandshyresgästen skall ansvara för underhållet av lägenheterna. Ett avtal om blockuthyrning skall godkännas av hyresnämnden, om inte staten eller en kommun är hyresvärd.

Andrahandshyresgästernas rättigheter påverkas inte av dessa regler. Tvärtom stärktes relativt nyligen andrahandshyresgästernas rätt vid blockuthyrning jämfört med sådana andrahandshyresgäster som inte hyr blockuthyrda lägenheter. Detta skedde genom att det infördes besittningsskydd för andrahandshyresgästerna i blockuthyrda lägenheter redan från hyresförhållandets början gentemot förstahandshyresgästen; vid annan andrahandsuthyrning uppkommer inte besittningsskydd förrän efter två år. I förarbetena till lagändringen anfördes bl.a. följande (prop. 2001/02:41 s. 36):

Upplåtelser av lägenheter som omfattas av blockhyresavtal kan ... i flera avseenden jämföras med upplåtelser som görs direkt av en fastighetsägare. Hyresgästen i blockhyresavtalet hyr precis som de flesta fastighetsägare ut ett flertal lägenheter och har inte någon avsikt att själv bosätta sig i någon av dem. Inte sällan har hyresgästen i blockhyresavtalet åtagit sig att svara för uppgifter som annars åvilar hyresvärden, t.ex. lägenhetsunderhåll. Ur andrahandshyresgästens perspektiv framstår det i allmänhet inte heller som någon skillnad om han eller hon tecknar hyresavtalet med fastighetsägaren eller med hyresgästen i blockhyresavtalet. Detta talar för att andrahandshyresgästen bör ha samma besittningsskydd som vanliga hyresgäster.

Blockuthyrning förekommer främst i samband med upplåtelser som riktas till särskilda kategorier av hyresgäster såsom studenter, äldre, psykiskt sjuka, missbrukare och anställda av företag eller av en myndighet. Enligt vår uppfattning finns det inte anledning att ge dessa kategorier av boende – som i många fall redan har en socialt utsatt

situation – ett sämre besittningsskydd än andra hyresgäster. Ett utvidgat besittningsskydd kommer dessutom att minska risken för att mindre seriösa fastighetsägare och fastighetsförvaltare utnyttjar bestämmelserna om blockuthyrning i syfte att kringgå reglerna om hyresgästens rätt till besittningsskydd. Enligt [1997 års hyreslagstiftningsutredning] har sådant missbruk förekommit, om än i begränsad utsträckning. Ett ökat användande av blockhyresavtal avseende s.k. lägenhetshotell talar också för att det vid detta slag av andrahandsupplåtelser bör gälla ett sedvanligt besittningsskydd.

Förutom vad som framgår av detta förarbetsuttalande kan nämnas att blockuthyrning även används vid upplåtelseformen kooperativ hyresrätt.

De skäl som har föranlett att andrahandshyresgäster i blockuthyrningssituationer tillerkänts samma besittningsskydd som förstahandshyresgäster talar enligt utredningens mening för att blockuthyrningssituationerna behandlas annorlunda än andra andrahandsuthyrningar även när det gäller tillämpningen av en skyddsregel.

Mot detta kan visserligen vid ett första påseende tyckas tala att fastighetsägaren och förstahandshyresgästen kan ha avtalat om en högre hyra än den andrahandshyresgästen skall betala. Så är emellertid fallet redan i dagens system, där andrahandshyresgästen har rätt till bruksvärdeshyra, medan förstahandshyresgästen i en blockuthyrning kan ha avtalat om en annan hyra (låt vara primärt endast under den första hyresperioden). Detta är därför inget bärande argument mot att låta en skyddsregel omfatta även blockuthyrningsfallen.

Bärande argument mot en tillämpning av skyddsregeln i blockuthyrningsfallen är emellertid vad utredningen har anfört i det föregående mot en sådan tillämpning vid övriga andrahandsuthyrningar. En regel om att en andrahandshyresgäst skulle omfattas av en hyresrabatt på samma villkor som en förstahandshyresgäst skulle exempelvis få till konsekvens att den hyra en förstahandshyresgäst skulle vara skyldig att betala till fastighetsägaren kunde variera beroende på hur länge en andrahandshyresgäst bott i lägenheten, vilket skulle innebära att fastighetsägaren för att veta vilken hyra han hade rätt att ta ut skulle behöva ha kännedom om hur länge varje andrahandshyresgäst i ett hus bott i sin lägenhet. En sådan ordning skulle vara opraktisk och kan inte förordas.

En möjlighet skulle kunna vara att låta en hyresrabatt vid blockuthyrningar omfatta endast andrahandshyresgästerna, medan förstahandshyresgästen, om annat inte avtalats, skulle behöva be-

tala full bruksvärdeshyra. En sådan ordning skulle innebära att den som hyr ett hus för att sedan hyra ut det i andra hand riskerar att gå med ekonomisk förlust. Visserligen skulle detta inte vara lika oacceptabelt i blockuthyrningssituationer, där förstahandshyresgästen får antas vara en ekonomiskt stark aktör, som vid andra andrahandsuthyrningar. Det framstår enligt utredningens mening likväl som mindre lämpligt, och utredningen förordar inte en sådan ordning.

Sammanfattningsvis blir utredningens slutsats att det visserligen ur ett socialt skyddsperspektiv vore önskvärt att en skyddsregel skulle tillämpas vid blockuthyrningar men att nackdelarna med en sådan ordning likväl väger över.

Standardhöjande åtgärder

Efter en större renovering av ett hyreshus med byte av stammar, inkluderande en standardhöjning, höjs hyrorna regelmässigt kraftigt. Det kan röra sig om hyreshöjningar på upp till 80 procent. Införandet av en skyddsregel har inte sin bakgrund i sådana hyreshöjningar, och dessa motsvaras – till skillnad mot hyreshöjningar till följd av anpassningar av hyresstrukturen – av reella förbättringar av lägenheternas standard. Det har hittills ansetts att kraftiga hyreshöjningar i denna situation fått godtas även för befintliga hyresgäster. Med hänsyn till det anförda anser utredningen inte att en skyddsregel bör vara tillämplig, om skälet till att en hyra höjs är en större renovering av ett hus med åtföljande standardhöjning. Den närmare gränsdragningen härvidlag bör ansluta sig till hittillsvarande rättspraxis avseende i vilka fall en större hyreshöjning kan godtas.

6.4 Underhåll av bostäder

Utredningens bedömning: Det finns skäl att utreda i vilken utsträckning hyreslagstiftningen gynnar respektive missgynnar underhållsinsatser i stället för stora, standardhöjande åtgärder. En sådan översyn ryms dock inte inom tidsramen för utredningens uppdrag.

Boverket har i en rapport från år 2003 om underhåll av bostäder, *Bättre koll på underhåll*, pekat på att bruksvärdesreglerna uppmuntar stora, standardhöjande ombyggnadsåtgärder snarare än före-

byggande och kontinuerliga underhållsinsatser. I rapporten anförde Boverket att utredningen borde se över i vilken utsträckning hyreslagstiftningen, bortsett från andra åtgärder, gynnar respektive missgynnar underhållsinsatser. Regeringen har överlämnat rapporten i denna del till oss.

Det problem Boverket pekat på förtjänar en översyn. En sådan kräver emellertid så ingående överväganden att den inte ryms inom tidsramen för utredningens uppdrag. Utredningen avstår därför från att göra den av Boverket förordade översynen men rekommenderar att en sådan sker i annat sammanhang.

7 Tillval och frånval

7.1 Utgångspunkter

Utredningens bedömning: Det är önskvärt att det finns möjligheter för hyresgäster att göra tillval och frånval, dvs. individuella variationer när det gäller underhållsintervall, utrustning o.d. Regleringen av tillval och frånval bör utgå från frivillighet. Hyreslagens regler om lägsta godtagbara standard och om att en lägenhet på tillträdesdagen skall vara i sådant skick att den enligt den allmänna uppfattningen i orten är fullt brukbar för det avsedda ändamålet bör kvarstå oförändrade.

7.1.1 En bostadslägenhets minimistandard

Hyran för en bostadslägenhet skall enligt hyreslagen inkludera en viss grundläggande standard, som inte får avtalas bort.

Minimivån för en lägenhets standard och utrustning är vad som i 18 a § hyreslagen benämns som lägsta godtagbara standard. Med lägsta godtagbara standard menas att det i lägenheten skall finnas anordning för

- kontinuerlig uppvärmning,
- kontinuerlig tillgång till varmt och kallt vatten för hushåll och hygien,
- avlopp för spillvatten,
- personlig hygien, omfattande toalett och tvättställe samt badkar eller dusch,
- försörjning med elektrisk ström för normal hushållsförbrukning, samt
- matlagning, omfattande spis, diskho, kylskåp, förvaringsutrymmen och avställningsytor.

Dessutom skall det finnas tillgång till förrådsutrymmen och tvättmöjligheter, och huset får inte heller ha några icke godtagbara brister i fråga om hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden.

Brister fastighetsägaren i dessa avseenden, kan han på ansökan av hyresgästen drabbas av ett upprustningsföreläggande. Det är inte möjligt för parterna att avtala bort något av det som ingår i lägsta godtagbara standard.

Det räcker emellertid inte att standarden för en bostadslägenhet uppfyller de krav som motsvaras av lägsta godtagbara standard. Lägenheten måste dessutom enligt 9 § hyreslagen på tillträdesdagen vara i sådant skick att den enligt den allmänna uppfattningen i orten är fullt brukbar för det avsedda ändamålet, vilket innebär att den utöver lägsta godtagbara standard bl.a. måste ha godtagbara tapeter och andra ytskikt. Den måste också enligt 15 § första stycket hyreslagen fortsätta att vara i ett sådant skick under hela hyrestiden. Denna högre nivå kan emellertid avtalas ned eller bort i en förhandlingsöverenskommelse. När det gäller lägenhetens skick under hyrestiden, ger ordalydelsen i 15 § vid handen att ett avtal inte behöver slutas genom en förhandlingsöverenskommelse utan kan slutas direkt med den enskilde hyresgästen. I förarbeten och den rättsvetenskapliga litteraturen har dock anförts att så inte skulle vara fallet (se Holmqvist s. 80).

Minimivån för underhåll och service regleras, förutom genom vad som följer av 15 § första stycket hyreslagen, av samma paragrafs andra stycke. När det gäller tapetsering, målning och andra sedvanliga reparationer med anledning av lägenhetens försämring genom ålder och bruk, finns det där en särskild regel, som förpliktar hyresvärden att med skäligena tidsmellanrum ombesörja sådana åtgärder. Denna förpliktelse kan dock avtalas bort i en förhandlingsöverenskommelse (men inte på annat sätt).

Brister hyresvärden i sin underhållsskyldighet enligt 15 § andra stycket eller skadas lägenheten – samt i vissa andra situationer, som inte behöver tas upp här –, ges hyresgästen vissa rättigheter. Dessa rättigheter är väsentligen följande:

- Rätt att under vissa förutsättningar avhjälpa bristen på hyresvärdens bekostnad.
- Rätt att under vissa, restriktiva förutsättningar säga upp hyresavtalet.
- Rätt till skälig nedsättning av hyran under den tid lägenheten är i bristfälligt skick.

- Rätt till ersättning för skada, om hyresvärden inte visar att felet inte beror på hans försummelse.
- Rätt att hos hyresnämnden ansöka om åtgärdsföreläggande mot hyresvärden.

Det kan anmärkas att dessa rättigheter inte avser situationen att hyresvärden under hyrestiden underlåter att hålla lägenheten i sådant skick att den enligt den allmänna uppfattningen i orten är fullt brukbar för det avsedda ändamålet, så länge inte sådan underlåtenhet avser tapetsering, målning och sedvanliga reparationer eller innebär att lägenheten får anses skadad.

Utredningen ser ingen anledning att göra någon ändring i de nu redovisade bestämmelserna. En hyresgäst bör alltså inte kunna sluta avtal om lägre lägenhetsstandard i större utsträckning i framtiden än vad som är möjligt i dag.

7.1.2 Högre standard

Bostadslägenheters utrustning och standard överstiger ofta de miniminivåer som bestäms i lagen. En lägenhet har t.ex. ofta balkong, parkettgolv i vardagsrummet och frys. Vid valet av material i lägenheten finns det goda möjligheter att ge lägenheten en kvalitet, som ersätts via hyran. Utgångspunkten är härvid att en hyresgäst har att godta en lägenhet med den standard som hyresvärden valt att ge den, så länge lägenhetens skick överstiger den miniminivå som lagen stadgar i fråga om utrustning och underhåll. Detta gäller även under ett pågående hyresförhållande. Således har en hyresgäst t.ex. inte rätt att motsätta sig att fastighetsägaren installerar kabel-TV och att sedan betala för denna installation (Victorin & Dahlquist-Sjöberg s. 16). Dock har en fastighetsägare som genomför en större åtgärd i en lägenhet utan hyresgästens godkännande eller hyresnämndens tillstånd inte rätt till ersättning för åtgärden genom hyran (18 d och 55 a §§ hyreslagen).

7.1.3 System för tillval och frånval

På senare år har allt fler fastighetsägare börjat erbjuda sina hyresgäster valmöjligheter när det gäller lägenheternas standard. En bakgrund till denna utveckling beskrivs av Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet i dess betänkande *Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering* (SOU 2000:33) på följande sätt (s. 71 f.):

Dagens hyresgäster ställer ofta krav på att en modern bostad skall uppfylla många behov samtidigt. Bostaden skall exempelvis ge utrymme för socialt umgänge och fritidsaktiviteter, men också kunna fungera som arbetsplats vid distansarbete. Det moderna samhället präglas av olika livsstilar, varierande behov och önskemål i olika faser av livet samt en utveckling där kärnfamiljen inte längre intar samma självklara plats som tidigare. Denna situation innebär att hyresgästernas efterfrågan och önskemål kommer att bli mer varierande. Detta medför att hyresvärdarna måste kunna tillgodose de enskilda hyresgästernas önskemål och behov för att kunna skapa förutsättningar för långvariga hyresförhållanden med nöjda hyresgäster. En ökad lyhördhet och anpassning till hyresgästernas önskemål har också märkts under det senaste decenniet.

Valmöjligheter ges i form av tillval och frånval. Med tillval menas möjligheter att välja en högre standard än den normala. Det kan gälla tätare underhåll eller tätare utbyte av lägenhetens vitvaror. Det kan också gälla förseende av lägenheten med bättre utrustning än vad som ingår i den normala standarden.

I det material utredningen gått igenom har det funnits bl.a. följande exempel på basutbud av tillval, förutom tidigarelagt underhåll:

- Diskmaskin eller tvättmaskin eller kompletta anslutningar för sådana.
- Torkskåp.
- Handdukstork.
- Frysskåp eller extra kylskåp.
- Spis med timer, glaskeramikhäll eller varmluftsugn.
- Köksfläkt med kolfilter.
- Köksluckor i trälaminat.
- Duschkabin.
- Säkerhetsdörr eller säkerhetsgrind.
- Inglasad balkong.
- Parkett- eller laminatgolv.
- Bredbandsanslutning.
- Jordat vägguttag på balkong eller uteplats.

Det har även förekommit att fastighetsägare varit intresserade av att erbjuda sina hyresgäster möjlighet att helt utforma sina lägenheter efter egen smak med kostsamma och personliga inredningslösningar, exempelvis i de lägenheter som byggdes i Helsingborg i samband med bomässan H99.

Med frånval menas möjligheter att välja en enklare standard än den normala, t.ex. genom att senarelägga ommålning eller utbyte av kylskåp eller spis.

Tillval och frånval förekommer i dag huvudsakligen i allmännyttans bostadsbestånd. För allmännyttans del baserar sig dagens system på riktlinjer som antagits av SABO och Hyresgästföreningen Riksförbundet. Utgångspunkterna för en förhandlingsöverenskommelse om tillval och frånval är där huvudsakligen följande:

- Hyresvärdens underhållsskyldighet rubbas inte.
- Hyresgästen skall ha största möjliga bestämmanderätt över tidpunkt för och omfattning av åtgärder i den egna lägenheten, varvid hänsyn skall tas till behovet av en rationell hantering inom bostadsföretaget.
- En hyresgäst som är aktsam eller avstår från eller själv utför målning och tapetsering skall ha ekonomisk nytta av detta. En hyresgäst som begär högre underhållsstandard skall ersätta bostadsföretaget för denna genom ett engångsbelopp eller genom betalning under viss tid.
- Hyresgästens bestämmande och bostadsföretagets åtagande skall rymmas inom hyressättningen.
- En hyresgäst som flyttar har inte rätt till ersättning för underhållsåtgärder han vidtagit vare sig från hyresvärden eller från efterkommande hyresgäst.

Utredningen har studerat system med tillval och frånval på olika håll i landet. Det har då visat sig att framför allt följande modeller används:

- *Hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll (HLU)*. Avstår hyresgästen från underhåll, får han en viss hyresrabatt, som kan utbetalas t.ex. genom ett avdrag på årets sista hyra. Väljer han att tidigarelägga sådant underhåll som ändå skulle ske, utgår det på motsvarande sätt en avgift för detta. Avgiften står i relation till hur lång tid det är kvar till nästa planerade underhållstillfälle. Det finns dessutom ofta ett basutbud av tillvalsutrustning till en viss månads- eller engångskostnad. Det kan även finnas en möjlighet att individuellt förhandla fram andra åtgärder än bas-

utbudet. Ett system med HLU kan i praktiken fungera på följande sätt: Varje år får alla hyresgäster hem en lista över alla de underhållsåtgärder som med vissa intervall vidtas i lägenheten. Av listan framgår för varje underhållsåtgärd vilket år åtgärden (t.ex. målning av köksluckor eller omtapetsering i sovrummet) skall vidtas nästa gång. Det framgår även för varje åtgärd hur mycket det kostar om hyresgästen vill få åtgärden vidtagen i förväg respektive, för åtgärder där tiden för utförande är inne, hur mycket hyresgästen sparar om han avstår från åtgärden. Hyresgästen fyller i listan och returnerar den till hyresvärden. Den som avstått från åtgärder får avdrag på t.ex. nästföljande års första hyra med det belopp han sparar på sitt avstående.

- *Lägenhetsfond.* Varje lägenhet får en fond, dit medel avsätts årligen. Efter några år får hyresgästen börja använda medlen för underhållsåtgärder inom ramen för hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll. Vid reparationer av vitvaror tas reparationskostnaden ur fonden. När fonden innehåller medel motsvarande ett visst antal års avsättning, betalas överskjutande medel årligen ut till hyresgästen. Vid avflyttning följer befintliga fondmedel med till nästa hyresgäst i den mån de inte behövs för underhållsarbeten.
- *Valfritt lägenhetsunderhåll (VLU).* Vid införandet av VLU sänks hyran. Hyresgästerna ansvarar därefter själva för beställning av underhåll, vilket kan debiteras kontant eller som ett påslag på hyran under högst fem år, dock högst med ett visst belopp per månad, t.ex. 500 kr. Hyresgästerna ansvarar även för mindre reparationer i lägenheten. Våtutrymmen brukar vara undantagna från systemet och alltså underhållas på vanligt sätt.

Även bland privata fastighetsägare förekommer system med tillval och frånval. De systemen fungerar dock vanligen mer formlöst än allmännyttans system. Det finns bland de privata fastighetsägarna vidare exempel på att kostnaden för ett tillval tas ut med det avtalade beloppet under endast ett begränsat antal år.

7.1.4 Hyra och andra hyresvillkor vid tillval och frånval

Frånval

Hyran efter ett frånval bestäms med hänsyn till lägenhetens bruksvärde i det skick lägenheten då befinner sig i. Den hyresrabatt hyresgästen får på grund av frånvalet blir alltså vid en prövning i hyresnämnden så stor som vad lägenheten minskat i bruksvärde till följd av detta. Det kan således inträffa att den hyresreduktion parterna kommit överens om för ett frånval vid en prövning i hyresnämnden skulle anses för hög eller låg.

Ett frånval får aldrig innebära att en lägenhets standard sjunker under den i lagen stadgade miniminivån. Det innebär inte heller att hyresgästen övertagit något underhållsansvar eller att han inte fullgjort sin vårdplikt enligt 24 § hyreslagen. Fastighetsägaren och hyresgästen kan dock enligt 15 § andra stycket hyreslagen komma överens om att fastighetsägaren inte skall tapetsera och måla lägenheten, om detta har reglerats i en förhandlingsöverenskommelse som lägenheten omfattas av.

Ett specialfall av frånval är reglerat i 21 § hyresförhandlingslagen. Det gäller system med självförvaltning, där hyresgästerna sköter en del av underhållet av fastigheten mot en hyresreduktion som motsvarar självförvaltningens omfattning. Ett sådant system får bara införas genom en förhandlingsöverenskommelse. I sin enklaste form kan självförvaltningen bestå i att hyresgästerna städar de gemensamma utrymmena eller sköter fastighetens grönområden. Det måste i förhandlingsöverenskommelsen på ett någorlunda preciserat sätt framgå vilket arbete som självförvaltningen omfattar och hur varje typ av arbete skall värderas. Förhandlingsöverenskommelsen måste kompletteras med avtal mellan hyresvärden och de hyresgäster som önskar delta i självförvaltningen, där det anges bl.a. på vilket sätt hyresgästen i fråga skall delta i självförvaltningen (Billquist & Olsson s. 132 f.).

Tillval

När det gäller tillval, måste man först avgöra om kostnaden för tillvalet är en del av hyran eller ligger utanför denna. Hyreslagen avser enligt sin 1 § avtal, genom vilka hus eller delar av hus upplåts till nyttjande mot ersättning.

När det gäller tillvals- och frånvalsavtal som ingås samtidigt som själva hyresavtalet, framgår det av rättspraxis att ett hyresinslag

skall vara av klart underordnad betydelse jämfört med övriga komponenter i ett avtal för att den direkta tillämpningen av den hyresrättsliga regleringen skall falla bort (se rättsfallen NJA 1971 s. 129 och 1978 s. 389; jfr Victorin & Dahlquist-Sjöberg s. 6 ff.). Således har i rättspraxis även ett serviceavtal (avseende sjuksköterskeservice och annan tillgång till personal samt larm) bedömts som en del av hyresavtalet och skälig hyra enligt bruksvärdesregeln bestämts för boendet och servicen sammantagna, när serviceavgiften krävts ut av hyresgästerna, oavsett om de utnyttjat någon av de erbjudna tjänsterna eller inte (se rättsfallet RH 1997:93; jfr Victorin & Dahlquist-Sjöberg s. 50).

Avtal om tillval och frånval torde emellertid ofta ingås separat från själva hyresavtalet genom s.k. kopplade avtal. Innebörden av sådana är att hyresgästen inte har rätt att fortsätta att hyra t.ex. en viss vitvara, om han flyttar från lägenheten. Tillvalsavtalet är således kopplat till själva hyresavtalet. När det gäller sådana tillval, får gällande rätt anses innebära att tillval som faller inom det hyresrättsliga kärnområdet bedöms som hyra, medan tillval som inte har med själva lägenhetens funktion att göra bedöms enligt allmänna kontraktsrättsliga principer (jfr Victorin & Dahlquist-Sjöberg s. 18 ff.). Den exakta gränsdragningen framstår dock inte som helt klar.

När det gäller de tillval som i dag vanligen förekommer, är utredningens bedömning att de är en del av hyran. Ovanligare tillval av t.ex. service som görs under hyresförhållandets gång och inte vid tecknandet av hyresavtalet kan däremot vara att bedöma enligt allmänna avtalsrättsliga regler.

Skall tillvalet – såsom är det vanligaste – ses som en del av hyran, följer av detta att en fastighetsägare får ersättning för tillvalet endast i den utsträckning detta höjer lägenhetens bruksvärde. En fastighetsägare som erbjuder sina hyresgäster tillval kan således inte vara säker på att vid en prövning av hyran få ut full ersättning för vad tillvalet kostat honom. Den ekonomiska risk en fastighetsägare tar genom ett tillvalserbjudande blir särskilt påtaglig om det rör sig om ett dyrt tillval, som har med lägenhetens utrustning att göra och därmed faller under hyresreglerna.

7.1.5 Flexibilitet och frivillighet: värden att värna

Det finns stora fördelar med att hyresgäster har möjlighet till tillval och frånval. En hyresgäst som är varsam kan göra frånval och på så sätt få lägre hyra. En hyresgäst som har särskilda önskemål kan å andra sidan göra tillval och få exempelvis köks- eller badrumsutrustning som är bättre än vad som är standard i huset. Både frånval och tillval kan på det sättet bidra till ett individanpassat boende och skapa nöjdare hyresgäster. För att hyresrätten som upplåtelseform skall behålla sin attraktivitet för breda grupper i samhället är det önskvärt att det finns möjligheter för hyresgäster till individuella variationer när det gäller underhållsintervall, utrustning o.d. Eftersom den osäkerhet som finns i hyreslagstiftningen motverkar möjligheten till individuella variationer, bör osäkerheten i görligaste mån undanröjas.

En utgångspunkt bör enligt utredningens uppfattning vara att regleringen av tillval och frånval utgår från frivillighet. En fastighetsägare bör således inte vara skyldig att erbjuda tillval eller frånval, om han inte önskar det. Det framstår vidare som positivt om den hyresgäst som inte önskar begagna sig av möjligheter till individuella variationer kan följa ett lättbegripligt standardschema för underhåll och utbyte av lägenhetens ytskikt och utrustning; att hyresrätten utvecklas så att den blir mer attraktiv för dem som vill utforma sitt boende efter individuella önskemål behöver inte innebära att den skall bli mindre attraktiv för dem som inte vill det. En reform bör därför inte gå längre än att skapa ett bättre utrymme för frivilliga överenskommelser.

7.2 Tillval och frånval som en del av hyressystemet

Utredningens förslag: Tillval och frånval skall behandlas som en del av hyran i samma utsträckning som i dag.
--

Om hyreslagstiftningen ändras så att kostnaden för tillval och frånval inte inräknas i hyran utan avtal om tillval och frånval sluts oberoende av hyresavtalet, kvarstår inte längre den faktor som i dag kan förhindra erbjudanden om tillval eller frånval. Mot en sådan lösning kan emellertid flera argument anföras.

Vad som skall anses ingå i hyra behandlas ovan. Fråga är om det är möjligt och lämpligt att på något annat sätt än vad som är fallet i dag dra en klar skiljelinje mellan hyra och tillval och hur det i så fall

skulle ske. I det sammanhanget bör det beaktas att det i den rättsvetenskapliga litteraturen (Victorin & Dahlquist-Sjöberg s. 22) ansetts att en exakt definition av hyra i lag skulle riskera att bli alltför stereotyp och motarbeta själva tanken med en ökad flexibilitet.

Utredningen har övervägt en avgränsning som utgår från slutsatsen ovan om att reglerna om en lägenhets minimistandard skall fortsätta att gälla oförändrade. Det skulle då kunna te sig naturligt att det som ingår i en lägenhets minimistandard alltid bedöms enligt reglerna om hyra. Tillvalsavtal vid sidan om hyran skulle med en sådan lösning få slutas endast beträffande det som ligger utanför minimistandarden.

En sådan lösning skulle innebära att hyresgästerna inte kan sluta avtal om tillval vid sidan om det hyresrättsliga systemet beträffande sådan utrustning som är grundläggande för en bostads funktion.

Den stora nackdelen med en sådan lösning är att mycket av det som ett tillval kan tänkas omfatta – exempelvis köks- eller badrumsinredning – utgörs av sådan typ av utrustning som ingår i en lägenhets lägsta godtagbara standard enligt 18 a § hyreslagen. Det skulle t.ex. med en sådan lösning inte vara möjligt att sluta ett avtal om installation av ett särskilt exklusivt kylskåp eller badkar vid sidan om hyresavtalet.

Denna nackdel är sådan att en lagändring i enlighet med den angivna avgränsningen skulle riskera att bli ett slag i luften och inte i praktiken underlätta fler tillval.

Att på något annat sätt göra en lagstadgad avgränsning mellan hyra och tillval utan att skapa en helt ny definition på vad bostadshyra innebär låter sig enligt utredningens bedömning inte göras. Utredningen anser inte att det bör skapas någon sådan ny definition, inte minst med hänsyn till intresset av att hyresbegreppet inte ges en alltför statisk utformning.

Vad som då återstår, om tillval skall kunna bestämmas utanför hyran, är att låta parterna själva avgöra vad som skall ligga i hyresrespektive tillvalsavtalet. Med hänsyn till att reglerna för tillval skall möjliggöra tillval där sådana i dag inte kommer till stånd på grund av bruksvärdessystemets utformning, måste reglerna för tillval bli mer förmånliga för en fastighetsägare än reglerna om hyra. Det kommer därmed att ligga i fastighetsägarnas ekonomiska intresse att så mycket som möjligt av det som i dag utgör hyresavtal kan ingå i ett tillvalsavtal. Något sådant kan emellertid inte ligga i hyresgästernas intresse. Om hela eller större delen av vad som i dag regleras genom hyresavtal i framtiden kan komma att regleras genom avtal om tillval, undergrävs bruksvärdessystemet och det

skydd detta bereder hyresgästerna. En sådan ordning skulle dessutom innebära ett incitament för fastighetsägare att sänka standarden i sina hus för att hyresgästerna skulle sluta tillvalsavtal. Inte heller detta skulle vara i hyresgästernas intresse.

Det framstår därtill som föga logiskt om den ersättning en hyresgäst skall betala för en lägenhet med viss utrustning bestäms enligt ett regelverk i en lägenhet där utrustningen är standard och enligt ett helt annat regelverk i en likadan lägenhet i huset bredvid i den mån utrustningen där inte är standard. Skäligheten i en sådan ordning skulle vara svår att förklara.

För frånvalens del framstår det dessutom i sig som egendomligt att se ett avtal om minskning av den normala hyran som något annat än en fråga om hyra. Visserligen skulle det vara teoretiskt möjligt att behandla frånval som en del av hyran, medan tillval behandlades utanför hyran. En sådan lösning framstår emellertid inte som logisk, eftersom vad som är frånval i ett hus med hög grundstandard kan vara tillval i ett annat med lägre grundstandard.

De argument som sålunda kan anföras mot ett utbrytande av tillval och frånval ur de vanliga hyresreglerna är enligt utredningens uppfattning starka. Tillval och frånval bör därför fortsätta att behandlas som en del av hyran i samma utsträckning som i dag.

7.3 Beaktande av tillval och frånval inom ramen för hyresbestämningen

Utredningens förslag: Kostnaden för tillval och frånval skall beaktas vid en bruksvärdesprövning. Den kortaste avskrivningstid som därvid kan godtas för tillval skall vara ungefär fem år. Om tillvalens andel av hyran inte uppgår till mer än ungefär 20 procent, kan dock kortare avskrivningstid godtas.

Fråga är, om det inom ramen för hyressystemet är möjligt att skapa ett system där större hänsyn än i dag tas till tillval och frånval vid bestämmandet av hyran.

Utredningen har övervägt om en regel skulle kunna utformas på så sätt att tillval och frånval skall beaktas vid bestämmande av hyran enligt bruksvärdesregeln. Så sker emellertid redan i dag, nämligen genom att ett tillval beaktas i den mån det höjt bruksvärdet och ett frånval i den mån det sänkt det. Vad utredningen vill åstadkomma är ju en annan ordning än dagens, nämligen att kostnaden för ett tillval säkert skall bli täckt genom det vederlag en hyresgäst betalar.

Även för hyresgästernas del är det av värde att åstadkomma en förutsebar ordning i dessa frågor. När det gäller frånval bör förutsättningar skapas för att såväl hyresgäst som hyresvärd skall kunna förlita sig på att en hyresreduktion de kommit överens om i anledning av ett frånval också står sig. Intresset av regelverkets klarhet talar för att en regel om frånval får en konstruktion som motsvarar regeln om tillval.

En regel som säkerställer att kostnaden för ett tillval beaktas vid hyresbestämningen framstår vid ett första påseende som mindre väl förenlig med en grundtanke i bruksvärdesregeln, nämligen att fastighetsägarens kostnader inte skall beaktas vid bestämmandet av hyran. Detta kan synas tala mot att införa en sådan regel.

Det finns emellertid andra omständigheter som talar i motsatt riktning. Allmännyttans hyressättning baserar sig på en kostnads-täckningsprincip, som därigenom får effekt även på det privata hyresbostadsbeståndet. Visserligen har de kommunala bostadsföretagen historiskt sett tillämpat kostnadstäckningsprincipen på företagsnivå och inte på enskilda bestånd eller objekt. På senare tid har det emellertid börjat ske en omsvängning. Av det s.k. S:t Eriks- eller Oxtorgsmålet (rättsfallet RH 1999:91) framgår det dessutom att vid en jämförelseprövning med allmännyttans lägenheter ”upprätthållandet av tilltron till bruksvärdessystemet [kräver] att det vid hyressättningen inte har gjorts några väsentliga avsteg från självkostnaden för det aktuella projektet”.

Kostnadstäckningsresonemang spelar således redan i dag en roll i bruksvärdesbedömningen. Skillnaden med en regel av den innebörd utredningen anger ovan blir att sådana resonemang förs in själva lagtexten. Detta framstår emellertid som nödvändigt, om tillval och frånval med större säkerhet för de inblandade parterna skall kunna hanteras inom ramen för bruksvärdesprincipen.

Även om en kostnadstäckningsprincip förs in i hyreslagen när det gäller tillval och frånval, påverkar inte detta bruksvärdessystemet i övrigt. Utan införande av en kostnadstäckningsprincip för tillval och frånval ökar inte förutsebarheten vid sådana val. Som utredningen visar ovan är alternativet, att bryta ut tillval och frånval från hyresreglerna, förenat med sådana nackdelar att det inte bör genomföras. Intresset av större förutsebarhet i tillvals- och frånvalssituationer väger tyngre än nackdelen av den mindre, teoretiska inkonsekvens som en regel om kostnadstäckning i dessa situationer innebär. En sådan regel bör därför införas.

Har ett avtal om tillval slutits, prövas skäligheten i det avtalet således mot kostnaden för tillvalet i fråga. Fastighetsägaren får då

visa hur mycket tillvalet kostat. Detta kan innebära att ett tillval kan anses vara avbetalat efter ett visst antal år, varefter hyran skall sänkas med tillvalskostnaden. Påtaglighetskravet i 55 § hyreslagen kan dock leda till att någon sådan sänkning ändå inte kommer till stånd.

När det i övrigt gäller det sätt på vilket kostnaden för ett tillval bör beaktas vid skälighetsprövningen enligt 55 § hyreslagen, spelar det roll vilka avskrivningsperioder som skall godtas. Med hänsyn till fastighetsägarens intressen bör relativt korta avskrivningstider godtas. Samtidigt bör det inte godtas att en hyresgäst på väldigt kort tid betalar av ett dyrt tillval, eftersom hyresgästen, om han flyttar efter kort tid, inte har rätt att få tillbaka inbetalade belopp i det system utredningen föreslår. Vid en avvägning mellan dessa intressen anser utredningen att den kortaste avskrivningstid som kan godtas bör vara ungefär fem år.

Skulle kostnaden för tillval utgöra endast en mindre del av hyran, kan dock enligt utredningens mening även kortare avskrivningstider godtas. Ett skäligt riktmärke för den bedömningen kan vara att tillvalens del av hyran inte uppgår till mer än ungefär 20 procent.

En regel av angiven innebörd är flexibel. Parterna kan således komma överens om att betala exempelvis en ny spis med glas-keramikhäll genom ett litet antal månadsbetalningar eller, i den mån de nyss angivna riktlinjerna medger det, låta hyresgästen göra en engångsbetalning. De kan även bestämma att höja hyran med ett mindre belopp utan tidsgräns och utgå från att spisen kommer att vara färdigbetald när det är dags att installera en ny spis.

När det gäller hur kostnaden för tillvalet skall beaktas i relation till hyran i övrigt, får prövningen i praktiken gå till så att bruksvärdet först bestäms utan beaktande av tillvalet, varefter kostnaden för den tillvalda utrustningen eller det tillvalda underhållet läggs till. En jämförelse får därvid göras med vilken utrustning eller vilket underhåll som är standard.

7.4 Det kollektiva förhandlingsystemet

Utredningens förslag: Priset för ett tillval eller frånval skall anses motsvara kostnaden för tillvalet eller frånvalet, om priset fastställts i en kollektivt förhandlad prislista och det inte föreligger synnerliga skäl för annat. Har priset för ett tillval bestämts enligt en kollektivt förhandlad prislista, skall den primära förhandlingsskyldigheten anses uppfyllt.

Vad som sägs om en kollektivt förhandlad prislista skall gälla även om priset på annat sätt godkänts i en förhandlingsöverenskommelse.

Tillval och frånval i det enskilda fallet grundar sig i dag vanligen på prislistor, som fastställts i en förhandlingsöverenskommelse. I prislistorna anges priset för varje tillvalsåtgärd och hur mycket en hyresgäst får i hyresreduktion för varje frånval han gör.

Prislistorna är ett praktiskt inslag i system med tillval och frånval, eftersom de skapar gemensamma regler för hela lägenhetsbestånd. Den omständigheten att de är framförhandlade under medverkan av en hyresgästorganisation får anses tala för att priserna för olika tillval och frånval inte avviker kraftigt från kostnaderna för dessa och att villkoren i övrigt – såsom betalningstider – normalt sett kan anses skäliga. Prislistor är således ett positivt inslag vid tillval och frånval ur perspektivet att ett avtal – såsom anges i direktiven – skall innehålla godtagbara villkor sett från hyresgästens synvinkel.

Det finns därför skäl att i lagstiftningen gynna förekomsten av kollektivt förhandlade prislistor.

När det gäller hyror i nybyggda hus, föreslår utredningen en presumtionsverkan för kollektivt förhandlade hyresvillkor. En sådan modell skapar en trygghet hos de inblandade parterna. För nyproduktionshyrornas del motiveras regeln av intresset att få igång nyproduktion av hyresbostäder. När det gäller tillval och frånval, finns det som framgår ovan ett konsumentskyddsintresse av att främja förekomsten av prislistor i tillvals- och frånvalssituationer. En presumtionsverkan för kollektivt förhandlade prislistor skulle enligt utredningens bedömning leda till att fastighetsägare får ett intresse av att förhandla fram prislistor inom ramen för det kollektiva förhandlingsystemet, eftersom risken för ett underkännande vid en hyresnämndsprövning av det pris de tar ut för tillval då blir ytterst obetydlig.

Liksom när det gäller nybyggnadshyror rör det sig här om en situation där en hyresgäst har ett fritt val att godta ett framförhandlat villkor, trots att det kan ändras endast om det finns synnerliga skäl.

Utredningen föreslår därför att priset för ett tillval eller frånval skall anses motsvara kostnaden för tillvalet eller frånvalet, om priset fastställts i en kollektivt framförhandlad prislista och det inte föreligger synnerliga skäl för annat. Som synnerliga skäl bör anses bara sådana klara oegentligheter vid förhandlingarna som bryter presumptionen även i fallet med nyproducerade hus.

Ett pris som godkänts i en förhandlingsöverenskommelse bör ha denna verkan, även om priset inte står upptaget i en prislista. En förutsättning är givetvis att det är den enskilde hyresgästen som fattat beslutet om tillvalet eller frånvalet.

En hyresvärd har enligt 5 § hyresförhandlingslagen en s.k. primär förhandlingsskyldighet med en hyresgästorganisation inför en höjning av hyran för en lägenhet som omfattas av en förhandlingsordning. Sker ett tillval genom ett avtal mellan hyresgästen och hyresvärden och priset för det bestäms enligt en kollektivt förhandlad prislista, bör den primära förhandlingsskyldigheten anses uppfylld. Ett tillval som inte finns med i en prislista måste emellertid bli föremål för kollektiva förhandlingar, om lägenheten omfattas av en förhandlingsordning. Detta torde bli relativt sällan förekommande och bör inte bereda några större praktiska problem.

7.5 Byte av hyresgäst

Utredningens förslag: Flyttar den hyresgäst som gjort ett tillval eller frånval, skall den nye hyresgästens hyra bestämmas enligt bruksvärdesprincipen utan tillämpning av regeln om att kostnaden för tillvalet eller frånvalet skall beaktas. Kostnadstäckningsregeln skall dock tillämpas även för nya hyresgäster, om priset för tillvalet eller frånvalet bestämts enligt en förhandlingsöverenskommelse, t.ex. en kollektivt förhandlad prislista.

Ett avtal om tillval eller frånval sluts mellan hyresvärden och en viss hyresgäst. Flyttar den hyresgästen, ligger det i hyresrättens natur att han inte vid avflyttningen skall kunna förpliktas att fortsätta att betala för ett tillval. Inte heller framstår det som skäligt mot en ny hyresgäst att låta sådana tillval som den gamla hyresgästen avtalat med fastighetsägaren bedömas enligt den kostnadstäckningsprincip

utredningen föreslår, eftersom det skulle innebära att den nya hyresgästens hyra i praktiken delvis skulle komma att ha bestämts av den gamla hyresgästen. Den hyra som den nya hyresgästen skall betala bör enligt utredningens mening i stället bestämmas på samma sätt som hittills, alltså enligt bruksvärdesprincipen utan tillägg av den nya regeln. Ofta torde det inte innebära någon skillnad jämfört med den hyra som den förra hyresgästen betalat: ett tillval har ju normalt sett höjt bruksvärdet, medan ett frånval sänkt det.

Någon gång kan emellertid ett byte av hyresgäst innebära att en hyra sänks vid en bruksvärdesprövning. Särskilt kan detta förmodas inträffa vid dyra och exklusiva tillval. I sådana fall drabbas fastighetsägaren av en ekonomisk förlust. Den risken går att minimera om en hyresvärd har möjlighet att under mycket kort tid låta en hyresgäst betala kostnaden för tillvalet. Som utredningen funnit ovan, skulle en sådan möjlighet emellertid inte kunna anses skälig mot en hyresgäst, om den inte begränsas. För billigare tillval kan den angivna möjligheten därmed utnyttjas, särskilt i lägenheter med hög hyra, men inte för riktigt dyra tillval.

Det anförda kan innebära att det även efter den reform utredningen föreslår kan finnas fastighetsägare som är tveksamma till att erbjuda hyresgäster exklusiva tillval, som inte säkert kan betala sig, om hyresgästen flyttar innan han har bott i lägenheten i fem år. Utredningen anser emellertid att detta är en konsekvens som får godtas. En fastighetsägare som vill erbjuda exklusiva tillval får ta en viss affärsrisk. En enskild som själv vill utforma sitt kök på ett speciellt sätt och inte erbjuds möjlighet till detta av fastighetsägaren har möjlighet att i stället – om fastighetsägaren inte lägger hinder i vägen – på egen bekostnad göra den önskade anpassningen av lägenheten. En skillnad jämfört med situationen då det är fastighetsägaren som utrustat lägenheten inom ramen för ett system med tillval och frånval är att den hyresgäst som köpt utrustning och installation av någon annan än fastighetsägaren inte riskerar sitt besittningsskydd vid utebliven betalning. Skulle fastighetsägaren inte gå med på en önskad anpassning, kvarstår för hyresgästen i sista hand möjligheten att flytta ifrån lägenheten och i stället köpa ett eget hus, en bostadsrätt eller en kooperativ hyresrätt.

De flesta tillval kan betalas på relativt kort tid med de regler utredningen föreslår. Statistik, som SABO tagit fram och som Fastighetsägarna Sverige bekräftat i stort sett stämmer även för det privata beståndet, visar att hyresgäster som ett statistiskt genomsnitt inte flyttar oftare än ungefär vart femte år. Med hänsyn till detta är den risk en hyresvärd tar som erbjuder väldigt exklusiva tillval relativt

begränsad. En hyresgäst som vill ge sin lägenhet en personlig och exklusiv utformning torde hur som helst normalt sett inte sikta på att flytta inom någon snar framtid.

För den nya hyresgästen blir lägenhetens utrustning normalnivån, oavsett i vilken mån den tidigare hyresgästen gjort tillval eller frånval (så länge lägenheten uppfyller lagstiftningens minimikrav). Utifrån denna normalnivå får den nya hyresgästen sedan göra tillval eller frånval, om sådana erbjuds av hyresvärden.

Har priset för den gamla hyresgästens tillval bestämts i en förhandlingsöverenskommelse, t.ex. enligt en kollektivt förhandlad prislista, skulle en tillämpning av kostnadstäckningsprincipen inte innebära att en ny hyresgäst måste godta att en del av hans hyra i praktiken bestämts av en tidigare hyresgäst. I stället har då hyran i dess helhet (inklusive tillvalet) bestämts inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet. Kostnadstäckningsregeln bör därför kunna tillämpas oavsett byte av hyresgäst, om priset för tillvalet – eller hyresreduktionen för frånvalet – bestämts enligt en kollektivt förhandlad prislista eller på annat sätt i en förhandlingsöverenskommelse.

7.6 Övriga frågor

Utredningens förslag: Hyresvärden skall ha underhållsskyldighet för egendom som tillförts en lägenhet genom tillval på samma sätt som för övrig egendom i lägenheten. – Tillval och frånval skall vara möjliga i nyproducerade lägenheter, vilkas hyra omfattas av en presumtionsverkan, under samma förutsättningar som i andra lägenheter.

Hyresvärden bör enligt utredningens mening ha underhållsskyldighet för egendom som tillförts en lägenhet genom tillval på samma sätt som för övrig egendom i lägenheten.

I kapitel 4 föreslår utredningen att det under tio år skall krävas synnerliga skäl för att ändra en hyra som bestämts i en förhandlingsöverenskommelse innan hyresavtal slutits för lägenheten. Det skall emellertid vara möjligt att höja hyran i den mån det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten.

Bestämmelserna för hyran i nyproducerade lägenheter bör medge tillval och frånval i samma utsträckning som i andra hus. Ett undantag från presumtionsregeln bör därför göras även för tillvals- och frånvalssituationer.

8 Hyresnämndernas hyresprövning

8.1 Uppdraget

Den grundläggande regeln om bestämning av hyra är enligt 55 § hyreslagen att hyran skall fastställas till skäligt belopp. Till stöd för denna skälighetsbedömning innehåller 55 § ett antal hjälpregler. Främst bland dessa är regeln att hyran fastställs genom en jämförelse med likvärdiga lägenheter. Finns det inga likvärdiga lägenheter i det jämförelsematerial som åberopats av parterna eller har parterna inte åberopat något jämförelsematerial, får hyresnämnden falla tillbaka på en allmän skälighetsbedömning med hjälp av sin kännedom om hyresläget på orten. Vid en sådan skälighetsbedömning kan åberopat jämförelsematerial användas som bakgrundsmaterial, även om det inte är direkt jämförbart.

Parterna på hyresbostadsmarknaden har anfört att det under många år har pågått en utveckling mot att hyresnämnderna i allt större utsträckning fastställer hyran efter en allmän skälighetsbedömning i stället för den jämförelseprövning som de anser vara en förutsättning för bruksvärdesystemet. Dessutom har de anfört att det sätt på vilket vissa av de beslut formuleras som bygger på en allmän skälighetsbedömning inte ger någon vägledning om vad nämnden har beaktat. Därigenom har det enligt parterna skapats en osäkerhet om vilka faktorer hyresnämnden beaktat i besluten.

Utredningen har därför fått i uppdrag att undersöka hur bruksvärdesprövningen enligt 55 § hyreslagen i praktiken går till. Om undersökningen ger skäl för det, skall utredningen överväga hur bestämmelsen bör ändras och om det bör finnas ett ökat utrymme för s.k. kvittning för att jämföra lägenheter med olika egenskaper.

Utredningen skall också överväga om det kan finnas skäl att meddela närmare föreskrifter om utformningen av besluten i hyres-sättningsärenden.

8.2 Undersökning av hyresnämndernas tillämpning av bruksvärdessystemet

SABO publicerade år 2002 en undersökning av hyresnämndernas och Svea hovrätts användning av jämförelseprövning respektive allmän skälighetsbedömning. Undersökningen avser åren 1995–2001. Den omfattar dels de beslut som överklagats till Svea hovrätt från alla hyresnämnder, dels alla beslut från fyra utvalda hyresnämnder (Stockholm, Västerås, Gävle och Örebro).

SABO:s undersökning gjordes nyligen och är ganska omfattande. Utredningen har därför valt att utgå från den och komplettera med en hearing med hyresråd från hyresnämnderna i Stockholm, Göteborg, Västerås och Gävle. Därutöver har utredningen inhämtat synpunkter från hyresråden vid Hyresnämnden i Malmö samt medverkat vid en konferens med alla hyresråd och domarna från den avdelning i Svea hovrätt som handlägger överklaganden från hyresnämnderna.

Den undersökning SABO har gjort kommer till slutsatsen att hyresnämnderna i stor utsträckning – mer än 90 procent av fallen – gör en allmän skälighetsbedömning. Andelen fall där direkt jämförelseprövning görs understiger alltså tio procent. I mer än en tredjedel av fallen beror detta emellertid på att parterna inte åberopat något jämförelsematerial. När jämförelsematerial åberopats, används det som i vart fall bakgrundsmaterial i över två tredjedelar av fallen.

Vid hearingen och de övriga kontakter utredningen haft har det bekräftats att denna bild är rättvisande för dagens situation. Det hänger samman med att det som prövas i dag framför allt är enstaka, ibland udda lägenheter. Det är svårt, särskilt för enskilda hyresgäster, att hitta direkt jämförbara lägenheter och få hyresgästerna i dessa att gå med på en besiktning. Fram till mitten av 1990-talet var situationen annorlunda. Då prövades i större utsträckning hela bestånd, och därmed fanns det också mycket bättre förutsättningar för en direkt jämförelseprövning.

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet gav följande bakgrund till den minskade användningen av direkt jämförelseprövning (SOU 2000:33 s. 71 och 73):

När bruksvärdessystemet infördes var lägenheterna och hyresvillkoren betydligt mer lika varandra än de är i dag. Det var främst lägenheternas storlek, läge och modernitetsgrad som skilde sig åt. I övrigt var lägenheternas utformning och utrustning tämligen likartad. Tidsandan utmärktes av storskaliga och enhetliga lösningar Under sådana förhållanden var förutsättningarna i allmänhet gynnsamma när det gällde möjligheten att hitta jämförbara lägenheter. Med en ökande individu-

alisering av hyresavtalen ser däremot förutsättningarna väsentligt annorlunda ut när det gäller möjligheten att hitta lägenheter som kan godtas som jämförbara. - - - En sådan utveckling leder ofrånkomligen till att lägenheternas utrustning, standard och service kommer att variera betydligt. ... Under sådana förutsättningar blir det också svårare att med nuvarande rättspraxis kunna hitta likvärdiga jämförelselägenheter. Detta kan leda till att hyresnämnderna blir mer benägna att avgöra ärenden genom en allmän skälighetsbedömning, vilket innebär ökade svårigheter att förutse besluten.

8.3 Ingen ändring av bruksvärdesprövningen

Utredningens bedömning: Reglerna för bruksvärdesprövning bör inte ändras.

8.3.1 Tillgången på jämförelsematerial

Hyresnämnderna tar regelmässigt upp vikten av att åberopa jämförelselägenheter med parterna. Parterna är således redan i dagens system medvetna om vikten av att åberopa sådana. Det framstår med hänsyn till de insatser som redan görs av hyresnämnderna i detta avseende inte som sannolikt att det är möjligt att genom processledning få parterna att åberopa jämförelselägenheter oftare än vad som är fallet i dag.

Åberopar en part inte en jämförelselägenhet, går det ut över parten vid prövningen på så sätt att hyresnämnden i sitt jämförelse- och bakgrundsmaterial kommer att sakna lägenheter som talar till partens förmån. Visserligen kan en part komma att dra nytta av att hyresnämnden tar hänsyn till sin allmänna kännedom om hyresläget på orten, även när parten inte åberopat något jämförelsematerial. Hyresnämnden kan i sådana fall i viss mån sägas göra en officialprövning. Ett avskaffande av den ordningen skulle emellertid i många fall försätta enskilda hyresgäster i ett läge där de i praktiken inte kunde komma till sin rätt på grund av svårigheten att få tillgång till besiktningsbara jämförelselägenheter. Skulle möjligheten för hyresnämnden att ta hänsyn till sin allmänna kännedom om hyresläget på orten avskaffas, skulle det sannolikt snarare leda till fler enskilda som inte kom till sin rätt än till fler åberopade lägenheter som kunde användas som jämförelsematerial. Särskilt med hänsyn till att enskilda förutsätts kunna klara av en process i

hyresnämnden utan hjälp av juridiskt skolad biträde framstår en sådan konsekvens inte som godtagbar.

Vid hearingen kom en principiellt grundad motvilja från hyresnämndernas sida mot att själv föra in jämförelsematerial i ärendena till uttryck. Med hänsyn till hyresnämndernas roll som opartisk prövningsinstans har en sådan inställning enligt utredningens mening goda skäl för sig.

Det framstår sammantaget inte som realistiskt vare sig att få parterna att i större utsträckning än i dag åberopa jämförelsematerial eller att på annat sätt få tillgång till mer sådant material.

8.3.2 Jämförelser av olikartade faktorer

Som framgår av kapitel 2, anses utrymmet för s.k. kvittning av olika egenskaper vid bruksvärdesvärderingen i dag vara mycket begränsat. Bedömningen av frågan om en minusfaktor skall anses kunna uppvägas av en plusfaktor har av lagstiftaren ansetts inte sällan inrymma så mycket av subjektiva moment och preferenser att prövningen av en hyressättningsvist kan bli alltför skönsmässig, om kvittning kommer till någon större användning.

Vid hearingen och de andra kontakter utredningen haft med hyresnämnderna har också en påfallande negativ inställning till användning av kvittning kommit till uttryck. Kritiken mot metoden har anslutit sig till de argument mot densamma som anges i förarbetena.

Vid kvittning tar olikartade faktorer i de lägenheter som skall jämföras ut varandra. Det är även möjligt att tänka sig ett system där egenskaperna inte kvittas mot varandra utan bara jämförs med varandra i större utsträckning än i dag.

Oavsett vilken av dessa båda vägar som väljs, innebär ökade möjligheter att jämföra olikartade faktorer svårare och därmed vanskligare bedömningar vid jämförelseprövningarna. Den skönsmässighet som kan anses finnas vid en allmän skälighetsprövning kvarstår i själva verket under förklädnad av en skenbart objektiv jämförelseprövning. Med andra ord uppnår man genom en sådan reform inte reellt sett större objektivitet än vid en allmän skälighetsprövning. Detta talar med styrka emot ökade möjligheter att jämföra olikartade faktorer.

8.3.3 Bakgrundsmaterialet

Den omständigheten att mindre än tio procent av alla hyresprövningar grundar sig på direktjämförelse får inte bortskymma det faktum att det av parterna åberopade materialet används vid hyresnämndens bedömning i mer än två tredjedelar av alla fall där det åberopats något material. Även när materialet inte används som jämförelsematerial utan som bakgrundsmaterial, så beaktas det. Den helt övervägande delen av bakgrundsmaterialet kommer dessutom från allmännyttan, vilket gör att allmännyttans hyror slår igenom även vid en allmän skälighetsbedömning. Hyresnämnderna får, enligt den beskrivning de gett oss, genom bakgrundsmaterialet en bild av hyresläget. Den bilden ses sedan mot den fond av kunskap om hyresläget på orten som besitts inte minst av hyresnämndens icke lagfarna ledamöter. Det har samtidigt framhållits för utredningen att denna mer allmänna bild av hyresläget på orten används framför allt som en sista kontrollstation och inte som huvudsaklig kunskapskälla.

Visserligen kan det sägas att det hade varit bättre om det material parterna åberopat hade kunnat användas vid en renodlad jämförelseprövning än att det, som nu, oftast används som bakgrundsmaterial vid en allmän skälighetsbedömning. Som utredningen anför ovan skulle en ökad möjlighet att jämföra olikartade faktorer emellertid inte leda till större objektivitet utan bara förklara en allmän skälighetsbedömning i skenbart objektiv form. Bedömningarna skulle komma att vara fortsatt vanskliga, och den skönsmässighet som finns i dagens system skulle komma att kvarstå. Parternas behov av förutsebarhet skulle inte bli bättre tillgodosett än i dag efter en sådan lagändring.

I en ändring av lokalhyresreglerna bestämdes det ganska nyligen att hyran i de fallen i första hand skulle bestämmas med utgångspunkt i en jämförelse med hyran för andra liknande lokaler på orten (prop. 2001/02:41 s. 51 ff.). Den ändringen kom till för att ge ett ökat genomslag för huvudregeln om jämförelseprövning, alltså av skäl som motsvarar de som ligger bakom utredningsuppdraget i denna del. Bakgrunden till lagändringen var att hyresnämnderna ansetts ställa för höga krav på jämförbarhet.

Det är ännu för tidigt att dra några mer bestämda slutsatser om vad ändringen av lokalhyresreglerna fått för effekter. Hyresnämnden i Stockholm – som är den hyresnämnd som handlägger flest ärenden enligt dessa regler – har dock angett följande preliminära slutsatser av de nya reglernas tillämpning: Reglerna kan leda till

bättre yttranden i lokalhyresärenden. De torde dock inte leda till andra lokalhyror än vad de gamla reglerna skulle ha resulterat i; vad som nu beaktas som jämförelsematerial beaktades då som bakgrundsmaterial. Däremot kan det förväntas att de nya reglerna – till följd av det större jämförelsematerialet – leder till fler besiktningar. Då besiktningar i ett ärende tar minst en halv dag i anspråk, leder det i sin tur till längre handläggningstider.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen frågan på följande sätt. Parternas behov av förutsebarhet och krav på att kunna förstå hur en hyresnämnd resonerat måste självfallet tas på allvar. Sannolikheten är emellertid stor att en förändring av det materiella regelverket huvudsakligen skulle leda till att den skönmässighet som i dag kan uppfattas ligga i den allmänna skälighetsbedömningen skulle ersättas av den skönmässighet som skulle ligga i värderingen av olikartade faktorer. Med hänsyn till detta samt till att bakgrundsmaterialet redan i dag beaktas vid hyressättningen och då det kan antas att en regeländring inte skulle få någon faktisk påverkan på denna, anser utredningen inte att det finns tillräckliga skäl för att ändra reglerna om jämförelseprövning.

8.4 Tydligare krav på beslutsmotivering

Utredningens förslag: Hyresnämndernas skyldighet att motivera sina beslut bör bli mer ingående och ta sin förebild i lagen (1996:242) om domstolsärenden. Skälen bör utformas så att de är lätta att följa för parter och andra.

8.4.1 Gällande regler om beslutsmotivering

Av 21 § lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder (nämndlagen) följer att ett beslut av hyresnämnden skall ange de skäl på vilka beslutet grundas, i den mån det är behövt. Några mer detaljerade bestämmelser om hur ett beslut skall utformas finns inte. Bestämmelsen har oförändrad tagits över – i flera led – från lagen (1968:49) om hyresnämnder, i vars förarbeten följande anförs (prop. 1968:91 bilaga B s. 22):

[Det är] av väsentlig betydelse att hyresnämnderna kan tillämpa ett relativt snabbt och enkelt förfarande. Det är med hänsyn härtill angeläget att nämnden inte betungas med någon skyldighet att ingående moti-

vera sina beslut. Å andra sidan måste krävas att nämnden i vissa fall, åtminstone i korthet, anger de skäl som ligger till grund för beslutet.

Regler om beslutsmotivering finns även för andra beslut av domstolar och förvaltningsmyndigheter. För att ge en vidgad bild av motiveringsskyldigheten vid myndighetsutövning redovisar utredningen även vad som krävs av beslut (eller domar) enligt förvaltningslagen samt i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol.

I 20 § förvaltningslagen (1986:223) finns det en ganska utförlig reglering av vad beslut skall innehålla:

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis

1. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen,

2. om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart,

3. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande,

4. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen, eller

5. om ärendet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande.

Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

I allmän domstol gäller följande. Enligt 28 § lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) skall beslut i sådana ärenden, om de går någon part emot, alltid ange de skäl som bestämt utgången. Har ett beslut inte gått någon part emot, skall skälen anges, om det behövs. Domar i tvistemål skall enligt 17 kap. 7 § första stycket 5 rättegångsbalken ange domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet. Detsamma gäller enligt 17 kap. 12 § första stycket samma balk slutliga beslut i sådana mål, om det behövs med hänsyn till frågans beskaffenhet. Ett beslut som inte är slutligt skall enligt 17 kap. 13 § första stycket samma balk ange de skäl som det grundas på i den utsträckning det behövs.

Av beslut i allmän förvaltningsdomstol skall enligt 30 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgå de skäl som bestämt utgången.

Sammanfattningsvis är reglerna för myndigheters motiverings-skyldighet generellt hållna och inte särskilt ingående. Det före-kommer, bortsett från den skillnad som rättegångsbalken generellt gör mellan brottmål och tvistemål, inte särskilda regler om hur beslut skall motiveras i vissa ärendetyper.

8.4.2 Ändrad regel om beslutsmotivering

Av genomgången ovan följer att detaljerade föreskrifter om be-slutsmotivering skulle stå i mindre god överensstämmelse med de regler som i övrigt gäller för motivering av myndigheters beslut, särskilt om föreskrifterna begränsas till ärenden om hyresprövning. Samtidigt stadgar emellertid både förvaltningslagen och ärende-lagen som huvudregel att de skäl som bestämt utgången skall anges, om beslutet går någon part emot. Kravet på beslutsmotivering är således i de flesta fall av myndighetsutövning mer långtgående än vad som gäller för hyresnämnderna. Fråga är, om denna skillnad är motiverad.

Visserligen är det, som anges i förarbetena till den gällande regeln om beslutsmotivering, av betydelse att hyresnämnderna kan tillämpa ett relativt snabbt och enkelt förfarande. Det är emellertid enligt utredningens mening väl så väsentligt att den som kommer till hyresnämnden som part får en klar uppfattning om varför nämnden beslutat på ett visst sätt i hans ärende. I detta ligger att hyresnämndernas beslut måste motiveras på ett sådant sätt att parterna fullt ut förstår dem.

Utredningen har gjort en genomgång av ett antal beslut från olika hyresnämnder i hyresprövningsärenden. I dessa beslut redovisas det vanligen på ett bra sätt hur såväl prövningslägenheten som jämförelselägenheterna ser ut och vilken hyra som åsatts respektive lägenhet. Därefter följer emellertid närmast regelmässigt ett kon-staterande av att någon direkt jämförelseprövning inte är möjlig, varefter hyresnämnden vanligen med ospecificerad hänvisning till sin allmänna kännedom om hyresläget på orten, till vad som fram-kommit vid besiktning och till åberopat material bestämmer en viss hyra.

I det material utredningen haft tillgång till förekommer det endast sällan att hyresnämnden beskriver vari dess allmänna kännedom om hyresläget på orten består och sedan relaterar denna beskrivning till den beskrivning man gjort av prövningslägenheten och de åberopade lägenheterna. Som läsare saknar man då ett led i

de förda resonemangen. Att detta led saknas gör det svårt för parterna att av besluten utläsa hur hyresnämnden resonerat.

Vid utredningens hearing anförde de närvarande hyresråden att en anledning till att motiveringarna varit knapphändiga är att hyresnämnderna inte haft klart för sig att det funnits önskemål om mer fullödiga motiveringar. Frågan om beslutsmotiveringar har därför år 2004 tagits upp i den årliga konferens som alla hyresråd deltar i för att dryfta gemensamma angelägenheter. Utredningen har då medverkat och belyst problemet.

För att ytterligare klargöra vikten av tydligare beslutsmotiveringar och för att skapa bättre samstämmighet mellan de regler som gäller för hyresnämnderna och de som gäller vid annan myndighetsutövning anser utredningen att de praktiska åtgärder som vidtagits bör kombineras med en lagändring. En sådan bör, med förebild i vad som gäller enligt ärendelagen, innebära att hyresnämnderna skall vara skyldiga att ange de skäl som bestämt utgången av ett ärende, om beslutet går någon part emot. Detsamma skall gälla andra beslut, om det behövs.

För att en motivering av ett beslut skall bli klar och tydlig kan de hyresnivåer som bestäms i beslutet kopplas – genom uttryckliga resonemang, som är möjliga att följa för parter och andra – till de hyresnivåer som finns i bakgrundsmaterialet och de hyresnivåer som i övrigt beaktats. Därvid kan det framstå som lämpligt att i grova drag ange vilka bostadsområden som beaktats, vilka hyresnivåer som nämnden kommit fram till gäller för de bostadsområdena samt hur nämnden resonerat när det gäller skillnader i olika bruksvärdesfaktorer mellan prövningslägenheten och de bostadsområden vilkas hyror man beaktat. Man kan t.ex. ange att hyror för lägenheter av ungefär den aktuella storleken och modernitetsgraden i det aktuella bostadsområdet ligger i ett visst intervall och sedan – genom att relatera en beskrivning av prövningslägenheten till vad som gäller för andra liknande lägenheter i området och till lägenhetens läge m.m. – komma fram till ungefär hur lägenheten ligger i det hyresintervall man funnit gäller för området. Utredningens mening är inte att hyresnämnderna skall föra in eget material i ärendena i större utsträckning än vad de gör i dag. Avsikten är bara att de på ett mer fullödigt sätt skall redovisa de kunskaper av mer allmän natur om hyresläget som ligger till grund för deras bedömningar. Utredningen utgår för övrigt från att de även fortsättningsvis fäster stort avseende vid det återopade bakgrundsmaterialet.

Förvisso innebär ett mer ingående sätt att skriva beslutsmotiveringar att hyresnämndernas beslut blir lättare att kritisera än vad de

är i dag. Detta måste emellertid ses som en fördel i en rättsstat och torde komma att underlätta överprövning av besluten i Svea hovrätt.

9 Konsekvenser och ikraftträdande

9.1 Allmänt om förslagets konsekvenser

Utredningens bedömning: Utredningens förslag får inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.

En utredning är skyldig att redovisa vilka konsekvenser förslagen i ett betänkande har i en rad olika avseenden. När det gäller utredningens förslag, framgår det av direktiven att utredningen skall utreda förslagets betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Vidare anser utredningen att det är relevant att redovisa förslagets ekonomiska konsekvenser samt vilken betydelse förslagen har för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Däremot har utredningen inte funnit att förslagen har några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.

9.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning: De ekonomiska konsekvenserna av förslagen om tillval och frånval och om hyresnämndernas beslutsmotiveringar är små eller försumbara. Vilken betydelse förslagen i övrigt får beror på i vilken utsträckning och på vilket sätt parterna på hyresbostadsmarknaden utnyttjar de möjligheter förslagen ger dem. *Statsfinansiellt* kan förslagen påverka kostnaderna för räntebidrag och, i mindre utsträckning, bostadsbidrag. Vid nyproduktion av hyresbostäder kan kostnaderna för arbetslösheten minska och skatteintäkterna öka. Utredningens förslag om hyresnämndernas beslutsmotiveringar innebär inte att hyresnämnderna behöver några resurstillskott. *Kommunalekonomiskt* kan kostnaderna för socialbidrag påverkas i mindre utsträckning, och i den mån förslagen bidrar till ökad nyproduktion uppkommer det ökade kostnader för infrastruktur. *Hushållsekonomiskt* kan förslagen leda till att vissa personer får högre hyra och andra personer lägre hyra än vad som annars skulle ha blivit fallet. *Företagsekonomiskt* leder förslagen till större förutsebarhet och kan i vissa fall även leda till ökad lönsamhet. *Samhällsekonomiskt* kan förslagen bidra till en bättre fungerande bostadsmarknad genom att underlätta för nyproduktion av bostäder.

9.2.1 Inledning

Utredningens förslag kan få ekonomiska konsekvenser i en rad olika avseenden:

- Statsfinansiella konsekvenser.
- Kommunalekonomiska konsekvenser.
- Hushållsekonomiska konsekvenser.
- Företagsekonomiska konsekvenser.
- Samhällsekonomiska konsekvenser.

Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen kompliceras i hög grad av att de i huvudsak endast skapar vissa möjligheter för parterna på hyresbostadsmarknaden. Förslagets effekter beror på i vilken utsträckning och på vilket sätt dessa möjligheter utnyttjas av parterna. Utredningen finner det därför inte meningsfullt att göra några försök till exakta beräkningar.

En konsekvensbedömning måste beakta även vad som skulle hända, om förslagen inte genomförs. På en dynamisk marknad som hyresmarknaden skulle förändringar sannolikt komma att äga rum

även utan utredningens förslag, särskilt för hyrorna i det befintliga bostadsbeståndet. Förändringarna kan emellertid förväntas bli större till följd av förslagen.

9.2.2 Förslaget om hyrorna för nyproducerade lägenheter

Inledning

Detta förslag får framför allt effekt i en situation där kostnaderna stiger så att nyproduktionen blir dyrare än den något äldre produktionen. I dag är detta inte fallet, och på många orter finns det dyra, relativt nyproducerade allmännyttiga bostäder, vilket gör att risken inte är särskilt stor för att den hyra som satts för ett nyproducerat, privatägt hus sänks vid en bruksvärdesprövning.

Även i dagens ekonomiska läge minskas emellertid riskerna i viss mån genom en möjlighet att sluta en förhandlingsöverenskommelse med presumtionsverkan. Det får därför antas att de regler utredningen föreslår även i dagsläget kommer att leda till en något större nyproduktion än vad som annars skulle ha blivit fallet. Vidare får det antas att hyrorna i en del av dessa nyproducerade hus kan bli högre än vad de skulle ha blivit utan de nya reglerna.

Med dessa utgångspunkter kan förslaget få följande ekonomiska konsekvenser.

Statsfinansiella konsekvenser

Ökat bostadsbyggande påverkar statens kostnader för räntebidrag. Å andra sidan kan ett ökat byggande påverka den ekonomiska utvecklingen på orter med bostadsbrist och därmed öka skatteintäkterna och minska kostnaderna för arbetslösheten. Som anförs ovan handlar det dock i nuläget om små effekter.

Högre hyror kan påverka statens kostnader för bostadsbidrag. Det får dock antas att de som flyttar in i de nyproducerade lägenheterna i många fall kommer att ha relativt höga inkomster, varför denna effekt torde bli försumbar.

Kommunalekonomiska konsekvenser

Ökat bostadsbyggande medför ökade kostnader för infrastruktur. Denna aspekt torde kommunerna emellertid väga in vid sin planprövning. Finns det stor efterfrågan på bostäder i en region, får det antas att dessa kostnader inte ses som något problem av kommunerna.

Vad som sägs ovan om statens kostnader för bostadsbidrag gäller på samma sätt kommunernas kostnader för socialbidrag.

Hushållsekonomiska konsekvenser

Vissa personer kan till följd av förslaget komma att få högre hyra än vad som annars hade blivit fallet. I de fall där hyresgästen hade behövt bo kvar i en sämre bostad utan förslaget kan detta dock inte ses som något problem. I de – relativt få – fall där en lägenhet skulle ha blivit byggd även utan förslaget men nu åsätts en något högre hyra än vad som annars hade blivit fallet får förslaget en negativ hushållsekonomisk konsekvens. De som drabbas av denna är emellertid en liten grupp, som dessutom i många fall kan antas ha en relativt hög inkomst.

Företagsekonomiska konsekvenser

Den fastighetsägare som väljer att bygga ett hyreshus med tillämpning av de regler utredningen föreslår kommer att ha gjort ett säkrare val än vad som är möjligt enligt gällande rätt. Gör fastighetsägare i större utsträckning än vad som varit fallet hittills det valet i stället för att bygga hus avsedda för någon annan upplåtelse- eller ägandeform, kommer detta att vara ett tecken på att lönsamheten ökat.

Genom förslaget kommer förutsebarheten för fastighetsägarna att öka. Det kan dessutom antas att hyrorna kommer att bli högre. Detta ökar lönsamheten för berörda bygg- och fastighetsföretag.

Samhällsekonomiska konsekvenser

En väl fungerande bostadsmarknad är viktig för en regions ekonomiska utveckling. Ökar nyproduktionen av hyresbostäder i en region där det behövs fler hyresbostäder, blir det bl.a. lättare för

företag i regionen att rekrytera personal. Bostadsmarknaden kommer med andra ord att fungera bättre.

I den mån förslaget bidrar till ökad nyproduktion där sådan behövs medför det alltså positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

9.2.3 Förslaget om möjlighet till skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster

Inledning

Förslaget får effekt där det finns anledning att göra en större anpassning av hyresstrukturen på en ort. Med dagens regelverk skulle den anpassningen behöva ske för alla i samma takt av de skäl som redovisas i kapitel 5. Genom förslaget skapas en möjlighet till snabb anpassning för nya hyresgäster, medan befintliga hyresgäster får ett skydd. Den sannolika konsekvensen av förslaget är att hyran för nya hyresgäster blir något högre än vad den skulle bli med en anpassning enligt dagens system, medan hyran för befintliga hyresgäster blir något lägre. Det ekonomiska totalutfallet på ortsnivå i en anpassningssituation blir sannolikt detsamma i dagens system som med de regler utredningen föreslår.

Med denna utgångspunkt kan förslaget få följande ekonomiska konsekvenser.

Statsfinansiella konsekvenser

De som flyttar in i lägenheter där hyrorna höjts kraftigt har sannolikt i de flesta fall relativt höga inkomster och uppfyller därmed inte förutsättningarna för att få bostadsbidrag.

Befintliga hyresgäster i områden där hyrorna höjs kan genom förslagen få en dämpad hyreshöjning. Förslaget – som inte i sig påverkar ändringar i bruksvärdet – kan därmed innebära att behovet av bostadsbidrag inte ökar i samma takt för befintliga hyresgäster i områden med höjda bruksvärden som vad som hade varit fallet med dagens regelverk.

Det förhållandet att hyror kan höjas i vissa områden och sänkas i andra och de följer för bl.a. beskattning av bostadsföretags vinster

som detta kan resultera i är ingen konsekvens av förslaget utan ett resultat av ändringar i bruksvärdet.

Kommunalekonomiska konsekvenser

Vad som sägs närmast ovan om bostadsbidrag gäller på samma sätt för socialbidrag.

Hushållsekonomiska konsekvenser

En befintlig hyresgäst i en lägenhet med höjt bruksvärde får till följd av de regler utredningen föreslår bättre möjligheter att klara av höjningen av hyran till den högre nivån. Den som flyttar in som ny hyresgäst i en sådan lägenhet får däremot genast betala den högre hyran, vilken kan komma att bli högre än vad fallet hade varit utan en möjlighet till skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster.

Företagsekonomiska konsekvenser

Förslaget möjliggör en snabbare anpassning av hyrorna i ett område till ett ändrat bruksvärde än vad som annars hade varit möjligt. Hur detta påverkar de aktuella bostadsföretagens lönsamhet beror på omsättningsfrekvensen: ju fler nya hyresgäster, desto bättre lönsamhet.

Det förhållandet att hyror kan höjas i vissa områden och sänkas i andra och de följder för bostadsföretagens lönsamhet som detta kan resultera i är ingen konsekvens av förslaget utan ett resultat av ändringar i bruksvärdet. Förslaget påverkar endast takten i hyresanpassningen.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Om hyrorna anpassas bättre till hyresgästernas värderingar, kan det bidra till en bättre fungerande bostadsmarknad, vilket är bra för samhällsekonomin. Förslaget begränsar sig emellertid till att underlätta en snabbare anpassning än vad som annars hade varit fallet och påverkar inte anpassningen som sådan. Den positiva effekt för samhällsekonomin som förslaget i sig innebär är därför marginell.

9.2.4 Förslaget om reglering av tillval och frånval

Förslaget skapar större förutsebarhet för både bostadsföretag och hyresgäster. De ekonomiska konsekvenserna av detta framstår dock som små för de berörda företagen och försumbara ur övriga perspektiv.

9.2.5 Förslaget om hyresnämndernas beslutsmotiveringar

Förslaget innebär att hyresnämnderna måste lägga ned mer tid på beslutsmotiveringarna. Utredningen bedömer dock inte att den ytterligare tidsåtgången är av sådan omfattning att den kräver ökade resurser till hyresnämnderna. För denna slutsats talar även att tydligare beslutsmotiveringar på sikt kan resultera i bättre processmaterial och kanske även färre tvister.

9.3 Konsekvenser för små företag

Utredningens bedömning: Utredningens förslag leder till större förutsebarhet för små företag och kan i vissa fall även leda till ökad lönsamhet.

De företagsekonomiska konsekvenser som redovisas ovan gäller även för små företag. Dessa får sålunda större förutsebarhet både när det gäller nyproduktion av bostäder och beträffande tillval och frånval. Med hänsyn till att små företag har mindre ekonomiska marginaler än stora, kan förutsebarhet vara av särskilt värde för de mindre företagen.

I vissa fall kan de små företagen även få ökad lönsamhet till följd av utredningens förslag.

9.4 Integrationspolitiska konsekvenser

Utredningens bedömning: De integrationspolitiska konsekvenserna av utredningens förslag är marginella. I den mån förslagen får sådana konsekvenser kan de vara av såväl positiv som negativ art.

9.4.1 Boendesegregation i dag

Vid den integrationspolitiska analysen har utredningen utgått från Integrationsverkets *Rapport integration 2003*. Den följande redovisningen är ett referat av rapporten. Utredningen har inte själva gjort någon värdering av den redovisning och analys rapporten innehåller.

Av rapporten framgår att det finns en tendens att människors boende delas upp efter socioekonomiska och etniska skiljelinjer. Tendensen är mest uttalad i de tre storstadsregionerna, dit nyligen invandrade har en tendens att söka sig, men förekommer även i medelstora städer. Effekten av segregation blir dock inte lika stor på mindre orter som i storstäderna, där den påverkar t.ex. sammansättningen av elever i grundskolan.

På många håll har boendesegregationen ökat under 1990-talet, en tid då många flyktingar anlände till Sverige. Invandrare – särskilt nyanlända flyktingar – har generellt sett svårare att avancera på bostadsmarknaden än inrikes födda. Nyanlända flyktingar har hänvisats till de bostäder som för tillfället varit lediga. Dessa bostäder har varit koncentrerade till vissa bostadsområden med låg attraktivitet. Dessutom har en hel del nyanlända flyktingar valt att bosätta sig i områden där det har bott många andra som haft samma bakgrund som de själva, t.ex. för att kunna dra nytta av ett etniskt nätverk. Detta har bidragit till koncentrationen av invandrare till storstadsregionerna, särskilt till vissa stadsdelar i dessa regioner.

Svårigheterna att sedan avancera vidare till mer attraktiva bostadsområden eller andra boendeformer kan bl.a. hänga samman med de boendes ekonomiska situation; ofta är de arbetslösa eller får endast lågavlönade arbeten. Bristen på produktion av nya bostäder förvärrar problemen. Under 1990-talet ökade andelen utrikes födda dels i områden där sådana personer redan år 1990 var överrepresenterade, dels i nybyggda områden. Andelen invandrare som flyttar till storstadsregionerna är större än andelen som flyttar därifrån, trots att den senare gruppen – oberoende av skillnader i övrigt – klarat sig bättre i det svenska samhället än de som bott kvar, bl.a. när det gäller de vuxnas sysselsättningsgrad och barnens skolbetyg.

Segregation skapar problem både för dem som bor segregerat och för samhället som helhet. För invandrare kan segregerat boende innebära att integrationen i det svenska samhället fördröjs, eftersom de kan hitta vägar att klara sina liv där t.ex. kunskaper i svenska språket inte är nödvändiga. Det segregerade boendet skapar

ett avstånd mellan personer med svensk och utländsk bakgrund. Kontaktytorna blir få, vilket leder till svårigheter att komma in på arbetsmarknaden, minskad benägenhet hos yngre att utbilda sig och ett bristande politiskt engagemang. De få kontaktytorna innebär också – på ömse håll – att fördomar har lätt att få fäste.

Det uppstår lätt en bild av invandratäta bostadsområden som problemområden, vilket i sin tur ytterligare befäster segregationen, trots att bilden långt ifrån alltid motsvarar verkligheten eller i vart fall är starkt förenklad. En sådan segregationsspiral kan leda till ett uppdelat samhälle, där en stor grupp ställs utanför, vilket i sin tur kan leda till ökade sociala spänningar, otrygghet och kriminalitet.

9.4.2 Konsekvenserna av utredningens förslag

Av redovisningen ovan framgår det att bostadssegregationen beror delvis på egna val, delvis på en brist på valmöjligheter. Till den del människor väljer att bo i ett område därför att det där bor andra med likartad bakgrund torde utformningen av hyreslagstiftningen inte påverka integrationen i samhället.

Till den del invandrare bor segregerat, trots att de egentligen hade velat bo integrerat med infödda svenskar i ett annat bostadsområde, torde utformningen av hyreslagstiftningen emellertid ha betydelse för integrationen. Därvid måste även beaktas att utgångsläget är att det särskilt i storstadsregionerna redan i dagsläget finns en påtaglig boendesegregation.

Förslaget i kapitel 4 om hyrorna för nyproducerade bostadslägenheter kan bidra till ökad nyproduktion genom att leda till större förutsebarhet. Detta behöver inte innebära att hyrorna i nyproduktionen blir högre än vad de är i dag. Som utredningen anger ovan, torde hyrorna emellertid i vissa fall komma att bli högre än vad de skulle bli med dagens system. Fattiga människor torde inte komma att flytta till dessa nya lägenheter, och i områden där nya bostäder fått sin hyra bestämd med tillämpning av de nya reglerna torde det inte komma att bo särskilt många invandrare.

Å andra sidan skulle en ökad nyproduktion leda till ett generellt lägre tryck på bostadsmarknaden. Det skulle i sin tur kunna innebära att invandrare fick något lättare än i dag att få hyresavtal i mer attraktiva områden i det befintliga beståndet. Nyproduktionshyror enligt de regler utredningen föreslår påverkar inte hyrorna i dessa områden.

Sammanfattningsvis kan förslaget om hyrorna för nyproducerade lägenheter få integrationspolitiska konsekvenser, men dessa konsekvenser talar inte entydigt i någon riktning.

När det gäller *förslaget i kapitel 5* om en möjlighet till skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster och ett särskilt skydd för de senare, får det i sig ingen betydelse för integrationen. Det innebär bara att det går att anpassa hyresnivåerna på en ort till förändrade bruksvärden snabbare än vad som annars hade varit fallet. Frågan i vad mån skillnader i bruksvärde som sådana har integrationspolitisk betydelse faller det utanför ramen för utredningens uppdrag att behandla. Bruksvärdessystemet innebär dessutom att hyrorna i stor utsträckning styrs av parterna på hyresbostadsmarknaden inom ramen för de kollektiva förhandlingarna och inte genom politiska beslut.

Förslaget i kapitel 6 om tillval och frånval bedömer utredningen inte ha någon integrationspolitisk betydelse.

Bra beslutsmotiveringar från myndigheter har stor betydelse för människors – inte minst invandrares – förmåga att förstå myndighetsbeslut och för deras reella möjligheter att överklaga dem. *Förslaget i kapitel 7* är därför positivt ur perspektivet att alla människor på lika villkor bör kunna delta i samhällslivet och ta till vara sina intressen.

9.5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Lagändringarna skall träda i kraft den 1 januari 2006.

Utredningens bedömning: Det krävs inga övergångsbestämmelser.

Lagändringarna bör enligt utredningens bedömning kunna träda i kraft den 1 januari 2006.

Av allmänna rättsprinciper följer att de nya bestämmelserna om tillval och frånval inte skall tillämpas, om tillvalet eller frånvalet gjorts före ikraftträdandet, samt att en förhandlingsöverenskommelse måste ha slutits efter ikraftträdandet för att bestämmelserna om presumtionsverkan för kollektivt förhandlad hyra skall kunna bli tillämpliga. De regeländringar och nya bestämmelser utredningen föreslår kräver därför inte några övergångsbestämmelser.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i jordabalken

12 kap.

12 kap. jordabalken kallas hyreslagen, och utredningen använder nedan den benämningen för kapitlet.

53 §

Förslaget innebär ändrade lagrumshänvisningar med hänsyn till tillkomsten av de nya 55 c och 55 d §§ och den ändrade numreringen av de tidigare 55 c och 55 d §§.

55 §

Förslaget, som behandlas i kapitel 4, innebär att det införs ett nytt tredje stycke, till följd varav de tidigare tredje–femte styckena blir fjärde–sjätte styckena. I femte och sjunde styckena ändras lagrumshänvisningar till följd av detta.

Den nya bestämmelsen i tredje stycket innebär att en hyra som omfattas av en presumtionsverkan enligt 55 d § inte får beaktas som jämförelse- eller bakgrundsmaterial vid en bruksvärdesprövning. Av hänvisningar till 55 § i hyresförhandlingslagen följer att detta gäller även vid en prövning av hyran som sker enligt den lagen.

Innebörden av bestämmelsen är att hyresnämnden skall bortse från det aktuella materialet vid sin prövning, om det åberopats som bevisning.

55 b §

Förslaget, som behandlas i kapitel 6, innebär att två nya stycken, andra och tredje styckena, har tillkommit. Bestämmelsen i andra stycket reglerar vad som gäller vid tillval, alltså när en fastighetsägare på en hyresgästs begäran utrustar eller underhåller dennes lägenhet utöver standardutrustningen eller vad som följer av den vanliga underhållsplanen. Bestämmelsen i tredje stycket reglerar vad som gäller vid frånval, alltså när en hyresgäst avstår från viss utrustning eller visst underhåll, som normalt skulle ha utförts respektive installerats.

Beträffande såväl tillval som frånval införs regeln att kostnaden för tillvalet respektive frånvalet skall beaktas, när hyran bestäms. Fastighetsägaren skall alltså, när det gäller tillval, kunna få tillbaka kostnaden för tillvalet genom hyran.

Vid en prövning av tillvalsdelen av en hyra får fastighetsägaren visa hur mycket tillvalet kostat. Betalar en hyresgäst för ett tillval under ett antal år, kan tillvalet så småningom anses avskrivet. Hyran skall i så fall sänkas med tillvalskostnaden, om inte påtaglighetskravet i 55 § föranleder något annat.

Kostnaden för tillval skall vid skälighetsprövningen enligt 55 § beaktas inom ramen för rimliga avskrivningstider. Den kortaste avskrivningstid som kan godtas är ungefär fem år.

Skulle kostnaden för tillval utgöra endast en mindre del av hyran, kan dock även kortare avskrivningstider godtas. Utgör tillvalet – eller, om hyresgästen gjort flera tillval, de samlade tillvalen – inte mer än ungefär 20 procent av hyran, bör det kravet anses uppfyllt.

Dessa riktlinjer för hur kostnaden skall beaktas medger att parterna kommer överens om att betala exempelvis en ny spis med glaskeramikhäll genom ett litet antal månadsbetalningar eller, i den mån riktlinjerna medger det, låter hyresgästen göra en engångsbetalning. Parterna kan även bestämma att höja hyran med ett mindre belopp utan tidsgräns och utgå från att spisen kommer att vara färdigbetald när det är dags att installera en ny spis.

När det gäller tillval av underhåll, bör den årliga kostnaden ses på samma sätt. Kostnaden bör alltså slås ut på minst fem år, men om tillvalskostnaden uppgår till högst ungefär 20 procent av den totala hyran, kan även kortare tid än så godtas.

Beträffande hur kostnaden för tillvalet skall beaktas i relation till hyran i övrigt, får prövningen i praktiken gå till så att bruksvärdet först bestäms utan beaktande av tillvalet, varefter kostnaden för den tillvalda utrustningen eller det tillvalda underhållet läggs till. En

jämförelse får därvid göras med vilken utrustning eller vilket underhåll som är standard.

För frånvalens del aktualiseras på motsvarande sätt frågan om hur lång tid kompensationen till en hyresgäst kan ta. Det saknas anledning att för frånval ställa upp någon minimitid för hur snabbt hyresgästen kan kompenseras för ett frånval. Däremot bör kompensationen för ett frånval inte få dra ut hur långt som helst på tiden. Bedömningen bör utgå från det normala underhållsintervall som frånvalet utgör ett avsteg ifrån. Kostar exempelvis en omtapetsering av ett rum 6 000 kr att göra och sker enligt den vanliga underhållsplanen omtapetsering vart tolfte år, bör hyresgästen för varje år han väljer bort omtapetsering av det aktuella rummet tillgodoräknas minst 500 kr i årlig hyresreduktion. Skulle det inte finnas någon fastställd underhållsplan, får hyresnämnden bedöma skäligt underhållsintervall och göra sina beräkningar utifrån det.

Sker tillval eller frånval enligt en kollektivt förhandlad prislista eller är det i övrigt kollektivt förhandlat får det flera konsekvenser (se även kommentaren till 5 § hyresförhandlingslagen nedan).

För det första tillämpas i så fall kostnadstäckningsregeln även för en efterföljande hyresgäst, som inte gjort tillvalet eller frånvalet. Detta är ett avsteg från paragrafens huvudregel att kostnadstäckningsprincipen endast gäller beträffande den hyresgäst som gjort tillvalet eller frånvalet och att efterföljande hyresgäster får hyran i dess helhet bedömd enligt bruksvärdesprincipen utan den modifiering som den aktuella bestämmelsen innebär.

Ett kollektivt förhandlat pris för ett tillval eller frånval skall för det andra anses motsvara kostnaden för tillvalet eller frånvalet, om det inte föreligger synnerliga skäl för annat. Kravet på synnerliga skäl är uppfyllt endast om det förekommit klara oegentligheter vid förhandlingarna. Det rör sig framför allt om de situationer som enligt 28–36 §§ avtalslagen leder till avtals ogiltighet: hot, tvång, svek, ocker samt de s.k. generalklausulerna i 33 och 36 §§ avtalslagen. Med de senare avses situationer där det skulle strida mot tro och heder att åberopa en rättshandling med hänsyn till omständigheterna vid dess tillkomst eller det annars skulle vara oskäligt att tillämpa ett avtalsvillkor. Fall av oegentligheter vid hyresförhandlingar kan vara där det står klart att en fastighetsägare presenterat ett oriktigt underlag vid förhandlingarna och det måste antas att felet påverkat priset för tillvalet eller frånvalet i mer än ringa mån. Det kan givetvis också röra sig om sådana ovanliga situationer som att en företrädare för endera parten uppenbart inte varit i stånd att sköta förhandlingarna på grund av sjukdom eller annan orsak och

detta måste ha stått klart för andra parten eller att en företrädare för den ena parten av någon orsak som är hänförlig till den andra – såsom hot, mutor e.d. – underlåtit att sköta sitt uppdrag som han borde.

55 c §

Förslaget, som behandlas i kapitel 5, innebär att det införs en skyddsregel för befintliga hyresgäster. Paragrafen är ny.

Skyddsregeln innebär att om en hyra för en nyinflyttad hyresgäst (dvs. en bruksvärdeshyra) har bestämts inom ramen för ett system med skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster och den hyran åberopas som jämförelse- eller bakgrundsmaterial, måste systemet med skilda hyresnivåer tillämpas i dess helhet. Även en i systemet inbyggd rabatt- eller skyddsregel måste alltså tillämpas i fråga om befintliga hyresgäster.

Åberopas en sådan bruksvärdeshyra som jämförelse- eller bakgrundsmaterial, skall bedömningen äga rum i tre steg:

4. Bruksvärdet för prövningslägenheten bestäms med hjälp av jämförelselägenhetens hyra.
5. Det konstateras att jämförelselägenheten omfattas av ett system med skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster, alltså att en befintlig hyresgäst i jämförelselägenheten inte skulle betala bruksvärdeshyran utan en rabatterad hyra.
6. Om det i prövningslägenheten bor en befintlig hyresgäst – ett begrepp vars avgränsning utredningen strax återkommer till – så tillämpas samma rabatt- eller skyddsregel som för jämförelselägenheten vid fastställandet av hyran.

Frågan om en hyresgäst tidsmässigt är ny eller befintlig skall bestämmas med utgångspunkt i den tidpunkt då en sådan förhandlingsöverenskommelse om skilda hyresnivåer vilken gäller för en jämförelselägenhet började tillämpas, dvs. i praktiken med utgångspunkt i tidpunkten för en sådan justering av hyresstrukturen på en ort som lett till en hyresändring utöver den vanliga årliga. Den som flyttat in i en lägenhet efter en sådan justering anses som en ny hyresgäst, den som bott i lägenheten redan före justeringen som en befintlig hyresgäst.

Modellen kan illustreras med följande exempel.

För allmännyttan på en ort sluts en förhandlingsöverenskommelse om skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster. Två av dessa lägenheter är de likvärdiga A och B, och för båda lägenheterna innebär överenskommelsen en kraftig höjning av bruksvärdeshyrorna, från 6 000 till 8 000 kr/mån, och en rabatt för befintliga hyresgäster som innebär att de bara betalar en sexprocentig årlig hyreshöjning (inbegripet den ordinarie årliga höjningen) tills de nått upp till den nya bruksvärdesnivån. I båda lägenheterna bor det befintliga hyresgäster, när systemet börjar gälla år 1. Dessa hyresgäster får därför en rabatterad hyra, alltså en hyra bestämd med tillämpning av en förhandlad skyddsregel. Hyresgästen i lägenhet B flyttar emellertid år 2, och den nya hyresgästen i lägenhet B får betala den nya bruksvärdeshyran. Följande hyra skulle komma att utgå för lägenheterna A och B under förutsättning att den ordinarie årliga hyreshöjningen är två procent:

	(Bruksvärdeshyra)	Lägenhet A	Lägenhet B
År 0	(6 000 kr)	6 000 kr	6 000 kr
År 1	(8 000 kr)	6 360 kr	6 360 kr
År 2	(8 160 kr)	6 742 kr	8 160 kr

Lägenheterna C och D, som är likvärdiga A och B, ägs av en privat fastighetsägare, som inte slutit någon förhandlingsöverenskommelse om skilda hyror för nya och befintliga hyresgäster. År 1 bor de hyresgäster kvar som bott i dessa lägenheter sedan tidigare. Vid en prövning år 1 av hyrorna för lägenheterna C och D jämförs dessa med hyran för befintliga hyresgäster i lägenheterna A och B. År 2 flyttar emellertid hyresgästen i lägenhet D. Den som då flyttar in i lägenhet D är en ny hyresgäst i relation till den tidpunkt då systemet med skilda hyror för likvärdiga lägenheter började gälla för allmännyttans lägenheter. Hyresbilderna för alla de aktuella lägenheterna blir då som följer:

	Lägenhet A	Lägenhet B	Lägenhet C	Lägenhet D
År 0	6 000 kr	6 000 kr	6 000 kr	6 000 kr
År 1	6 360 kr	6 360 kr	6 360 kr	6 360 kr
År 2	6 742 kr	8 160 kr	6 742 kr	8 160 kr

Siffrorna är satta med utgångspunkt från att det skett en direkt jämförelseprövning och utan beaktande av påtaglighetskravet, som skulle kunna göra att lägenheterna C och D fick något högre hyror än lägenheterna A och B. Tillämpningen bör kunna gå till på i princip samma sätt inom ramen för en allmän skälighetsbedömning.

Om det vid prövningen åberopas lägenheter som omfattas av olika förhandlingsöverenskommelser om skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster, får den situationen – som inte torde bli

särskilt vanlig – hanteras i rättstillämpningen genom en avvägning av de olika lägenheternas relevans vid prövningen jämfört med hur hyran för befintliga hyresgäster rabatteras i de olika förhandlingsöverenskommelserna.

Av *andra stycket* följer att det finns flera undantag från skyddsregeln.

Enligt *första punkten* gäller inte skyddsregeln närmast efter det att en fastighetsägare utfört en standardhöjande åtgärd i lägenheten, t.ex. bytt ut stammarna i huset och samtidigt satt in nya badrumsinredningar. För att det skall göras ett undantag från skyddsregeln krävs det dock att åtgärden får beaktas enligt 55 a §. Enligt den paragrafen får åtgärden inte beaktas om fastighetsägaren underlåtit att inhämta godkännande eller tillstånd i de fall sådant krävs, den hyresgäst som skulle ha godkänt åtgärden (eller en hyresgäst som övertagit hyresrätten till lägenheten enligt 33 § andra stycket, 34 § eller 47 § andra stycket) bor kvar i lägenheten och det gått högst fem år sedan åtgärden slutfördes.

Av *andra punkten* följer att skyddsregeln inte gäller under den tid lägenheten är upplåten i andra hand. Under den tiden gäller skyddsregeln alltså inte beträffande vare sig första- eller andrahandshyresgästen.

Återkommer förstahandshyresgästen till sin lägenhet efter andrahandsuthyrningens slut, kan han komma att omfattas av en hyresrabatt. Bedömningen av om så skall vara fallet görs som om förstahandshyresgästen bott kvar i lägenheten hela tiden. Systemet är tänkt att fungera på det sätt som illustreras av följande exempel:

A har sedan flera år hyrt en bostad. En justering av hyresstrukturen på orten ledde år 1 till att hyran höjdes från 6 000 kr till 8 000 kr. Som befintlig hyresgäst omfattades A emellertid av en skyddsregel, vilket ledde till att den hyra hon skulle betala begränsades till 6 360 kr. Senare under år 1 hyr A ut sin lägenhet till B i andra hand. Den hyra B måste betala till A och A måste betala till fastighetsägaren blir då 8 000 kr i månaden. År 2 flyttar A tillbaka till lägenheten. Bruksvärdehyran uppgår då till 8 160 kr i månaden. A skyddas då emellertid åter av skyddsregeln som om hon hela tiden hade bott kvar i lägenheten och behöver därför inte betala mer än 6 742 kr i månaden.

Situationen med inneboende i en lägenhet behandlas i kommentaren till 55 f §.

Av *tredje punkten* framgår att skyddsregeln inte är tillämplig vid en överlåtelse enligt 35 §, alltså ett byte.

Skyddsregeln får till effekt att en nyinflyttningshyra inte kan åberopas för att höja hyran för en befintlig hyresgäst. Den som

flyttar in som ny hyresgäst i ett hus som omfattas av ett system med skilda hyror för likvärdiga lägenheter skall däremot få den högre hyran i det systemet (bruksvärdeshyran). Den nye hyresgästen skall alltså inte indirekt kunna omfattas av skyddsregeln. Hans hyra skall vid en prövning i hyresnämnden jämföras med icke rabatterade bruksvärdeshyror.

Det skulle emellertid kunna hävdas att det finns en risk för att en nyinflyttningshyra i vissa fall skulle kunna sänkas till den nivå som gäller för befintliga hyresgäster. Vid en hyresprövning enligt bruksvärdesprincipen följer det nämligen av förarbeten och rättspraxis att hyresnämnden först skall skala bort icke representativa topphyror, innan den gör själva jämförelseprövningen. Närmast efter införandet av ett system med skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster kommer de nya hyresgästerna att vara få. Fråga är hur den omständigheten kan komma att beaktas i ljuset av den regel utredningen föreslår. Finns det, har utredningen frågat sig, en risk för att hyresnämnden underkänner sådana hyror som jämförelsematerial och därmed sänker även de nyinflyttades hyror till den nivå som gäller för befintliga hyresgäster?

Syftet bakom regeln att icke representativa topphyror skall skalas bort anges inte uttryckligen i förarbetena (se prop. 1968:91 bilag A s. 54). Redan av uttryckssättet i sig följer emellertid att hyror skalas bort, eftersom de inte är representativa.

När det gäller nyinflyttningshyror i ett system med skilda hyror för likvärdiga lägenheter, är läget annorlunda än när det gäller enstaka höga hyror i övriga fall. Nyinflyttningshyror kan visserligen i ett inledningsskede komma att gälla få lägenheter men gäller med tiden allt fler för att vid övergångstidens slut gälla i hela det aktuella beståndet. Vidare är det nyinflyttningshyran som är bruksvärdeshyra, medan hyran för de befintliga hyresgästerna är rabatterad. Vid dessa förhållanden kan en nyinflyttningshyra enligt utredningens mening aldrig betraktas som en icke representativ topphyra av det skälet att de nyinflyttade hyresgästerna är få.

Utredningen utgår därför från att en hyresnämnd inte kommer att underkänna en nyinflyttningshyra som jämförelsematerial av detta skäl.

55 d §

Förslaget, som behandlas i kapitel 4 och – när det gäller regeln om tillval och frånval i tredje stycket – kapitel 6, innebär att det införs

ett system med presumtionsverkan för kollektivt förhandlade nyproduktionshyror. Paragrafen är ny.

Av bestämmelsens *första stycke* framgår att en hyra för en nybyggd lägenhet som har bestämts i en förhandlingsöverenskommelse skall godtas vid en bruksvärdesprövning under tio år från tillträdesdagen för den första hyresgästen i lägenheten.

Med en nybyggd lägenhet avses dels en lägenhet i ett nybyggt hus, dels en lägenhet i ett utrymme som inte tidigare använts till bostäder. Det kan röra sig om ombyggnad till bostäder t.ex. av ett vindsförråd i ett hyreshus eller av lokaler. En ombyggnad av hyreslägenheter omfattas däremot inte av bestämmelsen.

För att en kollektivt förhandlad nyproduktionshyra skall godtas vid en senare prövning skall därutöver tre förutsättningar vara uppfyllda.

För det första skall förhandlingsöverenskommelsen ha slutits, innan det första hyreskontraktet ingicks för lägenheten.

För det andra skall förhandlingsöverenskommelsen ha slutits mellan en fastighetsägare och en hyresgästorganisation som är etablerad på orten. Det kan röra sig om Hyresgästföreningen men också om en lokal, sedan tidigare etablerad hyresgästorganisation. Skulle det förekomma att flera hyresgästorganisationer får anses etablerade på en ort, har fastighetsägaren rätt att välja med vilken organisation han vill förhandla så länge ett hus befinner sig på planeringsstadiet; jämför kommentaren till 9 § hyresförhandlingslagen nedan. Har en fastighetsägare slutit en förhandlingsöverenskommelse med en hyresgästorganisation som är etablerad på orten, gäller alltså denna överenskommelse, även om en annan hyresgästorganisation är bättre etablerad.

En förening kan inte anses etablerad på orten, om den består av personer som agerar som bulvaner för fastighetsägaren i syfte att förhandla fram för denne gynnsamma hyror men sedan inte själva bosätter sig i lägenheterna. Har en bulvansituation förelegat vid slutandet av en förhandlingsöverenskommelse, skall regeln om att den kollektivt förhandlade hyran skall godtas vid senare prövning inte gälla.

För det tredje tillämpas regeln om att en kollektivt förhandlad nyproduktionshyra skall godtas vid en senare prövning endast om det inte föreligger synnerliga skäl för annat. Synnerliga skäl föreligger, om det förekommit klara oegentligheter vid de kollektiva förhandlingarna. Det rör sig framför allt om de situationer som enligt 28–36 §§ avtalslagen leder till avtals ogiltighet: hot, tvång, svek, ocker samt de s.k. generalklausulerna i 33 och 36 §§ avtals-

lagen. Med de senare avses situationer där det skulle strida mot tro och heder att åberopa en rättshandling med hänsyn till omständigheterna vid dess tillkomst eller det annars skulle vara oskäligt att tillämpa ett avtalsvillkor. Fall av oegentligheter vid hyresförhandlingar kan vara där det står klart att en fastighetsägare presenterat ett oriktigt underlag vid förhandlingarna och det måste antas att felet påverkat hyran i mer än ringa mån. Det kan också röra sig om sådana ovanliga situationer som att en företrädare för endera parten uppenbart inte varit i stånd att sköta förhandlingarna på grund av sjukdom eller annan orsak och detta måste ha stått klart för andra parten eller att en företrädare för den ena parten av någon orsak som är hänförlig till den andra – såsom hot, mutor e.d. – underlåtit att sköta sitt uppdrag som han borde.

Av bestämmelsens *andra stycke* följer att en förhandlingsersättning till en hyresgästorganisation alltid kan prövas fullt ut utan hinder av presumtionsregeln.

Bestämmelsens *tredje stycke* reglerar två undantag från presumtionsregeln.

Det första undantaget innebär att en hyra får ändras i den mån det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten. Med hänsyn till allmännyttans hyresnormerande roll kan den allmänna hyresutvecklingen på en ort vanligen antas vara densamma som den allmänna hyresutvecklingen i allmännyttan på orten. I sådana sällsynta fall där det inte finns någon allmännytta på orten ställer en prövning av en hyresjustering större krav på parterna att prestera tillräcklig utredning. Sådana fall får hanteras på motsvarande sätt som den vanliga hyresprövningen på orter där det inte finns någon allmännytta.

Det andra undantaget innebär att ett tillval eller frånval som en hyresgäst har gjort enligt 55 b § alltid kan föranleda en ändrad hyra. Hyran får då ändras i den mån det föranleds av kostnaderna för tillvalet eller den besparing hyresvärden gör till följd av frånvalet.

55 f §

Förslaget, som behandlas i kapitel 5, innebär *dels* ändrade lagrumshänvisningar i andra och tredje styckena med hänsyn till ändringen i 55 §, *dels* införandet av ett nytt fjärde stycke. Paragrafen hade tidigare nummer 55 d.

Det nya fjärde stycket innehåller en reglering av situationen att en person såsom inneboende hyr ett rum i någon annans bostad och att den som innehar bostaden får sin hyra bestämd enligt skyddsregeln i 55 c §. I en sådan situation innebär bestämmelsen att även den inneboendes hyra skall bestämmas med tillämpning av 55 c §.

Regelns konkreta tillämpning kan illustreras med följande exempel. En person som hyser en inneboende har en bruksvärdeshyra på 8 000 kr i månaden men omfattas av en hyresrabatt och betalar därför endast 6 000 kr i månaden i hyra. Hon hyr ut ett rum till en inneboende. Bruksvärdeshyran för rummet är 2 000 kr i månaden. Regeln i fjärde stycket innebär att hon endast får ta ut 1 500 kr i månaden i hyra av den inneboende. Motsvarande rabatt som man själv får skall man alltså låta "gå vidare" till den inneboende.

Det valda uttryckssättet i paragrafen beror på att i den hyresrättsliga terminologin även ett rum i en lägenhet anses som en lägenhet.

66, 67, 70 och 73 §§

Förslaget innebär ändrade lagrumshänvisningar med hänsyn till tillkomsten av de nya 55 c och 55 d §§ och den ändrade numreringen av de tidigare 55 c och 55 d §§.

10.2 Förslaget till lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304)

3 §

Förslaget, som behandlas i kapitel 4, innebär en ändring i första stycket. Det klargörs där att en förhandlingsordning kan omfatta lägenheter inte bara i ett befintligt hus utan även i ett planerat hus.

För att ett hus skall anses börja vara på planeringsstadiet måste det ha vidtagits konkreta och seriösa åtgärder i form av i vart fall upprättande av handlingar.

5 §

Förslaget, som behandlas i kapitel 6, innebär ändringar i första och tredje styckena.

I första stycket första punkten klargörs att den primära förhandlingskyldigheten inte gäller vid ett tillval, även om detta höjer hyran, om priset för tillvalet bestämts i en kollektivt förhandlad prislista.

I tredje stycket finns en ändrad lagrumshänvisning med hänsyn till tillkomsten av de nya 55 c och 55 d §§ och den ändrade numreringen av de tidigare 55 c och 55 d §§, allt hyreslagen.

6 §

Förslaget, som behandlas i kapitel 4, innebär att det klargörs att en förhandlingsordning kan omfatta lägenheter inte bara i ett befintligt hus utan även i ett planerat hus.

För att ett hus skall anses börja vara på planeringsstadiet måste det ha vidtagits konkreta och seriösa åtgärder i form av i vart fall upprättande av handlingar.

9 §

Förslaget, som behandlas i kapitel 4, innebär ett tillägg till den bestämmelse som reglerar rätten till en förhandlingsordning. Tillägget avser situationen att ett hus befinner sig på planeringsstadiet. I en sådan situation har ingendera parten rätt till en förhandlingsordning.

Ett hus börjar vara på planeringsstadiet, när det har vidtagits konkreta och seriösa åtgärder för husets uppförande i form av i vart fall upprättande av handlingar. Det upphör att vara på planeringsstadiet, när de egentliga byggnadsarbetena påbörjats. Med detta avses den tidpunkt då gjutning av källargolv eller bottenplatta påbörjats, alltså samma avgränsning som i Boverkets föreskrifter om statlig bostadsbyggnadssubvention. Efter den tidpunkten skall huset anses som befintligt.

21 §

Förslaget innebär *dels* att det görs ett tillägg till första stycket, *dels* att det införs ett nytt andra stycke, *dels* ett redaktionellt tillägg i tredje stycket.

I paragrafen regleras den s.k. likhetsprincipen, alltså bestämmelsen att samma hyra skall bestämmas för lika stora lägenheter som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte är skillnad mellan dem beträffande bruksvärdet.

Tillägget i *första stycket*, som behandlas i kapitel 4, inskränker likhetsprincipen till att avse lägenheter i samma hus, när det är fråga om sådana lägenheter vilkas hyra enligt 55 d § hyreslagen omfattas av en presumtionsverkan på grund av en förhandlingsöverenskommelse. Likhetsprincipen begränsas i de fallen till att avse sådana lägenheter i samma hus som också omfattas av en presumtionsverkan.

Det nya *andra stycket*, som behandlas i kapitel 5, innebär att ett undantag från likhetsprincipen görs även på så sätt att det får göras skillnad mellan hyran för olika lägenheter beroende på om den som bor i lägenheten fått tillträde till den innan ett system med skilda hyresnivåer för nya och befintliga hyresgäster började tillämpas och alltså är en befintlig hyresgäst eller efter denna tidpunkt (och då är att anse som en ny hyresgäst). Har en sådan skillnad gjorts (men inte i andra fall), får åtskillnad även göras mellan *å ena sidan* befintliga hyresgäster som hyr ut sin lägenhet i andra hand, bytt till sig sin lägenhet efter det att systemet med skilda hyresnivåer började tillämpas eller bor i en lägenhet som blivit föremål för standardhöjande åtgärder efter denna tidpunkt, *å andra sidan* övriga befintliga hyresgäster. Det är således möjligt (men inte nödvändigt) att låta en förhandlingsöverenskommelse göra samma skillnader mellan hyresgäster som skyddsregeln i 55 c § hyreslagen.

22 och 25 §§

Förslaget innebär ändrade lagrumshänvisningar med hänsyn till tillkomsten av de nya 55 c och 55 d §§ och den ändrade numreringen av de tidigare 55 c och 55 d §§, allt hyreslagen.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

4 §

Förslaget innebär en ändrad lagrumshänvisning i första stycket andra punkten med hänsyn till tillkomsten av de nya 55 c och 55 d §§ och den ändrade numreringen av de tidigare 55 c och 55 d §§, allt hyreslagen.

21 §

Förslaget, som behandlas i kapitel 7, innebär en ändring av första stycket.

Ändringen innebär att hyresnämnderna är skyldiga att ange de skäl som bestämt utgången av ett ärende, om beslutet går någon part emot. Detsamma gäller andra beslut, om det behövs.

Syftet med ändringen är att få till stånd tydligare beslut i ärenden om hyresprövning av bostadslägenheter.

För att en motivering av ett sådant beslut skall bli klar och tydlig även när prövningen grundar sig på en allmän skälighetsbedömning kan de hyresnivåer som bestäms i beslutet kopplas – genom uttryckliga resonemang, som är möjliga att följa för parter och andra – till de hyresnivåer som finns i bakgrundsmaterialet och de hyresnivåer som i övrigt beaktats. Därvid kan det framstå som lämpligt att i grova drag ange vilka bostadsområden som beaktats, vilka hyresnivåer som nämnden kommit fram till gäller för de bostadsområdena samt hur nämnden resonerat när det gäller skillnader i olika bruksvärdesfaktorer mellan prövningslägenheten och de bostadsområden vilkas hyror man beaktat. Man kan t.ex. ange att hyror för lägenheter av ungefär den aktuella storleken och modernitetsgraden i det aktuella bostadsområdet ligger i ett visst intervall och sedan – genom att relatera en beskrivning av prövningslägenheten till vad som gäller för andra liknande lägenheter i området och till lägenhetens läge m.m. – komma fram till ungefär hur lägenheten ligger i det hyresintervall man funnit gäller för området.

När det gäller andra beslut i hyresnämnderna, bör paragrafens ändrade formulering inte föranleda några tillämpningssvårigheter.

32 §

Förslaget innebär en ändrad lagrumshänvisning i första stycket med hänsyn till tillkomsten av de nya 55 c och 55 d §§ och den ändrade numreringen av de tidigare 55 c och 55 d §§, allt hyreslagen.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Bengt Owe Birgersson

Utredningens förslag när det gäller hyrorna för nybyggda lägenheter ligger i linje med den överenskommelse mellan de tre organisationerna på bostadsmarknaden som utredaren enligt direktiven skall särskilt beakta. Förslaget föranleder dock några kommentarer.

De allmännyttiga bostadsföretagens hyresnormerande roll var ursprungligen – som framgår bl.a. av redovisningen i *Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering* (SOU 2000:33) – tillämplig endast på de orter där en akut bostadsbrist riskerade att leda till krav på stora hyreshöjningar. De allmännyttiga bostadsföretagens uppgift att bedriva bostadsförvaltningen enligt en långsiktig självkostnadsprincip ansågs göra hyrorna i dessa företags nyproduktion lämpliga som spärr mot höga hyror på dessa orter.

Utredningens förslag innebär att ansvaret för hyresutvecklingen i nyproduktionen i stället överförs till Hyresgästföreningen eller annan på orten etablerad organisation för hyresgäster. Allmännyttan som garant för en anständig hyresutveckling avskaffas sålunda i just de sammanhang där den från början ansågs som mest motiverad. Den föreslagna tiden – tio år – för undantag från hyresgästernas möjligheter att få sin hyra prövad mot de allmännyttiga bostadsföretagens hyror bör med hänsyn härtill förkortas väsentligt.

Det är samtidigt svårt att se något egentligt behov av ett sådant undantag från bruksvärdesystemet. De allmännyttiga bostadsföretagen tillämpar i dag i praktiken kostnadsbaserade hyror i nyproduktionen. Det bör vara möjligt för privata fastighetsägare att bedriva sin verksamhet lika effektivt som de allmännyttiga bostadsföretagen. Det skulle därför ha kunnat övervägas att göra undantaget från bruksvärdesystemet enbart i de kommuner där det allmännyttiga bostadsföretaget inte producerar nya bostäder som är möjliga att använda som jämförelselägenheter. En sådan begränsning skulle

ligga väl i linje med utredningens direktiv att inte föreslå större påverkan på hyressättningsystemet än nödvändigt.

Särskilt yttrande av Rune Thomsson

Hyrorna för nybyggda lägenheter

4.2.4 Förhandsprövning i hyresnämnden?

I den överenskommelse mellan huvudorganisationerna på hyresmarknaden som utgjort grunden för utredningens direktiv har parterna bl.a. förklarat sig vara överens om att det bör utredas *hur* en hyresvärd skall kunna få skäligheten av begärda villkor bekräftad genom förhandsbesked av hyresnämnden. Skälen för en sådan ordning är att det ligger en fara i att en intresseorganisation i praktiken ges vetorätt mot sådan nyproduktion som organisationen inte gillar. För att hyresvärden inte skall känna sig rättslös i en sådan situation behövs en ordning som innebär att han skall kunna få till stånd en objektiv bedömning av den begärda nybyggnadshyran.

Som utredaren konstaterar skulle en ordning med förhandsprövning i hyresnämnden av individuella hyresavtal skapa goda möjligheter, särskilt för mindre fastighetsägare, att bygga nya hyreshus på förutsebara villkor även i de fall där de kollektiva förhandlingarna strandat. Utredaren har emellertid inte lagt fram något sådant förslag under hänvisning till att starka konsumentpolitiska skäl kan anföras mot denna. Enligt min mening är farhågorna för att hyresgästen inte får ett tillräckligt skydd mot höga hyror med denna ordning inte så stora som utredaren ger uttryck för. För det första är det fråga om en förstagångsuthyrning. Hyresgästen kan välja om han vill hyra lägenheten eller inte. Det är alltså inte fråga om att hyresgästen går miste om något besittningsskydd. Man får också utgå från att hyresgästen, liksom vid köp av bostadsrätt och villa, själv kan bedöma om hans ekonomi tål den begärda hyran. Därtill kommer, något som saknar motsvarighet i bostadsrätts- och villafallen, att hyresgästen, om han väljer att hyra lägenheten, utan vidare ekonomiska förpliktelser gentemot hyresvärden kan flytta från lägenheten med tre månaders varsel. Denna rätt har hyresgästen alltid, dvs. även om hyresavtalet skulle löpa på bestämd längre tid. Någon beaktansvärd risk för att en hyresvärd, i vetskap om att hyresnämnden måste godkänna ett förbehåll mot vanlig hyresprövning för att det skall gälla, skulle försöka utnyttja en bristmarknad till sin fördel, kan knappast anses föreligga. Hyresgästens konsu-

menträttsliga skydd är således enligt min mening tillräckligt tillgodosett även med denna ordning.

Med hänsyn till det anförda och till att huvudorganisationerna på hyresmarknaden i sin framställning till regeringen om lagstiftningsåtgärder uppenbarligen ansett att det bör införas någon form av förhandsprövning, anser jag att utredaren i första hand borde ha lagt fram ett förslag om förhandsprövning av individuella hyresavtal som komplement till huvudmodellen.

Som ett alternativ till modellen med förhandsprövning av individuella hyresavtal har utredaren övervägt en förhandsprövning av hyrans skälighet med utgångspunkt i kostnadskriterier men funnit att även den modellen inte är godtagbar. Även om jag vid valet av huvudmodell för bestämning av nyproduktionshyror delar utredarens bedömning att förhandlingsöverenskomna hyror med presumtionsverkan är att föredra framför i lag angivna kostnadskriterier, anser jag att man för strandningssituationen ändå måste överväga en materiell regel av kostnadskaraktär, så länge man inte är beredd att godta en förhandsprövning av individuella avtal. Med en sådan ordning skulle de förhandlande parterna, dvs. fastighetsägaren och hyresgästorganisationen, kunna vara parter i hyresnämnden. Efter strandning skulle således såväl fastighetsägare som hyresgästorganisation ha rätt att hos hyresnämnden ansöka om fastställande av hyran – med åtföljande presumtionverkan under tio år – för en nybyggd lägenhet som ännu inte tillträtts av någon hyresgäst. Den materiella prövningsregeln skulle då kunna utformas så, att den begärda hyran skall anses skälig om den beräknats i enlighet med vedertagna fastighetsekonomiska grunder inklusive utrymme för skälig avkastning på eget kapital. Någon risk för att en sådan ordning skulle inverka negativt på parternas förhandlingsvilja finns enligt min mening inte.

4.3.5 Presumtionsverkans varaktighet

Jag delar utredarens uppfattning att tio år är en väl avvägd tidsrymd för presumtionsverkans varaktighet. Bedömningen av tidsrymden måste ske utifrån den situation som föreligger när lägenheten kommer att omfattas av den vanliga bruksvärdeprövningen. Vid en tidsrymd på tio år kan det förväntas att det på marknaden finns jämförbar produktion, så att det inte kan bli fråga om några drastiska hyressänkningar efter övergången. Ju kortare tidsrymden är, desto större är risken för hyressänkningar vid övergången. För

att en nybyggnadsinvestering skall bli ekonomiskt försvarbar måste alltså inflyttningshyran anpassas efter längden på tidsrymden. En tidsrymd på endast tre eller fem år skulle innebära drastiskt högre hyror än som följer av tioårsgränsen och skulle endast vara ägnad att lägga en död hand över den privata nyproduktionen. Så korta presumtionstider motverkar därför en angelägen nyproduktion av hyresbostäder.

4.3.6 Justering av hyran

Utredarens förslag innebär att ökade kostnader för förvaltningen under presumtionstiden grovt sett skall bli täckta genom att nyproduktionshyrorna, utan hinder av presumptionsregeln, skall kunna justeras, om det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten. Utredarens utgångspunkt är att detta är det samma som den allmänna hyresutvecklingen i allmännyttan. Vad som därmed avses är enligt utredaren den genomsnittliga procentuella förändringen av bruksvärdehyrorna i allmännyttan. Om man med allmännyttan här avser de kommunala bostadsföretagen, måste man för det första komma ihåg att de kommunala företagen inte har någon skyldighet att sätta bruksvärdehyror. Andra faktorer än hyresgästernas värderingar kan således påverka hyressättningen. Vidare kan den som söker svar på frågan om den genomsnittliga förändringen få olika svar beroende på olika metoder att mäta en hyresförändring. Det är också tveksamt om det finns någon skyldighet för de kommunala bostadsföretagen att lämna ut uppgifter som tar sikte på den situation som här avses. Under alla förhållanden kan det uppkomma betydande arbete med att bearbeta de uppgifter som erhålls. Det finns därför en stor risk för att dessa svårigheter kommer att orsaka tvister. Sådana problem måste klaras ut om den föreslagna ordningen skall kunna fungera tillfredsställande.

4.3.8 Jämförelser mellan nyproduktionshyror och andra hyror

Enligt utredarens förslag skall en hyra som omfattas av presumptionsverkan inte få användas som jämförelsematerial vid bestämmande av en annan hyra. Avsikten med detta är att hindra att nyproduktionshyrorna påverkar hyresnivån i det befintliga beståndet.

Hyresnämndernas praxis när det gäller att tillåta direktjämförelse mellan nyproducerade lägenheter och lägenheter i det äldre beståndet är mycket sträng. Detta framgår inte minst av hyresnämndens bedömning i det av utredaren i betänkandet under avsnitt 2.2.4 redovisade fallet. Jag anser därför att risken för spridningseffekter är mycket liten, om det överhuvudtaget finns någon sådan risk. I överenskommelsen mellan huvudorganisationerna har parterna också varit överens om att nyproduktionshyror skall kunna användas som jämförelseunderlag så länge det inte innebär att nyproduktionshyrorna används som en hävstång för att lyfta upp hyrorna i det äldre beståndet på ett oacceptabelt sätt. För att minska den risk som ändå kan finnas för detta pekas i överenskommelsen på möjligheten för parterna att i en förhandlingsöverenskommelse eller motsvarande särskilt ange att hyrorna avser nyproduktion, underförstått att dessa inte enbart satts efter bruksvärdet.

Den ordning som utredaren vill förbjuda råder för övrigt redan i dag. En privat fastighetsägare som byggt ett nytt hus kan vid hyresättningen jämföra detta med nyproduktion hos de kommunala bostadsföretagen utan att detta medför hyresstegringar i det övriga äldre beståndet (jämför om hyresnämndens praxis i föregående stycke). Förbudet mot jämförelse skulle komma att innebära att en privat fastighetsägare som bygger ett nytt hus utan presumtionsverkande hyror kan komma att stå helt utan jämförelseobjekt, om de kommunala bostadsföretagen sätter inflyttningshyror efter förhandlingar med en hyresgästorganisation. En reform som bl.a. har till syfte att underlätta privat nyproduktion av hyresbostäder kan rimligen inte innehålla regler som försämrar situationen för de privata fastighetsägarna.

Sammanfattningsvis anser jag att man vid en hyresnämndsprövning måste kunna få åberopa hyror med presumtionsverkan till jämförelse med andra nyproducerade lägenheter i beståndet, om de sistnämnda uppförts under väsentligen samma produktionsförutsättningar. Jag kan därför inte ställa mig bakom utredarens förslag i denna del.

Hyrorna i det befintliga beståndet

5.3 Ett system som skyddar befintliga hyresgäster

5.3.5 Valet av modell

Utredaren har vid valet mellan tre olika modeller för en skyddsregel slutligen stannat för att föreslå en s.k. systemjämförande skyddsregel.

Inte minst mot bakgrund av att hyresnämnden i flertalet fall fastställer hyran efter en allmän skälighetsbedömning där inte sällan ett flertal lägenheter i skilda fastigheter åberopas som bakgrundsmaterial kan enligt min mening betydande tillämpningsproblem uppkomma med en systemjämförande skyddsregel. I ett bakgrundsmaterial kan ju ingå såväl lägenheter som ägs och förvaltas av kommunala bostadsföretag som lägenheter i det privata beståndet. För vissa av dessa kan det finnas överenskomna rabattsystem och för andra inte. Tanken är att hyresnämnden även i denna del skall göra en skälighetsbedömning. Hur en sådan bedömning närmare skall gå till överlämnar utredaren åt hyresnämnden att avgöra. Förutsebarheten i ett sådant system är liten och det rimmar dåligt med den mellan hyresmarknadens huvudorganisationer träffade överenskommelsen där en KPI-baserad skyddsregel förordats. En systemjämförande skyddsregel torde också komma att medföra ett betydande utredningsarbete för de enskilda parterna att få fram uppgifter om de rabattsystem som kan finnas. Bestämmelsen i 64 § hyreslagen om skyldighet för en hyresvärd att lämna ut uppgifter torde inte vara tillämplig, eftersom den syftar på uppgifter som behövs för en bruksvärdeprövning, vilket det inte är fråga om här. Den systemjämförande skyddsregeln har dessutom fått en mycket komplicerad utformning i lagtexten.

En förutsättning för att en systemjämförande skyddsregel skall kunna förordas är att den utformas på ett sätt som innebär att den i sig inte skapar tvister. Det förslag som utredaren lagt fram uppfyller inte denna förutsättning.

Den KPI-baserade skyddsregel som diskuterats inom utredningen är enkel och klar att tillämpa och innehåller inget mått av skälighetsbedömning. Den omständigheten att den skyddar i vidare omfattning än vad behovet påkallar kan motverkas genom viss ökning av procenttalstillägget. Risken för att en sådan skyddsregel skall uppfattas som en hyresreglering bör inte överdrivas.

Vid dessa förhållanden anser jag att det ligger närmast till hands att förorda en KPI-baserad skyddsregel med en tilläggsprocent om fem enheter.

Tillval och frånval

Partsorganisationerna på hyresmarknaden har, vilket särskilt understrukits i den s.k. trepartsöverenskommelsen från år 2001, framhållit vikten av att hyresrätten ges samma rättsliga och skattemässiga förutsättningar som andra upplåtelseformer. En person skall kunna få sin efterfrågan tillgodosedd lika väl i hyresrätten som i övriga upplåtelseformer. Denna grundsyn ligger bakom organisationernas önskemål om lagändringar som kan skapa utrymme för att en hyresvärd skall kunna tillgodose hyresgästers vitt skilda önskemål. I den överenskommelse från år 2003 som låg till grund för partsorganisationernas begäran om lagändringar anges uttryckligen att organisationerna är överens om att lagstiftningen skall ge utrymme för bindande flerårsavtal med möjlighet att avtala om kvarvarande ekonomiska mellanhavanden om hyresgästen flyttar i förtid. I överenskommelsen betonas också att det inte är någon önskvärd ordning att hyresgästen själv finansierar de åtgärder han vill få gjorda i lägenheten.

Problematiken vid tillval, och för den delen också vid ombyggnad av en lägenhet, företer stora likheter med dem som gäller vid nyproduktion. Man bör därför eftersträva likartade lösningar som i nybyggnadsfallen. Den lösning som utredaren föreslår innebär också att tillval i stor utsträckning kan tillgodoses på ett godtagbart sätt i kollektiva förhandlingar. För det fall någon förhandlingsöverenskommelse inte kan träffas i fråga om tillval, saknas dock, precis som beträffande nybyggnadsfallen, möjlighet för hyresvärd och hyresgäst att få hyresnämndens bekräftelse på att hyrestillägget inte skall omfattas av en bruksvärdesprövning. Utan denna möjlighet torde intresset hos fastighetsägare att diskutera tillval med hyresgästerna, i vart fall när det gäller mer exklusiva tillval, inte komma att vara särskilt stort. Att hänvisa till att hyresgästen i sådant läge själv får finansiera den anpassning han vill ha av lägenheten eller flytta och köpa bostadsrätt eller ett eget hus står direkt i strid med partsorganisationernas överenskommelse om utveckling av hyresrätten.



Beslut vid regeringssammanträde den 16 april 2003.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall överväga om det bör införas särskilda hyressättningsregler för lägenheter i nybyggda hus. Utredaren skall också se över förutsättningarna för att i det befintliga lägenhetsbeståndet bättre anpassa hyrorna efter bruksvärdet.

Utredaren skall belysa hur prövningen i hyressättningstvister går till och överväga om det behövs förändringar för denna prövning.

Slutligen skall utredaren överväga om förutsättningarna för en hyresgäst att göra olika slag av s.k. tillval och frånval bör förändras.

Utredaren skall lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Behovet av en översyn

Allmänt om reformbehovet

Det fanns år 2001 cirka 4,3 miljoner lägenheter i landet. Av dessa utgjorde 42 procent egna hem, 40 procent hyreslägenheter och 18 procent bostadsrättslägenheter. Hyreslägenheterna utgör alltså en betydelsefull del av det totala lägenhetsbeståndet. En väl fungerande hyressektor är därmed en förutsättning för att bostadsmarknaden som helhet skall fungera väl.

I 12 kap. jordabalken (hyreslagen) finns bestämmelser som reglerar förhållandet mellan en hyresvärd och en hyresgäst. Bestämmelserna utgår ifrån att hyresgästen har en särskilt skyddsvärd ställning. Hyresgästen har därför getts ett starkt besittningsskydd. Det finns också bestämmelser om hur hyran skall bestämmas om det uppstår tvist om hyrans storlek, det s.k. bruksvärdessystemet.

Bruksvärdessystemet infördes år 1969. Syftet var att förhindra att hyresvärdar tar ut oskäliga hyror och att stärka hyresgästernas besittningsskydd.

Bruksvärdessystemet har setts över vid flera tillfällen. Senaste översynen gjordes år 2000 av Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet. Vid denna översyn gjordes bl.a. en enkätundersökning där ett stort antal hyresgäster tillfrågades om hur de värderar olika faktorer i en boendemiljö och om hur dessa påverkar hyresbetalningsviljan. Undersökningen visade att hyresgästerna värdesätter främst säkerhet och trygghet i boendet, närhet till affärer, en vacker fastighet med trevlig utemiljö och bra kommunikationer. Utredningens sammanfattande bedömning var att bruksvärdessystemet i stort har fungerat väl och resulterat i en förhållandevis god måluppfyllelse (se SOU 2000:33).

Det finns samtidigt tecken på behov av vissa ändringar av bruksvärdessystemet. För närvarande råder i flera regioner i landet en brist på hyreslägenheter. Det har framförts olika förklaringar till detta. En sådan är svårigheterna för fastighetsägare att uppnå lönsamhet vid nybyggnation. Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet uppmärksammade detta och övervägde också vissa förslag till ändringar av bruksvärdessystemet. Dessa syftade till att främja nyproduktionen av hyreslägenheter (se a.a. s. 127–132).

En annan fråga som också ofta diskuteras är om de hyresskillnader som finns mellan olika lägenheter är rättvisa. Vissa anser att attraktiva lägenheter i centrala lägen är underprissatta samtidigt som andra menar att hyresgäster i mindre attraktiva områden får betala högre hyror än vad som kan anses motiverat.

En central roll på hyresmarknaden spelar de tre organisationerna Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna Sverige och SABO. Under år 2001 påbörjade de ett gemensamt arbete om hur hyresrätten kan utvecklas och byggandet av hyreslägenheter öka. Inom ramen för detta arbete träffade de i januari 2003 en överenskommelse om reformerad bostadshyressättning. I överenskommelsen anges att organisationerna är överens om

- att det skall finnas realistiska möjligheter att bygga och hyra ut hyresbostäder,
- att det skall vara möjligt att beakta enskilda hyresgästers varierande önskemål, både i det befintliga beståndet och vid ny- och ombyggnad, samt
- att hyresskillnader mellan lägenheter med skilda egenskaper skall upplevas som rättvisa och att detta innebär att föränd-

ringar i den nuvarande hyressättningen måste göras på flera orter.

Organisationerna förordar i överenskommelsen vissa lagändringar. Dessa gäller hyran för nyproducerade lägenheter, hyresanpassningar i det befintliga lägenhetsbeståndet, hyresnämndens prövning av hyressättningsärenden samt förutsättningarna för s.k. tillval och frånval.

Hyran för nyproducerade lägenheter

Bestämmelser om bruksvärdessystemet finns i 55 § hyreslagen. De innebär att om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek skall hyran fastställas till skäligt belopp. Hyran är inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Vid prövningen skall i första hand beaktas hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av kommunala bostadsföretag.

I bruksvärdessystemet har alltså hyressättningen i det kommunala beståndet fått en hyresnormerande funktion.

Hyran för en lägenhet kan bestämmas i ett vanligt hyresavtal. I praktiken fastställs dock de flesta hyror i förhandlingsöverenskommelser, som träffas mellan å ena sidan hyresvärden eller hyresvärden och en organisation av fastighetsägare, i vilken hyresvärden är medlem, och å andra sidan en organisation av hyresgäster.

Såväl hyresvärden som hyresgästen kan begära att en hyra som har fastställts i ett hyresavtal eller i en förhandlingsöverenskommelse skall ändras. Om parterna inte kan enas, kan hyresnämnden avgöra tvisten. Hyresnämndens beslut om ändring av hyresvillkoren får dock normalt inte avse tiden innan sex månader har förflutit efter det att de förut gällande villkoren började att tillämpas.

Som nyss nämnts förklaras ibland den nuvarande bristen på hyreslägenheter med svårigheter för fastighetsägare att uppnå lönsamhet vid nybyggnation. Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet gjorde bedömningen att särskilt den låga nyproduktionen av lägenheter inom den allmännyttiga sektorn skapar problem för hyressättningen. Den leder bl.a. till svårigheter att finna lämpliga jämförelselägenheter för nyproducerade lägenheter (se SOU 2000:33 s. 119–132).

I den nyligen träffade överenskommelsen framhålls att en önskvärd nyproduktion av hyresbostäder förutsätter möjlighet att ta ut

en hyra som gör en sådan investering ekonomiskt försvarbar. Enligt den nuvarande lagstiftningen har en hyresgäst möjlighet att begära att en hyra för en nybyggd lägenhet skall bruksvärdeprövas efter sex månader. På många orter kan en sådan prövning leda till en sänkning av den överenskomna hyran. Det kan göra att någon nyproduktion av hyreslägenheter inte kommer i gång. Organisationerna anser mot denna bakgrund att lagstiftningen bör ändras. Enligt dem bör hyror som ligger på en skälig nivå med hänsyn till produktionskostnaden accepteras för nybyggda hus. Organisationerna är också överens om att hyror för nyproducerade lägenheter som har godkänts av en hyresgästorganisation i regel inte bör kunna ändras av hyresnämnden.

Vad som nu har sagts visar att det finns anledning att se över hyressättningsbestämmelserna vad gäller lägenheter i nybyggda hus. Det finns därvid anledning att överväga bl.a. hur hyran skall bestämmas då nybyggda lägenheter hyrs ut och om hyresnämndens möjlighet att ändra en avtalad hyra bör begränsas.

Hyresanpassningar i det befintliga beståndet

När bruksvärdessystemet infördes var en av grundtankarna att den hyra som avtalas för en lägenhet skall motsvara lägenhetens bruksvärde, dvs. vad lägenheten kan antas från hyresgästens sida vara värd i förhållande till likvärdiga lägenheter. Likvärdiga lägenheter skall alltså ha lika hyra och skillnader i hyra förutsätts motsvara skillnader i bruksvärde.

Under de senaste åren har det allt oftare ifrågasatts om de hyreskillnader som finns mellan olika lägenheter är rimliga från bruksvärdessynpunkt. Framför allt har diskussionen gällt hyreskillnaderna mellan lägenheter i attraktiva lägen och lägenheter i mindre attraktiva områden samt produktionsårets betydelse för hyran. I den överenskommelse som hyresmarknadens parter har träffat, där frågan också har behandlats, görs bedömningen att hyror på vissa orter på ett dåligt sätt svarar mot hyresgästernas värderingar och att sådana brister nu bör rättas till.

Det har på flera orter i landet bildats lokala hyreskommittéer som har till uppgift att se över de lokala hyresstrukturerna. Dessa hyreskommittéer består av representanter för parterna på hyresmarknaden. Resultatet av deras arbete kan bli att parterna enas om att hyror bör förändras för att dessa bättre skall spegla hyresgästernas allmänna värderingar, bruksvärdehyror. För att de ekono-

miska konsekvenserna inte skall bli alltför betungande för dem som bor i lägenheter vars hyror höjs har Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna Sverige och SABO i överenskommelsen förordat att bruksvärdeanpassningarna skall genomföras successivt och att det skall vara möjligt att differentiera hyrorna i bestånden. De som bor i underprissatta lägenheter skall därigenom kunna få förhållandevis begränsade årliga hyreshöjningar och under i vart fall en övergångstid betala en lägre hyra än nyinflyttade hyresgäster.

En ordning som bygger på differentierade hyror för underprissatta bestånd har dock vissa nackdelar. T.ex. finns det, som påpekats av organisationerna, en risk att fastighetsägare som inte omfattas av en överenskommelse om en sådan hyressättning kommer att återopa inflyttningshyrorna i dessa bestånd för att höja sina egna hyror. Den skulle alltså kunna leda till att samtliga hyresgäster i andra bestånd får kraftiga hyreshöjningar.

Mot bakgrund av intresset av att bruksvärdesystemet långsiktigt skall fungera på ett tillfredsställande sätt, är det viktigt att skillnader mellan olika hyror motsvaras av skillnader i bruksvärde och att de därmed upplevs som rättvisa. Det finns därför anledning att se över förutsättningarna för att genomföra förändringar i hyresstrukturerna i det befintliga lägenhetsbeståndet. Frågan om huruvida differentierade hyror för likvärdiga lägenheter bör användas för att genomföra bruksvärdeanpassningar bör därvid övervägas.

Prövningen hos hyresnämnden

Vid tvist om hyrans storlek skall hyran inte anses som skälig om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga (se 55 § hyreslagen). Om det vid en hyressättningsvist återopas lägenheter som bedöms som likvärdiga med prövningslägenheten, skall alltså dessa ligga till grund för bestämmandet av hyran för prövningslägenheten. Åberopas inte några jämförbara lägenheter eller finner hyresnämnden att det återopade materialet inte är tillräckligt för att ligga till grund för en jämförelseprövning, sätts hyran efter en allmän skälighetsbedömning. Hyressättningen för icke direkt jämförbara lägenheter kan vid denna användas som bakgrundsmaterial.

Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna Sverige och SABO har i överenskommelsen anfört att det under många år har pågått en utveckling mot att hyresnämnderna i allt större utsträckning fastställer hyran efter en allmän skälighetsbedömning. Enligt organisa-

tionerna är det förenat med vissa nackdelar att hyran inte fastställs enligt huvudregeln, dvs. efter en jämförelse med hyran för likvärdiga lägenheter. Organisationerna anser att s.k. kvittning – dvs. att det förhållandet att en lägenhet är t.ex. sämre än en annan lägenhet i ett visst avseende tillåts uppvägas av att den är bättre i något annat avseende – bör användas i större utsträckning för att jämföra lägenheter med skilda egenskaper. De anser också att det sätt på vilket vissa av de beslut som baseras på en allmän skälighetsbedömning formuleras inte ger någon vägledning om vad nämnden har beaktat och att nämnderna på ett tydligt sätt bör redovisa vilka faktorer som har vägts in i bedömningen.

Det bör i detta sammanhang nämnas att bestämmelsen om skälig hyra för lokaler nyligen ändrats sedan en utvärdering av den hade visat att hyran sällan fastställdes enligt huvudregeln om jämförelseprövning utan efter en allmän skälighetsbedömning (se prop. 2001/02:41 s. 53 och 54).

Mot bakgrund av det organisationerna har uttalat om bestämmelsen om skälig hyra för bostadslägenheter, finns det anledning att undersöka hur bestämmelsen tillämpas och om den bör ändras. Det finns också anledning att överväga beslutens utformning.

Tillval och frånval

Hyresgäster har olika smak och önskemål i fråga om sitt boende. En del föredrar en särpräglad inredning och är villiga att betala en hög hyra för att deras lägenhet skall förses med en sådan. Andra föredrar en inredning som en bredare grupp av hyresgäster uppskattar och är villiga att t.ex. utföra underhållsåtgärder som hyresvärderna normalt ansvarar för mot avdrag på hyran.

För att tillmötesgå enskilda hyresgästers önskemål brukar olika slag av avtal träffas. Bl.a. brukar hyresvärdar och hyresgästorganisationer träffa förhandlingsöverenskommelser som innebär att hyresgästerna själva kan välja viss inredning eller utrustning till sin lägenhet mot en separat hyreshöjning eller en kontant engångsersättning, s.k. tillval. Särskilt i samband med stambyten är det vanligt att hyresgästerna erbjuds olika tillvalsmöjligheter, såsom ny köksinredning.

Det förekommer också att hyresgäster avstår från t.ex. underhållsåtgärder som hyresvärderna normalt ansvarar för mot avdrag på hyran, s.k. frånval. Enligt hyreslagen (15 § andra stycket 2) kan hyresvärderna och hyresgästen avtala att hyresvärderna inte skall om-

besörja tapetsering, målning och andra sedvanliga reparationer, om hyresavtalet innehåller en förhandlingsklausul och saken har reglerats i en förhandlingsöverenskommelse (s.k. hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll).

Ibland tillgodoses inte hyresgästers önskemål om olika slag av tillval, t.ex. avseende fast inredning i lägenheten. Detta kan bero på flera orsaker. En sådan kan vara osäkerheten om huruvida den kostnad som åtgärden medför för hyresvärden går att finansiera inom ramen för bruksvärdessystemet. Osäkerheten om en hyreshöjning som har avtalats i samband med ett tillval kommer att beaktas vid en bruksvärdeprövning, kan leda till att hyresvärden avstår från att tillmötesgå hyresgästens önskemål. En annan orsak kan vara risken att lägenheten inte går att hyra ut för en sådan hyra som ger täckning för kostnaden för åtgärden, om hyresgästen skulle flytta.

Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna Sverige och SABO har i överenskommelsen betonat vikten av att enskilda hyresgästers önskemål om avvikelser från ett ”normalt” hyreskontrakt tillgodoses så långt det är möjligt. Det kan enligt organisationerna gälla olika slag av installationer i lägenheten, service eller avstående från service eller underhåll för att minska boendekostnaden. För att åstadkomma detta har de föreslagit att det skall införas en möjlighet att ingå bindande flerårsavtal om individuella anpassningar.

Det finns mot bakgrund av det anförda anledning att se över förutsättningarna för en hyresgäst att göra olika slag av tillval och frånval. Frågan om parterna bör kunna komma överens om ett tillval eller ett frånval genom ett särskilt flerårigt avtal bör därvid övervägas.

Utredningsuppdraget

Allmänt

Utredaren skall se över de frågor som anges nedan. Om översynen ger vid handen att det finns behov av författningsändringar, skall utredaren lägga fram förslag till sådana.

Det står utredaren fritt att ta upp även andra frågor som har anknytning till dem som anges nedan.

Utredaren skall särskilt beakta de synpunkter och förslag som lämnats i den överenskommelse som hyresmarknadens parter har träffat och söka finna lösningar som samtliga tre organisationer står bakom.

Hyran för nyproducerade lägenheter

Utredaren skall ta ställning till om det bör införas särskilda hyres-sättningsregler för lägenheter i nybyggda hus. Utredaren skall överväga dels hur hyran för en nybyggd lägenhet bör bestämmas första gången som lägenheten hyrs ut, dels hur hyran bör kunna anpassas efter nya förhållanden.

Utredaren skall vid sina överväganden utgå ifrån att hyran, på samma sätt som i dag, skall kunna fastställas i ett enskilt hyresavtal eller i en förhandlingsöverenskommelse. Utredaren skall också utgå ifrån att det skall finnas en möjlighet att pröva avtalade hyresvilkors skälighet.

Utredaren skall beakta vilka effekter som olika slag av tillfälliga investeringsstimulanser medför, exempelvis investeringsbidrag enligt förordningen (2001:531) om statligt investeringsbidrag för nybyggnad av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist. Även de förslag som lämnats i propositionen 2002/03:98 Åtgärder för att främja visst bostadsbyggande skall beaktas.

Utredaren skall vidare beakta vilka effekter som eventuella förslag kan antas medföra för förvaltningen av det befintliga byggnadsbeståndet.

Eventuella förslag får inte medföra att hyresnivån i det befintliga lägenhetsbeståndet påverkas.

Hyresanpassningar i det befintliga beståndet

Utredaren skall se över förutsättningarna för att i det befintliga lägenhetsbeståndet anpassa hyrorna efter bruksvärdet. Om utredaren finner att det finns behov av mer effektiva eller flexibla sätt för att genomföra sådana anpassningar än vad den nuvarande lagstiftningen medger, skall olika tänkbara lösningar övervägas.

Ett alternativ som skall övervägas – och som syftar till att förändra hyror som understiger bruksvärdet – är om det bör vara

möjligt att i ett hus tillämpa olika hyresnivåer för nyinflyttade hyresgäster respektive befintliga hyresgäster. Utredaren skall därvid överväga vilka effekter för hyressättningen i andra hus som en sådan ordning kan medföra och, om det finns behov av det, hur det kan säkerställas att den inte medför oönskade konsekvenser vid framtida hyressättning i huset eller vid hyressättning i andra hus.

Prövningen hos hyresnämnden

Utredaren skall, med beaktande av de tidigare redovisade synpunkterna från organisationerna, undersöka hur jämförelseprövningen enligt 55 § hyreslagen i praktiken går till. Om undersökningen ger skäl för det, skall utredaren överväga på vad sätt bestämmelsen bör ändras. Ett alternativ som därvid skall övervägas är om det bör finnas ett ökat utrymme för s.k. kvittning för att jämföra lägenheter med skilda egenskaper.

Utredaren skall också överväga om det kan finnas skäl att meddela närmare föreskrifter om utformningen av besluten i hyressättningsärenden.

Tillval och frånval

Utredaren skall överväga i vilken utsträckning förutsättningarna för en hyresgäst att göra olika slag av s.k. tillval eller frånval, t.ex. avseende fast inredning, utrustning, underhåll eller service, kan och bör ändras.

Utredaren skall bl.a. överväga om förutsättningarna för ett tillval eller frånval bör kunna regleras i ett särskilt avtal mellan hyresvärden och hyresgästen för vilket skall gälla särskilda regler. Vid dessa överväganden skall särskilt beaktas intresset av att avtalet innehåller godtagbara villkor sett från hyresgästens synvinkel och att möjligheten att ingå ett sådant avtal inte kan utnyttjas på ett otillbörligt sätt.

En utgångspunkt för övervägandena skall vara att en lägenhet skall uppfylla lagens nuvarande krav på en lägsta godtagbara standard.

Att beakta i övrigt

Utredaren skall, när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Utredaren skall beräkna de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. Om förslaget kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, skall utredaren föreslå hur dessa skall finansieras.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 2004.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Hyressättnings-
utredningen (Ju 2003:02)**

**Dir.
2003:166**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2003.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 16 april 2003 (dir. 2003:52) tillkallades en särskild utredare med uppdrag att bl.a. överväga om det bör införas särskilda hyressättningsregler för lägenheter i nybyggda hus. Utredningen, som har antagit namnet Hyressättningsutredningen, skall enligt direktiven redovisa uppdraget senast den 30 april 2004. Utredningen har nu begärt att tiden förlängs till den 15 september 2004.

Med ändring av den beslutade tiden skall utredningen redovisa sitt uppdrag senast den 15 september 2004.

(Justitiedepartementet)

Överenskommelse mellan hyres- bostadsmarknadens parter

I januari 2003 skrev hyresbostadsmarknadens parter följande, gemensamma brev till statsrådet Lövdén. Brevet upptar en överenskommelse mellan parterna och har följande innehåll.

Reformerad bostadshyressättning

Den 25 januari 2001 träffade Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna Sverige och SABO en överenskommelse om att tillsammans utveckla hyresrätten. Vi är överens om att Sverige behöver en väl fungerande hyresmarknad med regler som gör det möjligt att tillgodose enskilda hyresgästers efterfrågan. I det ligger att det skall finnas realistiska möjligheter att kunna bygga och hyra ut nya hyresbostäder. Det måste vidare vara möjligt att beakta enskilda hyresgästers varierande önskemål, både i det befintliga beståndet och vid ny- och ombyggnad. Hyresskillnaderna mellan lägenheter med skilda egenskaper skall också upplevas som rättvisa. På flera orter innebär detta att förändringar av nuvarande hyressättning måste ske. I de fall sådana förändringar innebär hyreshöjningar får dock inte dessa genomföras i snabbare takt än att befintliga hyresgäster ges rimlig tid för anpassning.

Detta är några av riktmärkena för den diskussion som vi fört inom ramen för trepartsöverenskommelsen om vilka förändringar av nuvarande lagstiftning och annan ordning för hyressättning som behövs för en utveckling av hyresrätten. En väsentlig utgångspunkt för diskussionen har varit oförändrad ordning för kollektiva förhandlingar om hyresvillkoren och för hantering av villkorstvister. Hyresmarknadens organisationer är överens om att lokalt få en hyressättning som speglar hyresgästernas allmänna värderingar av lägenheters skilda egenskaper, i enlighet med de principer om bruksvärdet som kom till uttryck i propositionen 1968:91. Vi är också fortsatt överens om att de privata fastighetsföretagen och

deras organisation liksom hittills skall betraktas som en reell och fullvärdig hyresförhandlingspart i det kollektiva förhandlings-systemet.

Vi har diskuterat hur man bäst skall lösa den inbyggda motsättningen mellan önskemålet att förändra och intresset att samtidigt skydda hyresgäster mot alltför långtgående förändringar. Vidare har vi diskuterat det motsatsförhållande som finns mellan å en sidan kollektiva hyresförhandlingar, där alla hyresgästers rätt tas till vara, och å andra sidan individuella förhandlingar, där enskilda hyresgästers skiftande önskemål kan tillgodoses. Vi har också diskuterat hur skälighetsprövningen vid villkorstvister skall kunna förbättras.

I det följande diskuteras mer konkret hur en sådan ordning skulle kunna se ut och vilka frågeställningar som uppkommer och behöver utredas närmare.

Hyrer i nyproduktion

En önskvärd nyproduktion av hyresbostäder förutsätter möjligheter att ta ut en hyra som gör en sådan investering ekonomiskt försvarbar. Med nuvarande ordning kan en hyresgäst efter sex månader vända sig till hyresnämnden och begära att den avtalade nyproduktionshyran skälighetsprövas genom en bruksvärdejäm-förelse. På många orter är risken stor att en traditionell bruksvärde-prövning leder till en sänkning av nyproduktionshyran. Det gör att nyproduktionen över huvudtaget inte kommer i gång. Lagstiftning-en behöver ändras så att sådana risker undanröjs.

Riskerna kan elimineras om hyrorna för nyproducerade lägenheter kan särbehandlas inom ramen för bruksvärdesystemet. Vi är överens om att man i kollektiva förhandlingar ska acceptera nyproduktionshyror som ligger på en skälig nivå med särskild hänsyn till produktionskostnaden. Hyreslagsstiftningen bör utformas så att det blir möjligt att träffa sådana förhandlingsöverenskommelser och så att de enskilda parterna ges möjlighet att träffa hyresavtal med samma innebörd.

Vi är överens om att villkoren i sådana avtal bör vara bindande, om de framförhandlats eller på annat sätt godkänts av en organisation av hyresgäster. Rättssäkerhetsskäl talar för att en enskild hyresgäst även i sådant fall skall ha en möjlighet att få de avtalade hyresvillkorens skälighet prövad av en hyresnämnd. Presumtionen bör i det fallet vara att villkor som är framförhandlade eller god-

kända på annat sätt av en organisation av hyresgäster är skäliga, om inte synnerliga skäl talar däremot. Vidare bör utredas hur en hyresvärd skall kunna få skäligheten av begärda villkor bekräftad genom förhandsbesked av hyresnämnden.

En sådan ordning innebär att nyproduktionshyror skall kunna användas som jämförelseunderlag, t.ex. vid en tvist om villkoren för en hyresgäst som bott i den nybyggda lägenheten i tre år. Däremot skall inte sådana nyproduktionshyror kunna användas som en hävstång för att lyfta upp hyrorna i det äldre beståndet på ett oacceptabelt sätt. Därför kan det vara en fördel om parterna i en förhandlingsöverenskommelse eller motsvarande särskilt anger att hyrorna avser nyproduktion.

Hyresförändringar i beståndet

Då bruksvärdesystemet infördes år 1969, var syftet att få en hyresmarknad där hyresdifferenserna motsvarades av hur hyresgäster i allmänhet värderade lägenheternas skilda egenskaper. På flera orter har dock praxis utvecklats så att hyrorna dåligt svarar mot hyresgästernas värderingar. Vi konstaterar att det på vissa orter finns bristande överensstämmelse med vad hyresgäster i allmänhet anser vara rättvisande hyresnivåer och hyresskillnader. Vi är överens om att sådana brister nu bör rättas till genom successiv anpassning av hyresnivåerna, så att vi faktiskt får en hyresmarknad där hyresdifferenserna upplevs som rättvisa, dvs. i verkligheten speglar värderingarna hos hyresgäster i allmänhet.

På några orter har man sökt närma sig rimliga hyresdifferenser genom att tillämpa en hyresnivå, som motsvarar bruksvärdet, då lediga lägenheter hyrs ut och samtidigt via ett rabattsystem eller motsvarande se till att befintliga hyresgäster inte drabbas av för höga hyreshöjningar. Vi är överens om att det finns betydande fördelar med en sådant tillvägagångssätt för att åstadkomma rättvisa hyresdifferenser.

Med ett sådant förfarande kommer det under en övergångsperiod att finnas två skilda hyresnivåer för lägenheter som till bruksvärdet kan vara likvärdiga. Enligt bestämmelserna i hyresförhandlingslagen får man i en kollektiv hyresförhandling inte komma överens om skilda hyresnivåer för lägenheter som till bruksvärdet är likvärdiga. Bestämmelsen synes ha tillkommit för att hindra att en hyresgästorganisation träffar sämre avtal för icke-medlemmar än för medlemmar. Lydelsen bör kunna ändras så att det ursprungliga

syftet kan upprätthållas utan att ovannämnda system med skilda hyresnivåer förhindras.

De hyror som bestäms på detta sätt skulle med nuvarande lagstiftning kunna åberopas av en hyresvärd för att höja beståndets hyror. Det skulle kunna få allvarliga konsekvenser för befintliga hyresgäster. Vi är överens om att det inte är acceptabelt. Befintliga hyresgäster bör ges rimlig tid att anpassa sig till de nya bruksvärdeshyror som kommer fram med en ändrad ordning. Därför behöver hyreslagen kompletteras med övergångsregler som ger ett rimligt skydd för befintliga hyresgäster.

I huvudsak har två modeller för utformningen av ett sådant skydd diskuterats. Den ena, som också har tillämpats på några orter, bygger på att befintlig hyresgäst får en rabatt på bruksvärdeshyran. Denna rabatt skall i långsam takt trappas av tills man når bruksvärdesnivån. Rabatten och dess avtrappningstakt har lokalt bestämts efter hur lång tid anpassningen bör ta på respektive ort. Den andra modellen bygger på att befintliga hyresgäster garanteras att den årliga hyresanpassningen aldrig överstiger en viss bestämd procentsats.

Vid våra diskussioner har vi kommit fram till att skyddsreglerna bör utformas så att befintlig hyresgäst vet hur stor den årliga anpassningen är. Övergångsreglerna bör utformas så att befintliga hyresgäster, oavsett bostadsort, har samma lagreglerade skydd. Anpassningstiden får avgöras av skillnaden mellan bruksvärdeshyran och aktuell hyra, dvs. ju större skillnad desto längre anpassningstid.

Vi har därför kommit fram till att övergångsreglerna bör utformas som en ”trappning” där befintlig hyresgäst garanteras att den årliga hyreshöjningen, oavsett nivå på bruksvärdeshyra, aldrig överstiger en viss procentsats. För att göra det enkelt och undvika osäkerhet och tvister, bör i övergångsreglerna anges en viss högsta procentsats utöver den allmänna prisutvecklingen, mätt med konsumentprisindex. Procentsatsen bör vägas av så att hyresgäster får rimligt skydd, samtidigt som tiden för att uppnå nya bruksvärdeshyror inte förlängs i onödan. Det får utredas närmare hur ett sådant system bör utformas och om det skall finnas utrymme att lokalt avtala om en annan ordning för hyresanpassning.

Vi är överens om att sådana övergångsregler syftar till att skydda enskilda personer och därför endast bör gälla befintlig hyresgäst. Därför bör de inte gälla vid hyresgästbyte till följd av överlåtelse av hyresrätten eller under den tid lägenheten hyrs ut till annan hyresgäst i andra hand. I sådana fall kan det inte anses oskäligt att hyresvärden får ta ut bruksvärdeshyra.

Tillval och frånval

Vi är överens om vikten av att enskilda hyresgäster så långt möjligt skall kunna få sina önskemål om avvikelser från ett ”normalt” hyresavtal tillgodosedda. Det kan vara frågan om olika installationer i lägenheter eller mer omfattande service etc. Det kan också vara frågan om att en hyresgäst vill avstå från viss service eller underhåll för att minska sina boendekostnader. Sådana individuella hyresgästanpassningar förekommer sedan länge i olika former. Hos de större företagen är det ofta formaliserat, bl.a. med prislistor för olika alternativ. Anpassningen och dess pris är vanligen särskilt angiven i hyresavtalet. Hos de mindre privata företagen hanteras individuella önskemål ofta mer informellt, i direkt kontakt mellan hyresgäst och hyresvärd och det man kommit överens om ingår som en specificerad del av totalhyran.

I de flesta fall är det fråga om åtgärder som man kan komma överens om i kollektiva förhandlingar. I andra fall har enskilda hyresgäster specifika önskemål som inte är lämpliga att hantera kollektivt. Problem uppkommer när en investering leder till ekonomiska mellanhavanden som sträcker sig över flera år. Många gånger, särskilt vid ny- eller ombyggnad, är det frågan om speciella investeringar till en kostnad som är högre än bruksvärdeshyran. Osäkerheten om utfallet av en skälighetsprövning avseende totalhyran, har ibland gjort att hyresgästen själv fått finansiera åtgärden. Det är ingen önskvärd ordning, speciellt inte om investeringen kommer att tillhöra fastigheten och därmed bli fastighetsägarens egendom. De privata företagens möjligheter att tillgodose enskilda hyresgästers önskemål begränsas dessutom av den osäkerhet om utfallet av en skälighetsprövning, i fall där det saknas sådant jämförelseunderlag som hör samman med de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll. Detta gäller även möjligheterna att införa individuell mätning av vatten- och värmeförbrukning som kan påverka den enskilda hyresgästens utgående hyra.

Vi är därför överens om att hyreslagstiftningen bör ändras så att den ger möjlighet att teckna bindande flerårsavtal i samband med hyresgästanpassningar. Förutom att avtala om de ekonomiska mellanhavandena under avtalstiden, bör parterna också få avtala om hur återstående mellanhavanden skall hanteras om hyresförhållande avbryts i förtid. Även om det i många fall är frågan om individuell prissättning, kan det finnas skäl att eftersträva en sådan enhetlighet i prissättningen från respektive hyresvärd att det finns garantier för att dennes hyresgäster får en principiell likabehandling. Utredning-

en får visa om det kan åstadkommas inom ramen för gängse förhandlingsöverenskommelser eller om det kräver ändrad lagstiftning.

Hyresnämndernas skälighetsprövning

Det har under många år pågått en utveckling mot att hyresnämnder avgör förlängningstvister genom en allmän skälighetsbedömning i stället för genom jämförelseprövning. I avsaknad av jämförelseunderlag åberopar nämnden i sitt beslut ofta enbart ”nämndens allmänna kännedom och hyresläget på orten”. Sådana beslut ger inte någon information om vad nämnden beaktat och leder till rättsosäkerhet. Dessutom uppkommer inte heller en rättspraxis som kan ge parterna vägledning för hyresförhandlingarna. Bruksvärdesystemet förutsätter att hyrestvister i normalfallet avgörs som jämförelseprövning. Vi är därför överens om att en sådan utveckling som leder till att den tänkta undantagsmöjligheten att tillämpa allmän skälighetsbedömning blir huvudalternativet är olycklig.

Samtidigt är vi medvetna om förekommande problem med att få fram relevant jämförelseunderlag. Som nämnts tidigare saknas i många bostadsområden jämförbara kommunägda lägenheter med hyror som motsvarar bruksvärdet.

Det bör klargöras att nämnderna i ökad utsträckning bör använda s.k. kvittning för att jämföra lägenheter med skilda egenskaper. På det sättet bör förutsättningarna öka för parterna att ta fram ett sådant underlag som gör det möjligt att göra en relevant jämförelseprövning.

Om de tvistande parterna ändå inte lyckas få fram eget jämförelseunderlag och nämnden anser sig ha kunskap om hyresläget, bör den kunskapen redovisas öppet för de tvistande parterna så att de kan bedöma den. För att man dels skall få fram en vägledande praxis, dels kunna driva överklaganden på rätt sätt, måste det ställas krav på att hyresnämnderna, oavsett underlagets omfattning och kvalitet, tydligt redovisar vilka faktorer som man vägt in i beslutet. Detta bör komma till tydligt uttryck i lagstiftningen.

Hemställen

Mot denna bakgrund hemställer vi att regeringen skyndsamt fattar beslut om att tillsätta en utredning med uppdrag att lägga fram förslag om en reformering av hyreslagstiftningen i enlighet med

vad vi anfört. Vi ser gärna att vi ges möjlighet att medverka både vid framtagande av utredningsdirektiv och i ett sådant utredningsarbete.

Stockholm 2003-01-10

Barbro Engman
Hyresgästföreningen

Mats Cederholm
Fastighetsägarna Sverige

Bengt Owe Birgersson
SABO

Källförteckning

(endast källor som utredningen hänvisar till)

Förarbeten

Utrednings- och kommittébetänkanden

- SOU 2000:33 *Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering*.
Betänkande från Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet.
- SOU 2004:28 *Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader*. Betänkande av Ändamålsfastighetskommittén.

Departementsserien

- Ds 2003:6 *Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995-2001*.

Propositioner

- Prop. 1968:91 angående ny hyreslagstiftning.
- Prop. 1974:150 Riktlinjer för bostadspolitiken m.m.
- Prop. 1977/78:175 Hyresförhandlingslag m.m.
- Prop. 1983/84:137 med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen.
- Prop. 1993/94:199 Ändringar i hyresförhandlingslagen m.m.
- Prop. 1996/97:30 Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m.
- Prop. 2001/02:41 Hyresgästinflytande vid ombyggnad och andra hyresrättsliga frågor.
- Prop. 2001/02:58 Allmännyttiga bostadsföretag.

Litteratur

- Bengt Billquist, Lars Olsson. *Hyresförhandlingslagen. En kommentar*. Stockholm: Norstedts Juridik 2001.
- Bättre koll på underhåll*. Karlskrona: Boverket 2003.
- ”Det blir inte alltid som man tänkt sig” – en undersökning av om hyresnämnderna och Svea hovrätt använt sig av jämförelsebedömning vid prövning av ändring av hyresvillkor åren 1995–2001. Stockholm: SABO 2002.
- Urban Fransson, Gunnar Rosenqvist, Bengt Turner. *Hushållens värdering av egenskaper i bostäder och bostadsområden*. Gävle: Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala Universitet 2002 (Forskningsrapport 2002:1).
- Leif Holmqvist. *Hyreslagen. En kommentar*. Stockholm: Norstedts Juridik 2000.
- Åsmund Langsether, Lars Gulbrandsen, Erling Annaniassen. *Leiemarkedet og leietakernes rettsvern*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring 2003 (NOVA Rapport 2/2003).
- Per Norberg. *Hyressättning i de nordiska länderna*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet 2000 (TemaNord 2000:592).
- Rapport Integration 2003*. Norrköping: Integrationsverket 2004.
- Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses? Regeringsuppdrag till Boverket och Socialstyrelsen 2003-04-03*. Boverket och Socialstyrelsen 2004.
- Anders Victorin, Anders Dahlquist-Sjöberg. *Flexibilitet och besittningsskydd*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan 2003 (Rapport nr. 15, KTH:s Bostadsprojekt; uppsats nr. 23).

Rättsfall

Rättsfall från Bostadsdomstolen (RBD)

46:80

Rättsfall från Högsta domstolen – Nytt juridiskt arkiv (NJA)

1971 s. 129

1978 s. 389

Rättsfall från hovrätterna (RH)

1997:93
1999:91

Övriga rättsfall

Svea hovrätts, avd. 16, beslut 2004-04-22 i mål nr. ÖH 1992–03

Statens offentliga utredningar 2004

Kronologisk förteckning

1. Ett nationellt program om person-säkerhet. Ju.
2. Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
3. Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. S.
4. Förnybara fordonsbränslen. Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. M.
5. Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. Fö.
6. Översyn av personuppgiftslagen. Ju.
7. Ledningsrätt. Ju.
8. Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. U.
9. Bokpriskommissionens fjärde delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. Ku.
10. Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. N.
11. Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
12. Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. S.
13. Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. S.
14. Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. Fi.
15. Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. Ju.
16. Digital Radio. Ku.
17. Turistfrämjande för ökad tillväxt. N.
18. Brottsförebyggande kunskapsutveckling. Ju.
19. Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
20. Genetik, integritet och etik. S.
21. Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. Ju.
22. Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter. Ju.
23. Från verksförordning till myndighetsförordning. Fi.
24. Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. UD.
25. Informera om samhällets säkerhet. Fö.
26. Arbetstid vid vägtransporter – förslag till ny lag. N.
27. En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. U.
28. Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. Fi.
29. Tre vägar till den öppna högskolan. U.
30. Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. U.
31. Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. UD.
32. Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. Fö.
33. Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. Ju.
34. Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
35. Utan timplan – med målen i sikte. U.
36. Reformerade egendomsskatter. Fi.



37. Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. M.
38. Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. M.
39. Nytt regelverk för marksänd digital-TV. Ku.
40. Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation. M.
41. Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn. Fö.
42. Lärare, forskare och läkare – tre kompetenser i en befattning. U.
43. Den könsuppdelade arbetsmarknaden. N.
44. Kan vi räkna med de äldre? Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
45. Nationaldagen – ny helgdag. Ju.
46. Svensk kod för bolagsstyrning. Förslag från Kodgruppen. Ju.
47. Näringslivet och förtroendet. + Bilagedel. Ju.
48. Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag. Ju.
49. Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. Ju.
50. Skolans ansvar för kränkningar av elever. U.
51. Vem får vara med? En belysning av folkbildningens relation till icke deltagarna. U.
52. Samhällets behov av betaltjänster. N.
53. Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering. U.
54. Handikappolitisk samordning – organisation för strategi och genomförande. S.
55. Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering. Ju.
56. E-tjänster för alla. Fi.
57. Tillsyn för säkra varor och öppna marknader. UD.
58. Försvarshögskolan. En översyn. Fö.
59. Kvinnors organisering. Ju.
60. Samspel och integration. Nationell organisation för deltagande i EU:s forsknings- och utvecklingsarbete. U.
61. En översyn av Brottsoffermyndigheten. Ju.
62. Handla för bättre klimat – handel med utsläppsrätter 2005–2007, m.m. N.
63. Skatt på väg. Fi.
64. Allmänna vattentjänster. M.
65. En statsförvaltning i utveckling och förnyelse. Fi.
66. Egendomsskatter. Reform av arvs- och gåvoskatter. Fi.
67. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2004. M.
68. Sammanhållen hemvård. S.
69. Marknadsmisbruk. Fi.
70. Tid och pengar – dela lika? Bilaga 13 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
71. Sexuell exploatering av barn i Sverige. S.
72. Utsädeskontroll i förändring. Jo.
73. Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
74. Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv. UD.
75. Insyn och sekretess
– i statliga företag
– i internationellt samarbete. Ju.
76. Godstransporter – noder och länkar i samspel. N.
77. Snö, mörker och kyla. Fö.
78. Byggnadsdeklarationer. Inomhusmiljö och energianvändning. M.
79. Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal? Förslag till nationellt utvärderingsprogram. Ju.
80. Kompletterande bestämmelser till den nya Bryssel II-förordningen. Ju.
81. Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande. Ju.
82. Sluta strunta i EU
– EU 2004-kommitténs förslag till permanent bidragsgivning och utåtriktad verksamhet. SB.
83. Hjälpmedel. + Lätläst, DAISY och sammanfattning på teckenspråk. S.
84. SWENTEC AB – för en nationell kraftsamling på svensk miljöteknik. N.
85. Genomförande av direktivet om information och samråd. N.
86. Var går gränsen? S.





87. Ny reglering för transporter av farligt gods. Fö.
88. Tobakskontroll i internationellt perspektiv. S.
89. Verksamheten vid IMEGO AB. U.
90. Bokpriskommissionens femte delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter V. Ku.
91. Reformerad hyressättning. Ju.



Statens offentliga utredningar 2004

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Sluta strunta i EU
– EU 2004-kommitténs förslag till permanent bidragsgivning och utåtriktad verksamhet. [82]

Justitiedepartementet

Ett nationellt program om personsäkerhet. [1]
Översyn av personuppgiftslagen. [6]
Ledningsrätt. [7]
Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. [15]
Brottsförebyggande kunskapsutveckling. [18]
Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. [21]
Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter. [22]
Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. [33]
Nationaldagen – ny helgdag. [45]
Svensk kod för bolagsstyrning. Förslag från Kodgruppen. [46]
Näringslivet och förtroendet. + Bilagedel. [47]
Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media, och vardag. [48]
Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. [49]
Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering. [55]
Kvinnors organisering. [59]
En översyn av Brottsoffermyndigheten. [61]

Insyn och sekretess
– i statliga företag
– i internationellt samarbete. [75]
Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal?
Förslag till nationellt utvärderingsprogram. [79]
Kompletterande bestämmelser till den nya Bryssel II-förordningen. [80]
Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande. [81]
Reformerad hyressättning. [91]

Utrikesdepartementet

Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. [24]
Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. [31]
Tillsyn för säkra varor och öppna marknader. [57]
Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv. [74]

Försvarsdepartementet

Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. [5]
Informera om samhällets säkerhet. [25]
Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. [32]
Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn. [41]
Försvarshögskolan. En översyn. [58]
Snö, mörker och kyla. [77]
Ny reglering för transporter av farligt gods. [87]



Socialdepartementet

- Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. [3]
- Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. [12]
- Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. [13]
- Genetik, integritet och etik. [20]
- Handikappolitisk samordning – organisation för strategi och genomförande. [54]
- Sammanhållen hemvård. [68]
- Sexuell exploatering av barn i Sverige. [71]
- Hjälpmedel. + Lättläst, DAISY och sammanfattning på teckenspråk. [83]
- Var går gränsen? [86]
- Tobakskontroll i internationellt perspektiv. [88]

Finansdepartementet

- Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. [2]
- Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. [11]
- Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. [14]
- Långtidsutredningen 2003/04. [19]
- Från verksförordning till myndighetsförordning. [23]
- Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. [28]
- Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. [34]
- Reformerade egendomsskatter. [36]
- Kan vi räkna med de äldre? Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04. [44]
- E-tjänster för alla. [56]
- Skatt på väg. [63]
- En statsförvaltning i utveckling och förnyelse. [65]
- Egendomsskatter. Reform av arvs- och gåvoskatter. [66]
- Marknadsmisbruk. [69]
- Tid och pengar – dela lika? Bilaga 13 till Långtidsutredningen 2003/04. [70]

- Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04. [73]

Utbildningsdepartementet

- Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. [8]
- En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. [27]
- Tre vägar till den öppna högskolan. [29]
- Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. [30]
- Utan timplan – med målen i sikte. [35]
- Lärare, forskare och läkare – tre kompetenser i en befattning. [42]
- Skolans ansvar för kränkningar av elever. [50]
- Vem får vara med? En belysning av folkbildningens relation till icke deltagarna. [51]
- Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering. [53]
- Samspel och integration. Nationell organisation för deltagande i EU:s forsknings- och utvecklingsarbete. [60]
- Verksamheten vid IMEGO AB. [89]

Jordbruksdepartementet

- Utsädeskontroll i förändring. [72]

Kulturdepartementet

- Bokpriskommissionens fjärde delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. [9]
- Digital Radio. [16]
- Nytt regelverk för marksänd digital-TV. [39]
- Bokpriskommissionens femte delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter V. [90]

Miljödepartementet

- Förnybara fordonsbränslen. Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. [4]
- Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. [37]
- Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. [38]



Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation. [40]
Allmänna vattentjänster. [64]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2004. [67]
Byggnadsdeklarationer. Inomhusmiljö och energianvändning. [78]

Näringsdepartementet

Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. [10]
Turistfrämjande för ökad tillväxt. [17]
Arbetstid vid vägtransporter – förslag till ny lag. [26]
Den könsuppdelade arbetsmarknaden. [43]
Samhällets behov av betaltjänster. [52]
Handla för bättre klimat – handel med utsläppsrätter 2005–2007, m.m. [62]
Godstransporter – noder och länkar i samspel. [76]
SWENTEC AB – för en nationell kraftsamling på svensk miljöteknik. [84]
Genomförande av direktivet om information och samråd. [85]

