

En förbättrad modell för presumtionshyra

*Delbetänkande av Utredningen om enklare
privatuthyrning och ändring av presumtionshyror*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:62

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1005-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-1006-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 22 juni 2023 att utse en särskild utredare med uppdraget att föreslå hur reglerna om privatpersoners uthyrning kan ändras för att underlätta sådan uthyrning. I uppdraget ingår även att se över hur presumtionshyror kan ändras. Uppdraget i den del som avser presumtionshyror ska redovisas i ett delbetänkande senast den 2 september 2024. (Dir. 2023:92)

Hovrättsrådet Thomas Edling förordnades den 1 september 2023 att vara särskild utredare i utredningen.

Sekreterare i utredningen har varit hovrättsassessorn Sanna Kozak Dehlin (från och med den 1 september 2023), tingsfiskalen Anton Svedberg (från och med den 5 september 2023) och hovrättsassessorn Linnea Kleiby (från och med den 12 augusti 2024).

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 14 september 2023 rättssakkunniga Henriette Fornas Minerskjöld och ämnesrådet Lars Arell samt från den 19 oktober 2023 departementssekreteraren Simon Palme. Den 8 maj 2024 entledigades Lars Arell från sitt uppdrag och departementssekreteraren Petter Troedsson förordnades i stället. Den 14 juni 2024 entledigades Simon Palme och den 9 augusti 2024 förordnades departementssekreteraren Anna Clara Örtendahl i stället.

Som experter i utredningen förordnades den 14 september 2023 bostadspolitiska experten Anna Broman (Byggföretagen), samhällspolitiska chefen Kenny Fredman (Bostadsrätterna), nationalekonomen Roger Gustafsson (Boverket), förbundsjuristen Roger Höög (Hyresgästföreningen), förbundsjuristen Johan Kleveland (Fastighetsägarna Sverige), hyresrådet Vanja Lycke (Hyres- och arrendenämnden i Stockholm) och juristen Maria Österlind (Sveriges Allmännyttan).

Utredningen har antagit namnet Utredningen om enklare privat-
uthyrning och ändring av presumtionshyror.

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med utredningens
sakkunniga och experter. De har i allt väsentligt ställt sig bakom för-
slagen. Experterna har getts möjlighet att lämna särskilda yttranden,
men har avstått från det.

Vi överlämnar härmed delbetänkandet *En förbättrad modell för
presumtionsbyra* (SOU 2024:62).

Stockholm i september 2024

Thomas Edling

Sanna Kozak Dehlin
Anton Svedberg
Linnea Kleiby

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	17
1.1 Förslag till lag om ändring i jordabalken	17
1.2 Förslag till lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304)	19
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1657) om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar.....	24
2 Uppdraget och genomförandet	27
2.1 Uppdraget.....	27
2.2 Genomförandet av uppdraget	28
3 Gällande rätt	29
3.1 Inledning	29
3.2 Hyresprövning enligt lagens modell.....	31
3.2.1 Den avtalade hyran	31
3.2.2 Hyresprövningens grunddrag.....	31
3.2.3 Prövning genom direkt jämförelse	32
3.2.4 Allmän skälighetsbedömning	34
3.3 Hyressättning enligt presumtionshyresmodellen.....	34
3.3.1 Hyressättning vid nyproduktion av bostäder.....	34
3.3.2 Regleringens syfte och kontext	34
3.3.3 Presumtionshyrans storlek	35
3.3.4 Hyran presumeras vara skälig.....	36

3.3.5	Presumtionsverkan vid om- och tillbyggnader	37
3.3.6	Synnerliga skäl för undantag från presumtionsverkan.....	38
3.3.7	Ändring med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten	39
3.4	Tillval och frånval	41
3.5	När de kollektiva förhandlingarna inte når i mål.....	41
4	Bostadsbyggande och hyresrätten	45
4.1	Behovet av bostäder.....	45
4.1.1	Allmänt om bostadsbehovet.....	45
4.1.2	Boverkets Bostadsmarknadsenkät	46
4.1.3	Boverkets beräkning av behov av bostäder.....	46
4.2	Hyresrätten som en tillgänglig boendeform.....	47
4.2.1	Hyresrättens fördelar.....	47
4.2.2	Hyresrätten är otillgänglig på vissa orter.....	48
4.3	Hyresbeståndet i Sverige.....	48
4.4	Nyproduktionen av bostäder.....	52
4.4.1	Färdigställda nya bostäder	52
4.4.2	Påbörjade nya bostäder	57
4.4.3	Statligt investeringsstöd för byggnation av hyresbostäder	58
4.5	Hyressättningen i nyproducerade hyreslägenheter	59
4.5.1	Regionala variationer i hur hyran bestäms i nyproducerade hyreslägenheter	59
4.5.2	Högre hyresnivåer i nybyggda hyreslägenheter	60
4.6	Kostnaderna för att bygga bostäder ökar.....	62
5	Hyresutvecklingens betydelse för nybyggnation	65
5.1	Inledande anmärkningar.....	65
5.2	Utgångspunkter för (lönsam) bostadsproduktion.....	66
5.2.1	Förväntningar om lönsamhet	66
5.2.2	Prissättning av förväntningar	68

5.3	Presumtionshyrans utveckling och lönsamhet	68
5.3.1	Inledning	68
5.3.2	Hyresutvecklingen under presumptionstiden	69
5.3.3	Särskilt om restvärdet.....	73
5.4	Särskilt om risken för outhyrda bostäder.....	74
5.5	Sammanfattning	75
6	En förbättrad presumtionshyresmodell	77
6.1	Förslagen i korthet.....	77
6.2	En anpassad modell för bättre förutsättningar för nybyggnation.....	78
6.2.1	Utredningens uppdrag	78
6.2.2	Behovet av ändringar	78
6.2.3	De förändringar som görs bör passa in i den nuvarande modellen för hyressättning.....	81
6.3	Mer effektiva förhandlingar om den initiala presumtionshyran	82
6.3.1	Förhandlingar om presumtionshyra behöver fungera bättre	83
6.3.2	En möjlighet att få en tvist om hyrans storlek prövad.....	84
6.3.3	Tvister om hyrans storlek bör prövas av en särskild skiljeman.....	85
6.3.4	Ett avtal om tvistlösning ska tas in i en förhandlingsordning	88
6.3.5	Det förtydligas i lag hur skiljemannen ska bestämma hyran.....	91
6.3.6	Närmare om förfarandets utformning	94
6.3.7	Rekommendationens verkan för parterna	95
6.4	Möjligheten att justera hyran löpande bör öka	96
6.4.1	Utredningens uppdrag i denna del	96
6.4.2	Utrymmet att justera hyran löpande bör öka.....	97

6.5	Löpande hyresjusteringar ska utgå från parternas förhandlingar	98
6.5.1	Aspekter som bör tillmätas betydelse för hur presumtionshyran ska få justeras	99
6.5.2	Hyran bör inte få knytas till ett index	99
6.5.3	I förväg avtalad justering av presumtionshyror...	101
6.5.4	Hyrorerna ska följa den allmänna hyresutvecklingen på orten.....	102
6.5.5	I vilken utsträckning ska hyran få följa den allmänna hyresutvecklingen?	105
6.6	En särskild skiljeman ska kunna pröva tvist om löpande justering av presumtionshyra.....	108
6.6.1	Utgångspunkter för förslaget.....	108
6.6.2	Närmare om det föreslagna förfarandets utformning.....	109
6.6.3	Möjligheten att vända sig till hyresnämnden behövs fortfarande	110
6.7	En mer flexibel presumtionshyra	111
6.7.1	Tillval och frånval på hyresmarknaden	111
6.7.2	Det bör vara möjligt att avtala om tillval och frånval vid presumtionshyra	112
6.7.3	Det bör i undantagsfall finnas en möjlighet att ändra hyran i andra situationer	113
6.7.4	Hyresgästens ställning när en presumtionshyra ändras	115
6.8	Övriga frågor	116
6.8.1	Formella krav på förhandlingsöverenskommelsen placeras i hyresförhandlingslagen	116
6.8.2	När presumptionstiden tar slut	117
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	123
7.1	Ikraftträdande	123
7.2	Övergångsbestämmelser	123

8	Förslagens konsekvenser	127
8.1	Krav på konsekvensanalys	127
8.1.1	Författningenliga krav	127
8.1.2	Utredningsdirektivens krav	129
8.2	Problemen och förslagen.....	129
8.2.1	Våra förslag på lösningar av problemen	129
8.2.2	Alternativa regleringar och effekten av om våra förslag inte genomförs	131
8.3	Konsekvenser för berörda aktörer	136
8.3.1	Berörda aktörer.....	136
8.3.2	De samhällsekonomiska konsekvenserna inklusive bostadsmarknaden i stort	136
8.3.3	Konsekvenser för hyresvärdar och investerare	137
8.3.4	Konsekvenser för hyresgäster och hyressökande	138
8.3.5	Konsekvenser för hyresgästorganisationer och fastighetsägarorganisationer	140
8.3.6	Konsekvenser för hyresnämnderna och domstolar (offentligfinansiella konsekvenser)	141
8.3.7	Övriga konsekvenser.....	142
9	Författningskommentar	143
9.1	Förslaget till lag om ändring i jordabalken.....	143
9.2	Förslaget till lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304)	149
9.3	Förslaget om lag om ändring i lagen (2022:1657) om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar.....	157

Bilaga

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:92	163
----------	--------------------------------	-----

Sammanfattning

Bakgrund

År 2006 infördes reglerna om så kallad presumtionshyra, i syfte att förbättra förutsättningarna för att bygga nya bostadslägenheter. Avsikten är att säkerställa att fastighetsägaren vid nyproduktion har möjlighet att ta ut en hyra som täcker kostnaderna och ger en rimlig avkastning. Reglerna innebär att en fastighetsägare och en hyresgästorganisation vid nyproduktion kan komma överens om en hyra som ska anses som skälig under 15 år.

Det finns en möjlighet att få hyran ändrad i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten. Det har länge inte funnits tydliga riktlinjer för hur en sådan justering får gå till. I två avgöranden från juni år 2022 har Svea hovrätt, som är sista instans i denna typ av mål, tagit ställning till frågan.

Hovrätten kom fram till att presumtionshyror får höjas i takt med förändringen av de kollektivt förhandlade bruksvärdeshyror på orten, men som huvudregel inte fullt ut. Om den allmänna hyresutvecklingen är högst tre procent får presumtionshyran höjas med hälften av hyresutvecklingen. Om den är högre än så får presumtionshyran därutöver höjas med tre fjärdedelar av den del som överstiger tre procent.

Utredningens uppdrag

I den del som avser presumtionshyra har utredningen i uppdrag att analysera och ta ställning till hur hyror ska kunna ändras under presumptionstiden. Syftet är att skapa goda förutsättningar för nyproduktion av hyresbostäder. Utredningen ska vidare bedöma om det bör införas en möjlighet till tvistlösning motsvarande den som finns för tvister om löpande justering av bruksvärdeshyror. Därutöver ska

utredningen bedöma om det bör införas en möjlighet för parterna att avtala om hyrestillägg och hyresavdrag vid tillval och frånval.

Utredningen har möjlighet att lämna förslag på andra ändringar i bestämmelserna om presumtionshyra, förutsatt att förslagen inte står i strid med uppdragets syfte.

Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningens utgångspunkt bör vara att de ändringar som föreslås ska kunna tillämpas för såväl nyproducerade som befintliga hyresbostäder som omfattas av en överenskommelse om presumtionshyra.

Mer effektiva förhandlingar om en presumtionshyra

Presumtionshyresmodellen används i stor utsträckning vid nybyggda hyreslägenheter. På så sätt kan modellen sägas fungera relativt väl.

Utredningen bedömer att modellens grunddrag – med kollektiva förhandlingar – bör behållas. Det lämnas inte desto mindre ett antal förslag på ändringar av modellen. Dessa ska bidra till bättre förutsättningar för nybyggnation, bland annat på så sätt att förhandlingar om hyra kan föras mer effektivt och förutsebarheten ökar.

Utredningen föreslår att en fastighetsägare och en hyresgästorganisation ska kunna enas om att en utomstående ska rekommendera storleken på den initiala presumtionshyran om parterna inte når i mål i förhandlingarna. Fastighetsägaren och hyresgästorganisationen ska därefter vara skyldiga att omsätta rekommendationen i en förhandlingsöverenskommelse om presumtionshyra.

Frågor kring förfarandet föreslås lösas på i allt väsentligt samma sätt som vid tvistlösning om årliga hyresjusteringar mellan fastighetsägare och en organisation av hyresgäster. Det innebär bland annat att den utomstående som ska lämna rekommendationen ska vara en särskild skiljeman enligt lagen om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar. Det innebär också att parterna i en förhandlingsordning ska ha kommit överens om att förfarandet kan komma att användas, att hyresnämnden utser den särskilda skiljemanen och att förfarandet i övrigt regleras enligt nämnda lag.

Förslaget får praktisk betydelse främst för privata fastighetsägare. Det beror på att de allmännyttiga bostadsföretagen och Hyresgästföreningen redan kommit överens om en annan ordning för att hantera frågan.

Det föreslås vidare att regeln om hur presumtionshyran bör bestämmas initialt, det vill säga att den ska ge kostnadstäckning och skälig avkastning, uttrycks i lag. Normen har fått stor spridning på hyresmarknaden, trots att den hittills endast framgått av förarbeten. Även om förslaget inte innebär någon skillnad i sak, bedöms det öka förutsebarheten för parterna när en tvistig förhandlingsfråga lämnas till en skiljeman.

Den löpande justeringen av presumtionshyror

Utredningen föreslår att den löpande justeringen av presumtionshyror ska ta sin utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten.

Även andra faktorer än den allmänna hyresutvecklingen på orten ska få beaktas. De kollektivt förhandlande parterna har därmed möjlighet att göra avvägningar som innebär att hyrorna justeras på ett sätt som är välvägt och rimligt sett till omständigheterna i det enskilda fallet. I ett normalfall, det vill säga om inga skäl talar för motsatsen, får en presumtionshyra samma procentuella justering som övriga hyror på orten.

Jämfört med dagens ordning innebär förslaget några viktiga skillnader. Huvudregeln blir att presumtionshyror ska ha samma procentuella hyresutveckling som det övriga beståndet på orten. Det bedöms kunna leda till att inflyttningshyran kan sättas något lägre utan att kalkylen för ett byggprojekt blir olönsam. Det bör ge bättre förutsättningar för nybyggnation.

Tvistlösning om löpande justering av presumtionshyror

Nyligen infördes ett särskilt tvistlösningsförfarande för tvister om årlig justering av hyror. Förfarandet gäller i dag inte för presumtionshyror.

Vi föreslår att motsvarande tvistlösningsförfarande ska gälla för presumtionshyror. Därigenom kan de hanteras mer effektivt inom ramen för samma förhandling som övriga hyror. I likhet med det som gäller i fråga om övriga hyror föreslår vi att tvistlösningsförfarandet ska förutsätta att parterna till förhandlingsordningen kommit överens om det.

En mer flexibel presumtionshyresmodell

Inledning

När en överenskommelse om presumtionshyra har träffats är det svårt att få den ändrad. En fördel med det är att hyrans storlek är lätt att förutse för den som överväger att investera i nyproduktion av bostäder och för den hyresgäst som överväger att flytta in i en nyproducerad lägenhet.

Fördelarna kan emellertid övergå i nackdelar, om modellen är alltför stelbent. Om hyran inte kan justeras vid ändrade förhållanden måste de kollektivt förhandlande parterna beakta alla tänkbara faktorer som kan inträffa under de kommande 15 åren. Det kan tynga förhandlingarna och skapa en risk för fastighetsägaren.

Tillval och frånval för ett individanpassat boende

Bostäder med presumtionshyra kan bli mindre attraktiva om hyresgäst och hyresvärd inte kan komma överens om högre eller lägre standard, eller annan anpassning, som får återspeglas i hyran. Utredningen föreslår därför att förhandlingsordningens parter ska kunna träffa överenskommelser om att vissa tillval och frånval ska medföra visst bestämt hyrestillägg eller hyresavdrag. Genom att knyta sådana höjningar eller sänkningar till att de godtagits av hyresgästorganisationen säkerställs ett bra konsumentskydd.

Anpassning av presumtionshyran för väsentliga intressen

I vissa fall har hyresvärderna ett mycket starkt intresse av att vidta åtgärder för samtliga lägenheter i huset eller de allmänna utrymmena. Det kan exempelvis handla om uppdaterade höghastighetsbredband eller el producerad på fastigheten genom till exempel solceller. Det föreslås bli möjligt för fastighetsägaren och en hyresgästorganisation att komma överens om att justera presumtionshyran för att ta hänsyn till sådana anpassningar av huset.

För fastighetsägaren innebär detta en ökad flexibilitet och minskar risken som följer av att hyran är fixerad under 15 år. Hyresgästerna kan samtidigt få del av sådana funktioner som kommit att behövas.

Hyresgästens intressen skyddas genom de kollektiva förhandlingarna. Därutöver föreslås hyresgästen kunna begära att förhandlingsöverenskommelsen om ändring av hyran prövas av hyresnämnd.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 55 c § jordabalken¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

55 c §²

Vid prövning av hyran ska hyra för lägenheten som har bestämts i en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) anses som skälig, om

1. den organisation av hyresgäster som är part i överenskommelsen var etablerad på orten när överenskommelsen ingicks,

2. det i överenskommelsen har bestämts att hyran ska fastställas enligt denna paragraf,

3. överenskommelsen omfattar samtliga bostadslägenheter i huset och har träffats innan det har träffats hyresavtal för någon av lägenheterna, och

Vid prövning av hyran ska hyra för lägenheten som har bestämts i en förhandlingsöverenskommelse enligt *19 a eller 19 b §* hyresförhandlingslagen (1978:304) anses som skälig.

¹ Balken omtryckt 1971:1209, 12 kap. omtryckt 1984:694.

² Senaste lydelse 2019:523.

4. *det inte har förflutit mer än femton år sedan den första bostads-
hyresgästen tillträdde lägenheten.*

Vid ombyggnad av en del av ett hus eller tillbyggnad av ett hus ska det som sägs i första stycket 3 om samtliga bostadslägenheter i stället avse samtliga bostadslägenheter som har bildats av utrymmen som omedelbart före ändringen inte till någon del användes som bostadslägenhet.

Första stycket gäller inte om det finns synnerliga skäl att inte anse hyran i förhandlingsöverenskommelsen som skälig. Det gäller inte heller den del av hyran som avser ersättning enligt 20 § hyresförhandlingslagen.

Trots första stycket får hyran ändras *i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen* på orten sedan överenskommelsen träffades.

Trots första stycket får hyran ändras *med ett belopp som beräknas med utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen* på orten sedan överenskommelsen träffades.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Hyrestvister som inletts hos hyresnämnden före ikraftträdandet prövas enligt äldre bestämmelser.
 3. En förhandlingsöverenskommelse som träffats enligt 12 kap. 55 c § första stycket före ikraftträdandet ska vid tillämpningen av denna lag anses som en överenskommelse enligt 19 a § hyresförhandlingslagen (1978:304).

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

Härigenom föreskrivs i fråga om hyresförhandlingslagen (1978:304) dels att 21, 22 och 23 a §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 19 a och 19 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 a §

Parterna får i en förhandlingsöverenskommelse bestämma att en hyra under högst femton år sedan den första bostadshyresgästen tillträdde lägenheten ska anses som skälig enligt 12 kap. 55 c § jordabalken, om

1. den organisation av hyresgäster som är part i överenskommelsen var etablerad på orten när överenskommelsen ingicks,

2. det av överenskommelsen framgår att hyran bestämts enligt denna paragraf, och

3. överenskommelsen omfattar samtliga bostadslägenheter i huset och har träffats innan det har träffats hyresavtal för någon av lägenheterna.

Vid ombyggnad av en del av ett hus eller tillbyggnad av ett hus ska det som sägs i första stycket 3 om samtliga bostadslägenheter i stället avse samtliga bostadslägenheter som har bildats av utrymmen som omedelbart före ändringen inte till nå-

gon del användes som bostadslägenhet.

19 b §

Parterna får ändra hyran i en förhandlingsöverenskommelse enligt 19 a §

1. med ett belopp som beräknas med utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten sedan överenskommelsen träffades,

2. med ett skäligt tillägg eller avdrag på grund av ett tillval eller frånval som hyresgästen efterfrågat, eller

3. i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till ett väsentligt intresse.

21 §¹

I en förhandlingsöverenskommelse om hyra ska 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. Detta gäller dock inte om hyran bestäms enligt 12 kap. 55 c § jordabalken och inte heller i den del hyran bestäms enligt 12 kap. 55 d § *samma balk*.

I en förhandlingsöverenskommelse om hyra ska 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. Detta gäller dock inte om hyran bestäms enligt 19 a eller 19 b § och inte heller i den del hyran bestäms enligt 12 kap. 55 d § *jordabalken*.

Första stycket hindrar inte att det i en förhandlingsöverenskommelse, på de grunder som anges i 12 kap. 55 § sjätte stycket jordabalken, bestäms att hyra ska betalas med lägre belopp under skälig

¹ Senaste lydelse 2019:535.

tid eller att hyresgäster som deltar i ett system för självförvaltning som är öppet för samtliga berörda hyresgäster ska ha rätt till avdrag på den ordinarie hyran. Detta avdrag får dock inte vara större än vad som motiveras av självförvaltningens omfattning.

22 §²

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.

Om en förhandlingsöverenskommelse har 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 eller henne. För att kunna prövas ska 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 eller henne.

Vid prövning av hyresvillkor enligt första stycket *ska* 12 kap. 55 § jordabalken tillämpas med den avvikelse som kan följa av 21 §. *Om förhandlingsöverenskommelsen avser en fråga som behandlas i 19 b § ska dock den paragrafen tillämpas.* Skäligheten av belopp som avses i 20 § får prövas även utan samband med prövning av hyran i övrigt.

² Senaste lydelse 1984:696.

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. Röntan *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.

Ett beslut om ändring av hyresvillkor gäller i stället för förhandlingsöverenskommelsen i den delen. *Om beslutet avser hyra, ska hyresnämnden besluta att hyresvärden ska betala tillbaka det som han eller hon har tagit emot* för mycket *och ränta på beloppet*. Röntan *ska* 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.

Denna paragraf gäller *inte* i fråga om överenskommelse som har ingåtts efter förhandling enligt 5 § tredje stycket.

23 a §³

Om parterna har avtalat om att en tvist om ändring av hyran med hänsyn till den ekonomiska utvecklingen på orten får prövas av en särskild skiljeman, ska hyresnämnden på ansökan av en part utse en skiljeman.

En hyresnämnd ska på ansökan av en part utse en skiljeman, om parterna har avtalat om att en särskild skiljeman får pröva en tvist om

1. ändring av hyran med hänsyn till den ekonomiska utvecklingen på orten,

2. hyrans storlek i en förhandlingsöverenskommelse som avses i 19 a §, eller

3. hur hyran ska ändras enligt 19 b § 1.

En ansökan ska ges in till hyresnämnden tidigast tre och senast fyra månader efter det att motparten fått del av förhandlingsframställningen enligt 15 §, om parterna inte har kommit överens om något annat. En ansökan får göras trots att det inte har gått tre

³ Senaste lydelse 2022:1658.

månader om det har uppstått något hinder mot förhandlingen som har berott på motparten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Bestämmelserna tillämpas i den nya lydelsen även i fråga om hyresavtal och förhandlingsöverenskommelser som ingåtts före ikraftträdandet.
 3. En förhandlingsöverenskommelse som träffats enligt 12 kap. 55 c § första stycket jordabalken före ikraftträdandet ska vid tillämpningen av denna lag anses som en överenskommelse enligt 19 a §.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1657) om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2022:1657) om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar

dels att 9 och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Skiljemannen avgör tvisten genom en skriftlig rekommendation till parterna.

En rekommendation ska meddelas parterna senast sex veckor efter det att hyresnämnden utsåg skiljemannen. Om det finns särskilda skäl, får en rekommendation dock meddelas senare.

9 §¹

Skiljemannen avgör tvisten genom en skriftlig rekommendation.

Den ska lämnas till parterna

1. senast sex veckor efter det att hyresnämnden utsåg skiljemannen i fall som avses i 23 a § första stycket 1 eller 3 hyresförhandlingslagen (1978:304), eller

2. senast tio veckor efter det att hyresnämnden utsåg skiljemannen i fall som avses i 23 a § första stycket 2 hyresförhandlingslagen.

Om det finns särskilda skäl, får en rekommendation lämnas senare.

10 a §

Om parterna tvistar om hyran enligt 19 a § hyresförhandlingslagen (1978:304) ska skiljemannen, om inte parterna kommit överens om något annat, rekommendera en hyra som ger kostnadstäckning och skälig avkastning.

¹ Senaste lydelse 2022:1657.

11 §²

Parterna ska, om de inte har avtalat om något annat, omsätta en rekommendation i en förhandlingsöverenskommelse enligt 19 § hyresförhandlingslagen (1978:304) inom 14 dagar från det att rekommendationen meddelades.

Parterna ska, om de inte har avtalat om något annat, omsätta en rekommendation i en förhandlingsöverenskommelse enligt 19, 19 a eller 19 b § hyresförhandlingslagen (1978:304)

1. inom 14 dagar när det är fråga om en rekommendation som lämnats enligt 23 a § första stycket 1 eller 3 hyresförhandlingslagen, eller

2. inom en månad när det är fråga om en rekommendation som lämnats enligt 23 a § första stycket 2 hyresförhandlingslagen.

En part som inte medverkar till att en rekommendation omsätts i en förhandlingsöverenskommelse är skyldig att ersätta motparten för den skada som uppstår till följd av detta, om parterna inte har avtalat om något annat.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

² Senaste lydelse 2022:1657.

2 Uppdraget och genomförandet

2.1 Uppdraget

Den särskilda utredaren fick den 22 juni 2023 i uppdrag att se över dels modellen för hyressättning med presumtionshyra, dels vissa frågor om privatpersoners uthyrning av lägenheter. Den del som avser privatpersoners uthyrning redovisas i ett slutbetänkande som ska lämnas senast den 1 mars 2025 medan uppdraget om presumtionshyra redovisas i det här delbetänkandet. Utredningens direktiv finns i *bilaga 1*.

I uppdraget som avser presumtionshyra ingår att

- analysera och ta ställning till hur hyror bör kunna ändras under presumptionstiden i syfte att skapa goda förutsättningar för nyproduktion,
- bedöma om det bör införas en möjlighet till tvistlösning för tvister om justeringar av presumtionshyror motsvarande den som finns för tvister om bruksvärdeshyror,
- bedöma om det bör införas en möjlighet för parterna att avtala om hyrestillägg och hyresavdrag vid tillval och frånval, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Den särskilda utredaren har också getts en möjlighet att överväga och föreslå andra ändringar i reglerna, förutsatt att förslagen inte står i strid med utredningsuppdragets syften.

Utredningens utgångspunkt bör vara att de ändringar som föreslås ska kunna tillämpas för såväl nyproducerade som befintliga hyresbostäder som omfattas av en överenskommelse om presumtionshyra.

2.2 Genomförandet av uppdraget

Utredningen har huvudsakligen bedrivit ett sedvanligt utredningsarbete med sammanträden där experter och sakkunniga har deltagit. Sju sådana sammanträden har hållits.

Utredningen har initialt inriktat arbetet på att ta reda på förutsättningar för byggande av hyreslägenheter och för det praktiska arbetet med hyresförhandlingar. Utredningen har, utöver experter vid sammanträden, samrått med tongivande parter på bostadshyresmarknaden, nämligen Fastighetsägarna Sverige (Fastighetsägarna), Hyresgästföreningen och Sveriges Allmännyttan. Utredningen har vidare haft kontakter med aktörer som är verksamma som bostadsproducenter. Utredningen har tagit del av en rad rapporter från myndigheter och andra organisationer om byggande och hyressättning. Vidare har utredningen haft kontakt med Sveriges förenade studentkårer och transaktionskonsulter inom bostadsinvesteringar.

3 Gällande rätt

3.1 Inledning

Bostadshyresgästen har som huvudregel rätt till förlängning av hyresavtalet (ofta benämnt direkt besittningsskydd). En sådan rätt är inte värd så mycket, om hyresvärden kan genomföra stora höjningar av hyran. Modellen för att pröva hyran (ofta benämnt bruksvärdessystemet) kom därför till för att värna hyresgästens rätt till förlängning av hyresavtalet.

Den rättsliga regleringen av hur hyror får bestämmas och ändras för bostadslägenheter finns huvudsakligen i 12 kap. jordabalken (hyreslagen). Ett grundläggande inslag är att hyran vid prövning ska fastställas till skäligt belopp och att en jämförelse då görs med lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga (55 § första stycket hyreslagen).

Ett särdrag på hyresrättens område är att förhandlingar mellan hyresgästorganisationer och fastighetsägare fyller en viktig funktion. Dessa bestämmer inte bara hyran för ett stort antal lägenheter utan bidrar med att långsiktigt fylla ut normen om skälig hyra i hyreslagen.

Ramverket för de kollektiva förhandlingarna finns i hyresförhandlingslagen (1978:304). Förhandlingarna bedrivs med stöd av en förhandlingsordning som är ett avtal om förhandlingsarbetet mellan fastighetsägaren (ibland även en fastighetsägarorganisation) och en hyresgästorganisation (1 § hyresförhandlingslagen).

Om bruksvärdessystemet bedöms enbart utifrån det som framgår av hyreslagen ger det en ofullständig bild av hur hyressättning i praktiken fungerar. Ett exempel är att parter på hyresmarknaden bedriver årliga förhandlingar om hyresjusteringar utan stöd av en egentlig materiell norm, vilket har stor betydelse för hyresmarknaden. Det finns också legala begränsningar knutna till det kollektiva systemet som inte framgår av hyreslagen. Ett exempel på det senare är inflyttningshyran.

Enligt hyreslagen råder det i princip avtalsfrihet i fråga om den. Den enda begränsningen är att den ska vara bestämd till beloppet. Om det finns en förhandlingsöverenskommelse som omfattar huset behöver hyresvärden emellertid ta hänsyn till den hyra som bestämts för lägenheten i denna (5 § första stycket 2 hyresförhandlingslagen). Det blir därför exempelvis en skillnad i fråga om uthyrning av nybyggda lägenheter där någon kollektiv förhandling inte skett och befintliga lägenheter som omfattas av en förhandlingsöverenskommelse.

Utmärkande för hyresavtalet är att det ofta löper under lång tid. Det har därför naturligt behövts sätt att hantera förändrade förhållanden, till exempel inflation. I stor utsträckning sköts detta av de förhandlande parterna genom förhandlingar om årliga hyresjusteringar. Det har inte närmare reglerats hur sådana ändrade förhållanden ska hanteras, utan parterna hanterar i hög grad frågan i förhandlingar. Vid en hyrestvist kan hyresnämnden inte bestämma hur stor den årliga justeringen ska vara utan endast vad som är en skälig hyra för lägenheten enligt 55 § hyreslagen. Sveriges Allmännyttta, Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna Sverige (gemensamt benämnda Treparten) har i den så kallade Trepartsöverenskommelsen¹ kommit överens om fem faktorer som ska beaktas vid årliga förhandlingar – två lokala och tre nationella. Treparten har därefter gett gemensamma vägledningar till stöd för tillämpningen av rekommendationen.²

Därutöver förs förhandlingar som syftar till att hyran för lägenheter på en ort ska motsvara hyresgästers värderingar (ofta benämnt systematisk hyressättning). En grundläggande tanke kan förenklat sägas vara att ungefär lika bra lägenheter ska ha ungefär samma hyra.

I många hyresavtal ingår en förhandlingsklausul. En förhandlingsklausul kan sägas vara kontaktytan mellan det individuella hyresavtalet och de kollektiva förhandlingarna. Klausulen innebär att villkor för lägenheten som bestämts i en förhandlingsöverenskommelse får tillämpas mot hyresgästen (2 § andra stycket hyresförhandlingslagen). En hyresgäst som inte är nöjd med innehållet i förhandlingsöverenskommelsen, till exempel om årlig hyreshöjning, kan ansöka om ändring av villkoret hos hyresnämnden (22 § hyresförhandlingslagen).

Bruksvärdessystemet är relativt komplicerat och har många nyanser. I det följande ges en kortfattad redogörelse för det i syfte att

¹ *Rekommendation för de årliga hyresförhandlingarna*, beslutad av de tre partsorganisationerna Sveriges Allmännyttta, Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna Sverige i maj 2022.

² Trepartens gemensamma vägledning inför de årliga hyresförhandlingarna 2024 respektive 2025.

läsaren ska få en förståelse för grunddragen och därmed lättare kunna tillgodogöra sig de överväganden som görs senare. Texten gör alltså inte anspråk på att vara en ingående redogörelse för rättsläget.

3.2 Hyresprövning enligt lagens modell

3.2.1 Den avtalade hyran

Hyreslagens utgångspunkt – i de fall där hyran inte regleras genom det kollektiva förhandlingssystemet – är att en hyresvärd och en hyresgäst fritt kan avtala om hyran för en lägenhet. Om en part är missnöjd med hyran och motparten inte går med på att den ändras, kan parten vända sig till hyresnämnden som kan pröva om hyran är skälig. Hyresnämnden kan vid avtal som gäller tills vidare besluta om att nya hyresvillkor ska gälla tidigast från och med sex månader efter det att hyresförhållandet inleddes (55 e § hyreslagen). Det är inte möjligt att på förhand få till stånd en rättslig prövning av vilken hyra som en ny hyresgäst ska betala.

Hyrans storlek ska anges som ett bestämt belopp i hyresavtalet eller, om det finns en förhandlingsklausul i hyresavtalet, i förhandlingsöverenskommelsen (19 § hyreslagen). Från denna huvudregel undantas ersättning för vissa nyttigheter som till exempel uppvärmning, vatten och avlopp samt el.

Det är inte möjligt att knyta hyran till konsumentprisindex eller något annat index, eftersom hyran ska vara bestämd till beloppet.³ Det finns däremot inget absolut förbud mot att redan vid avtalsingåendet ange att hyran ska justeras med bestämda belopp eller en bestämd procentsats över tid. Därmed är det inte sagt att ett sådant villkor alltid anses skäligt.⁴

3.2.2 Hyresprövningens grunddrag

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, ska hyran bestämmas till ett 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 (55 § första stycket hyreslagen).

³ Prop. 2005/06:80 s. 30.

⁴ Jämför till exempel RBD 6:76.

Vid prövningen beaktas främst hyror som har bestämts i förhandlingsöverenskommelser enligt hyresförhandlingslagen (55 § andra stycket hyreslagen).⁵ De hyror som bestäms i förhandlingsöverenskommelser mellan hyresgästorganisation och fastighetsägare har alltså en normerande roll för vad som är skäligen hyra.

En tanke bakom bruksvärdessystemet var att efterlikna ett marknadssystem men likväl utgöra en spärr mot oskäligen hyror för att trygga besittningsskyddet. Hyran enligt bruksvärdet ska med det synsättet spegla marknadsvärdet av en lägenhet på en marknad präglad av långsiktig jämvikt.⁶

Ett centralt begrepp är bruksvärde. En lägenhets bruksvärde bestäms på objektiva grunder oberoende av den enskilde individens värderingar och behov. Det påverkas bland annat av lägenhetens 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. Dessutom kan beaktas om underhållet är särskilt eftersatt. Däremot saknar lägenhetens byggnadsår och produktions- och förvaltningskostnader självständig betydelse men kan indirekt få betydelse om de påverkar faktorer enligt ovan.⁷

Hyror som bestämts enligt 55 c § hyreslagen (presumtionshyror) får inte beaktas när skäligen hyra ska fastställas (se 55 § tredje stycket hyreslagen och nedan).

3.2.3 Prövning genom direkt jämförelse

Hyran för den omtvistade lägenheten bestäms alltså enligt lagens modell i första hand genom en jämförelse med hyresnivåer för bruksvärdemässigt likvärdiga lägenheter. För att lägenheterna ska vara likvärdiga fordras att de i grova drag motsvarar varandra. De bör därför normalt ha samma användningssätt, bostadsyta och modernitetsgrad.⁸

⁵ Se prop. 2009/10:185 om lagändring i denna del.

⁶ Se prop. 1968:91 Bihang A s. 54 och SOU 1981:77 s. 160 f.

⁷ I RH 2018:29 talas om tre olika kategorier av bruksvärdesfaktorer.

⁸ Prop. 1968:91 Bihang A s. 53.

I första hand görs jämförelsen med lägenheter på samma ort.⁹ Traditionellt torde begreppet ort ha uppfattats som i princip synonymt med kommun.¹⁰ Det synsättet har emellertid frångåtts i rätts-tillämpningen till förmån för en mer funktionellt inriktad tolkning. I RH 2015:18 uttalar Svea hovrätt att en direkt jämförelse mellan olika lägenheter förutsätter att de har ett jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på bostadshyresmarknaden. Den praktiska betydelsen av detta begränsas av att stora skillnader i läge ofta kan utsluta en direkt jämförelse.¹¹

Det ställs enligt rättspraxis höga krav på att de återopade jämförelselägenheterna är likvärdiga med prövningslägenheten för att de ska få användas som jämförelsematerial för en sådan direkt jämförelseprövning som avses i bestämmelsen om bruksvärdeshyra. Lägenheterna bör ha samma rumsantal och lägenhetsytorna bör som utgångspunkt inte skilja sig åt med mer än ungefär fem procent. Av avgöranden från Svea hovrätt framgår att hänsyn ska tas till hur skillnaden i yta fördelas mellan respektive lägenhets olika rum samt till skillnaden i absoluta tal, vilket i något fall lett till en jämförelse trots en något större ytskillnad.¹²

Vid jämförelsen kan kvittning i viss mån ske mellan olika egenskaper på så sätt att det förhållandet att en lägenhet är sämre än andra lägenheter i något avseende kan vägas upp av att den är bättre än dem i något annat avseende.¹³ Emellertid bör faktorerna vara av någorlunda likartat slag för att kunna uppväga varandra.

Om det finns ett jämförelsematerial tar hyresnämnden vid prövningen bort icke representativa topphyror. Därefter utgår prövningen från de lägenheter som har de högsta hyrorna.

Hyran anses inte skälig vid en direkt jämförelse om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga (55 § första stycket hyreslagen). Av rättspraxis går det inte att dra någon bestämd slutsats om var gränsen går för när en hyra anses påtagligt högre än jämförelselägenheternas hyra. Innebörden av begreppet kan variera något beroende på omständigheterna och får antas ha olika innebörd för olika stora lägenheter.¹⁴ Som allmän rikt-

⁹ Se 55 § andra stycket hyreslagen och RH 2018:29.

¹⁰ Se SOU 2008:38 s. 145 f.

¹¹ Så var fallet i RH 2018:29.

¹² Se rättsfallet RH 2015:4.

¹³ Prop. 1968:91 Bihang A s. 53.

¹⁴ RH 2013:9 (I).

linje har angetts att gränsen för vad som är påtagligt högre hyra i normalfallet uppskattas gå vid cirka fem procent.¹⁵

3.2.4 Allmän skälighetsbedömning

Processen i hyresnämnden är dispositiv, vilket som huvudregel innebär att parterna själva får ta fram det jämförelsematerial som de vill att nämnden ska ta hänsyn till. Om parterna inte tar fram ett adekvat jämförelsematerial får nämnden i stället göra en allmän skälighetsbedömning av den begärda hyran mot bakgrund av sin erfarenhet om hyresläget på orten. Sådana bedömningar är mycket vanliga. I själva verket är det undantagsvis som en hyresprövning kan ske genom en direkt jämförelse. Hyresnämnden använder vid den allmänna skälighetsbedömningen det (eventuella) jämförelsematerial som parterna åberopat som bakgrundsmaterial för att utifrån sin kännedom om hyresläget på orten bestämma en skälig hyra för lägenheten.

3.3 Hyressättning enligt presumtionshyresmodellen

3.3.1 Hyressättning vid nyproduktion av bostäder

Hyran för nyproducerade bostadslägenheter kan bestämmas genom att hyresvärden förhandlar om hyran antingen direkt med hyresgästen eller med en hyresgästorganisation. När hyresvärden förhandlar med en hyresgästorganisation kan parterna komma överens antingen om en hyra som ryms inom bruksvärdet eller om en hyra som under vissa förutsättningar presumeras vara skälig, en så kallad presumtionshyra (55 c § hyreslagen).

3.3.2 Regleringens syfte och kontext

Bestämmelserna om presumtionshyra infördes den 1 juli 2006. Syftet var att förbättra förutsättningarna för att bygga nya bostadslägenheter. En utgångspunkt är att hyran för en nybyggd lägenhet ska täcka hyresvärdens kostnader. Det har inte ansetts rimligt att en hyresvärd ska löpa risken att det vid en hyrestvist fastställs en hyra som inte

¹⁵ "Lägenheten på Sibyllegatan" NJA 2022 s. 1115 p. 15.

täcker kostnaderna för lägenheten. En annan utgångspunkt är att systemet ska säkerställa en god förutsebarhet om hyran. En fastighetsägare ska redan inför ett ställningstagande om en viss nybyggnation ska genomföras eller inte känna till nivån på den hyra som kan tas ut. Fastighetsägaren ska inte behöva riskera att hyran ändras en kort tid efter det att huset tagits i bruk. Däremot får fastighetsägaren själv stå risken för att lägenheten kan vara svår att hyra ut. Ytterligare utgångspunkter har varit att systemet inte får leda till att det etableras oskäligen hyresnivåer eller att hyresgästernas besittningsskydd urholkas.¹⁶

Den modell som valts för att uppfylla de angivna utgångspunkterna bygger på det kollektiva förhandlingssystemet och innebär att en förhandlingsöverenskommelse om hyran för en nybyggd lägenhet inte ska kunna ändras under en viss tid, numera 15 år. Under denna tid presumeras hyran vara skälig (se 55 § femte stycket hyreslagen där det framgår att 55 c § ska iakttas när hyran prövas enligt 55 § hyreslagen).

Den valda utformningen innebär att en individuell förhandling mellan hyresvärd och hyresgäst inte kan leda till en hyra som får presumtionsverkan.

3.3.3 Presumtionshyrans storlek

När en hyresgästorganisation förhandlar om en hyra som ska presumeras vara skälig får det, enligt uttalanden i förarbetena, anses naturligt att organisationen utgår från det underlag som hyresvärden presenterar i form av ritningar, kostnadsberäkningar, kalkyler med mera. Utifrån detta får organisationen bedöma vilken hyra som är skälig. Avsikten är att hyran ska ge kostnadstäckning och rimlig avkastning på hyresvärdens insats. Enskilda hyresgästers önskemål, betalningsförmåga eller den högsta hyra som hyresgäster kan antas vara villiga att betala bör däremot inte beaktas.¹⁷ Hur stor hyra som bestäms är en fråga som ytterst avgörs genom förhandling.

Utgångspunkten när modellen infördes synes ha varit att en presumtionshyra kommer att vara högre än en hyra bestämd enligt bruksvärdessystemet. Så är i praktiken också oftast fallet.¹⁸ Till följd av att

¹⁶ Prop. 2005/06:80 s. 23.

¹⁷ Prop. 2005/06:80 s. 53 f.

¹⁸ Se avsnitt 4.5.2.

investeringsstöd har utgått till fastighetsägare som byggt hyreslägenheter har vissa lägenheter med presumtionshyra emellertid fått en lägre hyra än andra nybyggda hyreslägenheter. Det beror på hur stödet utformats.¹⁹

3.3.4 Hyran presumeras vara skälig

En hyra som har bestämts i en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen ska vid en prövning presumeras vara skälig, om vissa i lagen angivna förutsättningar är uppfyllda (55 c § hyreslagen). För att hyran ska presumeras vara skälig krävs

1. att den organisation av hyresgäster som är part i överenskommelsen var etablerad på orten när överenskommelsen ingicks,
2. att det i överenskommelsen har bestämts att hyran ska fastställas enligt 55 c § hyreslagen,
3. att överenskommelsen omfattar samtliga bostadslägenheter i huset och har träffats innan det har träffats hyresavtal för någon av lägenheterna, och
4. att det inte har förflutit mer än 15 år sedan den första bostadshyresgästen tillträdde lägenheten.

Kravet på att förhandlingsöverenskommelsen ska träffas med en hyresgästorganisation som är etablerad på orten har ställts upp till skydd för hyresgästerna. Det ska hindra mindre seriösa hyresgästorganisationer från att träffa förhandlingsöverenskommelser som hyresgästerna sedan inte kan få ändrade.²⁰

Om parterna inte har angett att 55 c § hyreslagen är tillämplig på överenskommelsen, blir följden att de vanliga bestämmelserna om hyrans storlek ska tillämpas.²¹

Det har ansetts nödvändigt att tillgodose hyresgästernas intresse av förutsebarhet. Detta innebär att hyresgästens rätt att begära prövning av hyrans skälighet inte ska kunna inskränkas sedan hyresgästen träffat hyresavtal.²²

¹⁹ Se avsnitt 4.4.3 om investeringsstöd.

²⁰ Prop. 2005/06:80 s. 29.

²¹ Prop. 2005/06:80 s. 50.

²² Prop. 2005/06:80 s. 29.

Förutsättningen att överenskommelsen ska omfatta samtliga lägenheter har motiverats med att systemet ska uppfattas som rättvist och enkelt. Hyresgästens behov av förutsebarhet värnas vidare av kravet på att överenskommelsen ska ha ingåtts innan det har träffats hyresavtal för någon av lägenheterna.²³

Längden på presumtionstiden har förlängts från 10 till 15 år. Som skäl uttalades bland annat att de ekonomiska beräkningarna vid nybyggnad av hus normalt sträcker sig längre än 10 år och att avskrivningstiden för flerbostadshus ofta är så lång som 40–50 år. Vidare uttalades att en längre presumtionstid som i högre grad anpassas efter dessa omständigheter är en faktor som kan bidra till att fastighetsägare i större utsträckning beslutar att bygga hyreshus.²⁴

Femtonårsperioden räknas för varje enskild lägenhet från det att den första hyresgästen tillträdde lägenheten.²⁵

Det kan i och för sig inträffa att bruksvärdet för lägenheten förändras under femtonårsperioden, till exempel på grund av ändrade förhållanden i husets omgivning såsom bättre möjligheter till kommunikation. Presumtionsverkan innebär emellertid att sådana förändringar inte beaktas. Nackdelen med att hyran trots förändringar i bruksvärdet blir oförändrad under presumtionstiden har ansetts vara av begränsad omfattning. Detta eftersom presumtionstiden är begränsad och hyresvärden och hyresgästen är medvetna om detta förhållande när de ingår hyresavtalet. När femtonårsperioden har löpt ut, blir däremot bruksvärdesreglerna direkt tillämpliga på lägenhetens hyra. Enligt förarbetena ansågs det inte finnas tillräckliga skäl för en successiv anpassning av hyran till bruksvärdessystemet, eftersom presumtionsverkan är tidsbegränsad och parterna är medvetna om när tiden löper ut.²⁶

3.3.5 Presumtionsverkan vid om- och tillbyggnader

En presumtionshyra kan, utöver nybyggda lägenheter, även bestämmas för lägenheter som tillkommer genom ombyggnad eller tillbyggnad.

²³ Se närmare prop. 2005/06:80 s. 29 och s. 50.

²⁴ Prop. 2012/13:1 utgiftsområde 18 s. 74.

²⁵ Prop. 2005/06:80 s. 32.

²⁶ Prop. 2005/06:80 s. 32.

Vid ombyggnad är en förutsättning att bostadslägenheterna skapas av utrymmen som omedelbart före ändringen inte till någon del användes som bostadslägenhet. Hyresvärderna och hyresgästorganisationen kan avtala om presumtionshyra även för utrymmen som tidigare har använts som bostadslägenhet, och som därefter har använts till något annat, men sedan återställs till bostadslägenhet. Det som är uteslutet är att avtala om presumtionshyra för utrymmen som användes som bostad omedelbart före en ändring. Det är således inte möjligt att avtala om presumtionshyra när exempelvis befintliga bostadslägenheter delas upp.

Även ett utrymme som hyresgästerna har disponerat gemensamt och som byggs om till bostad kan bli föremål för en förhandlingsöverenskommelse som har presumtionsverkan. En förutsättning är att förhandlingsöverenskommelsen omfattar samtliga genom ombyggnaden nybildade lägenheter. Motsvarande gäller vid tillbyggnad av ett bostadshus.²⁷

3.3.6 Synnerliga skäl för undantag från presumtionsverkan

I 55 c § tredje stycket hyreslagen anges bland annat att presumtionsverkan för en förhandlingsöverenskommelse inte gäller, om det finns synnerliga skäl för att anse att hyran i överenskommelsen inte är skälig. Om det finns synnerliga skäl prövas hyrans storlek enligt bruksvärdesystemet, men i övrigt kvarstår hyresvillkoren.²⁸

Med synnerliga skäl avses i första hand situationer då förhandlingsöverenskommelsen tillkommit under sådana omständigheter att den är ogiltig eller kan jämkas enligt avtalslagens regler (se 28–36 §§ avtalslagen). Det är alltså i rena undantagsfall som det kan bli fråga om att bryta presumtionen. En annan ovanlig situation som kan bryta presumtionen är att den förhandlande hyresgästorganisationen snarast är att betrakta som bulvan åt hyresvärderna.²⁹ Enbart det förhållandet att det i en förhandlingsöverenskommelse finns hyresskillnader mellan olika lägenheter som inte är sakligt motiverade utgör dock inte skäl att frånga överenskommelsen. Den så kallade likhetsprincipen i hyresförhandlingslagen gäller inte för hyror som bestämts enligt 55 c § hyreslagen (se 21 § första stycket sista meningen hyresförhand-

²⁷ Prop. 2005/06:80 s. 50 f.

²⁸ Prop. 2005/06:80 s. 51 f.

²⁹ Prop. 2005/06:80 s. 51 f.

lingslagen). Hyresskillnaderna får dock inte vara relaterade till någon form av missbruk när det gäller finansieringen av kostnaderna för lägenheterna på så sätt att vissa hyresgäster medvetet gynnas på bekostnad av andra.³⁰

I en förhandlingsöverenskommelse kan det bestämmas att en viss del av hyran utgör ersättning till hyresgästorganisationen för dess förhandlingsarbete, så kallad förhandlingsersättning (se 55 c § tredje stycket sista meningen hyreslagen och 20 § hyresförhandlingslagen). Om det i en förhandlingsöverenskommelse om presumtionshyra fastställs att viss del av hyran utgör sådan förhandlingsersättning, får den delen av hyran inte någon presumtionsverkan. Frågan om förhandlingsersättningens skälighet kan därför prövas även utan samband med prövning av hyran i övrigt (se 22 § hyresförhandlingslagen).³¹

3.3.7 Ändring med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten

Av 55 c § fjärde stycket hyreslagen framgår att hyran får ändras under den tid som en förhandlingsöverenskommelse har presumtionsverkan, i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten.³²

Möjligheten till förändring av hyran under presumptionstiden har motiverats med att det måste finnas en möjlighet att anpassa hyran efter kostnadsförändringar som inträffar under presumptionstiden, till exempel om driftskostnaderna i bostadsbeståndet i allmänhet har ökat.³³ Förarbetena ger ganska liten ledning i hur bestämmelsen ska tolkas.

Frågan om den årliga hyreshöjningen ställdes på sin spets i två avgöranden från Svea hovrätt, nämligen beslut den 8 juni 2022 i mål nr ÖH 14593-20 och ÖH 1854-21. Domstolen angav följande hållpunkter för skälighetsbedömningen.

- Om den allmänna hyresutvecklingen för ett visst år inte varit mer än tre procent, får det anses skäligt att presumptionssatta hyror årligen justeras med hälften av den procentsats som utgör den allmänna hyresutvecklingen på orten.

³⁰ Prop. 2005/06:80 s. 52.

³¹ Prop. 2005/06:80 s. 52.

³² I tidigare lydelse angavs ordet *mån* i stället för *utsträckning*.

³³ Prop. 2005/06:80 s. 30 f.

- Om den allmänna hyresutvecklingen på orten för ett visst år varit mer än tre procent får det anses skäligt att höja presumtionsatta hyror med dels hälften av den procentsats som utgör den allmänna hyresutvecklingen på orten upp till och med tre procent, dels tre fjärdedelar av den allmänna hyresutvecklingen på orten som överstiger tre procent.

Om en hyresvärd kan visa att vissa presumtionsatta lägenheter har en hyra som är ungefär lika hög eller lägre än de hyror som ligger till grund för beräkning av den allmänna hyresutvecklingen på orten talar inte ändamålsskäl med samma styrka för att hålla tillbaka hyreshöjningar för sådana lägenheter. I sådana fall kan det, enligt Svea hovrätts avgöranden, anses skäligt att hyran får höjas med samma procentsats som den allmänna hyresutvecklingen på orten.

Domstolen framhöll vidare att det är fråga om en skälighetsbedömning och att det därför kan finnas ytterligare undantagsfall där det finns skäl att göra avsteg från modellen. Den uttryckta fördelningen kan alltså förstås som en huvudregel.

Ett exempel som domstolen gav var att den allmänna hyresutvecklingen på orten varit ovanligt hög och det dessutom är fråga om presumtionsatta hyror som redan innan en ändring är ovanligt höga även inom presumtionshyresbeståndet. I sådana fall bör skälighetsbedömningen kunna leda till en lägre höjning än vad den ovan angivna huvudregeln skulle leda till.

I ett senare avgörande³⁴ uttalade Svea hovrätt att det vid jämförelser mellan olika förhandlingsöverenskommelser på den aktuella orten är av intresse att de skilda procentsatserna viktas i förhållande till det antal lägenheter som de representerar. Om olika hyresvärdar nått olika överenskommelser om vilken procentsats som den årliga hyreshöjningen ska uppgå till, ska antalet lägenheter som ingår i deras respektive bestånd tillmätas betydelse (viktas) när de används som jämförelsematerial. Det är alltså fråga om ett slags vägt genomsnitt.

Det har inte klarlagts om den del av hyran som utgör en anpassning av hyresnivån, med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten, presumeras vara skälig på samma sätt som grundhyran eller om så inte är fallet. I ett tidigare betänkande har bedömningen gjorts att hela den nya presumtionshyran, som genom en förhandlingsöver-

³⁴ Svea hovrätts beslut den 7 juli 2023 i mål nr ÖH 6410-21.

enskommelse ändrats med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten, har presumtionsverkan efter ändringen.³⁵

Det finns i dagsläget ingen möjlighet att få till stånd en ändring av den överenskomna presumtionshyran med hänsyn till andra omständigheter än till den allmänna hyresutvecklingen, till exempel vid en standardhöjning.

3.4 Tillval och frånval

En hyresgäst och hyresvärd kan komma överens om att hyresvärden mot ett hyrestillägg ska höja standarden på lägenheten i ett visst avseende, så kallat tillval. En överenskommelse kan också gå ut på att lägenheten i något avseende ska ha en enklare standard i utbyte mot ett avdrag på hyran, så kallat frånval. Före år 2019 måste en sådan överenskommelse hanteras inom ramen för den vanliga prövningen av hyran, det vill säga genom bruksvärdesprövning av vad som är skälig hyra för lägenheten. Huruvida det finns ett avtal om tillval eller frånval saknar självständig betydelse vid prövningen av hyran enligt bruksvärdesmodellen.

Genom en lagändring år 2019 infördes dock ett undantag till den ovan beskrivna ordningen, nämligen att en överenskommelse *ska godtas* i tio år om vissa formkrav iakttagits, det inte är ett tillägg som utgör mer än en tredjedel av årshyran och det inte finns synnerliga skäl mot att godta tillägget eller avdraget (55 d § hyreslagen).

Det nu sagda gäller bostadslägenheter som inte omfattas av en överenskommelse om presumtionshyra. Såvitt avser lägenheter som omfattas av presumtionshyra finns inte motsvarande möjlighet.

3.5 När de kollektiva förhandlingarna inte når i mål

Om de kollektivt förhandlande parterna inte kan nå en förhandlingsöverenskommelse, kan en hyresvärd eller en hyresgäst ansöka om att hyresnämnden ska ändra den befintliga hyran. En sådan prövning – som i princip avser varje lägenhet för sig – är omständligare för både hyresvärden och hyresgästerna än det kollektiva systemet. Parter i hyresnämnden blir inte de kollektivt förhandlande parterna, utan

³⁵ SOU 2017:65 s. 51.

hyresvärden och var och en av de enskilda hyresgästerna. Vid hyresförhandlingslagens tillkomst motiverades denna ordning med att förfarandet vid så kallad strandning inte bör vara utformat så att det minskar de förhandlande parternas vilja att träffa en överenskommelse.³⁶ Uppkommer ett stort antal tvister, kan hyresnämnden dock välja ut ett antal pilotfall och sedan avgöra övriga fall utan muntlig förhandling, om det är uppenbart att sådan inte behövs (9 § lagen [1973:188] om arrendenämnder och hyresnämnder).

Om en förhandlingsöverenskommelse inte kommer till stånd, finns även i vissa fall en möjlighet att få tvisten prövad av ett partssammansatt centralt förhandlingsorgan. För de kommunala bostadsföretagens del är detta förhandlingsorgan Hyresmarknadskommittén. Hyresmarknadskommittén instiftades år 1957 och är en nationell kommitté som prövar tvister i samband med de årliga hyresförhandlingarna mellan Hyresgästföreningen och de bostadsföretag som är medlemmar i Sveriges Allmännyttan. Inom de kommunala bostadsföretagens bestånd har parterna i sina förhandlingsordningar åtagit sig att följa Hyresmarknadskommitténs rekommendationer. Detta system innebär att de kommunala bostadsföretagens hyror sällan prövas i hyresnämnd, utom för någon enstaka lägenhet när en sådan prövning begärs av hyresgästen eller när lägenheten står utanför det kollektiva förhandlingssystemet. Hyresmarknadskommitténs beslut motiveras inte och kan inte överklagas.

För de privata fastighetsägarnas del finns i dagsläget inte något motsvarande aktivt organ.

Den 1 januari 2023 infördes ett oberoende tvistlösningsförfarande för de årliga hyresförhandlingarna om justering av hyran, se lagen (2022:1657) om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar. Syftet var att tvister om årliga hyresjusteringar ska avgöras snabbt och enkelt och att de kollektiva förhandlingarna ska kunna bedrivas mer effektivt.³⁷ Genom lagändringarna fick de förhandlande parterna en möjlighet att i förhandlingsordningar komma överens om att tvister om ändring av hyran med hänsyn till den ekonomiska utvecklingen på orten ska prövas av en särskild skiljeman. Om möjligheten utnyttjats, kan de kollektivt förhandlande parterna vända sig till denne för att få frågan om hyresjustering prövad. Skiljemannens rekommendation ska sedan omsättas i en förhandlingsöver-

³⁶ Prop. 1977/78:175 s. 135.

³⁷ Prop. 2021/22:277 s. 18.

enskommelse av parterna. Det framhölls i förarbetena att avsikten inte var att inverka på de årliga hyresförhandlingarna och inte heller att ge någon anvisning om vilka omständigheter som ska ha betydelse för ändring av hyresnivån.³⁸

Frågan om möjligheten att få ett villkor om att tvist får avgöras av en särskild skiljeman har bedömts i rättstillämpningen (jämför 23 a § hyresförhandlingslagen).³⁹ I det fallet hade lokala företrädare för Hyresgästföreningen motsatt sig att ett villkor om prövning av särskild skiljeman infördes i förhandlingsordningen vid en förlängning av densamma. I avgörandet uttalar Svea hovrätt bland annat att det förhållandet att Hyresgästföreningen centralt ställt sig bakom införandet av villkoret om prövning av särskild skiljeman i förhandlingsordningar inte påverkade organisationens ståndpunkt såsom den uttryckts av lokala företrädare. Förutsättningar saknades då att införa en sådan klausul i förhandlingsordningen.

Tvistlösningsförfarandet är inte tillgängligt för årliga förhandlingar om presumtionshyra. Kan de förhandlande parterna inte enas måste hyresvärden därför vända sig till hyresnämnden för att få frågan prövad. Motparter är då de enskilda hyresgästerna.

En förutsättning för att ett kollektivt förhandlingssystem ska kunna godtas är att det finns tillfredsställande garantier för den enskildes rättssäkerhet.⁴⁰ En hyresgäst som inte är nöjd med en förhandlingsöverenskommelse har därför getts möjlighet att begära hyresnämndens prövning av hyran enligt 22 § hyresförhandlingslagen och hyreslagens regler. När så sker är hyresgästen och hyresvärden parter i nämnden.

³⁸ Se prop. 2021/22:277 s. 19.

³⁹ Svea hovrätts beslut den 5 juli 2024 i mål nr H 16555-23.

⁴⁰ Prop. 1977/78:175 s. 93.

4 Bostadsbyggande och hyresrätten

4.1 Behovet av bostäder

4.1.1 Allmänt om bostadsbehovet

Sverige har sedan början av 2000-talet haft ett för lågt utbud av bostäder. Frågan om hur bostadsbyggandet ska ökas har varit föremål för utredning flera gånger. Det gäller även frågan om hur priserna på nybyggda bostäder ska kunna sänkas så att bostäderna i praktiken blir tillgängliga för bredare grupper av befolkningen. Flera olika förslag har förts fram för att komma till rätta med situationen. Även om det råder konsensus kring problembilden kan inte detsamma sägas om vilka lösningar som bör komma i fråga.

Även om nyproduktionssegmentet inte nödvändigtvis utgör ett alternativ för alla hushåll kan ett ökat utbud bidra till att rörligheten inom bostadsbeståndet ökar.

Modellen med presumtionshyra, som kom till på initiativ av Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna och Sveriges Allmännyttan, ska skapa gynnsamma förutsättningar för nybyggnation av hyreslägenheter. När modellen utvärderades år 2017 var bostadsproduktionen nära maxkapacitet.¹ Även efter det har nyproduktionen varit rekordhög. Samtidigt har inflationen och styrräntan varit mycket låg eller obefintlig. Trots denna höga takt i byggandet har det bedömts finnas ett behov av åtgärder för ökat byggande.²

¹ SOU 2017:65 s. 17.

² SOU 2017:65 s. 80 f. och 135–137 samt SOU 2021:58 s. 222.

4.1.2 Boverkets Bostadsmarknadsenkät

Boverket skickar varje år ut en bostadsmarknadsenkät till Sveriges 290 kommuner. I enkätsvaren från i år uppgav drygt hälften (148 av 288 svarande) att de bedömer att det finns ett underskott på den lokala bostadsmarknaden som helhet.³ Det är en minskning med 32 jämfört med föregående år, då 180 (av 289 svarande) angav att det rådde underskott på den lokala bostadsmarknaden. Sedan år 2017 har det för varje år blivit färre kommuner som bedömer underskott.

Totalt bor 70 procent av landets befolkning i kommuner som uppger att de har underskott på bostadsmarknaden. Det är lägre än år 2023 då andelen var 80 procent. Vid den högsta noteringen visade enkätsvaren att 94 procent av befolkningen bodde i kommuner med ett underskott på bostadsmarknaden.

I år bedömde 21 kommuner att de hade ett överskott på bostadsmarknaden i kommunen som helhet, nio mer än föregående år. Många kommuner kommenterade att de bedömer att det finns ett underskott på bostadsmarknaden eftersom vissa grupper, bland annat resurssvaga såsom pensionärer och unga vuxna, har svårt att efterfråga nyproducerade bostäder. För första gången på många år bedömde kommunerna att läget kommer vara sämre om tre år än i dag. Det var 173 kommuner (motsvarande 60 procent) som svarade att det kommer råda underskott på bostadsmarknaden i kommunen som helhet om tre år.

4.1.3 Boverkets beräkning av behov av bostäder

Boverket genomför regelbundet beräkningar av behovet av bostadsbyggande.⁴ Enligt Boverkets senaste prognos, från september 2023, behöver 538 000 bostäder byggas under perioden 2023–2030. Det motsvarar ett nettotillskott på 67 250 bostäder per år.

Boverkets prognos bygger på SCB:s nationella befolkningsprognos. Den senare skrevs ned kraftigt under våren 2024.⁵ Det har medfört att bland annat banken SBAB bedömt att 30 000 nya bostäder per år räcker.⁶ Några aktuella siffror från Boverket finns inte att redovisa.

³ Boverket, Bostadsmarknadsenkäten 2024.

⁴ Se till exempel SOU 2024:29 s. 274 f. om hur dessa beräkningar görs.

⁵ Den nya prognosen innebär att 200 000 färre personer tillkommer fram till år 2030.

⁶ Se SBAB pressmeddelande, *Ny befolkningsprognos omkullkastar tidigare bedömningar av bostadsbehovet*, publicerat 2024-06-17.

Det framstår som antagligt att behovsprognosen kan komma att justeras ned.

En bostadsmarknadsanalytiker på Boverket som ansvarar för att ta fram prognosen har uppgett att behovet av bostäder kommer att minska, men också noterat att två tredjedelar av nedskrivningen i SCB:s nya prognos motsvaras av barn och ungdomar, vilket kommer ha en begränsad effekt på behovet av att bygga bostäder.⁷

4.2 Hyresrätten som en tillgänglig boendeform

4.2.1 Hyresrättens fördelar

En väl fungerande bostadsmarknad är en hörnsten i ett modernt samhälle. För individen utgör bostaden en fast punkt i tillvaron som tillgodoser ett grundläggande behov för ett fungerande vardagsliv. Behovet kan vara tillfälligt eller mer långvarigt beroende på livssituation. När livssituationen förändras är det viktigt att det på ett enkelt sätt går att hitta en ny lämplig bostad. En fungerande bostadsmarknad är vidare central för en fungerande arbetsmarknad.

Hyresrätten erbjuder ett flexibelt boende utan krav på kapitalinsats från den bostadssökande. Därmed kan också bostadsbehovet tillgodoses utan att den enskilde behöver ta den ekonomiska risk som är förknippad med att köpa sin bostad eller engagera sig i förvaltningen av sitt boende på det sätt som andra boendeformer förutsätter. Det medför att transaktionskostnaden ofta är lägre vid flytt till hyresbostäder än till ägda bostäder. Ytterligare en bidragande orsak till flexibiliteten hos hyresrätter jämfört med andra boendeformer är den korta uppsägningstiden. Flexibiliteten i boendeformen möjliggör även en rörlighet i befolkningen till tillväxtorter, vilket gynnar den samhällsekonomiska utvecklingen.

Hyresmarknaden är även viktig för hushåll med ett längre boendeperspektiv, men som av olika anledningar inte kan eller vill ta sig in på den ägda marknaden, till exempel hushåll som har för låga inkomster för att klara av bankernas krav för att få lån, eller hushåll som saknar eget kapital för att klara de krav på kontantinsats som ställs. Många väljer också boendeformen för att det är ett bekvämt boende med en hög servicenivå och en överblickbar boendekostnad.

⁷ Se Dagens Nyheter, *Bedömare: Minskat behov av bostadsbyggande*, publicerad 2024-06-19.

4.2.2 Hyresrätten är otillgänglig på vissa orter

På flera orter är det svårt att snabbt få en hyresrätt. Det visar sig bland annat i form av långa köer hos bostadsförmedlingar och hyresvärdar. Någon samlad statistik över förhållandena i olika delar av landet finns inte. Nedan redovisas statistik från Bostadsförmedlingen i Stockholm, Boplats Göteborg och Boplats Syd⁸. Statistiken ger inte en heltäckande bild. Lediga hyresrätter kan förmedlas på andra sätt, till exempel direkt via fastighetsägare.

I Stockholm uppgick den genomsnittliga tiden i bostadsförmedlingens bostadskö till 9 år för att få en hyresrätt under år 2023. Det är en minskning med 0,4 år jämfört med år 2022. Tiden för att få en nybyggd bostad var kortare och uppgick till 6 år. I Malmö var den genomsnittliga tiden i kö 3,4 år. För att få en nybyggd bostad var kötiden 3,7 år. I Göteborg var den genomsnittliga tiden i bostadskö för att få en hyresrätt 6,9 år. För Göteborg redovisas inte kötid för en nybyggd bostad särskilt.

Vid utgången av år 2023 stod drygt 822 000 personer i bostadskö i Stockholm. Av dessa var drygt 102 000 aktivt⁹ sökande. Hos Boplats Syd stod drygt 131 000 personer i kö. I Göteborg stod drygt 280 000 personer i bostadskön.

Även studenter kan ha svårt att få tillgång till bostäder. Enligt den senaste Bostadsrapporten från Sveriges förenade studentkårer (SFS), kunde endast 14 av 34 studieorter erbjuda en bostad inom en månad från terminsstart.¹⁰

4.3 Hyresbeståndet i Sverige

Vid utgången av år 2023 fanns det drygt 5,2 miljoner bostäder i Sverige. Merparten är bostäder i flerbostadshus (52 procent) följt av bostäder i småhus (41 procent). Resterande andel utgör enligt SCB:s redovisning bland annat studentbostäder och bostäder för äldre eller för personer med funktionsnedsättning, så kallade specialbostäder.¹¹

⁸ Bostadsförmedlingen i Skåne, där förmedlingsområdet upptar cirka två tredjedelar av Skånes kommuner (inkl. Malmö).

⁹ Enligt Bostadsförmedlingen i Stockholms definition en person som gör minst fem intresseanmälningar per år.

¹⁰ SFS bostadsrapport 2023.

¹¹ SCB Bostadsbestånd.

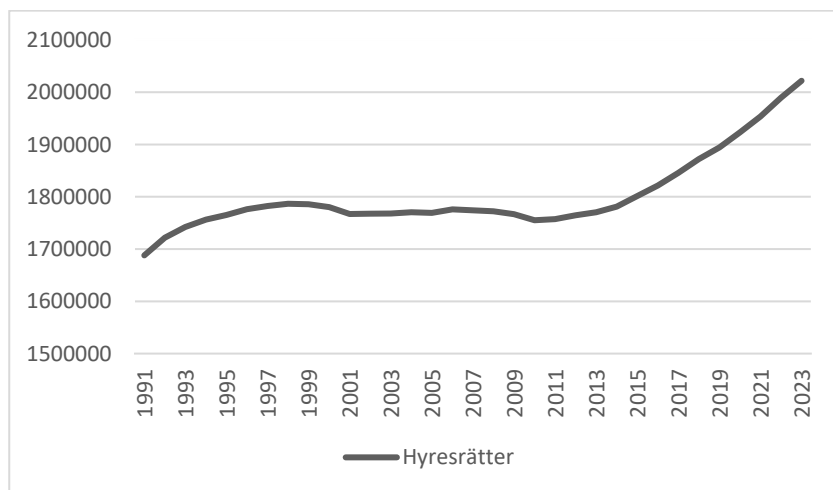
I flerbostadshus är hyresrätten den vanligaste upplåtelseformen. Av bostäderna i flerbostadshus är 58 procent (knappt 1,6 miljoner) hyresrätter och 42 procent (drygt 1,1 miljoner) bostadsrätter. Bostadsrättsföreningar är den största ägarkategorin (41 procent). Allmännyttiga bostadsföretag är den näst största (26 procent) följt av svenska aktiebolag (24 procent).¹²

Den vanligaste lägenhetstypen i flerbostadshus är lägenheter med två rum och kök, följt av lägenheter med tre rum och kök. Tillsammans utgör dessa lägenhetstyper 68 procent av bostadsbeståndet i flerbostadshus. En bostad i ett flerbostadshus är i genomsnitt 67 kvadratmeter.¹³

Hyresrätter och bostadsrätter förekommer även i småhus men i mindre omfattning. Merparten av bostäderna i småhus ägs av fysiska personer (90 procent). Allmännyttiga bostadsföretag och andra svenska aktiebolag äger två procent vardera av bostäderna i småhus.

Vid utgången av år 2023 uppgick det totala antalet hyresrätter i Sveriges totala bostadsbestånd till drygt 2 miljoner. Av figur 4.1 nedan framgår hur antalet hyresrätter utvecklats över tid.

Figur 4.1 Antal hyresrätter i Sveriges totala bostadsbestånd (1991–2023)



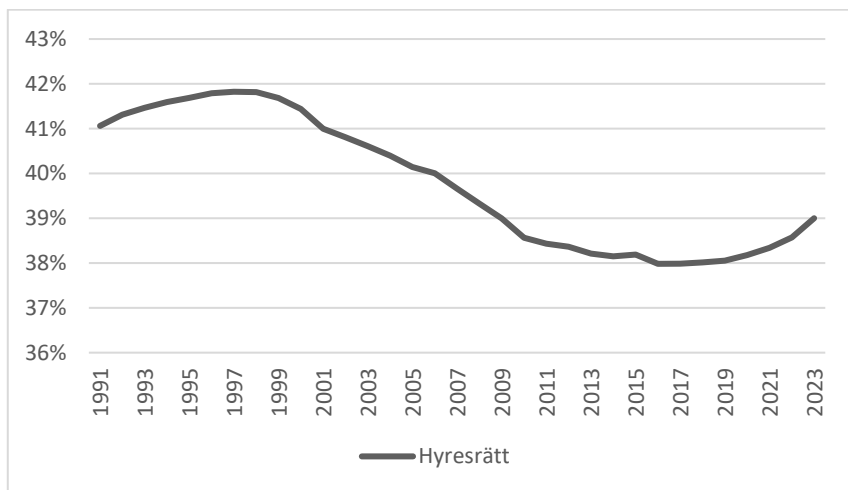
Källa: SCB Bostadsbestånd.

¹² SCB Bostadsbeståndet 31 december 2023.

¹³ SCB Bostadsbeståndet 31 december 2023.

Hyressektorn upptar som helhet knappt 39 procent av det totala bostadsbeståndet i Sverige. Hyressektorns storlek av det totala beståndet har förändrats över tid, vilket framgår av figur 4.2. I början av 1990-talet ökade andelen hyresrätter för att runt år 1998 börja minska. Mellan åren 1998 och 2011 minskade andelen hyresrätter från 41,8 procent till 38,4 procent, vilket motsvarar knappt 29 500 hyresrätter för hela perioden (i genomsnitt 2 265 hyresrätter per år). Sedan år 2011 har utvecklingen varit mer stabil.

Figur 4.2 Andel hyresrätter i Sveriges totala bostadsbestånd (1991–2023)

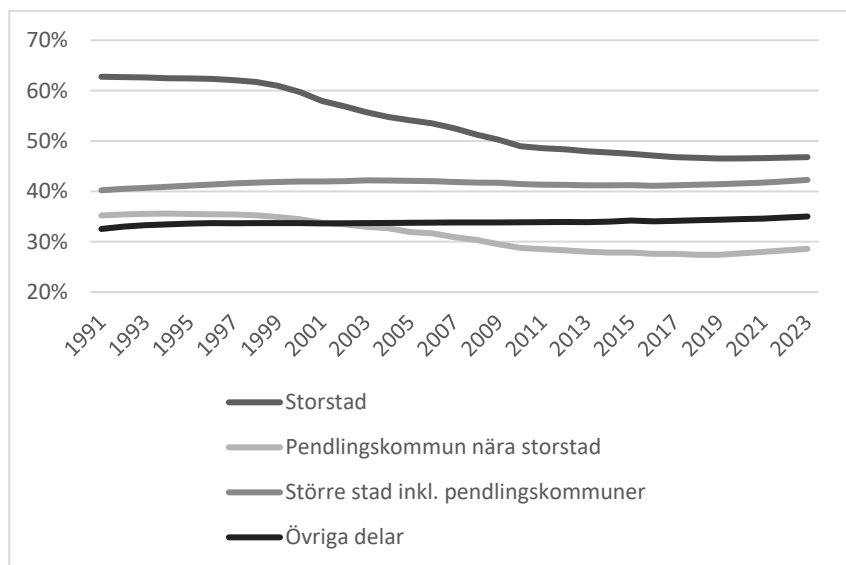


Källa: SCB Bostadsbestånd.

Hyresrättens andel av bostadsbeståndet varierar över landet. Vanligast är hyresrätten i de tre storstadskommunerna Stockholm (43 procent), Göteborg (54 procent) och Malmö (47 procent). I övriga delar av landet, enligt indelningen som framgår nedan under figur 4.3, upptar hyresrätten mellan 27 och 41 procent av beståndet.

I de tre storstadskommunerna har hyresrätten som andel av bostadsbeståndet minskat från knappt 63 procent år 1991 till knappt 47 procent år 2023. Den sammantagna utvecklingen i landet illustreras i figur 4.3.

Figur 4.3 Andel hyresrätter av bostadsbeståndet i olika delar av landet (1991–2023)



Källa: SCB Bostadsbestånd. Anm. SKR Kommungruppsindelning år 2023: Storstäder – kommuner med minst 200 000 invånare varav minst 200 000 invånare i den största tätorten. Pendlingskommun nära storstad – kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en storstad eller storstadsnära kommun. Större stad – kommuner med minst 50 000 invånare varav minst 40 000 invånare i den största tätorten. Pendlingskommun nära större stad – kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad. Lågpendlingskommun nära större stad – kommuner där mindre än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad. Mindre stad/tätort – kommuner med minst 15 000 men mindre än 40 000 invånare i den största tätorten. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort – kommuner där minst 30 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i annan mindre ort och/eller där minst 30 procent av den sysselsatta dagbefolkningen bor i annan kommun. Landsbygdskommun – kommuner med mindre än 15 000 invånare i den största tätorten, lågt pendlingsmönster (mindre än 30 procent). Landsbygdskommun med besöksnäring – landsbygdskommun med minst två kriterier för besöksnäring, det vill säga antal gästnätter, omsättning inom detaljhandel/ hotell/ restaurang i förhållande till invånarantalet.

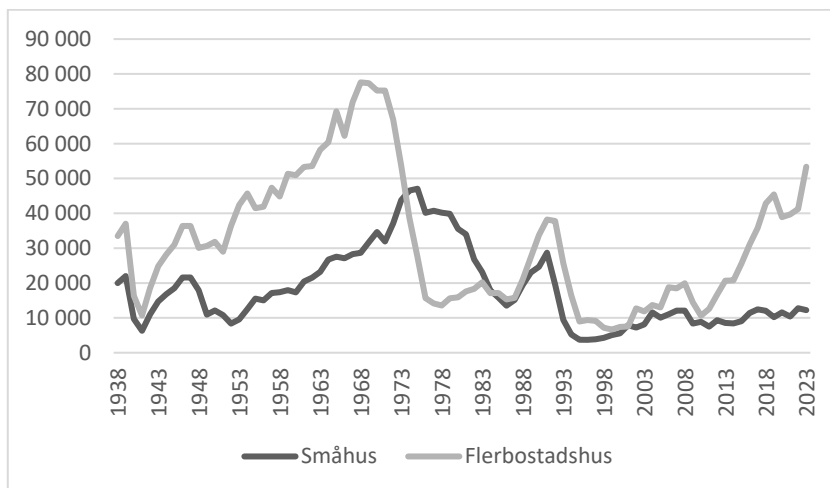
En förklaring till hyresrättens minskande andel i kategorin storstad och pendlingskommun nära storstad är ombildning. Under exempelvis åren 1991–2019 ombildades knappt 210 000 hyreslägenheter i flerbostadshus till bostadsrätter. De flesta ombildningar genomfördes i Stockholms län (71 procent), Västra Götalands län (10 procent) och Skåne län (9 procent).

4.4 Nyproduktionen av bostäder

4.4.1 Färdigställda nya bostäder

Under år 2023 färdigställdes totalt 65 595 bostadslägenheter genom nybyggnad, varav 34 071 med hyresrätt som upplåtelseform. Flest antal lägenheter färdigställdes i flerbostadshus. Utvecklingen över tid framgår av figur 4.4.

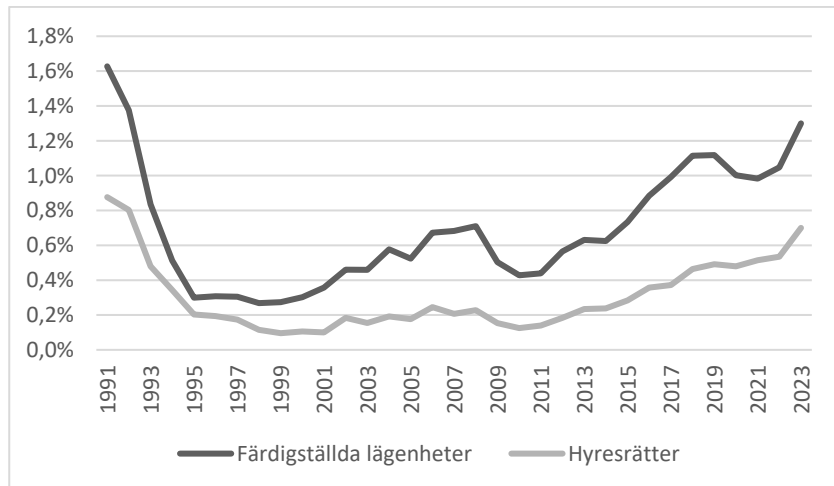
Figur 4.4 Antal färdigställda bostadslägenheter i nybyggda hus över tid (1938–2023)



Källa: SCB Nybyggnad av bostäder. Statistiken omfattar alla färdigställda nybyggda lägenheter för permanentboende, även studentbostäder och bostäder för äldre och funktionshindrade ingår.

De lägenheter som färdigställdes genom nybyggnad år 2023 utgjorde 1,3 procent i förhållande till det befintliga bostadsbeståndet. Färdigställda hyreslägenheter under det året utgjorde omkring 0,7 procent av det totala bostadsbeståndet i Sverige. Färdigställda lägenheter, i förhållande till det befintliga beståndet, har varierat över tid. Under åren 1991–2023 var andelen färdigställda lägenheter i nybyggda hus i förhållande till bostadsbeståndet lägst i slutet på 1990-talet och år 2010. Vid dessa tidpunkter utgjorde nyproduktionen 0,3 respektive 0,4 procent av beståndet. Utvecklingen illustreras i figur 4.5.

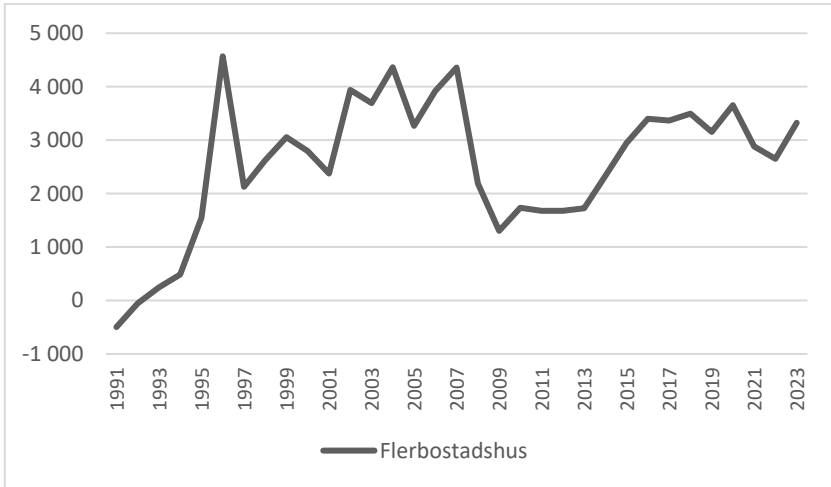
Figur 4.5 Färdigställda bostadslägenheter i nybyggda hus i förhållande till det befintliga bostadsbeståndet (1991–2023)



Källa: SCB Nybyggnad av bostäder och bostadsbestånd. Anm. Hyresrätter inkluderar i färdigställda lägenheter.

Under år 2023 tillkom ytterligare 3 325 lägenheter genom ombyggnation i flerbostadshus. De flesta i Västra Götalands län (634), Skåne län (592) och Stockholms län (477). Av figur 4.6 framgår nettotillskottet av lägenheter i ombyggda flerbostadshus i landet som helhet under åren 1991–2023.

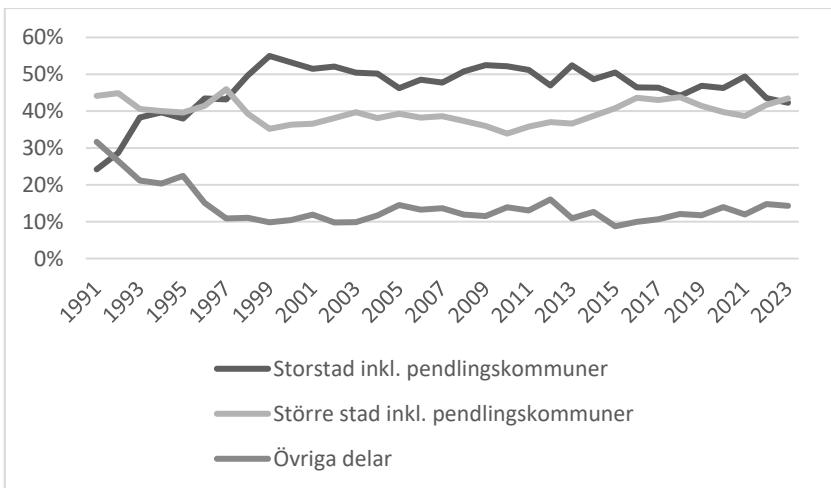
Figur 4.6 Nettotillskott av lägenheter i ombyggda flerbostadshus (1991–2023)



Källa: SCB Ombyggnad och rivning av flerbostadshus.

Av de knappt 65 600 bostäder som färdigställdes år 2023 genom nybyggnad var en majoritet för första gången sedan år 1997 inte i storstadskommunerna och/eller i storstadsnära kommuner. Var de färdigställda bostäderna uppförts framgår samlat av figur 4.7.

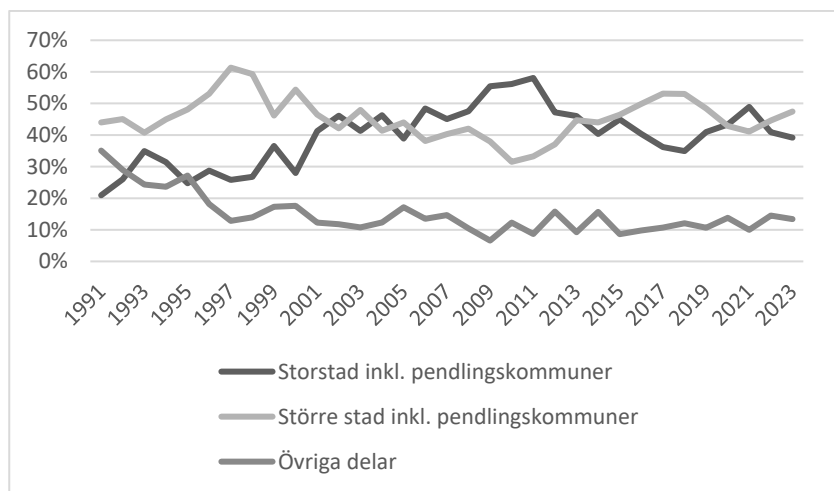
Figur 4.7 Färdigställda bostadslägenheter i nybyggda hus (1991–2023)



Källa: SCB Nybyggnad av bostäder. SKR Kommungruppsindelning (se anm. figur 4.3).

Den regionala fördelningen av färdigställda hyresrätter visar att flest nybyggda hyresrätter uppförs i större städer och närliggande pendlingskommuner. År 2023 uppfördes 47 procent av hyresrätterna i dessa delar av landet. Sedan år 2010 har andelen av produktionen av hyresrätter i storstäder inklusive pendlingskommuner minskat. Av de hyresrätter som färdigställdes år 2010 uppfördes 56 procent i storstäder inklusive närliggande pendlingskommuner, medan 30 procent uppfördes i större städer och närliggande pendlingskommuner. År 2023 hade andelen i storstäder inklusive pendlingskommuner sjunkit till 39 procent. Var i landet de färdigställda hyresrätterna uppförts genom nybyggnad framgår av figur 4.8

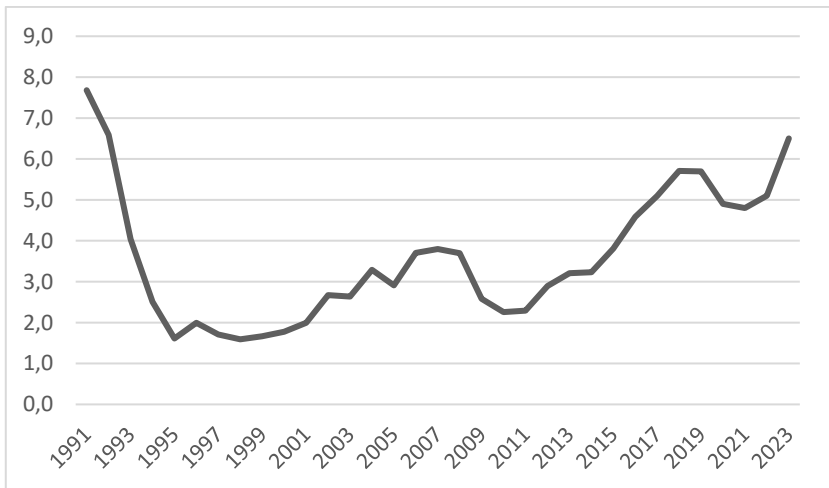
Figur 4.8 Färdigställda hyresrätter i nybyggda hus (1991–2023)



Källa: SCB Nybyggnad av bostäder. SKR Kommungruppsindelning (se anm. figur 4.3).

I förhållande till befolkningen i landet har utvecklingen av antalet färdigställda bostäder genom ny- och ombyggnationer ändrats över tid. År 2022 motsvarade det totala tillskottet av bostäder 5,1 bostäder per tusen invånare. Utvecklingen av antalet färdigställda bostäder genom ny- och ombyggnation per tusen invånare mellan åren 1991–2023 framgår av figur 4.9.

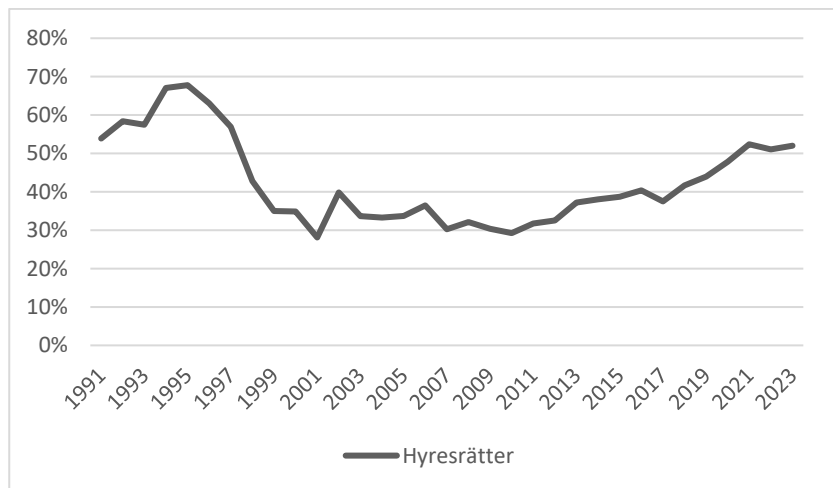
Figur 4.9 Ny- och ombyggnation av bostäder per 1000 invånare (1991–2023)



Källa: SCB Nybyggnad av bostäder, Ombyggnad och rivning av flerbostadshus, Befolkning.

Under 2000-talet har andelen nybyggda hyreslägenheter i genomsnitt uppgått till 38 procent av totala antalet färdigställda bostäder i nybyggda hus. De senaste åren har andelen ökat markant. År 2019 uppgick andelen till 44 procent och år 2020 till 48 procent. Åren 2021 till 2023 var mer än hälften av de färdigställda lägenheterna i nybyggda hus hyresrätter. Det historiska utfallet av hyresrätter i nybyggda hus framgår av figur 4.10.

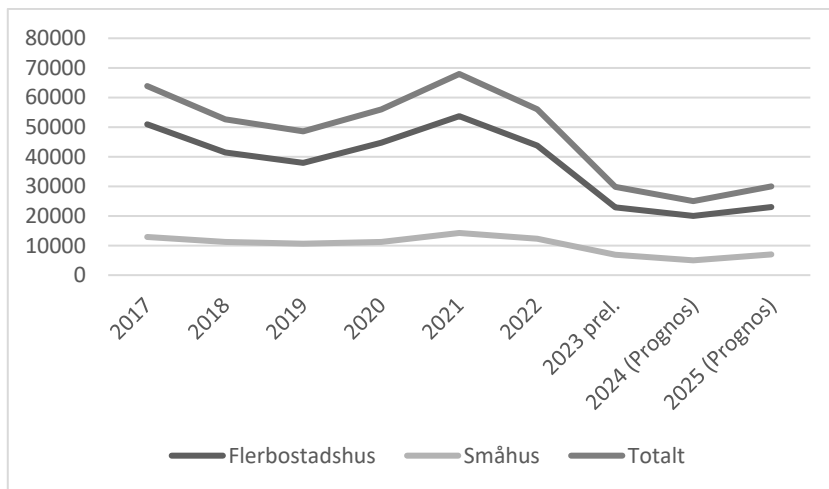
Figur 4.10 Nybyggda hyresrätter i förhållande till färdigställda bostäder i nybyggda hus i Sverige (1991–2023)



Källa: SCB Nybyggnad av bostäder.

4.4.2 Påbörjade nya bostäder

Under år 2023 påbörjades preliminärt nybyggnation av knappt 29 500 bostadslägenheter i nybyggda hus (16 000 hyresrätter). Jämfört med år 2017 är det en minskning av nybyggnation med 54 procent. Boverket bedömer att nybyggnationen kommer att minska och uppgå till 25 000 bostäder år 2024. Den prognostiserade produktionen av påbörjade lägenheter genom nybyggnad framgår av figur 4.11.

Figur 4.11 Påbörjade lägenheter i nybyggda hus (2017–2025)

Källa: SCB Nybyggnad av bostäder och Boverket.

4.4.3 Statligt investeringsstöd för byggnation av hyresbostäder

Hösten 2016 infördes en möjlighet att ansöka om statligt investeringsstöd för byggnation av hyresbostäder och bostäder för studerande.¹⁴ Denna möjlighet upphörde vid utgången av år 2018 för att därefter återinföras efter sommaren 2019, för att sedan avvecklas vid utgången av år 2021.

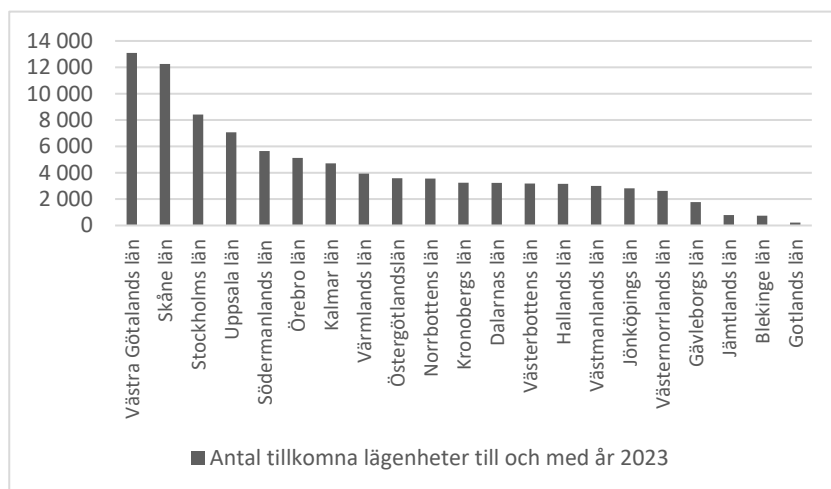
Investeringsstödet var en form av subvention av byggkostnaderna. Stöd fick bara lämnas om projektet säkerställde relativt lägre boendekostnader och en högsta tillåten normhyra. Hyran för lägenheter skulle bestämmas med en presumtionshyra.

Sedan stödet infördes har det, fram till utgången av år 2023, färdigställts drygt 92 000 lägenheter med statligt stöd. Av dessa tillkom drygt 86 000 genom nybyggnation och knappt 6 000 genom om- eller tillbyggnad.¹⁵

¹⁴ Förordningen (2016:880) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla hyresbostäder och bostäder för studerande, och förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.

¹⁵ Boverkets statistiksystem, underlag lämnat till utredningen från Boverket.

Figur 4.12 Antal tillkomna lägenheter med investeringsstöd



Källa: Boverkets statistiksystem, underlag lämnat till utredningen från Boverket.

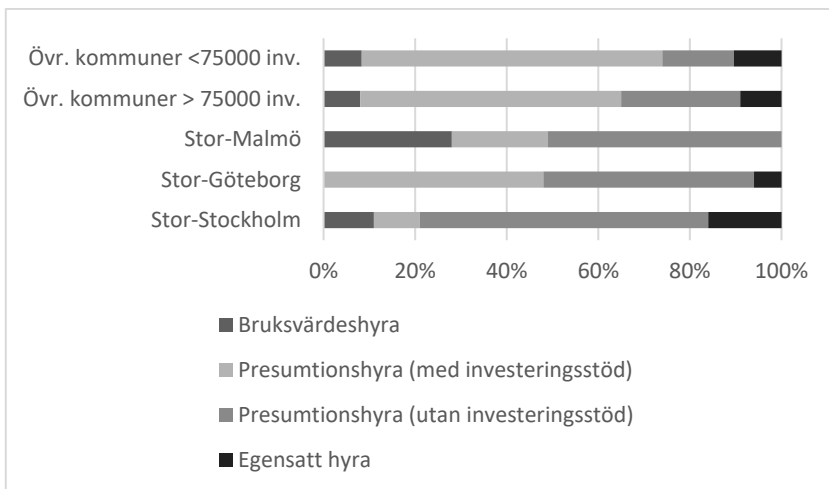
4.5 Hyressättningen i nyproducerade hyreslägenheter

4.5.1 Regionala variationer i hur hyran bestäms i nyproducerade hyreslägenheter

I nyproducerade hyreslägenheter finns det huvudsakligen tre sätt att bestämma förstagångshyran: hyra som förhandlas på sedvanligt sätt med en hyresgästorganisation, presumtionshyra eller en egensatt hyra, det vill säga en hyra som förhandlas individuellt med hyresgästen.

Statistik för år 2022, som är den senaste utredningen fått del av, visar att i nybyggda projekt i landet som helhet var presumtionshyra med investeringsstöd vanligast (45 procent). Därefter kom presumtionshyra utan investeringsstöd (29 procent), egensatt hyra (13 procent), förhandlad bruksvärdeshyra (9 procent) och ”annat”¹⁶ (3 procent). Regionala variationer förekommer. På vilket sätt förstagångshyran bestämdes i lägenheter i olika delar av landet under år 2022 framgår av figur 4.13.

¹⁶ I kontakt med SCB har framkommit att i begreppet ”annat” ligger kooperativa hyresrätter och fall då fastighetsägare valt detta svarsalternativ i undersökningen.

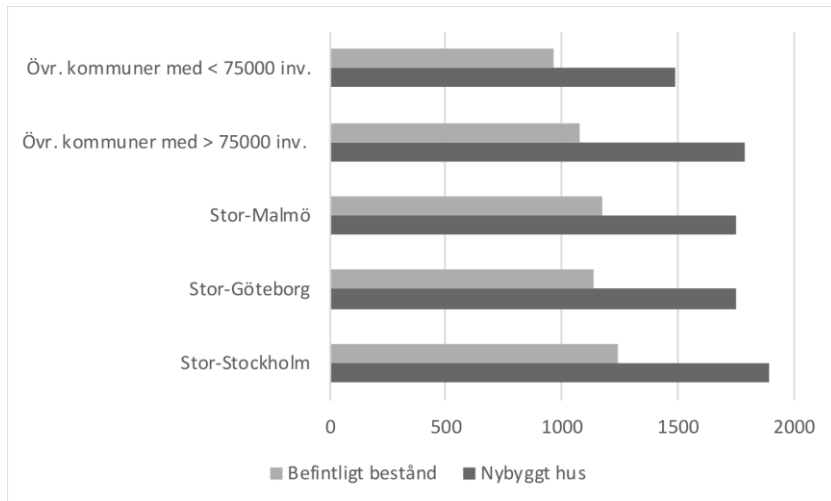
Figur 4.13 Hyressättning i färdigställda hyreslägenheter (2022)

Källa: SCB Avgifter/hyror för nybyggda lägenheter.

4.5.2 Högre hyresnivåer i nybyggda hyreslägenheter

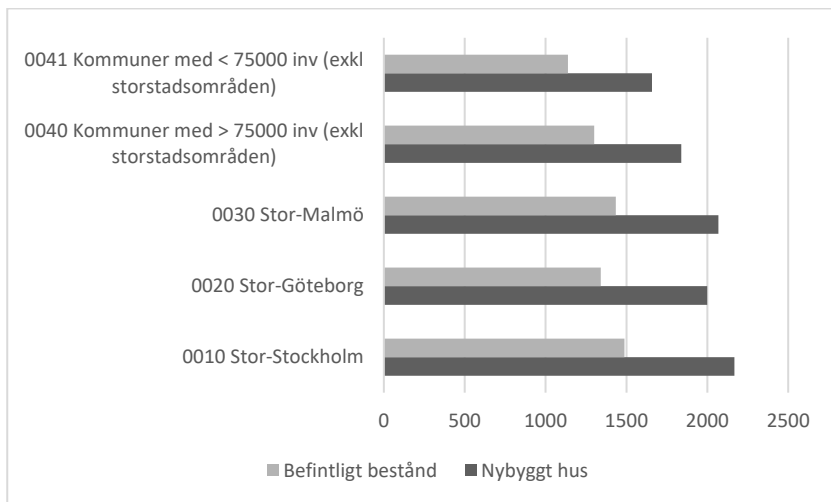
Det nationella genomsnittet för årshyra per kvadratmeter för en nybyggd hyresrätt var 1 886 kronor år 2022. Motsvarande hyra för en hyresrätt i det befintliga beståndet var 1 238 kronor per kvadratmeter. Skillnaden varierar i olika delar av landet. Den genomsnittliga årshyran per kvadratmeter för olika orter under åren 2016–2022 framgår av figur 4.14 och 4.15.

Figur 4.14 Årshyra per kvadratmeter för en hyresrätt (medelvärde 2016–2022)



Källa: SCB Avgifter/hyror för nybyggda lägenheter och Hyror i bostadslägenheter.

Figur 4.15 Årshyra per kvadratmeter för en hyresrätt (2022)



Källa: SCB Avgifter/hyror för nybyggda lägenheter och Hyror i bostadslägenheter

Den genomsnittliga kvadratmeterhyran år 2022 i nyproducerade lägenheter var 2 120 kronor när den bestämts som presumtionshyra (utan investeringsstöd) och 1 942 kronor för en förhandlad bruksvärdeshyra. Motsvarande nivå för presumtionshyra med investeringsstöd var 1 685 kronor.¹⁷

4.6 Kostnaderna för att bygga bostäder ökar

Under år 2022 uppgick den genomsnittliga nettobyggkostnaden för en hyresrätt till 30 252 kronor per kvadratmeter i landet som helhet. Vid samma tidpunkt uppgick den genomsnittliga nettomarkkostnaden för en hyresrätt till 5 316 kronor per kvadratmeter. Den totala produktionskostnaden uppgick alltså till 35 568 kronor per kvadratmeter.

Sedan år 2015 har nettobyggkostnaden för en nyproducerad hyreslägenhet i genomsnitt ökat med 3,6 procent per år i landet som helhet. Det kan jämföras med Konsumentprisindex (KPI) som under samma period ökat med i genomsnitt 1,8 procent per år. Markkostnaden för en nybyggd hyresrätt i landet som helhet har sedan år 2015 ökat med i genomsnitt 6,6 procent per år, även om de årliga procentuella skillnaderna varit stora över tid. Mellan år 2018 och 2019 ökade markkostnaden till exempel med omkring 24 procent. Bostäder byggs på kommunalt eller privat ägd mark. Kommunalt ägd mark ska enligt EU:s statsstödsregler säljas till det pris som marknaden värderar den till. Prisfluktuationerna över tid speglar därför de marknadsmässiga prisförändringarna oavsett om bostadsbyggande sker på kommunalt eller privat ägd mark.

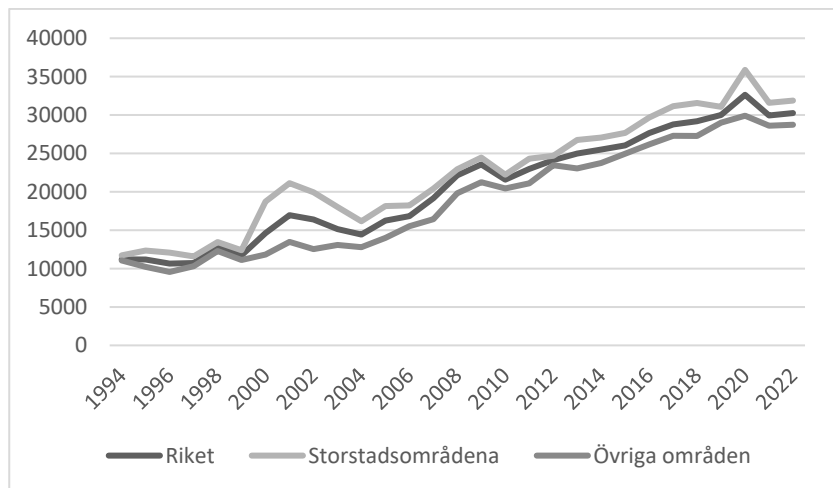
Bostadsbyggande kan även ske på mark som är upplåten med tomt rätt, vilket innebär att kommunen fortfarande äger marken medan byggnader och dylikt hör till tomträttshavaren. Tomträttsupplåtelser förekommer mestadels där markpriserna är höga.¹⁸

Utvecklingen av kostnaderna för att producera en hyresrätt framgår av figur 4.16–4.18.

¹⁷ SCB Avgifter/hyror för nybyggda lägenheter 2022.

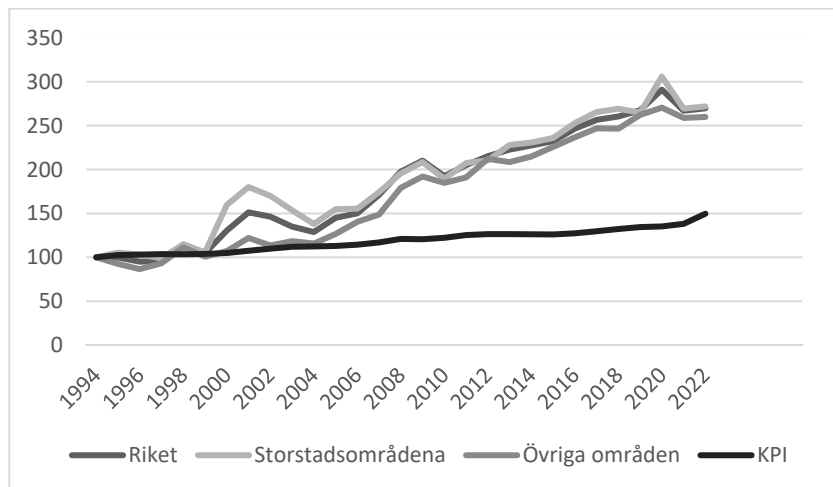
¹⁸ SOU 2018:46 *En utvecklad översiktsplanering (Del 2) - Kommunal reglering av upplåtelseformen* s. 93.

Figur 4.16 Nettobyggnadspris (exkl. markpris) per lägenhetsarea för en nybyggd hyresrätt (1994–2022)



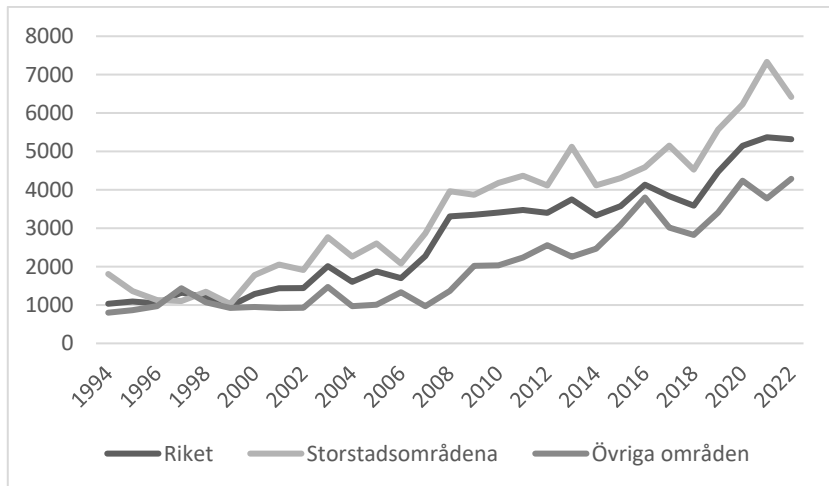
Källa: SCB Priser för nyproducerade bostäder.

Figur 4.17 Nettobyggnadspris (exkl. markpris) per lägenhetsarea för en nybyggd hyresrätt jämfört med konsumentprisindex



Källa: SCB Priser för nyproducerade bostäder och egna beräkningar.

Figur 4.18 Nettomarkpris per lägenhetsarea för en nybyggd hyresrätt (1994–2022)



Källa: SCB Priser för nyproducerade bostäder.

Under senare år har en viss stabilisering av byggnadsprisets utveckling skett och följer nu närmare KPI. Uppgifterna indikerar att både markpriser och nettobyggekostnad ökat under en lång tid även om det går att se tendenser till ett trendbrott.

5 Hyresutvecklingens betydelse för nybyggnation

5.1 Inledande anmärkningar

För att bostäder ska byggas måste vissa förutsättningar vara på plats. Utöver att det måste finnas tillgänglig mark för nybyggnation – vilket involverar kommunen som har planmonopol – måste det finnas byggbolag med praktisk förmåga att genomföra byggnation. Det måste också framstå som ekonomiskt lönsamt att bygga bostäder för byggbolag och andra investerare som kan vara engagerade i nybyggnadsprojekt.

Det har enligt uppgifter som lämnats till utredningen blivit svårare att under den senaste tiden hitta investerare som ser en vinning i att påbörja nybyggnation av bostäder. Det kan vara en förklaring till att antalet påbörjade lägenheter i nybyggda hus minskade kraftigt år 2023 (se avsnitt 4.4.2). En bidragande orsak till att investeringsviljan minskat är att kostnaderna för nybyggnation har ökat.¹ Investeringsviljan kan också ha påverkats negativt av att investeringsstödet slopats. Dessa problem kan accentueras av att det finns begränsningar i fråga om vilken hyra som hyresvärdar får ta ut. Det finns samtidigt uppgifter från fastighetsägare om att de på flera orter har vakanser i nyproduktion eftersom hyrorna är för höga (se avsnitt 5.4 nedan). Även det leder till mindre intäkter.

Flera av de utmaningar som finns faller inom politikområden som ligger utanför utredningens uppdrag. Utredningen har möjlighet att föreslå förbättrade förutsättningar för byggande framför allt när det

¹ Jämför avsnitt 4.6 ovan om nettobyggnad- och markpris där det i och för sig går att se vissa nedgångar. I Boverkets Bostadsmarknadsenkät redovisas att 80 procent av kommunerna bedömde att höga produktionskostnader var ett hinder för bostadsbyggande. Föregående år bedömde 48 procent att höga produktionskostnader utgjorde ett hinder. Se även Sveriges Allmännyttan, *Allmännyttan & Bostadsbyggandet I fokus: Markens pris*, (augusti 2023) som redogör för att produktionspris ökat med 116 procent mellan åren 2000 och 2022.

gäller problem på intäktssidan för byggbolag och investerare vid nyproduktion av hyresbostäder. I viss mån kan även kostnader minska genom att göra förfarandet med presumtionshyra mindre komplicerat. Som framgår nedan handlar det inte bara om intäkternas storlek utan också om sådant som stabilitet och förutsebarhet.

5.2 Utgångspunkter för (lönsam) bostadsproduktion

5.2.1 Förväntningar om lönsamhet

Det krävs mycket kapital för att producera bostäder. För att en investerare ska vilja investera kapital i nyproduktion av bostäder är det viktigt att produktionen *förväntas* bli ekonomiskt lönsam.² För en helt extern investerare handlar det bland annat om vilken risk ett projekt anses vara behäftad med.

För den som investerar i bostadsproduktion kommer produktionen förväntas vara lönsam om den beräknade produktionskostnaden och kostnaden för att förvalta bostäderna är lägre än de intäkter som bostäderna antas ge. Eftersom nuvärdet av pengar är högre än värdet i framtiden måste även detta kompenseras. Vidare måste den risk som investeringen innebär ersättas. Det brukar uttryckas så att investerare har avkastningskrav. Kravet varierar beroende på omständigheterna i det enskilda fallet och är alltså inte detsamma över tid eller i olika delar av landet.³

Den förväntade lönsamheten är alltså en beräkning av kostnader kontra framtida intäkter. Den *faktiska* lönsamheten är något annat och har fram till för ett par år sedan varit överraskande god. Det blir den om verkligheten överträffar förväntningarna. Det har verkligheten i flera fall gjort, vilket kan antas ha bidragit till den betydande nyproduktionen av bostäder.⁴

Det finns olika marknadsfaktorer som bidragit till den goda utvecklingen. Historiskt låga kostnader för att låna pengar har gjort den

² Hur pass avgörande den förväntade lönsamheten är kan dock variera. Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska sedan år 2011 bedrivas enligt affärsmässiga principer. I det inbegrips marknadsmissiga avkastningskrav (se prop. 2009/10:185 s. 43).

³ Se till exempel SOU 2017:65 s. 94 för en redogörelse över då gällande avkastningskrav i olika projekt och på olika platser i landet.

⁴ Se även SOU 2017:65 s. 63 angående dåvarande situation med stort utbud av riskvilligt kapital och låga lånekostnader.

delen av produktionen mindre kostsam. Samtidigt har kraftigt ökade bostadsrättspriser gett mer intäkter för vissa företag.

Det är inte bara marknaden som bidragit till bostadsproduktionen. Att bostadsproduktionen har varit lönsam kan också härledas till politiska beslut. Bland annat har det betalats ut drygt 17 miljarder kronor i investeringsstöd mellan åren 2017–2023 och beviljats mer än 21,5 miljarder kronor avseende 92 241 lägenheter.⁵

Verkligheten kan dock utvecklas åt andra hållet också. Den som förväntar sig en lönsam produktion av bostäder kan ha fel. Det kan bero på att oväntade kostnader uppstår eller att förväntade intäkter uteblir. Även nya marknadsförutsättningar eller politiska beslut kan påverka.

När det kommer till marknadsfaktorer har de senaste två åren inneburit, för många, oväntat dålig ekonomisk utveckling. Bland annat har kostnaden för att låna pengar ökat dramatiskt och en svagare krona har gjort det dyrare att köpa in material från utlandet. Leveranser av byggmaterial började dock störas redan i och med covid-19-pandemin. Situationen, med en svag krona och högre ränta, nådde (såvitt nu kan bedömas) sin kulmen sommaren/hösten 2023.

Inflation och kostnadsökningar är alltså risker för den som bygger bostäder. Hyressättningssystemet bygger på att de kollektivt förhandlande parterna förväntas hantera riskerna genom de årliga hyresförhandlingarna. Den negativa ekonomiska utvecklingen är också en risk. Den har drabbat konsumenterna i form av reallönesänkningar, vilket i sin tur påverkar bostadsproducenterna genom att deras kunder kan lägga mindre pengar på bostaden. När det gäller hyresbostäder kan det medföra vakanser.

Oväntad olönsamhet kan också bero på omständigheter som inte är hänförliga till förändringar i marknaden och som kan påverkas politiskt. Till detta kan räknas utformningen av lagar som begränsar vilka intäkter en fastighetsägare kan få vid försäljning eller upplåtelse av bostäder. Ett sådant exempel är klargörandet i rättstillämpningen om hur hyran får höjas löpande under presumtionstiden (se avsnitt 3.3.7 ovan). För vissa byggbolag och investerare – de som räknat med full följsamhet till den allmänna hyresutvecklingen – medförde detta en sämre lönsamhet än förväntat.

⁵ Boverkets statistiksystem, underlag lämnat till utredningen från Boverket.

5.2.2 Prissättning av förväntningar

När en investerare överväger om nyproduktion av bostäder ska genomföras är de risker som vi behandlat i avsnittet ovan något som måste beaktas. Långsiktiga risker hanteras ofta genom ett ökat avkastningskrav.⁶ Om risken för en framtida ogynnsam händelse bedöms som hög kommer det medföra ett högre avkastningskrav. Ytterst måste detta bekostas av konsumenten, i detta fall hyresgästen, om lönsamheten ska förväntas vara densamma. Det innebär att det ofta kan bli billigare för hyresgästen om osäkerhetsfaktorer begränsas.

Presumtionshyressystemet är bland annat utformat för att hantera risker kring prissättning vid nyproduktion. En hög grad av förutsebarhet på intäktssidan ska göra aktörer mer villiga att investera i bostadsproduktion och kräva en lägre riskpremie. När det kommer till att kalkylera produktionen av ett hyreshus med presumtionshyra går det att med relativt god säkerhet förutse intäkter under de första 15 åren. Det kan uttryckas så att presumtionshyra ska medföra att fler investeringar i nybyggnation förväntas bli lönsamma och därmed blir verklighet.

Presumtionshyran hanterar en av flera risker med bostadsproduktion, nämligen risken för att hyran eventuellt sänks vid en prövning. Kvarstående osäkerhetsmoment är bland annat om hyresgäster kommer välja att bosätta sig i lägenheterna till den överenskomna hyran och hur den kommer att utvecklas i framtiden i förhållande till kostnadsutvecklingen.

5.3 Presumtionshyrans utveckling och lönsamhet

5.3.1 Inledning

Kalkyler för bostadsbyggande är i regel utformade för att beräkna värde över en begränsad tid. För hus som består av lägenheter som är presumtionshyressatta är de 15 år presumtionshyran gäller inte en ovanlig kalkylperiod. Det värde fastigheten har efter 15 år är fastighetens restvärde. En kalkyl kan göras för att beräkna vilka intäkter fastigheten kan förväntas ge under de 15 åren samt vilka drift- och underhållskostnader den har under samma period. Mellanskillnaden är det driftnetto som fastigheten ger.

⁶ Se till exempel Evidens rapport *Effekter av fri hyressättning i nyproduktion*, s. 21 f.

Det presumtionshyressystem som infördes år 2006 var inte fritt från osäkerhetsfaktorer för investerare. Trots det har nyproduktionen av presumtionshyresbostäder varit betydande. Det har varit sällsynt att osäkerhetsfaktorerna prövats rättsligt. Med hänsyn till omfattningen av antalet presumtionshyresbostäder talar det för att de kollektivt förhandlande parterna haft en god förmåga att hantera osäkerhetsmomenten.

En sådan osäkerhet undanröjdes när det prövades rättsligt i vilken utsträckning presumtionshyror får följa den allmänna hyresutvecklingen på orten. Den frågan hade inte något svar tidigare och den praktiska tillämpningen hade varierat i olika delar av landet.⁷

5.3.2 Hyresutvecklingen under presumtionstiden

I det följande återges en förväntad utveckling av hyresintäkterna under 15 år om hyresutvecklingen bestäms enligt den huvudregel som nu gäller vid presumtionshyra, det vill säga att hyran får höjas med hälften av det som motsvarar den allmänna hyresutvecklingen på orten upp till tre procent och därutöver med tre fjärdedelar. Det utfallet jämförs med ett scenario där presumtionshyror får följa den allmänna hyresutvecklingen fullt ut och även med utvecklingen för nybyggda hyresbostäder med bruksvärdeshyra.⁸

Startpunkten för varje linje (se nästa sida) är den genomsnittliga kvadratmeterhyran år 2022 i nyproducerade lägenheter med förhandlad presumtionshyra utan investeringsstöd (2 120 kronor) respektive förhandlad bruksvärdeshyra (1 942 kronor).⁹

Figuren utgår från en beräknad årlig hyresutveckling om 2,6 procent, vilket är genomsnittet för de senaste 15 åren.¹⁰ Den illustrerar hur en genomsnittlig presumtionshyra, som initialt är högre än en

⁷ Se till exempel SOU 2017:65 s. 111 där det anges att parterna i vart fall tillämpat regeln olika på olika platser i landet. Den bilden bekräftas av de kontakter som utredningen haft med personer som arbetar med hyresförhandlingar.

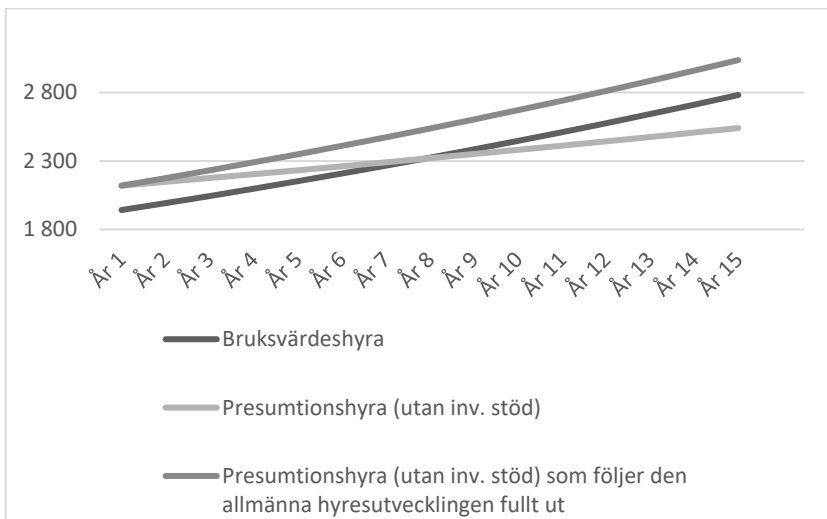
⁸ Det finns olika sätt att göra denna typ av beräkningar. Branschorganisationen Byggföretagen har låtit företaget Evidens ta fram en rapport där det anges att hyran kommer vara 12,6 procent lägre och fastighetsvärdet enligt nuvärdesmetoden med ett antagande om ett direktavkastningskrav om 4 procent vara 10,2 procent lägre med det rättsläge som Svea hovrätts beslut ger uttryck för (se Evidens, *Åtgärder för ökat bostadsbyggande – potential för olika reformförslag*, s. 20).

⁹ SCB Avgifter/hyror för nybyggda lägenheter.

¹⁰ Att vi använt detta genomsnitt innebär att hovrättens regel om att hyreshöjningen ska uppgå till 75 procent av den del som överstiger tre procentenheter aldrig aktualiseras, trots att genomsnittliga hyreshöjningar år 2009 var 3,59 procent, 2012 var 3,13 procent, 2013 var 3,09 procent, 2019 var 3,16 procent, 2020 var 3,07 procent och 2022 var 3,36 procent.

genomsnittlig bruksvärdeshyra, kommer se sig passerad av den genomsnittliga bruksvärdeshyran år 7. Om presumtionshyran i stället tillåts följa den allmänna hyresutvecklingen på orten, skapas ett visst glapp åt andra hållet år 15. Det beror på att presumtionshyran initialt är något högre och då utvecklas mer i kronor när den ökar med samma procentsats.¹¹

Figur 5.1 Årlig utveckling av hyror beroende på metod för justering



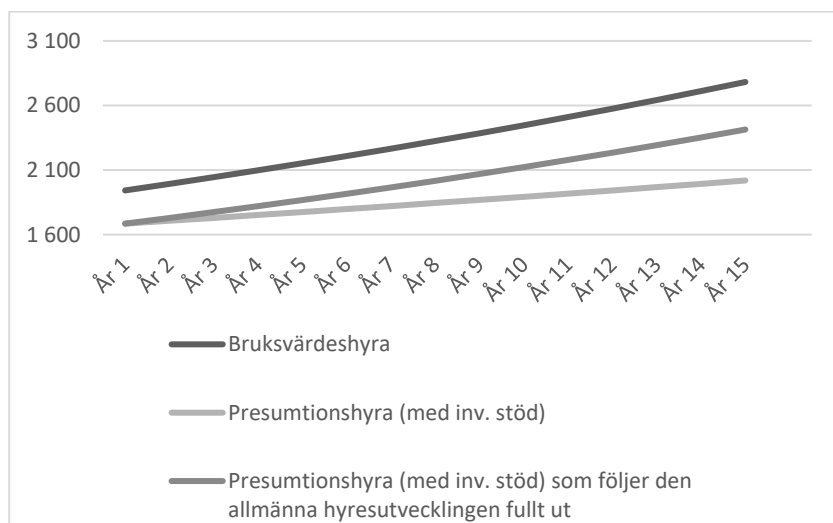
När hovrätten formulerade hur skälighetsbedömningen vid justering av presumtionshyror ska gå till (se avsnitt 3.3.7 ovan), framhöll domstolen också att den schematiska regeln för hyresjusteringar är en huvudregel som kan frångås när det finns skäl för det. Om hyran är lika hög eller lägre än de som ingår i det övriga beståndet kan det tala för att hyran får följa hyresutvecklingen i högre grad. Frågan om investeringsstöd berörs inte i hovrättens avgöranden men lägenheter för vilket sådant beviljats torde ofta motivera ett avsteg från huvudregeln. Det finns dock en viss osäkerhet i frågan. Det finns också ett exempel på att en hyresnämnd sänkt hyran trots att prövningslägenheten uppförts med investeringsstöd och de kollektivt förhandlande

¹¹ I det aktuella fallet 84 kronor. Differensen initialt är 178 kronor och vid slutet 262 kronor.

parterna kommit överens om att hyran skulle följa den allmänna hyresutvecklingen på orten fullt ut.¹²

Det finns därför ett visst intresse av att illustrera vilka effekter huvudregeln om hyresjustering får på en genomsnittlig presumtionshyra med investeringsstöd. I nedanstående figur har vi gjort motsvarande illustration som i figur 5.1, men utgått från en genomsnittlig presumtionshyra med investeringsstöd (1 685 kronor per kvadratmeter år 2022).

Figur 5.2 Årlig utveckling av hyror beroende på metod för justering



Sammanlagda intäkter per kvadratmeter, beroende på hyressättningsmetod och sätt för årlig justering, över 15 år summeras i följande tabell.¹³

¹² Hyresnämnden i Göteborg, beslut den 8 september 2023 i ärende nr H 1702-23.

¹³ Beräknad utan någon så kallad nuvärdesberäkning.

Tabell 5.1 Hyresintäkter beroende på modell för hyresjustering och hyresutveckling

Hyressättningsmetod	Hyresintäkt per kvadratmeter
Bruksvärde	35 078 kronor
Presumtionshyra med investeringsstöd ¹⁴	27 710 kronor
Presumtionshyra utan investeringsstöd	34 863 kronor
Presumtionshyra med investeringsstöd som får följa den allmänna hyresutvecklingen fullt ut	30 436 kronor
Presumtionshyra utan investeringsstöd som får följa den allmänna hyresutvecklingen fullt ut	38 294 kronor

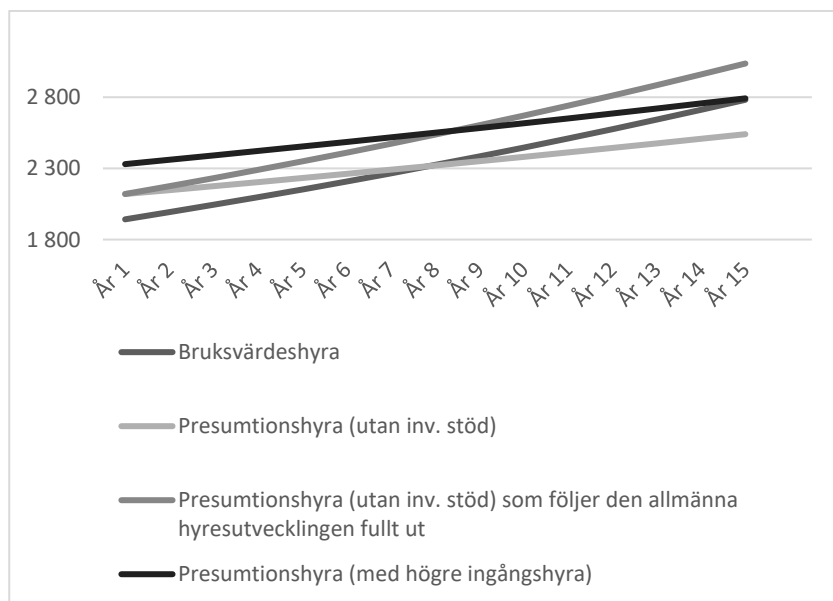
Tabellen indikerar att intäkterna per kvadratmeter i en lägenhet med bruksvärdeshyra är högre under 15 år än för en lägenhet med presumtionshyra, givet att hyran utvecklas enligt huvudregeln.

För att en bostad med presumtionshyra ska generera samma hyresintäkter under 15 år måste inflyttningshyran bestämmas till 2 330 kronor per kvadratmeter i stället för nuvarande genomsnitt om 2 120 kronor per kvadratmeter. Det är en knappt 10 procent högre hyra, det vill säga cirka 925 kronor per månad för en lägenhet med en bostadsyta på 53 kvadratmeter, vilket är genomsnittet för bostäder byggda med presumtionshyra år 2022.

På nästa sida framgår hur en sådan tänkt presumtionshyra utvecklas över 15 år. Den börjar påtagligt högre än andra hyror, men möter bruksvärdeshyran i slutet av presumtionstiden.

¹⁴ Notera att tabellen inte tar hänsyn till att fastighetsägaren får en annan intäkt i stödet.

Figur 5.3 Presumtionshyra med högre ingångshyra



5.3.3 Särskilt om restvärdet

Ett förväntat värde av ett hus med presumtionshyra består inte bara av vilka intäkter det antas generera under 15 år. Värdet består också av det restvärde som fastigheten antas ha när de 15 åren löpt ut. Restvärdet kan beräknas på många olika sätt och kan variera bland annat beroende på vad hyresvärden avser göra med huset.

Det finns några faktorer som typiskt sett har stor betydelse för vilket restvärde som är rimligt. Vilken hyressättningsmetod som används kan ha betydelse.¹⁵ Högre hyresnivåer kommer, som utgångspunkt, att ge ett högre restvärde eftersom de antas ha högre sannolikhet för större framtida intäkter. En hög hyresnivå är dock förenad med en ekonomisk risk, i och med att den kan sänkas vid en prövning. För en bruksvärdeshyra kan hyresvärden dock regelmässigt utgå från att hyran inte sänks, utan fortsätter att följa den allmänna hyresutvecklingen på orten. När det däremot kommer till presumtionshyror är dessa tänkta att införas i bruksvärdessystemet. Sådana hyror

¹⁵ Andra faktorer än hyressättningsmetod är självklart av betydelse. Fastighetens skick och vilka kostnader för underhåll som kan förväntas är exempel.

kan sänkas eller höjas när så väl ska ske. Osäkerheten kan påverka det beräknade restvärdet.

5.4 Särskilt om risken för outhyrda bostäder

En följd av höjda hyresnivåer är att hyresgäster fått svårare att efterfråga nyproducerade lägenheter på grund av inflyttningshyrans storlek. Om fastighetsägare har för låga intäkter kan det därför, på många orter, inte lösas så enkelt att de kollektivt förhandlande parterna kommer överens om högre presumtionshyror. Att dyra hyresrätter står tomma för att de är dyra är varken bra för hyresvärderna eller för svenska hushåll.

Risken för outhyrda lägenheter ser olika ut över landet. Det saknas aktuell statistik från SCB i fråga om outhyrda bostadslägenheter.¹⁶ Den 1 september 2021 var 30 709 hyreslägenheter outhyrda. 12 692 av dem var lediga för omedelbar uthyrning.¹⁷

I samband med att frågan om fri hyressättning i nyproduktion utreddes lät Sveriges Allmännyttta undersöka vilka effekter en sådan reform skulle få i mindre och medelstora kommuner. Slutsatsen var att hyresnivåerna i nyproduktion, i vart fall utanför storstäderna, sannolikt motsvarade dem som skulle uppstå vid fri hyressättning. Det berodde på att hushållen på marknaderna saknade betalningsvilja för nybyggda bostäder med högre hyresnivå.¹⁸

Sedan dess har inte bara priset på lånade pengar ökat för fastighetsägare. Även konsumenters köpkraft har generellt minskat.¹⁹ Boverket har angett att bostadsmarknaden är väldigt utsatt och känslig även vid en mild lågkonjunktur. Det beror på att det ofta är hushåll med små marginaler som drabbas först och hårdast i en lågkonjunktur och det är dessa grupper som har det svårast på bostadsmarknaden.²⁰

I december 2023 tog bolaget Veidekke tillsammans med Evidens fram en rapport där det uppges att flera fastighetsbolag vittnar om att nybyggda bostäder med höga hyror är svåra att få uthyrda.²¹ Samma

¹⁶ Det finns tillgänglig statistik från år 2021.

¹⁷ SCB Boende, byggande och bebyggelse.

¹⁸ Rapport från Evidens, *Effekter av fri hyressättning i nyproduktionen i mindre och medelstora kommuner*, s. 27.

¹⁹ SCB Inkomst och skatter 2022. För första gången sedan 1990-talet sjönk den ekonomiska standarden år 2022. Förklaringen är att inflationen var högre än ökningen av inkomsterna.

²⁰ Boverket, *Behov av bostadsbyggande 2023–2030*.

²¹ Veidekke, *Sju svåra år – regeringen saknar ekonomiskt program för att lösa bostadskrisen*, s. 6 och 39.

problematik har omnämnts i media²² och av till exempel Länsstyrelsen Stockholm.²³

I januari 2024 redovisade Sveriges Allmännyttan resultatet av en enkätundersökning. Enkäten besvarades av 289 av landets 290 kommuner. Av svaren framgår att det var betydligt fler outhyrda lägenheter i det befintliga beståndet än i nybyggda lägenheter, men också att anledningarna till vakanser skiljde sig åt. I övriga beståndet var orsaken oftast att lägenheterna låg i områden som ansågs oattraktiva. I nyproduktion var vakanserna nästan uteslutande på grund av att hyrorna var för höga.²⁴ Sammantaget leder detta till osäkerhet i projekt, vilket leder till att det krävs en högre riskpremie.

5.5 Sammanfattning

Det ovan redovisade är inte någon mall för hur kalkyler görs. Där emot illustrerar redogörelsen vilken inverkan möjligheten att höja presumtionshyror under presumptionstiden enligt hovrättens beslut, allt annat lika, har på en rationell investerare.

För att inte vara olönsam måste intäkterna för en presumtionshyressatt lägenhet under 15 år och restvärdet i slutet av år 15 motsvara drift- och underhållskostnader samt produktionskostnaden. För att därutöver vara en attraktiv investering måste projektet även täcka avkastningskravet.

Ökade produktionskostnader medför att samma hus måste generera mer intäkter för att det ska kunna byggas på samma villkor. Aktörer som bygger bostäder har drabbats negativt av den ekonomiska utvecklingen som egentligen blev utmanande redan i och med covid-19-pandemin. Sedan dess har kostnaderna ökat ytterligare.

Den skälighetsbedömning som ska göras vid hyresjustering medför att presumtionshyran måste sättas högre initialt än vad som annars hade varit fallet. Hur pass mycket högre den måste sättas beror på vilka antaganden som görs. Med ovan givna antaganden krävs att presumtionshyran sätts klart högre. Det bör också beaktas att ett presumtionshyressystem som ger högre intäkter tidigare under presumption-

²² Se till exempel Hellekant, *Nyproduktion nobbas – trots rekordstor bokö*, Svenska Dagbladet publicerad den 14 januari 2024.

²³ Länsstyrelsen Stockholm, *Läget i länet, Bostadsmarknaden i Stockholms län 2024*, s. 11, 20, 34 och 88.

²⁴ Sveriges Allmännyttan, *Allmännyttan & bostadsbyggandet, Går byggandet i takt med efterfrågan?*, s. 16–21.

tiden ger ett högre nuvärde på intäkterna.²⁵ Åt andra hållet bör beaktas att restvärdet av en fastighet där hyresnivåerna är högre i slutet av presumtionstiden ofta kan ha ett högre restvärde. Det kan också anmärkas att tiden för den löpande uppräkningsperioden av presumtionshyror i praktiken kan bli längre än 15 år, dels eftersom de kan vara förhandlade flera år innan den första hyresgästen tillträder lägenheten, dels eftersom parterna inte alltid bruksvärdesanpassar hyrorna omedelbart när år 15 löpt ut.

Modellen tillgodoser intresset av att presumtionshyror ska möta bruksvärdeshyror, men förutsätter att presumtionshyran sätts högt initialt. Även om det kan argumenteras för att presumtionshyran ska få höjas i större utsträckning när hyresnivån ligger på samma nivå som övriga nybyggda lägenheter, finns en osäkerhet i det avseendet.

Sättet att höja hyran under presumtionstiden gör alltså att många investerare kan väntas kräva att en högre presumtionshyra ska sättas initialt för att samma intäkter ska genereras under presumtionstiden. Om en sådan presumtionshyra inte kan förhandlas med dels hyresgästorganisationen, dels den enskilde hyresgästen kommer det inte vara lika attraktivt att bygga bostäder med presumtionshyra. Även om så kan ske är inte en högre inflyttningshyra en realistisk lösning på många orter.

²⁵ Utgångspunkten är att det är mer värt att ha pengar i dag än i framtiden. Driftnettot måste därför nuvärdesberäknas för att ge en rättvisande bild av vilket marknadsvärde fastigheten har i dag. Det kan, något förenklat, göras genom att man från det förväntade framtida driftnettot drar av avkastningskrav och inflation.

6 En förbättrad presumtionshyresmodell

6.1 Förslagen i korthet

Det övergripande syftet med utredningens förslag är att de ska bidra till ett väl fungerande presumtionshyressystem som ger goda förutsättningar för nyproduktion.

Det är viktigt att förhandlingar om presumtionshyra inte strandar i planeringsskedet. Det finns inte underlag som visar att det är vanligt i nuläget (se avsnitt 8.2.2 nedan). Däremot finns uppgifter om att förhandlingarna kan bli ineffektiva. Partsorganisationerna är också eniga om att det är positivt om det finns bättre verktyg för att nå i mål med förhandlingar om presumtionshyra. Vi föreslår därför att parterna ska ges möjlighet att träffa förhandlingsordningar som anger att frågan om presumtionshyrans storlek ska kunna hänskjutas till en särskild skiljeman.

Vi föreslår att den årliga justeringen av presumtionshyran ska ta sin utgångspunkt i utvecklingen av de kollektivt förhandlade hyrorna. Det ger, om inte skäl talar för motsatsen, samma procentuella höjning som för övriga lägenheter.

Justeringar av hyror i det befintliga beståndet kan ske efter rekommendation av en särskild skiljeman, om förhandlingsordningens parter kommit överens om det. Utredningen föreslår att samma förfarande ska vara tillgängligt för presumtionshyror.

Vi föreslår vidare att det ska finnas fler möjligheter att ändra en presumtionshyra. Den ska kunna ändras till följd av att lägenheten anpassas på hyresgästens begäran, så kallade tillval och frånval. Det ska även vara möjligt att ändra hyran vid andra viktiga anpassningar som fastighetsägaren och hyresgästorganisationen kommer överens om.

6.2 En anpassad modell för bättre förutsättningar för nybyggnation

Bedömning: Det finns ett behov av att förbättra modellen med presumtionshyra. Modellen bör anpassas för att i högre grad generera stabila och förutsebara resultat som gynnar byggande. Ändringarna bör utformas med hänsyn till hur hyressättning i övrigt fungerar. Det bör också beaktas att modellen måste få en stor spridning om den ska få en reell inverkan på byggandet.

6.2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag i denna del är att överväga ändringar i modellen med presumtionshyra för att få den mer välfungerande. Det övergripande målet är att skapa goda förutsättningar för nyproduktion av hyresbostäder.

I direktiven anges att utredningen ska ta ställning till hur hyror bör kunna ändras under presumptionstiden. Det ifrågasätts om rådande ordning ger fastighetsägare möjlighet att med lönsamhet investera i nybyggnation.

Utredningen ska vidare bedöma om det bör införas en möjlighet till tvistlösning för tvister om justeringar av presumtionshyror motsvarande den som finns för tvister om bruksvärdeshyror.

Utredningen ska även bedöma om det bör införas en möjlighet för parterna att avtala om hyrestillägg och hyresavdrag vid tillval och frånval.

Därutöver får utredningen lämna förslag på andra ändringar av reglerna om presumtionshyra, om det ryms inom tiden och inte strider mot syftet med uppdraget.

6.2.2 Behovet av ändringar

En grundläggande fråga är om ändringar i modellen med presumtionshyra kan antas bidra till en ökad nybyggnation. Den frågan kan brytas ned i olika delfrågor. En första sådan är om modellen över huvud taget är relevant för förutsättningarna att bygga nya hyresbostäder. I en tidigare utvärdering av modellen har det bedömts att den bidrar

till ett ökat byggande.¹ Det är en bedömning som utredningen delar och som också bekräftats i kontakter med både företag och partsorganisationer. Redan det förhållandet att den haft en relativt stor spridning (se avsnitt 4.5.1 ovan) indikerar att den uppfattats som något positivt vid nyproduktion av hyresbostäder.

Frågan om vilken effekt olika ändringar kan få återkommer utredningen till i anslutning till de olika förslagen. Det kan dock redan här framhållas att en möjlighet att löpande höja hyran i större utsträckning kan antas ge förutsättningar för fler lönsamma byggprojekt. Det förhållandet att många komponenter ingår i kalkylen innebär självfallet att helt andra faktorer kan göra att alla projekt inte är ekonomiskt intressanta att genomföra. Ett enkelt exempel (med tillrättlagda siffror) kan åskådliggöra detta.

En hyresbostad kostar 1 000 000 kronor att producera. Hyresvärden har tagit extern finansiering (lån) för att betala summan och betalar en ränta om 5 procent per år. Hyresgästen betalar en hyra om 4 166 kronor per månad. Hyresvärden kommer då kunna betala räntekostnaden, men inget annat, med hyresintäkter. Den allmänna hyresutvecklingen på orten är 3 procent. Om hyran höjs med 1,5 procent kommer den uppgå till 4 228 kronor. Om den däremot höjs med 3 procent kommer den uppgå till 4 291 kronor. En hyra som justeras efter en skälighetsbedömning kan kompensera en kostnadsökning/driftkostnader om 750 kronor per år. En hyra som följer den allmänna hyresutvecklingen på orten kan kompensera en kostnadsökning/driftkostnader om 1 500 kronor per år.

Om däremot hyresvärdens ränta höjs med 1 procent till 6 procent innebär det en kostnadsökning om 10 000 kronor per år. Om räntan sänks till 4 procent innebär det i sin tur en kostnadsminskning om 10 000 kronor per år.

De nivåer för hyresjustering vid presumtionshyra som tillåts i rättstillämpningen har gjort det lättare att beräkna vilka hyresjusteringar som kan komma i fråga. Samtidigt har det framförts kritik mot att det angivna sättet att beräkna hyresjusteringar undergräver parternas förhandlingsarbete om hyran.²

Det nuvarande utrymmet att anpassa hyran efter den allmänna hyresutvecklingen på orten har påverkat lönsamheten i vissa projekt negativt. Bestämmelsen om hyresjustering har tidigare tillämpats på olika sätt. En del har utgått från att hyran för presumtionssatta lägen-

¹ SOU 2017:65 s. 133–134.

² Det har framförts till utredningen av företrädare för olika intressen.

heter får höjas på samma sätt som hyrorna i beståndet i övrigt medan andra räknat med att hyran knappt får höjas alls. Det fanns alltså ett tolkningsutrymme medan det nu står klart att hyran som huvudregel får höjas i lägre takt än övriga hyror. Det klarlagda läget måste företag beakta i sina investeringskalkyler. Det har sannolikt lett till att färre projekt med presumtionshyra genomförts. Utredningen har dock inte kunnat belägga sambandet statistiskt (se vidare under avsnitt 8.2.2).

Modellen med presumtionshyra har på många sätt varit framgångsrik sedan den infördes. Enligt uppgifter från fastighetsägare och Hyresgästföreningen har det dock blivit svårare att komma överens om hyror än tidigare. Skälen för det är flera, till exempel ett mindre gynnsamt ränteläge, avskaffat investeringsstöd och inflationstryck. Som bidragande orsak har också omnämnts det sätt att beräkna hyresjusteringar som bestämts i rättstillämpningen. De eftersträvade fördelarna med modellen minskar därför.

Utredningens slutsats av det anförda är att det finns ett behov av att se över modellen, innefattande bland annat möjligheten att årligen justera hyran. Förändringar kan, utöver att ge bättre förutsättningar för nybyggnation, bidra till att fler projekt förs in i den huvudmodell för hyressättning i nyproduktion som lagstiftaren har pekat ut.

Utredningen återkommer i anslutning till de olika förslagen till mer specifika frågeställningar och hur olika ändringar kan väntas falla ut.

Det kan tilläggas att det finns många aspekter på nybyggnation av hyresbostäder och att en rad åtgärder kan tänkas för att gynna den. Det är knappast realistiskt att tro att en ändrad modell för presumtionshyra ensam kommer att få upp byggandet till den nivå som behövs enligt Boverkets prognos. Utredningen bedömer dock att det går att göra förändringar som kan antas ha en positiv inverkan på byggandet. Att det därutöver kan behövas andra åtgärder är i sig inget skäl mot att genomföra motiverade förändringar av modellen med presumtionshyra. Detsamma kan sägas om att problemet inte bara är att det finns för få bostäder utan också att många inte har möjlighet att efterfråga nybyggda bostäder på grund av priset, oavsett om det är ett ägt boende eller en hyreslägenhet. Det senare är en fråga som hänger ihop med bland annat byggkostnader och liknande frågor samt hur olika stödåtgärder utformas. Oavsett detta bör bostadsmarknaden gynnas av att det tillkommer fler bostäder i delar av landet där det finns brist på sådana. En annan sak är att det är viktigt

att hålla i minnet vad utredningens förslag kan tänkas leda till vid de överväganden som görs i det följande.

6.2.3 De förändringar som görs bör passa in i den nuvarande modellen för hyressättning

Modellen med presumtionshyra gör undantag från delar av det som annars gäller i fråga om hyressättning. Den bör inte desto mindre ses som en del i det större hyressättningssystemet. En ändring i en del av presumtionshyressystemet bör göras med hänsyn till övriga delar i systemet. I utredningens uppdrag antyds inte att något annat varit avsett.

En utmärkande del i hur hyror sätts i dag är de kollektiva förhandlingarna. Genom dessa sätts hyror för en stor majoritet av landets hyreslägenheter. Det är också genom de förhandlande parternas arbete som lagens norm om skäligen hyra får sitt reella innehåll.

Möjligheten att komma överens om presumtionshyra utgår från förhandlingsmodellen. På så vis passar den väl in i hur hyror sätts i allmänhet. Bestämmelserna om presumtionshyra kan sägas innebära att en förhandlingsöverenskommelse ges en ökad tyngd under en begränsad tid.

Det kan övervägas om det bör ges ett större utrymme åt individuella förhandlingar mellan hyresvärd och hyresgäst. En sådan inriktning skulle dock medföra långtgående förändringar av modellen som sådan och i realiteten nödvändiggöra en ny modell för att få en stabil reglering. Det är då knappast längre fråga om att ändra modellen med presumtionshyra utan om att skapa en ny modell. Även om direktiven ger utredningen ett brett mandat innehåller de inget som tyder på att så långtgående förändringar varit avsedda. En större förändring kräver vidare bredare överväganden kring hyressättning som inte ligger inom utredningens uppdrag.

Det finns inte heller någon enighet mellan tongivande aktörer såsom Hyresgästföreningen, Sveriges Allmännyttan eller Fastighetsägarna om sådana förändringar.

Utredningen bedömer därför att modellen med presumtionshyra, liksom hittills, bör utgå från den kollektiva förhandlingsmodellen.

Det förhållandet att modellen utgår från kollektiva förhandlingar innebär inte bara att presumtionsverkan ska ges åt en förhandlingsöverenskommelse. Reglerna måste också utformas så att det går att genomföra meningsfulla förhandlingar inom ramen för förhandlings-

modellen. Det behöver här, liksom i andra delar, göras intresseavvägningar. Det finns nämligen också ett intresse av en förutsebar modell. En hög grad av förutsebarhet kommer typiskt sett göra att den som investerar i bostäder kräver en lägre riskpremie. Det gynnar hyresgästkollektivet i form av lägre hyror och fler bostäder.

Modellen med kollektivt förhandlade hyror bygger på att de förhandlande parterna förvaltar modellen själva. Parterna har flera verktyg för att göra detta, till exempel överenskommelser om hur vissa hyressättningsfrågor ska bedömas och bestämmelser i en förhandlingsordning om hur förhandlingsarbetet ska bedrivas. Det är långsiktigt nödvändigt att parterna har förtroende både för varandra och för de spelregler som lagreglerna tillhandahåller.

En viktig utgångspunkt för utredningen är att modellen ska få genomslag i praktiken. Det förutsätts då att parterna som företrädere olika intressen i konkreta fall kan komma överens. Särskild vikt har därför vid utredningens överväganden fästs vid att förankra förslag hos tongivande aktörer på området. Även andra aktörer har fått komma till tals. Utredningen har dock i alla frågor gjort en självständig bedömning efter att ha hört berörda aktörer.

6.3 Mer effektiva förhandlingar om den initiala presumtionshyran

Förslag: Det införs en möjlighet att låta en särskild skiljeman rekommendera den initiala presumtionshyran. Rekommendationen ska omsättas av förhandlingsordningens parter i en förhandlingsöverenskommelse om presumtionshyra. En förutsättning ska vara att förhandlingsordningens parter kommit överens om tvistlösningen. Förfarandet ska ansluta till det som gäller vid kollektiva förhandlingar om årlig hyresjustering. Vilka faktorer som ska beaktas när hyresnivån bestäms ändras inte men klargörs i lag.

6.3.1 Förhandlingar om presumtionshyra behöver fungera bättre

Modellen med presumtionshyra har på många sätt fungerat väl. Ett relativt stort antal överenskommelser har historiskt träffats i olika delar av landet. Det har dock under lång tid funnits exempel på att förhandlingar som borde kunna nå i mål inte har gjort det.

Sveriges Allmännyttta, Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna har pekat på att det ibland är svårt att komma överens om en presumtionshyra, det vill säga den hyra som ska anses skälig. Det är svårt att säga exakt vad det beror på. Det kan också finnas olika svar i olika delar av landet. Ett problem kan vara att parterna har olika uppfattning om vad som är en lämplig hyresnivå för de planerade lägenheterna. Organisationerna har hänvisat till att personliga motsättningar kan finnas på lokal nivå och att de förhandlande parterna kan ha olika uppfattningar om vad som är ett rimligt avkastningskrav och vilken schablonkostnad för drift och underhåll som är rimlig. Det kan också finnas olika uppfattning om vilken standard ett nybyggt hus bör ha, vilket har betydelse för vilken hyresnivå som kan komma i fråga. Parterna har också gett exempel på situationer då små skillnader mellan deras positioner hindrat en överenskommelse och då förhandlingarna inte bedrivits så effektivt som det kan förväntas.

När någon överenskommelse inte träffats förekommer det att hyresvärden i stället använder så kallade egensatta hyror. Det är långt ifrån alltid som sådana angrips av hyresgästorganisationen, trots att den inte accepterat den hyresnivån vid förhandlingar om presumtionshyra. En förklaring kan vara att det helt enkelt saknas resurser till det. En annan kan vara att egensatta hyror typiskt sett inte påverkar vad som utgör en etablerad hyresnivå på en ort och därför inte prioriteras lika högt.

Det förekommer också att förhandlingarna drar ut onödigt länge på tiden. En orsak är att det inte finns någon naturlig slutpunkt. En annan är att det är parterna som förfogar över hur förhandlingarna ska gå till och att det därför i stor utsträckning saknas ramar. En part kan vidare ha ett intresse av att förlänga förhandlingar i hopp om att nå ett bättre förhandlingsresultat.

Utöver att det orsakar kostnader skapar utdragna förhandlingar en osäkerhet som kan ha en negativ inverkan på projekt. Det förhållandet att en överenskommelse nås är alltså inte den enda para-

metern som är relevant för att utvärdera om förhandlingar fungerar väl. Det finns vidare ett intresse av att de nivåer som parterna enas om framstår som balanserade givet de olika intressen som gör sig gällande och att förhandlingarna förs effektivt.

Ett problem vid förhandlingar är vidare att det uppstått en oenighet om hur möjligheterna att justera hyran löpande ska påverka storleken på den initiala presumtionshyran. En annan är att ett högre ränteläge har påverkat de avkastningskrav som ställs. Till det kommer bland annat ökade byggkostnader.

Det finns inget egenintresse av att presumtionshyra väljs för ett visst projekt. En fastighetsägare som har olika alternativ kan välja det som passar bäst beroende på omständigheterna. Det är dock ett problem om modellen inte fungerar tillräckligt väl för att ge de avsedda fördelarna för nybyggnation. Utgångspunkten bör vara att presumtionshyra ska vara ett attraktivt och tillgängligt alternativ när en nybyggnation övervägs.

6.3.2 En möjlighet att få en tvist om hyrans storlek prövad

Båda parter i en hyresförhandling bör ha ett intresse av att bedriva förhandlingen på ett sakligt och lojalt sätt. Det ligger redan i att förhandlingsmodellen förvaltas av parterna på hyresmarknaden att det bör kunna krävas.

En fastighetsägare som har godtagbara beräkningar av kostnader för projektet och ett rimligt avkastningskrav ska kunna utgå från att det förs en effektiv förhandling som slutar med att hyran i en förhandlingsöverenskommelse bestäms på ett sådant sätt att kostnaderna täcks och att en rimlig avkastning ges på investeringen. På motsvarande sätt ska en hyresgästorganisation som har befogade invändningar mot beräkningar av kostnader eller andra parametrar för att bestämma hyran kunna räkna med att detta får en reell påverkan på hyrans storlek. En hyresgästorganisation ska inte behöva uppleva sig tvingad att låta hyresgäster acceptera oklara eller oskäligen kostnader, vid risk att den annars anklagas för att hindra nyproduktion av bostäder.

I detta ligger också att argument för en viss hyresnivå som inte har någon tyngd inte bör ges genomslag och bör kunna avfärdas av motparten, utan risk för att det innebär att förhandlingen strandar. Det är också av vikt att en part som framför argument som inte har

skäl för sig inte vinner på detta. Annorlunda uttryckt bör parterna drivas mot att inta ståndpunkter som de tror att de kan övertyga en utomstående om, det vill säga någon som inte företräder ett parts-intresse utan bedömer underlagen objektivt. Målsättningen för förhandlingarna bör på ett övergripande plan vara att en överenskommelse nås som innebär att ekonomiskt försvarbar nybyggnation kommer till stånd, utan att investerare överkompenseras eller hyresgäster betalar en hyra som kompenserar orimliga eller överkliga kostnader.

För att åstadkomma detta bör ramverket kring förhandlingarna om presumtionshyrans storlek stramas upp. En del i detta är att det bör finnas en möjlighet för parterna att på förhand bestämma en slutpunkt för förhandlingarna. En sådan slutpunkt är att låta en utomstående bedöma de ståndpunkter parterna intagit. Utredningen bedömer att en sådan möjlighet bör få parterna att överge ståndpunkter som inte är väl underbyggda. Tanken är alltså att den skisserade slutpunkten ska leda till att fler frivilliga överenskommelser träffas, snarare än att tyngdpunkten förskjuts till tvistlösning.

Det är de förhandlande parterna som har bäst kunskaper om hyresmarknaden i stort. Utredningens avsikt är inte att skapa förutsättningar för så många presumtionshyror som möjligt på kort sikt. I stället är inriktningen att ge förutsättningar för parterna att på ett bättre sätt förvalta förhandlingsmodellen i fråga om presumtionshyror på ett sätt som är långsiktigt hållbart.

6.3.3 Tvister om hyrans storlek bör prövas av en särskild skiljeman

Det finns olika tänkbara utomstående som kan hjälpa parterna att bestämma en presumtionshyra när de inte kommer överens. Utgångspunkten bör, som framgår ovan, vara att huvudansvaret för att bestämma presumtionshyror fortsatt ska ligga hos parterna. Det innebär att systemet bör utformas för att uppmuntra parterna till effektiva förhandlingar.

Det är önskvärt att förfarandet för en prövning av en utomstående knyter an till en struktur som är bekant för de förhandlande parterna. Systemet är redan i dag komplicerat och det finns därför ett värde i att använda etablerade ordningar för att avgöra tvister. Förfarandet bör vara enkelt och informellt och kunna anpassas efter just de frågor parterna har.

Ett alternativ är att göra det möjligt för parterna att låta en hyresnämnd pröva presumtionshyrans storlek.

Hyresgästen eller hyresvärden kan i dag vända sig till hyresnämnden när de tvistar om en viss hyras storlek. Hyresnämnden kan emellertid inte på förhand pröva en skälig hyresnivå för en lägenhet som ännu inte finns. Vidare kommer det inte finnas någon hyresgäst som motpart när en tvist om presumtionshyra prövas. Förfarandet saknar alltså egentlig motsvarighet i nuläget.

Att låta hyresnämnderna bestämma en skälig presumtionshyra ger upphov till flera frågor. När praxis etableras kan ordningen påminna om en statlig hyresreglering om vilken hyra som får sättas i nyproducerade bostäder. En sådan inriktning förflyttar fokus till tvister på bekostnad av förhandlingsarbetet. Avgöranden från hyresnämnderna kommer vidare kunna begränsa och undergräva parternas förhandlingar. Vidare kan en process i hyresnämnd och Svea hovrätt bli mycket omfattande och pågå under lång tid. En sådan lösning har inte efterfrågats av parterna på hyresmarknaden. Till detta kommer även att den enskilda hyresgästen har möjlighet att få en förhandlingsöverenskommelse prövad. En sådan prövning sker i hyresnämnden med hyresvärden och hyresgästen som parter. Det framstår som mindre lämpligt att en prövning av hyresnivån görs av samma instans som avgjort innehållet i förhandlingsöverenskommelsen.

Ett annat alternativ är att låta en skiljeman pröva frågan. En sådan möjlighet finns redan i fråga om tvister om årliga hyresjusteringar för lägenheter som inte har presumtionshyra, se lagen om tvistlösning för vissa kollektiva hyresförhandlingar. Parterna vänder sig till hyresnämnden för att få en sådan särskild skiljeman utsedd. Skiljemannen ska därefter ge parterna en rekommendation om hyresnivåer inom sex veckor (9 § nämnda lag). Rekommendationen behöver inte motiveras. Parterna är därefter skyldiga att omsätta rekommendationen i en förhandlingsöverenskommelse inom 14 dagar. Sker inte det är parten skyldig att ersätta motparten för skada (11 §).

Det kan diskuteras om tvistlösning med särskild skiljeman är det lämpligaste alternativet för att avgöra tvister om hyror. I och med att hyressättningen utgår från en förhandlingsmodell kan det argumenteras för att det som bör komma i fråga är någon form av medling. Det skulle gå till på ett liknande sätt. Hyresnämnden skulle då utse en medlare som får lämna en bindande rekommendation. Förfarandet skulle dock inte vara formbundet utan en tydligare fortsättning på par-

ternas förhandling. I och med att intresset av att nagla fast precisa normer för hyresjusteringar varit lågt bör en sådan modell kunna fungera.

Modellen med särskild skiljeman har nyligen införts och det finns därmed inte underlag för att utvärdera den än. Det föreslås därför ingen ändring i denna del. Det framstår som naturligt att frågor om hyrans storlek för presumtionshyra behandlas på samma sätt som sådana frågor i det övriga beståndet.

Enligt utredningens mening bör förfarandet med skiljeman vara lämpligt för att pröva frågor om vilken inflyttningshyra som bör anses som skälig. Det är enkelt och kan anpassas efter parternas situation. Det passar in i förhandlingsmodellen i och med att parterna i en förhandlingsordning kommit överens om tvistlösningen och omsetter rekommendationen i en förhandlingsöverenskommelse.

Det kan i och för sig konstateras att det inte finns något förbud mot att i dag på avtalsrättslig väg komma överens om en tvistlösning. När grunderna för modellen regleras i lag ges den dock ökad tyngd och kan på ett ändamålsenligt sätt inlemmas i det övriga regelverket kring hyra och hyresförhandlingar. Det ger en ökad förutsebarhet, en faktor som i sig är av stor betydelse för att gynna nyproduktion av hyresbostäder.

En invändning som kan göras är att frågan om den initiala presumtionshyrans storlek är mer omfattande och komplex – och viktigare för fastighetsägaren – än frågan om årlig hyresjustering och att den därför inte lämpar sig lika väl för utomrättslig tvistlösning.

Enligt utredningens mening är detta inte några vägande invändningar. Modellen kan väntas ha till följd att föra parternas positioner närmare varandra. En skiljeman ska vidare pröva frågan utifrån de yrkanden som parterna framför (10 §). Det innebär att fastighetsägaren och hyresgästorganisationen ska ha en tydlig inställning till vilken hyresnivå som ska gälla. Skiljemannens uppdrag är att utifrån det underlag som förs in bedöma om någon av dessa ska få företräde eller om hyran bör ligga däremellan. Om parterna tvistar om vilken hyresnivå som bör gälla bör det så gott som alltid vara tillräckligt att en normhyra rekommenderas av skiljemannen. Skulle parterna i något undantagsfall tvista om hur hyran ska fördelas på olika lägenheter får parternas yrkanden preciseras i enlighet med detta.

Det kan i sammanhanget noteras att det mellan de allmännyttiga bostadsföretagen och Hyresgästföreningen finns en avtalad ordning inom ramen för Hyresmarknadskommittén för att bestämma en pre-

sumtionshyra när parterna inte kommer överens. Några vägande invändningar mot den ordningen har, såvitt känt, inte framkommit.

Det finns inte något motsvarande aktivt partssammansatt organ för de privata fastighetsägarna. En orsak till detta kan vara att förutsättningarna ser annorlunda ut inom den privata hyressektorn jämfört med den allmännyttiga. Medan de allmännyttiga företagen är förhållandevis likartade och få till antalet, är företagen på den privata sidan betydligt fler och av mycket varierande storlek. På den allmännyttiga sidan är i stort sett samtliga aktörer medlemmar i fastighetsägarorganisationen Sveriges Allmännytta medan många privata fastighetsägare inte är medlemmar i någon fastighetsägarorganisation.³ En möjlighet till tvistlösning behövs alltså främst för den nybyggnation som bedrivs av privata fastighetsägare.

Det kan tilläggas att vissa hyresnämnder har fått ett stort antal ärenden om utseende av skiljeman i fråga om årliga hyresförhandlingar. Det har inneburit en belastning på hyresnämnderna med såväl registrering av mål som handläggning. En förklaring är att varje tvist som avser en förhandlingsordning läggs upp som ett eget ärende. När förhandlingar strandar i en stad kan således ett stort antal ärenden aktualiseras på kort tid. Någon motsvarande risk bedöms inte finnas när det är fråga om nyproduktion.

Utredningen föreslår därför att en fråga om presumtionshyrans storlek vid inflyttning ska kunna lämnas till en särskild skiljeman.

6.3.4 Ett avtal om tvistlösning ska tas in i en förhandlingsordning

I fråga om de årliga hyresjusteringarna förutsätts att parterna i en förhandlingsordning kommit överens om att frågan får prövas av en skiljeman (23 a § hyresförhandlingslagen). En fråga är om samma sak bör gälla för den initiala presumtionshyran.

Det har från fastighetsägarhåll invänts mot ett krav på att parterna enats om att låta skiljemannen pröva frågan och ifrågasatts om ändringen då får ett tillräckligt genomslag. I detta ligger att det betvivlas om Hyresgästföreningen kommer att acceptera sådana villkor i tillräcklig omfattning.

³ Prop. 2021/22:277 s. 15 f.

Det skulle kunna övervägas att låta fastighetsägaren ansöka om en skiljeman trots att någon förhandlingsordning inte finns. En sådan ordning framstår dock som svår att genomföra i praktiken. Det saknas till exempel en given motpart till fastighetsägaren i avsaknad av en förhandlingsordning. Den framstår inte heller som förenlig med grundtankarna i förhandlingsmodellen.

Avtal om förhandlingsordning kan ingås för planerade och påbörjade hus (3 och 6 §§ hyresförhandlingslagen).⁴ Det ger tillräcklig flexibilitet för parterna att inleda förhandlingar när det bedöms lämpligt i ett enskilt byggprojekt. Parterna kan vidare välja att träffa en sådan förhandlingsordning på ett senare stadium och först föra formlösa förhandlingar.

Det bör alltså krävas att det finns en förhandlingsordning mellan parterna för att förfarandet med en särskild skiljeman ska kunna användas. Det ger förutsättningar för att en rekommendation kan om sättas i en förhandlingsöverenskommelse.

Det som återstår att ta ställning till är om tvistlösningen ska finnas till buds för varje part så snart det finns en förhandlingsordning mellan dem eller om det ska krävas att parterna i förhandlingsordningen kommit överens om att frågan kan lämnas till en skiljeman. Ett alternativ är att en fastighetsägare får vända sig till hyresnämnden med en begäran om en förhandlingsordning som innehåller ett villkor om att tvist får avgöras av en särskild skiljeman. Hyresnämnden skulle då kunna låta ett sådant villkor ingå, om det bedöms lämpligt. I lämplighetsbedömningen skulle då kunna ingå bland annat om fastighetsägaren fört förhandlingar på ett bra sätt så att inte förhandlingsmodellen undergrävs (jämför 9 och 11 §§ hyresförhandlingslagen som då skulle behöva kompletteras).⁵

Enligt utredningens mening talar principiella skäl för att en möjlighet till utomrättslig tvistlösning bör vila på frivillig grund. Så är fallet i rättsordningen i övrigt, med något speciellt undantag. Det förhållandet att parterna delvis har en särställning inom ramen för förhandlingsmodellen förändrar inte den saken.

⁴ För att ett hus ska anses vara på planeringsstadiet bör det ha vidtagits konkreta åtgärder för planeringen av husets uppförande, såsom upprättande av olika slags planer. Planerna måste vara seriösa. Ett hus får anses vara påbörjat när konkreta byggnadsarbeten påbörjats, exempelvis i form av grävning och schaktning. (Prop. 2005/06:80 s. 57).

⁵ Det skulle då möjligen behöva övervägas om det räcker med en möjlighet att överklaga beslutet om förhandlingsordning eller om det därutöver måste finnas möjligheter att överklaga utseende av den särskilda skiljemannen eller den särskilda skiljemannens rekommendation, jämför Ds 2021:23 s. 108.

Det ska vidare framhållas att representanter för Hyresgästföreningen har varit positiva till en ordning där parterna kan vända sig till en utomstående för att få en presumtionshyra rekommenderad. Argumentet om att hyresgästorganisationen har en ”vetorätt” gör sig inte heller gällande på samma sätt här som i de årliga förhandlingarna.⁶ Inför uppförandet av ett hus är parterna inte fast med varandra i en förhandlingsordning. Fastighetsägaren har fler alternativ till buds än att uppföra ett hus med just presumtionshyra. Det skiljer sig mot de årliga förhandlingarna där fastighetsägaren har åtaganden som kvarstår mot hyresgästorganisationen, även om parterna inte når någon förhandlingsöverenskommelse.

En hyresgästorganisation torde ofta ha mycket att vinna på att verka för förhandlingsordningar som innehåller den nu aktuella typen av klausuler. En tydlig slutpunkt i förhandlingarna minskar fastighetsägarens intresse av att använda så kallade egensatta hyror eller att i stället bygga bostadsrätter.

Det är normalt fastighetsägaren som bestämmer när förhandlingarna ska inledas. I sådana förhandlingar är det inte ovanligt att parterna avvaktar med att träffa en förhandlingsordning. Om fastighetsägaren i ett sådant läge får klart för sig att hyresgästorganisationen inte vill förhandla med sakliga argument eller träffa en förhandlingsordning med villkoret att part kan få en särskild skiljeman utsedd kan fastighetsägaren välja mellan att använda sig av egensatta hyror eller att inte bygga hyresrätterna. Inget av dessa alternativ ligger i hyresgästorganisationens intresse.

Den nu aktuella frågan hänger samman med den ovan uttalade inriktningen för våra förslag; nämligen att förslagen ska underlätta kollektiva förhandlingar och ett ansvarstagande för modellen snarare än att styra mot mer kortsiktiga intressen.

Som utvecklats ovan bygger förhandlingsmodellen på att båda sidor förvaltar den och det förtroende som modellen ger dem. Visar det sig att en sida inte sköter sina åtaganden på ett seriöst sätt är det naturligt att det får övervägas om det behövs en reglering i lag i någon del. I och med att modellen bygger just på ansvar bör det dock inte på förhand förutsättas att en part inte kommer att agera ansvarsfullt.

Till detta kommer att den modell för att avgöra tvister om de årliga hyresförhandlingarna – som infördes den 1 januari 2023 – har fått stort genomslag såtillvida att villkor om prövning av särskild skilje-

⁶ Jämför till exempel Ds 2021:23 s. 101.

man tagits in i ett stort antal förhandlingsordningar.⁷ Ett antal tvister har också prövats. Det bör finnas goda förutsättningar för att även en modell som bygger på att de förhandlande parterna ska ha kommit överens om tvistlösning om presumtionshyra kan få ett liknande genomslag.

Utredningen bedömer sammantaget att det i dagsläget är tillräckligt att låta förfarandet bygga på frivillighet, det vill säga att parterna kommit överens i förhandlingsordning om att tvist får avgöras av en särskild skiljeman.

6.3.5 Det förtydligas i lag hur skiljemannen ska bestämma hyran

Utredningen bedömer att det är en fördel för parter som tvistar om hyrans storlek, och en skiljeman, om det i lag anges vad som ska beaktas när den särskilda skiljemannen rekommenderar en presumtionshyra. En sådan reglering innebär ingen begränsning för de förhandlande parterna att komma överens om hyrans storlek. Det är främst avsett att ge ledning för hur frågan ska bedömas när den prövas av en särskild skiljeman. Det ger en större förutsebarhet för parterna och kan väntas öka acceptansen för modellen. Mot den bakgrunden föreslås att en lagbestämmelse i ämnet tas in i lagen om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar, och inte i hyresförhandlingslagen.

Frågan är då hur en sådan norm för hyrans storlek ska utformas.

När presumtionshyressystemet infördes angavs i förarbetena att hyran ska ge kostnadstäckning och en rimlig avkastning.⁸ Det utvecklades med följande uttalande.⁹

⁷ Det finns inte någon samlad statistik avseende hur många överenskommelser som träffats. Enligt uppgifter från parterna är det emellertid vanligt förekommande. Villkor om denna typ av klausul finns numera även med i den modellförhandlingsordning som Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna ställt sig bakom.

⁸ Prop. 2005/06:80 s. 22.

⁹ Prop. 2005/06:80 s. 53.

Utgångspunkten är att den hyra som avtalas kommer att anses som skälig. Det får mot denna bakgrund anses naturligt att hyresgästorganisationen utgår från det underlag som hyresvärden presenterar – bestående av ritningar, kostnadsberäkningar, kalkyler m.m. – och utifrån det bedömer vilken hyra som är skälig. En hyra skall anses som skälig om den ger kostnadstäckning och rimlig avkastning på hyresvärdens insats.

Uttalandet har sedan dess varit vägledande och parterna har etablerat rutiner för att bestämma presumtionshyror utifrån dessa förutsättningar.

Även andra lösningar för bestämmande av hyrans storlek kan i och för sig övervägas, till exempel att utgå från vilket värde de nyproducerade lägenheterna bedöms få för hyresgäster. Det saknas dock enligt utredningen tillräckliga skäl att frångå det som gäller i dag. Det gäller särskilt som parterna sedan länge har upparbetade arbetssätt som utgår från dagens lösning. Modellen har även fått stor spridning och har inte, såvitt framkommit, medfört några oönskade effekter i denna del.¹⁰ Någon förändring i denna del har inte heller efterfrågats av parter som är verksamma på hyresmarknaden.

Utgångspunkten bör alltså även fortsättningsvis vara att hyran ska täcka fastighetsägarens kostnader och ge en skälig avkastning.

Det ligger i sakens natur att det kan vara svårt att med exakthet fastställa en kostnadsbaserad hyra. Vid en prövning måste det nämligen tas hänsyn till bland annat anskaffningskostnad, driftskostnad, avskrivningsmetod, avskrivningstidens längd, ekonomisk livslängd och kapitalkostnad, det vill säga ränta och avskrivning på investerat kapital. Även frågor som en väntad vakansgrad kan ingå i en kalkyl. Tidigare utredningar har funnit att resultatet av sådana kostnadsberäkningar i ett enskilt fall kan variera med 20–30 procent utan att man kan säga att någon av beräkningarna är felaktig.¹¹ Frågan om hyrans storlek behandlas dock i en kontext. Det ingås årligen ett flertal överenskommelser om presumtionshyra med i flera delar likartade förutsättningar. Parterna, och en skiljeman, kommer därför kunna få ledning av dessa. Det bör minska osäkerheten och den part som tydligt vill avvika från vad som annars förekommer kommer att behöva motivera detta.

Fastighetsägaren bör presentera kalkyler som visar vad det kommer att kosta att uppföra huset. Vilka exakta produktionskostnader och

¹⁰ Jämför dock SOU 2017:65 s. 130 där det beskrivs hur modellen kan vara kostnadsdrivande.

¹¹ Prop. 2005/06:80 s. 24.

vilket avkastningskrav som ska ligga till grund för beräkningen av presumtionshyran kommer variera från fall till fall (och även över tid) och bestäms ytterst av skiljemannen.

Beviskravet kan antagligen inte ställas alltför högt och bedömningen kan variera mellan olika fall beroende på omständigheterna. Fastighetsägaren bör ta fram ett välunderbyggt underlag för den ståndpunkt (yrkande) som framförs. Därefter är det upp till hyresgästorganisationen att komma med invändningar och annat underlag som talar för en annan hyresnivå.

Vad som är ett rimligt avkastningskrav är ytterst en rättslig bedömning, men det bör initialt vara fastighetsägaren som ska motivera det begärda avkastningskravet. Det kan bero på flera olika omständigheter, till exempel ränteläge eller vilken risk investeringen bedöms innebära.

Den särskilda skiljemannen är att anse som anlita av parterna och parterna bör därför gemensamt kunna ange vissa villkor för hur prövningen ska gå till. Det bör exempelvis inte finnas något förbud mot att parterna gemensamt utformar en materiell regel som avviker från lagen om den passar bättre för parterna i det enskilda fallet. Ett sådant villkor bör kunna införas redan i förhandlingsordningen, eller gemensamt senare.

Parterna kan exempelvis uppdra åt den särskilda skiljemannen att välja det av deras respektive bud som ligger närmast vad skiljemannen anser vara skälig hyra. Ett sådant upplägg tvingar båda parter att noga utvärdera sitt bud och kan lämpa sig väl för denna typ av förhandlingar. Följande kan tjäna som exempel.

Fastighetsägaren bedömer att en viss nybyggd lägenhet motiverar en årshyra om 2 400 kronor per kvadratmeter. Hyresgästorganisationen invänder och för fram en årshyra om 1 900 kronor i förhandlingarna.

Parternas förhandlingar når inte i mål. De har kommit överens om att skiljemannen ska välja ett av parternas bud. Inför förfarandet hos den särskilda skiljemannen har fastighetsägaren ett intresse av att öka sannolikheten för att dess bud godtas. Detsamma gäller för hyresgästorganisationen. Parterna justerar därför inför förfarandet sina respektive positioner till 2 150 kronor och 2 000 kronor. Om parterna inte kan överbrygga det återstående glappet, får skiljemannen vid en prövning välja det av parternas yrkanden som ligger närmast skiljemannens uppfattning om hyrans storlek.

6.3.6 Närmare om förfarandets utformning

Förfarandet bör i så stor utsträckning som möjligt följa det som gäller för tvistlösning om de årliga hyresjusteringarna. Det gäller till exempel förfarandet hos hyresnämnden efter ansökan om att en särskild skiljeman ska utses.¹² Det gäller även den särskilda skiljemannens handläggning av tvisten (se närmare lagen om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar och avsnitt 6.6 nedan).

I det följande berörs de punkter där det finns skäl att överväga undantag från det som gäller vid tvister om de årliga hyresjusteringarna.

Fastighetsägarna har framfört att skiljemannen bör vara skyldig att motivera sin rekommendation. En fördel med det är att det då blir lättare för parterna att kontrollera att den särskilda skiljemannen har gjort en noggrann analys. Vidare kan det i vissa fall få parterna att framöver avstå från vissa argument som uppenbarligen inte fått gehör. Det kan också ge mer trovärdighet och legitimitet till förfarandet samtidigt som parterna har möjlighet att anpassa förhandlingarna efter de uppfattningar som skiljemännen ger uttryck för.

Utredningen har dock stannat för att inte kräva att skiljemannen anger skäl för rekommendationen. Det införs visserligen en lagregel om hur hyran ska bestämmas vilket kan göra det mer meningsfullt med motiverade beslut. Samtidigt är tanken att det ska vara ett enkelt förfarande som har en del av medlingens fördelar. Någon möjlighet att överklaga beslutet föreslås inte och tanken är inte heller att beslut ska vara vägledande. Skäl för beslutet kan också leda till att förhandlingar blir bakåtblickande mot tidigare beslut vilket kan påverka förhandlingar negativt. Den nu aktuella rekommendationen ska utgöra en snabb slutpunkt när parterna nått långt, men inte ända fram i förhandlingarna. Ett krav på motiveringar kan fördröja avgörandet och riskerar också att bli tvistedrivande. På längre sikt bedöms nackdelarna väga tyngre än fördelarna med att ålägga skiljemannen att motivera sin rekommendation.

Eftersom den särskilda skiljemannen är anlitad av parterna finns det förstås inga hinder mot att de gemensamt begär att rekommendationen ska vara motiverad. I sådana fall bör den särskilda skiljemannen ge parterna en motivering. Så är fallet redan i dag i fråga om löpande justeringar av hyror i det övriga beståndet.

¹² Prop. 2021/22:277 s. 24 f. och 5 § lagen om arrendenämnder och hyresnämnder.

En skiljeman ska lämna sin rekommendation om årlig hyresjustering inom sex veckor (se 9 § andra stycket lagen om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar). Det intresset motiveras bland annat av intresset att undvika retroaktiva hyreshöjningar. Det intresset gör sig inte gällande när det är fråga om att rekommendera en initial presumtionshyra. Det finns vidare en skillnad på att rekommendera vilken årlig justering som ska gälla för bruksvärdeshyror och vilken inflyttningshyra som ska presumeras vara skälig.

Utredningen föreslår att skiljemannens avgörande ska lämnas inom tio veckor om det inte finns särskilda skäl.

6.3.7 Rekommendationens verkan för parterna

En rekommendation om presumtionshyra bör, i likhet med en rekommendation om årlig hyresjustering, inte ha rättskraft eller kunna verkställas. Den ska inte heller ges samma verkan som en förhandlingsöverenskommelse, utan det är upp till de förhandlande parterna att träffa en förhandlingsöverenskommelse i linje med rekommendationen. Det medför bland annat att rekommendationen inte måste innehålla en bestämd hyra för varje lägenhet, utan kan ange en viss normhyra för samtliga lägenheter som omfattas av en förhandlingsordning.¹³

De kollektivt förhandlande parterna bör ges incitament att följa den rekommendation som ges. Det bör redan inledningsvis understrykas att dagens system bygger på att de kollektivt förhandlande parterna gemensamt strävar efter att upprätthålla det. De har fått ett stort förtroende att hantera meningsskiljaktigheter. Redan detta gör att de kan väntas att följa en rekommendation från den särskilda skiljemannen.

Trots det sagda framstår det som rimligt att låta den aktör som inte omsätter rekommendationen i en förhandlingsöverenskommelse drabbas av någon sorts sanktion. Den part som inte medverkar till att rekommendationen omsätts i en förhandlingsöverenskommelse ska därför ersätta motparten för den skada som det orsakat.

Det kan diskuteras om det lämpligaste i fråga om skadans storlek är att knyta an till allmänna avtalsrättsliga principer om skadestånd eller om det borde ha sin grund i ett ideellt skadestånd, en fråga som förslagsvis skulle prövas av hyresnämnden. En fördel med det senare

¹³ Se även prop. 2021/22:277 s. 21.

är att det kan vara svårt att visa vilken skada som orsakats på grund av att en förhandlingsöverenskommelse inte ingåtts (jämför 28 § hyresförhandlingslagen). När modellen med särskild skiljeman infördes avfärdades dock en lösning med ideellt skadestånd med motiveringen att det inte var fråga om ett åsidosättande av partens skyldighet enligt hyresförhandlingslagen.¹⁴ Även om det kan anföras argument i båda riktningar stannar utredningen därför för att låta frågor om skadestånd bestämmas av allmänna avtalsrättsliga principer också i fråga om inflyttningshyran (11 § lagen om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar).

En rekommendation om löpande hyresjustering ska omsättas inom 14 dagar (se 11 § lagen om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar). Behovet av skyndsamhet gör sig inte lika starkt gällande när någon hyresgäst inte flyttat in, som i tvister om löpande justering av hyra. Det bör därför vara tillräckligt att parterna är skyldiga att omsätta rekommendationen inom en månad.

Det kan tilläggas att en rekommendation om hyresnivå inte bör tvinga fastighetsägaren att bygga ett hus och upplåta lägenheter med hyresrätt. Ägaren bör kunna välja att inte genomföra projektet eller att bygga lägenheter med en annan upplåtelseform. Om hyreslägenheter byggs ska dock den bestämda hyran gälla.

6.4 Möjligheten att justera hyran löpande bör öka

Bedömning: De nuvarande möjligheterna att löpande justera en presumtionshyra bör ändras. Det bedöms gynna nyproduktion av hyresbostäder om möjligheterna att anpassa hyran efter kostnadsutvecklingen ökar i normalfall.

6.4.1 Utredningens uppdrag i denna del

Utredningen ska analysera och ta ställning till hur presumtionshyror bör kunna ändras under presumptionstiden i syfte att skapa goda förutsättningar för nyproduktion. Det kan enligt direktiven ifrågasättas om möjligheten att justera presumtionshyror ger fastighetsägare de

¹⁴ Prop. 2021/22:277 s. 35.

ekonomiska förutsättningar som behövs för att det ska vara lönsamt att investera i nyproduktion av hyresrätter.

En annan fråga som tas upp är om utvecklingen av presumtionshyror även i fortsättningen bör vara knuten direkt till utvecklingen av de kollektivt förhandlade bruksvärdeshyrorna, eller om reglerna för hur hyror får ändras bör utformas på annat sätt.

6.4.2 Utrymmet att justera hyran löpande bör öka

I dag gäller att presumtionshyran får justeras i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten. Under sommaren 2022 klargjordes vad detta närmare innebär. Som huvudregel gäller att hyran får höjas med hälften av den allmänna hyresutvecklingen på orten om den är högst tre procent. Om utvecklingen är högre än så, gäller därutöver att hyran får höjas med tre fjärdedelar av den del som överstiger tre procent.

Den rådande ordningen medför att en högre inflyttningshyra måste sättas för att projekt ska kunna ge samma lönsamhet jämfört med om hyrorna i större utsträckning följer den allmänna hyresutvecklingen (se kapitel 5 ovan). Det kan i sig ha en negativ inverkan på kalkyler bland annat eftersom hyresgäster har en begränsad möjlighet att acceptera höga inflyttningshyror. Denna bild har också förstärkts av de kontakter som utredningen haft med personer verksamma med att bygga bostäder. Att svaret på hur hyran ska justeras blev så pass tydligt från hovrättens sida medför också att parterna inte har samma möjlighet att beakta lokala förutsättningar i det enskilda fallet.

En lägre takt för hyreshöjningar medför alltså krav på högre inflyttningshyra. Därutöver har det blivit svårare att göra rimliga avvikelser beroende på vad parterna anser lämpligt i det enskilda fallet. Enligt den information som lämnats till utredningen har det varit bidragande faktorer till att parterna haft svårare att enas om förutsättningarna för nyproduktion av hyresbostäder.

En fördel med dagens möjlighet att justera hyran är att den kan ge god förutsebarhet. Hyresvärden kan tidigt bilda sig en relativt god bild av vilka intäkter som lägenheterna kan antas inbringa. På motsvarande sätt kan hyresgästen tidigt bilda sig en uppfattning om kostnaden för bostaden och hur den kommer att utvecklas årligen. Det underlättar också infasningen av presumtionshyrorna i det övriga beståndet efter-

som glappet mellan hyrorna mellan de olika delbestånden normalt minskar under presumptionstiden.

Utredningen bedömer som framgår ovan att modellen med presumtionshyra har varit positiv för byggandet. Det är också sannolikt att det kommer att bli lättare att använda presumtionshyra om möjligheterna att justera hyran utökas. Det beror dels på att det kan väntas bli lättare att komma överens om en inflyttningshyra, dels att den hyran inte behöver ligga så högt att den överstiger marknadens betalningsvilja. Fler kalkyler för nybyggnation kommer då att visa sådan lönsamhet att de kompenserar den risk som investeringen i nybyggnation medför. Det är dock svårt att isolera effekten av hur hyran löpande får justeras, eftersom så många andra faktorer har betydelse för byggandet.

Till detta kommer att gällande rätt på denna punkt har kritiserats av aktörerna som förhandlar om hyror. När hyressättningen sker genom kollektiva förhandlingar, förutsätter det att de kollektivt förhandlande parterna vill använda modellen. Parterna behöver inte nödvändigtvis tycka att systemet är perfekt i varje avseende men parterna bör känna sig trygga med att de förstår systemet och ha tilltro till att dess beståndsdelar är till för att skapa goda förutsättningar för förhandling.

Utredningen bedömer sammantaget att det finns skäl att ändra bestämmelsen om hur en presumtionshyra får justeras löpande. Det bedöms att en utökad möjlighet att justera hyran kan öka användningen av modellen med presumtionshyra och ge bättre förutsättningar för byggnation. Att närmare bestämma hur effekterna blir i fråga om ökad nybyggnation låter sig emellertid inte göras, bland annat på grund av att andra faktorer har betydelse och att det saknas statistik över hur många projekt med nybyggnation som aldrig blir av och varför projekten inte blir av.

6.5 Löpande hyresjusteringar ska utgå från parternas förhandlingar

Förslag: Hyran ska få justeras med utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten. Det ger, om inte skäl talar för motsatsen, lägenheter med presumtionshyra samma procentuella hyresutveckling som övriga lägenheter. Det förtydligas att även den del av hyran som avser en justering får presumtionsverkan.

6.5.1 Aspekter som bör tillmätas betydelse för hur presumtionshyran ska få justeras

Det finns flera tänkbara sätt att reglera hur presumtionshyror ska få justeras. Den reglering som väljs bör ha som syfte att underlätta för parterna att träffa den ursprungliga överenskommelsen om presumtionshyra. Det kräver bland annat att den är enkel att hantera och förväntas kompensera rimliga förändringar i kostnadsslag. Det är också av värde att använda en modell som är bekant för parterna och som passar in i förhandlingsmodellen.

Av avgörande betydelse för om modellen med presumtionshyra kommer att användas är att parterna ser den som attraktiv. Sveriges Allmännyttan, Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna har under utredningen ställt sig positiva till att låta förhandlingen om presumtionshyror även fortsättningsvis knyta an till den allmänna hyresutvecklingen på orten. Det bör tillmätas betydelse. Om en årlig justeringsmöjlighet väljs som inte har förankring hos parterna kommer förhandlingen att förskjutas till den inledande förhandlingen om presumtionshyra. Det riskerar att göra våra förslag kontraproduktiva om förhandlingarna blir låsta redan i det skedet.

För att fastighetsägare ska känna sig trygga med den löpande justeringen av hyror måste den vara representativ för den kostnadsförändring som ska kompenseras. En presumtionshyra är kostnadsbaserad och det är rimligt att hänsyn kan tas till lokala faktorer när hyran justeras.

6.5.2 Hyran bör inte få knytas till ett index

En möjlighet är att tillåta att presumtionshyror får justeras enligt ett bestämt index. En fördel med det kan vara att arbetet vid de årliga förhandlingarna minskar eftersom det är tydligt hur hyran ska justeras.

Det är i dag inte tillåtet att knyta bostadshyror till ett index (se ovan avsnitt 3.2.1). Det är alltså ett förfarande som inte är bekant för aktörerna på bostadshyresmarknaden. Förbudet mot att knyta hyran till index infördes år 1973. Bakgrunden var bland annat att konsumentprisindex – som då oftast användes – ansågs vara en mindre lämplig mätare av kostnadsläget när det gällde bostadslägenheter och att en

hyressättning som under en följd av hyresperioder skedde med hjälp av indexklausuler kunde komma i strid med bruksvärdesprincipen.¹⁵

I betänkandet *Att hyra, från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler*, föreslogs bland annat att hyresutvecklingen för presumtionshyran skulle kunna vara indexreglerad under presumptionstiden. Indexrelaterade hyror skulle enligt utredningen innebära en stabil planeringsförutsättning för såväl hyresvärd som hyresgäst i det att hyran helt skulle styras av utvecklingen av till exempel KPI. Det noterades att genomsnittshyran i landet för en tvårumslägenhet år 2010 skulle ha varit omkring en tredjedel lägre, om hyresutvecklingen helt hade följt KPI sedan år 1990.¹⁶

I betänkandet *Fri hyressättning vid nyproduktion* behandlas ett antal olika index för justering av hyra.¹⁷ Förslaget, som inte genomförts i någon del, blev att hyran som huvudregel skulle få justeras en gång per år enligt KPI.¹⁸

KPI mäter den genomsnittliga prisutvecklingen för den privata konsumtionen och presenteras månadsvis av Statistiska centralbyrån (SCB). Populationen utgörs av samtliga transaktioner som genereras av den privata inhemska konsumtionen. I populationen ingår exempelvis utvecklingen av hyror. Målsättningen är att välja ut de produkter som på ett bra sätt representerar konsumtionen som helhet, så kallade representantvaror. KPI är det vanliga måttet för kompensations- och inflationsberäkningar i Sverige och har tidigare varit det mått som Riksbanken använt i sitt inflationsmål. Numera används i stället KPIF. KPI påverkas av förändrade bolåneräntor, vilket gör att det kan variera i betydande grad på kort sikt. Därför beräknas ett antal kompletterande mått, exempelvis KPIF, på inflationen.

Konsumentprisindex med fast ränta (KPIF) visar samma prisutveckling som KPI, med den skillnaden att effekten av ändrade räntesatser på hushållens bostadslån räknas bort från prisutvecklingen i KPIF.

Ingen av dessa index tar alltså sikte på att återspegla den kostnadsutveckling som skett för fastighetsägare och som de årliga förhandlingarna är avsedda att kompensera. De tar inte heller hänsyn till lokala förutsättningar.

¹⁵ Prop. 1973:23 s. 115–118.

¹⁶ SOU 2012:88 s. 109.

¹⁷ SOU 2021:50 s. 203–223.

¹⁸ SOU 2021:50 s. 214 och 217. Därutöver föreslogs ytterligare möjligheter att omförhandla hyran.

Det finns för närvarande inte någon instans som löpande tar fram något annat tillförlitligt index som har ansetts lämpligt att ensamt reglera hyresjusteringar.¹⁹ Den senaste tidens kostnadsutveckling visar också att ett index kan slå kraftigt, vilket kan vara problematiskt för hyresgäster.

Även om det är en tänkbar väg framåt att knyta ändringen av presumtionshyra till ett sådant index finns det alltså inte tillräckligt bra förutsättningar för det med dagens underlag. Det är inte heller förenligt med förhandlingsmodellen och som nämnts ovan är utgångspunkten att förslagen ska knyta an till denna.

När presumtionsmodellen infördes ansåg lagstiftaren att konsumentpolitiska skäl talade emot att tillåta parterna att knyta en presumtionshyra till ett index. Det pekades vidare på att det kan leda till att fastighetsägare inte får kompensation för sina kostnadsökningar om räntan stiger.²⁰ Utredningen gör alltså samma bedömning.

6.5.3 I förväg avtalad justering av presumtionshyror

Under utredningens gång har utredaren haft ett möte med representanter för bostadsbolaget Einar Mattsson. Bolaget producerar hyreslägenheter i Stockholm och har lanserat en hyressättningsmodell som de kallar Einar Mattsson-modellen. Den går ut på att bolaget förhandlar direkt med hyresgästen och redan vid avtalets ingående bestämmer en årlig hyresjustering tio år framöver. När modellen lanserades var den årliga hyresjusteringen en procent och senare två procent.

Det finns på hyresmarknaden en viss osäkerhet huruvida de kollektivt förhandlande parterna får träffa förhandlingsöverenskommelser om att en presumtionshyra ska justeras enligt en viss i förväg bestämd procentsats. Utredningen anser att det bör gå att göra, men det förutsätter naturligtvis en förhandlingsöverenskommelse. I och med att hyran framgår av den ursprungliga förhandlingsöverenskommelsen behöver inte bestämmelser om justering av denna tillämpas. Kravet på att hyran ska vara bestämd till beloppet (19 § hyreslagen) utesluter inte heller att parterna kommer överens om att en presumtionshyra ska justeras årligen med en viss bestämd procentsats.²¹

¹⁹ Jämför Hyreskommissionen, *Hyresrätten i framtiden*, augusti 2018, s. 47 f. och 50, angående ett förslag om att ett gemensamt kostnadsindex skulle tas fram.

²⁰ Prop. 2005/06:80 s. 31.

²¹ Jämför prop. 2005/06:80 s. 24.

Nackdelen med en sådan lösning är att den egentligen inte avspeglar hyresvärdens kostnadsökningar. Den riskerar således att inte kompensera fastighetsägaren om kostnadsutvecklingen är oväntat hög i framtiden. Den riskerar också att fastighetsägaren överkompenseras om kostnadsutvecklingen är ovanligt låg. Det verkar också vara ovanligt att de kollektivt förhandlande parterna avtalar om sådan hyresjustering. Utredningen har därför inte gått vidare med att inom ramen för presumtionshyra lagfästa en sådan metod för hyresjustering.

6.5.4 Hyrorna ska följa den allmänna hyresutvecklingen på orten

De kvarstående alternativen – som utredningen ser – är att utveckla möjligheten att justera hyran enligt den allmänna hyresutvecklingen på orten eller att ta fram en ny självständig norm om hur presumtionshyra ska justeras löpande.

Utredningen har övervägt att ta fram en ny fristående hyressättningsbestämmelse. Det skulle exempelvis kunna föreskrivas att presumtionshyran ska justeras enligt den ekonomiska utvecklingen på orten eller enligt liknande villkor som parterna föreskrivit i den så kallade Trepartsöverenskommelsen (se nedan).

Det framstår dock som principiellt betänkligt att i lag reglera hyresjusteringen för en liten del av beståndet, ett undantag från det större hyressättningssystemet, medan samma fråga lämnas obesvarad för merparten av lägenheter. Enligt utredningen bör frågan, om ett behov av sådan reglering finns, i så fall övervägas för hyresbeståndet i stort. Det framstår också som en komplicerad lösning att utforma en helt ny norm för vad de löpande justeringarna av presumtionshyran ska kompensera.²²

Det har vidare från personer som arbetar med hyresförhandlingar efterfrågats en lösning som knyter an till de övriga förhandlingarna om löpande hyresjusteringar. Det har framförts att en sådan ordning är lättare att hantera i praktiken än att förhålla sig till två olika normer vid de årliga förhandlingarna, en för lägenheter med presumtionshyra och en annan för övriga lägenheter.

Detta talar för att presumtionshyror, liksom hittills, ska följa den allmänna hyresutvecklingen på orten.

²² Jämför prop. 2005/06:80 s. 24.

En fråga som infinner sig är vad den allmänna hyresutvecklingen på orten baseras på. Det kan kort sägas att partsorganisationerna på hyresmarknaden har arbetat med att ta fram ett eget ramverk för faktorer som ska styra de årliga justeringarna av hyror (Trepartsöverenskommelsen).²³ Det har även kompletterats med olika rutiner för hur tvister om faktorerna ska kunna avgöras (se avsnitt 3.1 ovan). Från och med förhandlingsåret 2023 rekommenderas fem olika faktorer som grund för de årliga förhandlingarna. Två reflekterar lokala förhållanden, som avgifter för el, värme, vatten, avlopp och avfall samt förvaltnings- och underhållskostnader. Tre faktorer är nationella – räntor, BNP och BNP per capita samt inflation exklusive hyror.

Förhandlingsåret 2024 kom Treparten med en ny vägledning. Enligt den ska förhandlingarna bedrivas med utgångspunkt i en sammanvägning i tre steg. Först ska den allmänna kostnadsutvecklingen preciseras lokalt. Ingångsvärdet i den förhandlingen ska vara vissa värden som parterna tagit fram centralt. Därefter ska den allmänna kostnadsutvecklingen på orten relateras till fastighetsföretagens behov av en rimlig avkastning, bibehållen kvalitet och underhållsnivå över tid. Avslutningsvis ska samma utveckling relateras till hyresgästkollektivets behov av en rimlig och förutsebar hyresjustering.

Förhandlingsåret 2025 kom Treparten med ytterligare en vägledning. I den förtydligades att parterna i enlighet med 16 § hyresförhandlingslagen ska motivera de förslag till lösning som de kommit fram till genom sammanvägningen.

Modellen är alltså under utveckling och det får förutsättas att det arbetet kommer att fortsätta. En fördel med att knyta an till den allmänna hyresutvecklingen är att presumtionshyror därigenom indirekt får hyresjusteringar som påverkas av förändringar i både det allmänna kostnadsläget och lokala faktorer.

Det finns i och för sig nackdelar med att låta den allmänna hyresutvecklingen på orten vara utgångspunkten för parternas förhandling. Nackdelarna finns även med bestämmelsens nuvarande lydelse.

En tveksamhet är att det i dag inte finns någon heltäckande offentlig hyresstatistik för hyresbostäder. Den statistik som finns över det befintliga beståndet är övergripande och det går till exempel inte att se hyresnivåer för olika stadsdelar i storstadsområden. Uppgifter om hyror i nyproduktion samlas in årligen för det som byggs under

²³ *Rekommendation för de årliga hyresförhandlingarna*, beslutad av de tre partsorganisationerna Sveriges Allmännyttas Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna Sverige i maj 2022.

året, men det går inte att följa hur nyproduktionshyrorna utvecklas över tid. Regeringen har dock gett SCB ett uppdrag att ta fram en hyresdatabas.²⁴ En sådan databas skulle skapa ytterligare transparens i detta hänseende. Det kan underlätta för parterna att tillförlitligt fastställa vad den allmänna hyresutvecklingen på orten varit.

En annan möjlig nackdel med att låta den allmänna hyresutvecklingen på orten vara vägledande för hur presumtionshyror får justeras är att den allmänna hyresutvecklingen fixeras sent. Det kan exempelvis förekomma att det först år två går att säkert veta vad den allmänna hyresutvecklingen på orten är ett varit.

Problem av det slaget är emellertid inte större än att de kollektivt förhandlande parterna bör kunna hantera dem i det praktiska förhandlingsarbetet. Det är även frågor som de har hanterat under många år. Parterna har vid förhandling större flexibilitet än vid en rättslig prövning då underlaget hanteras mer strikt. Det ger hyresvärden goda skäl att se till att förhandlingarna leder till att en förhandlingsöverenskommelse träffas. Även hyresgästorganisationer bör ha motsvarande incitament.

Det är exempelvis vanligt att fastighetsägare har flera hus på en ort och att vissa har bostäder med presumtionshyra och andra är förhandlade enligt bruksvärdet. Något förenklat gäller i dag att parterna förhandlar hyror för sådana fastighetsägare genom att förutsettningsslöst (jämför dock vad som sagts ovan om gemensamt framtagna riktlinjer) förhandla bruksvärdeshyrorna och därefter justerar presumtionshyrorna enligt den skälighetsbedömning som gäller. Sådana förhandlingar är en effektiv hantering, fastighetsägaren kan ta ut den nya hyran redan i början av året och hyresgästen kan undvika retroaktiv hyreshöjning. Det ger också aktörer med större bestånd ett tydligt incitament att förhandla effektivt om bruksvärdessatta hyror, eftersom presumtionshyrorna då kan justeras tidigare och inte behöva anstå en generell förändring på orten. Vid efterföljande förhandlingar står det parterna fritt att beakta det ytterligare underlag som tillkommit.

Om parterna har möjlighet att hantera dessa problem är den allmänna hyresutvecklingen på orten en god utgångspunkt som i allt väsentligt uppfyller de krav som kan ställas på en faktor som lämpligen bör styra förändringen av presumtionshyror. Faktorn är tydlig,

²⁴ Regeringsuppdrag LI2023/00026 och LI2024/00711.

den är avsedd att representera kostnadsförändringar i relevanta kostnadsslag, den är lokalt förankrad och parterna har kontroll över den.

Vid en prövning i hyresnämnden kommer hyran fastställas enligt en mer strikt prövning. Det ställs på sin spets framför allt om någon förhandlingsöverenskommelse inte träffats. Det torde bli ovanligt och det förhållandet torde få liten betydelse. Just att parterna har större frihet torde ofta vara ett skäl för dessa att komma överens om en justering.

Utredningen anser sammantaget att den årliga hyresjusteringen bör baseras på den allmänna hyresutvecklingen på orten.

6.5.5 I vilken utsträckning ska hyran få följa den allmänna hyresutvecklingen?

En bestämmelse om årlig justering av hyran kan få betydelse i två situationer. Den ena är som underlag när parterna förhandlar. Den andra är när frågan prövas rättsligt.

En bestämmelse om i vilken utsträckning hyran ska få följa den allmänna hyresutvecklingen behöver balansera olika intressen. I direktiven för utredningen talas om att det bör finnas ett större utrymme att justera hyrorna. Det finns ingen konflikt mellan detta och att det kan finnas ett behov av viss flexibilitet då förhållandena kan variera på ett sätt som kan vara svårt att förutse.

Det är vidare så att det finns en intresse motsättning på ett mer allmänt plan. Modellen bygger på att förhandlingsordningens parter ska bryta motstående intressen mot varandra i en förhandling och nå ett lämpligt resultat. För att sådana förhandlingar ska kunna genomföras på ett meningsfullt sätt behöver en bestämmelse om hyresjustering vara så öppen att det finns utrymme för förhandlingar. En alltför precis bestämmelse riskerar att undergräva förhandlingarna. Samtidigt kan frågan om årlig hyresjustering komma under rättslig prövning. Bestämmelsen måste då ge tillräcklig ledning så att prövningen blir ändamålsenlig och tillräckligt förutsebar.

Enligt utredningens mening får en avvägning göras mellan dessa intressen. En bestämmelse bör alltså lämna ett utrymme för parterna att förhandla men ändå ge tillräcklig ledning vid en rättslig prövning.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att den allmänna hyresutvecklingen ska fungera som utgångspunkt för justeringen av presumtionshyror.

Även om justeringen ska ta sin utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten, bör det vara möjligt att beakta andra faktorer när hyran bestäms.²⁵

Förslaget innebär att det till en början ska bestämmas vad den allmänna hyresutvecklingen är. Det är upp till den part som vill ha hyran justerad att lägga fram utredning om detta. Om motparten anser att underlaget inte är rättvisande, får denne föra in underlag till stöd för detta.

Vid förhandlingar bör parterna kunna förhandla dels om hur underlaget för den allmänna hyresutvecklingen ska tolkas, dels om det finns skäl att avvika från detta. Det finns alltså ett utrymme för parterna att inom ramen för förhandlingarna komma fram till en avvikelse från utgångspunkten.

Det får i allmänhet anses åligga den part som argumenterar för en sådan avvikelse att presentera ett underlag för detta. Förs inte något sådant fram torde parterna normalt få falla tillbaka på utgångspunkten om att presumtionshyran ska följa den allmänna hyresutvecklingen. Närmare hur förhandlingarna förs i dessa delar blir dock upp till parterna.

Kravet på att hyresjusteringen ska ta sin utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen bör inte hindra att parterna gör rimliga anpassningar efter vad som bedöms lämpligt och praktiskt i en konkret situation. Om exempelvis en fastighetsägare har ett stort bestånd på en ort bör förändringar i deras hyra ofta vara i linje med hyresutvecklingen i stort på orten. Det bör då inte finnas något hinder mot att parterna förhandlar om samtliga hyror i ett sammanhang. Tanken är inte att bestämmelsen ska ge en exakt procentsats för alla lägenheter med presumtionshyra på orten. I detta ligger också att parterna har ett utrymme att förhandla och komma överens om hur hyresjusteringar för lägenheter som omfattas av en förhandlingsordning ska göras.

I det följande ges exempel på sådant som kan beaktas för att göra avvikelser från utgångspunkten om att hyran ska följa den allmänna hyresutvecklingen.

Om hyresvärden avvaktar i flera år med att begära en hyresjustering och därefter vill tillgodoräkna sig den ackumulerade förändringen i hyresutvecklingen på orten, kan det leda till dålig förutsebarhet för hyresgästen. Vidare väcker det frågor om i vilken mån hyresgästens besittningsskydd tillgodoses. Det bör normalt kunna krävas av en

²⁵ Jämför prop. 2013/14:174 s. 263 f. om 19 § hyreslagen.

hyresvärd att denne med förutsebara intervaller begär en ändring av hyran. Det är en skillnad mot det som gäller i dag.²⁶

Om det tidigare gjorts hyresjusteringar som överskridit den allmänna hyresutvecklingen på orten, kan det tala mot att låta hyran justeras med den allmänna hyresutvecklingen på orten efter den senaste förhandlingsöverenskommelsen.

Detsamma kan vara fallet om det på något sätt framgår av överenskommelsen att parterna godtagit en lägre höjning under viss tid. Det kan också vara så att ingångshyran satts utifrån vissa förutsättningar om hyresjustering. Dessa bör då som utgångspunkt respekteras eftersom det finns ett nära samband mellan den initialt bestämda presumtionshyran och kalkyler om hur den får justeras. En annan sak är att det kan inträffa omständigheter som ingen av parterna räknat med. För att detta ska tillmätas någon betydelse bör det tydligt framgå att parterna grundat en viss presumtionshyra på att hyran kommer utvecklas på ett visst sätt eller enligt en viss modell, till exempel ett villkor om att hyran ska justeras med viss procentsats per år.

På ett allmänt plan kan det beaktas att det ofta är lämpligt att kostnaden sprids jämnt på de hyresgäster som bor i lägenheten under presumtionstiden.

Det kan vidare bli aktuellt att frångå utgångspunkten om de kollektivt förhandlade hyrorna på orten av något skäl avviker från vad som kan anses representativt för den kostnadsförändring som de årliga hyresjusteringarna är avsedda att kompensera. Något annat riskerar att försvåra nyproduktion på vissa orter. I ett sådant fall bör ledning ofta kunna hämtas från närliggande orter eller andra etablerade modeller för att löpande justera hyran. Det kan röra sig om att det inte finns några kollektivt förhandlade hyror på orten alls, eller att omständigheterna kring hyresutvecklingen är särpräglade i något visst hänseende.

Tanken är vidare inte att hyreshöjningar i det övriga beståndet som beror på standardhöjningar ska återspeglas i presumtionshyrorna.

En rättslig prövning kan aktualiseras när parterna inte kommer överens i förhandlingen eller om en hyresgäst klandrar en förhandlingsöverenskommelse. I sådana fall är det upp till hyresnämnden eller domstol att bestämma hyresjusteringen. Det ligger i sakens natur att en sådan prövning kommer att vara mer strikt. Se vidare författnings-

²⁶ Se prop. 2005/06:80 s. 31 och till exempel Svea hovrätts beslut den 8 juni 2022 i mål nr ÖH 14593-20.

kommentaren till 55 § c hyreslagen. När det är fråga om klander bör parternas förhandlingsöverenskommelse respekteras om det inte framkommer vägande skäl. Se vidare avsnitt 6.6.3 och kommentaren till 22 § hyresförhandlingslagen.

6.6 En särskild skiljeman ska kunna pröva tvist om löpande justering av presumtionshyra

Förslag: Förhandlingsordningens parter ska ha möjlighet att vända sig till en utomstående för att få en rekommendation om löpande justering av en presumtionshyra. Förfarandet ska vara detsamma som i fråga om hyror som kan prövas utifrån bruksvärdet. Lagen om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar ska därmed gälla. På samma sätt som i dag ska hyresvärd och hyresgäst kunna vända sig till hyresnämnd för att få frågan om hyresjustering prövad.

6.6.1 Utgångspunkter för förslaget

En fråga som utredningen ska överväga är om det oberoende tvistlösningsförfarandet för de årliga hyresändringarna ska kunna användas även vid tvister om presumtionshyra. Bestämmelserna om förfarandet trädde i kraft den 1 januari 2023.

Förfarandet innebär i korthet att de kollektivt förhandlande parterna i en förhandlingsordning kan avtala om att en tvist om ändring av hyran med hänsyn till den ekonomiska utvecklingen på orten ska få prövas av en särskild skiljeman som utses av hyresnämnden.²⁷

Under lagstiftningsärendet efterfrågade flera enskilda fastighetsägare och Sveriges advokatsamfund att motsvarande bör gälla även tvister som rör presumtionshyror. Det avfärdades på den grunden att det inte framkommit något tydligt behov av det.²⁸

Under utredningens gång har det framkommit att ett sådant behov finns.

När de årliga hyresförhandlingarna inte fungerar väl kan det orsaka stora problem. Utdragna förhandlingar kan vara resurskrävande för

²⁷ Se 23 a § hyresförhandlingslagen och prop. 2021/22:277 s. 53.

²⁸ Se prop. 2021/22:277 s. 18 f.

de förhandlande parterna. Om förhandlingarna drar ut på tiden, eller om en höjd hyra fastställs först efter en rättslig prövning, riskerar hyresgästerna att drabbas av hyreshöjningar retroaktivt. För enskilda hyresgäster innebär detta en osäkerhet och en risk för oförutsedda kostnader. Konfliktyllda förhandlingar kan vidare försämra förutsättningarna för parterna att gemensamt ta ett långsiktigt ansvar för att hyressättningen utvecklas på ett ändamålsenligt sätt.

Om förhandlingarna strandar riskerar det att leda till omfattande tvister i hyresnämnderna med ett stort antal hyresgäster som parter i processen. Sådana tvister kan vara besvärliga för hyresgästerna och mycket resurskrävande för hyresnämnden.

Ärendena medför naturligtvis även arbete och kostnader för hyresvärden. Processerna kan ta lång tid och det kan därför dröja länge innan en ny hyra fastställs. Problemet blir särskilt påtagligt när justeringen av presumtionshyror ska följa utvecklingen av andra hyror, och således i vissa fall kan fastställas först efter att de har bestämts. En prövning i hyresnämnd framstår därför inte som det mest ändamålsenliga sättet att avgöra tvister om justering av presumtionshyror.

Utredningens förslag om norm för justering av hyran är mindre tydlig än den ganska matematiska modell som gäller i dag. Det kan därför finnas ett större behov av tvistlösning i fråga om presumtionshyror än vad som var fallet när förfarandet om kollektiva hyrestvister infördes.

Det har enligt vår bedömning inte framkommit några vägande skäl mot att hantera presumtionshyrorerna i samma ordning som övriga hyror. Utredningen föreslår därför att presumtionshyror ska omfattas av tvistlösning vid kollektiva hyresförhandlingar.

6.6.2 Närmare om det föreslagna förfarandets utformning

I likhet med det som gäller för den initiala presumtionshyran bör utgångspunkten vara att det förfarande som gäller vid tvister om löpande justering av bruksvärdeshyror även bör gälla för presumtionshyror. Det innebär, som även redogjorts för ovan, bland annat att skiljemannen ska handlägga tvisten opartiskt (2 §). Parterna måste ange yrkanden, omständigheter och utredning (3 §). Parterna ska få del av det material som lämnats till skiljemannen och ett sammanträde ska hållas om det behövs (4–5 §§). Skiljemannen kan även i

vissa fall anlita ekonomisk expert (8 §). Skiljemannen avgör tvisten genom en skriftlig rekommendation (9 §) som inte förutsätts innehålla skäl om inte parterna kommit överens om annat.²⁹

Rekommendationen har inte rättskraft och kan inte verkställas.

Inte heller kan rekommendationen klandras i hyresnämnd eller domstol. En annan sak är att avgörandet har privaträttslig verkan mellan fastighetsägaren och hyresgästorganisationen. I mycket särpräglade fall kan ett privaträttsligt avgörande vara ogiltigt i enlighet med regler och principer som finns i den frågan. I eventuella fall då skiljemannens avgörande är behäftat med väsentliga brister kan det också tänkas att hyresgästen klandrar den förhandlingsöverenskommelse som träffas enligt 22 § hyresförhandlingslagen, och att överenskommelsen den vägen indirekt underställs rättslig prövning.³⁰

Den part som inte medverkar till att rekommendationen omsätts i en förhandlingsöverenskommelse ska ersätta motparten för skada som uppstår till följd av det (11 § andra stycket).

På motsvarande sätt som vid tvister om de årliga justeringarna bör det krävas att parterna träffar en särskild överenskommelse för att någon av dem senare ska kunna begära att få en särskild skiljeman utsedd.³¹

6.6.3 Möjligheten att vända sig till hyresnämnden behövs fortfarande

Även om det finns en möjlighet att vända sig till en skiljeman, finns det ett behov av att kunna vända sig till hyresnämnden för löpande hyresjustering. En situation där en sådan behövs är när parterna inte kommit överens om en hyresjustering och någon klausul om skiljemans prövning inte har tagits in i förhandlingsordningen. Det behövs vidare en prövningsnorm för det fall hyresgästen klandrar en förhandlingsöverenskommelse. Det kan dock väntas vara mycket ovanligt att en hyresgäst gör det.

Bestämmelsen om prövning av årlig hyresjustering bör överensstämma med den möjlighet förhandlingsordningens parter har att justera hyran enligt hyresförhandlingslagen. Vårt förslag ger parterna ett visst utrymme att göra en bedömning av vad som är lämpligt. För

²⁹ Prop. 2021/22:277 s. 47.

³⁰ Se även prop. 2021/22:277 s. 22.

³¹ Prop. 2021/22:288 s. 53.

att förhandlingar ska kunna föras effektivt bör det utrymmet respekteras vid en rättslig prövning.

Det föreslås därför att hyresnämnden ska bestämma den årliga hyresjusteringen med utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten.

Förslaget innebär att bedömningen ska ta sin början med att bestämma vad den allmänna hyresutvecklingen är. Det är upp till den part som vill ha hyran justerad att lägga fram utredning om detta. Om motparten anser att underlaget inte är rättvisande, får denne föra in underlag till stöd för detta. Det torde, i likhet med det som gäller i dag, bli fråga om att bestämma ett vägt genomsnitt utan att beviskraven kan ställas alltför högt. Se vidare författningskommentaren.

6.7 En mer flexibel presumtionshyra

Förslag: En hyresgäst ska ha möjlighet att efterfråga tillval och frånval vid presumtionshyra. En överenskommelse om hyrestillägg eller hyresavdrag på grund av ett tillval eller frånval ska tas in i en förhandlingsöverenskommelse och presumeras då vara skälig på samma sätt som hyran i övrigt. Förhandlingsordningens parter ska vidare ha möjlighet att komma överens om en skälig ändring av hyran som motiveras av ett väsentligt intresse.

6.7.1 Tillval och frånval på hyresmarknaden

Enligt direktiven ska utredningen bedöma om det bör införas en möjlighet för parterna att avtala om hyrestillägg och hyresavdrag vid tillval och frånval. Det pekas i sammanhanget på att det kan finnas ett behov av att höja lägenhetens standard efter önskemål från hyresgästen.

Det är relativt vanligt att hyresgäster erbjuds att anpassa lägenheter genom att välja till utrustning eller liknande, så kallat tillval. Hyresgästens insats är att han eller hon accepterar en högre hyra.

I 55 d § hyreslagen finns en särskild bestämmelse om tillval och frånval. Den innebär att hyrestillägg eller hyresavdrag ska godtas under en tioårsperiod i vissa fall. I de kontakter som utredningen

haft med aktörer på marknaden framgår att den modellen används i mycket begränsad utsträckning.

Skälen för det är sannolikt flera. Ett är att parterna, när bestämmelsen infördes, börjat arbeta med en annan modell för tillval. I praktiken inkorporeras sådana i vanliga förhandlingsöverenskommelser. Några praktiska problem med detta, till exempel att hyrestillägget kan ifrågasättas av hyresgästen, har såvitt utredningen kunnat se inte förekommit. Ett annat är sannolikt att den lagreglerade modellen med tillval upplevts som krånglig. Den bygger på skarpa gränsdragningar i flera avseenden och förutsätter, liksom den modell som används praktiskt på marknaden, att förhandlingsordningens parter enas. Det beror på att det finns en förhandlingsskyldighet för det hyrestillägg som ett tillval medför, såvida inte förhandlingsordningens parter enats om ett rekommenderat pris för tillvalet. Det är också en modell som fungerar bäst om parterna reglerar vissa olösta frågor i avtalet, till exempel vilken standard en lägenhet ska ha efter utgången av tioårsperioden. Att ta fram sådana avtal för att komplettera lagbestämmelsen på ett ändamålsenligt sätt är fullt möjligt men sådana avtal verkar inte ha tagits fram i någon större utsträckning.

6.7.2 Det bör vara möjligt att avtala om tillval och frånval vid presumtionshyra

Som framgår ovan finns ett praktiskt behov av lösningar för att låta hyresgästen påverka lägenhetens utformning i olika avseenden. Så får antas vara fallet även vid presumtionshyra. Det gäller särskilt eftersom presumtionstiden, 15 år, är relativt lång och hyresgästers behov och önskemål kan variera under den tiden.

Utredningens utgångspunkt är därför att en sådan möjlighet bör finnas även vid presumtionshyra, om detta går att få ihop med modellen på ett ändamålsenligt sätt.

Den lagreglerade modellen för tillval används i mycket begränsad utsträckning. Enligt utredningens bedömning talar detta mot att den används vid presumtionshyra. Det riskerar vidare att leda till ett onödigt komplicerat system att tillämpa modellen med tillval och frånval enligt 55 d § inom ramen för presumtionshyra. Sannolikt behöver då bestämmelserna i 55 d § arbetas om i så stor utsträckning att det närmast blir fråga om en separat reglering av tillval och frånval. Utredningen har därför avfärdat den möjligheten.

I stället bör det prioriteras att åstadkomma en så enkel modell som möjligt som knyter an till hur tillval hanteras praktiskt på hyresmarknaden. Utredningen föreslår därför att förhandlingsordningens parter ska få möjlighet att komma överens om att ändra presumtionshyran för en lägenhet, om det görs för att anpassa lägenheten efter ett önskemål från hyresgästen. Det innebär att hyrestillägget kommer att ingå i den hyra som presumeras vara skälig och också återgår till bruksvärdessystemet när hyran i övrigt gör det. Det är en förhållandevis enkel lösning som i normalfall torde orsaka få tillämpningsproblem.

Frånval torde förekomma i begränsad utsträckning på hyresmarknaden. Om tillval regleras är olägenheten med att även tillåta frånval liten. Omständigheterna kan variera i hög grad och det kan inte uteslutas att det kan uppkomma situationer där en sådan möjlighet kan tjäna ett syfte. Även frånval bör därför inkluderas i modellen, på samma sätt som tillval.

6.7.3 Det bör i undantagsfall finnas en möjlighet att ändra hyran i andra situationer

Vissa aktörer har pekat på ett behov av att ändra hyran, till exempel när fastighetsägaren behöver vidta förbättringsarbeten. Det kan handla om att behoven ändrats under presumtionstiden. Den tekniska utvecklingen går snabbt på olika områden och stora förändringar kan ske under 15 år.

Ett exempel kan vara att det ställs högre krav på snabbheten i bredbandsuppkopplingen. Ett annat är att en fastighetsägare genomför förändringar för att följa nya miljökrav eller annars minska påverkan på miljön. Enligt det synsättet bör en fastighetsägare som genomför sådana förändringar då kunna få betalt för dem. I annat fall genomförs de sannolikt inte. Utredningens direktiv tangerar också frågan men kan inte sägas staka ut någon riktning.

Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttan och Hyresgästföreningen har lyft fram en sådan möjlighet som en viktig fråga och de är eniga i hur den bör lösas. Det förhållandet att en ändring efterfrågas av de aktörer som ska använda modellen, talar givetvis för att en sådan möjlighet bör införas.

Det som framför allt talar mot att införa en möjlighet att ändra hyran under pågående presumtionstid är att en presumtionshyra ska

ingås innan hyresgästerna flyttat in i lägenheten. Hyresgästen kan då se vilken hyra som gäller och får då bedöma om han eller hon är beredd att betala hyran. Att hyran då kan omprövas endast i speciella undantagsfall är i denna situation acceptabelt.

Om det införs alltför stora möjligheter att mot hyresgästens vilja ändra hyran riskerar detta att undergräva modellen och de moment som ingår i den.

Denna nackdel kan dock till stor del pareras genom att hyran endast får ändras i undantagsfall. Om det därutöver ställs upp ett krav på att hyresgästorganisationen har godkänt förändringen är risken för missbruk eller omotiverade nackdelar liten. Till detta kommer att en hyresgäst i så fall kan ges möjlighet att begära en omprövning av hyran i den del den ändrats. Hans eller hennes intressen tillgodoses då.

Utredningen bedömer därför att det går att förena modellen med en möjlighet för parterna att undantagsvis komma överens om att hyran ska få ändras. Frågan är då hur ett sådant tillägg till modellen bör utformas.

Det finns olika sätt att införa en sådan möjlighet att ändra hyran. Flera av dem riskerar att bli komplicerade på grund av hur regelverket i övrigt är sammansatt. Detta är i sig en nackdel.

Det kan framstå som naturligt att utgå från bestämmelserna i 18 d–18 f §§ hyreslagen. Det löser dock egentligen inte problemet, eftersom frågan om hyrans storlek ändå är olöst. Det behövs alltså under alla förhållanden en reglering av den frågan. Det har vidare från partsorganisationerna framförts att det kan finnas ett behov av att göra ändringar som inte omfattas av krav på tillstånd enligt de nämnda bestämmelserna. Ett exempel skulle kunna vara ändrade krav på hur hyran i viss del ska debiteras hyresgästerna.

Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttan och Hyresgästföreningen är överens om att fastighetsägaren inte ska ha möjlighet att vända sig till hyresnämnden för att ensidigt kunna utverka en förändring av hyran. Det ska alltså alltid krävas en förhandlingsöverenskommelse enligt dessa. Utredningen instämmer i det synsättet.

Utredningen föreslår därför att det i hyresförhandlingslagen anges under vilka förutsättningar en presumtionshyra får ändras. Det uttrycks så att hyran får ändras i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till ett väsentligt intresse.³² I praktiken får fastighetsägaren då

³² Ett liknande förslag finns i SOU 2017:65 s. 23.

vända sig till hyresgästorganisationen och förklara varför det finns välgående skäl för en ändring.

Med väsentligt intresse bör då avses att fastigheten i någon del inte längre motsvarar det som i allmänhet kan krävas. Varje behov av modernisering bör inte vara tillräckligt utan det bör vara en förutsättning att avvikelserna är så stora att det finns ett starkt intresse för fastighetsägaren, eller hyresgästerna, att inte invänta presumtions-tidens slut. Typiskt sett bör det vara fråga om omständigheter som parterna inte förutsett när den ursprungliga förhandlingsöverenskommelsen ingicks.

6.7.4 Hyresgästens ställning när en presumtionshyra ändras

När förhandlingsordningens parter kommer överens om att ändra en förhandlingsöverenskommelse om hyrans storlek, får det normalt betydelse för hyresgästen. Det beror på att hyresvillkoret blir gällande mot honom eller henne enligt den förhandlingsklausul som normalt finns i hyresavtal med presumtionshyra. I likhet med det som gäller i övrigt när förhandlingsordningens parter kommer överens om en ändring av ett villkor som berör en hyresgäst bör han eller hon ha möjlighet att få det omprövat. Att hyran i övrigt ska anses skälig är inte ett tillräckligt skäl mot detta. En sådan möjlighet bör då även finnas när det gäller en ändring av hyran på grund av den allmänna hyresutvecklingen på orten.

Utredningen föreslår att möjligheten till omprövning hanteras på samma sätt som i övrigt när en förhandlingsöverenskommelse ifrågasätts. Det innebär att hyresgästen inom tre månader ska begära en ändring av förhandlingsöverenskommelsen (se närmare 22 § hyresförhandlingslagen). Om hyresgästen inte gör det, är förhandlingsöverenskommelsen bindande mot hyresgästen. En begäran om villkorsändring får då aktualiseras enligt 54 § hyreslagen. Hyran anses då skälig fullt ut. Se vidare om detta i författningskommentaren.

Om en hyresgäst begär prövning av hyran enligt 22 § hyresförhandlingslagen behövs en norm för hyresnämnden att pröva den mot. Det bör lämpligen vara samma norm som anger vilket utrymme parterna har att ändra förhandlingsöverenskommelsen. Hyresgästen har då möjlighet att tillvarata sina intressen. För att åstadkomma detta

föreslås ett tillägg i 22 § hyresförhandlingslagen där det nu sagda kommer till uttryck.

6.8 Övriga frågor

6.8.1 Formella krav på förhandlingsöverenskommelsen placeras i hyresförhandlingslagen

Förslag: Förutsättningarna för att ingå en förhandlingsöverenskommelse om presumtionshyra ska framgå av hyresförhandlingslagen. Där behandlas också möjligheten för de förhandlande parterna att ändra förhandlingsöverenskommelsen. I hyreslagen behålls bestämmelser som avser hyresnämndens prövning av en presumtionshyra.

Uppbyggnaden av 55 § hyreslagen och de följande paragraferna som fått bokstavsbenämningar, däribland 55 c §, är komplex. Systematiken har med tiden blivit sämre. Det finns ett behov av att redaktionellt arbeta om denna del av hyreslagen. I avvaktan på att en ny hyreslag tas fram är det rimligt att delar av lagen moderniseras när andra lagändringar görs. Utredningen har dock med den tid som stått till utredningens förfogande inte haft utrymme att göra några sådana förändringar.

Bestämmelsen i 55 § hyreslagen och de efterföljande paragraferna behandlar hyresnämndens prövning av hyran. Frågor om förhandlingsöverenskommelser och de krav som ställs på sådana regleras däremot i hyresförhandlingslagen.

Det framstår mot denna bakgrund som lämpligt att placera formella krav på förhandlingsöverenskommelsen om presumtionshyra i hyresförhandlingslagen. Det är till stor del tekniska bestämmelser som riktar sig till professionella aktörer vid förhandling. Det sagda innebär att nuvarande 55 c § första stycket 1–4 hyreslagen förs in i hyresförhandlingslagen. Det görs lämpligen i en ny paragraf i anslutning till bestämmelserna om förhandlingsöverenskommelse, nämligen en ny 19 a §. Någon ändring i sak är inte avsedd med detta. I 55 c § hyreslagen behandlas då endast frågan om hur hyresnämnden ska pröva hyran när det finns en förhandlingsöverenskommelse enligt 19 a § hyresförhandlingslagen.

För en sådan lösning talar även att det införs utökade möjligheter för parter att i en förhandlingsöverenskommelse ändra presumtionshyrans storlek. Även sådana bestämmelser bör tas in i hyresförhandlingslagen, förslagsvis i en ny paragraf, 19 b §.

En nackdel är att 55 c § måste hänvisa till den relevanta bestämmelsen i hyresförhandlingslagen. Utredningen bedömer dock att fördelarna väger upp detta.

6.8.2 När presumtionstiden tar slut

Bedömning: Det bör inte införas någon särskild regel för vad som ska hända när presumtionstiden tar slut.

Frågeställningen

En återkommande fråga när presumtionshyressystemet undersöks är vad som bör ske när presumtionstiden löpt ut och lägenheterna ska ingå i bruksvärdessystemet.³³

Denna fråga kan delas in i två delar. Den första är om presumtionshyran omedelbart bör kunna sänkas eller höjas till bruksvärdet på orten. Den andra är om presumtionshyror bör kunna användas som jämförelsematerial när hyresnämnder (eller Svea hovrätt om frågan överklagats dit) prövar en hyra som inte har varit en presumtionshyra eller är en presumtionshyra som löpt ut. Dessa frågor har betydelse för parternas vilja att använda presumtionshyressystemet.

Det har inte särskilt angetts i utredningens uppdrag att se över presumtionstiden. Generellt kan dock sägas att livslängden för ett hus i regel är väsentligt längre än 15 år. Likaså är investeringen normalt gjord på längre sikt. I den mån presumtionshyror är högre än bruksvärdeshyror kan en längre presumtionstid medföra att den förhöjda kostnaden sprids ut över en längre tid. Det kan göra att inflyttningshyror kan hållas ned ytterligare. Det kan också förbättra intresset för långsiktiga investerare med lägre avkastningskrav att placera kapital i bostadsproduktion. En längre presumtionstid kräver även ytterligare överväganden kring grunder i modellen (se nedan).

³³ Se till exempel prop. 2005/06:80 s. 32, Stråth, *Rapport om hur dagens system för hyressättning kan utvecklas*, s. 5 och SOU 2017:65 s. 165.

En följd av Svea hovrätts klargörande av hur justering av presumtionshyror får göras är att problemen som uppkommer år 16 kan minska. Så blir fallet eftersom presumtionshyran höjs i lägre takt än övriga beståndet och därför successivt närmar sig detta. Med utredningens förslag kommer denna effekt inte att bli lika tydlig. Det är därför naturligt att ta upp frågan om det finns ett behov av särskilda bestämmelser för att hantera den övergångsproblematik som uppkommer vid presumtionstidens slut.

Det bör inte införas särskilda bestämmelser för att undvika att presumtionshyran sänks efter presumtionstiden

Det finns vissa fördelar med att införa en reglering av vad som händer efter presumtionstidens slut. Det ökar förutsebarheten för fastighetsägare och investerare. I och med att investeringshorisonten på ett flerfamiljshus är längre än 15 år kan detta tänkas bidra till bättre förutsättningar för nyproduktion. De aktörer som utredningen talat med har dock inte gett någon samlad bild av hur stort problemet är. Hur stor effekt, om någon, det skulle få på nybyggnation är osäkert.

Det finns flera nackdelar med att reglera frågan, och dessa är svåra att kringgå. Utredningens bedömning är att dessa överväger de fördelar som kan finnas.

Ett grundläggande problem är att många lösningar hamnar i konflikt med grundtanken bakom presumtionshyra, det vill säga att det ska vara ett tidsbegränsat undantag från bruksvärdesreglerna. Som sådant är det en kompromiss mellan olika intressen.

Om det exempelvis anges att hyran inte får sänkas efter presumtionstidens slut har fristen i realiteten förlängts. Det vore då antagligen en bättre lösning att förlänga presumtionstiden till 25 eller 30 år. Med en så lång tid försvagas argumenten för att hyrorna någonsin ska övergå till bruksvärdesystemet. Det är vidare så att en längre presumtionstid förutsätter att det övervägs om hyreslagen i övrigt bör anpassas efter detta. Det har inte funnits förutsättningar för det inom ramen för denna utredning. Det är också svårt för parterna att fixera en hyresnivå som är relevant och ändamålsenlig mer än två årtionden senare. Ytterligare möjligheter för parterna att justera hyran behöver övervägas. Samtidigt undergräver sådana grunden i modellen.

Det kan också övervägas att skapa en modell där presumtionshyror inte fullt ut jämförs med hyror i det övriga beståndet. Det

skulle till exempel kunna innebära att en jämförelse sker med andra lägenheter med presumtionshyra eller möjligen nybyggda lägenheter i övrigt. En sådan lösning kräver dock i princip att en särskild hyressättningsmodell tas fram för att lösa det som i huvudsak är ett övergångsproblem. Om tanken är att de därefter ska övergå till bruksvärdessystemet riskerar problemet att kvarstå, om än framskjutet. Det tynger också ett redan komplicerat hyressättningsystem. Om lägenheterna inte ska ingå i bruksvärdessystemet efter presumtionstiden har i princip en hyressättningsmodell som är fristående från bruksvärdessystemet skapats. Det är då inte längre fråga om en ändring av modellen med presumtionshyra, utan om att införa en ny modell. Det framstår som alltför långtgående om motivet är att lösa de problem som kan uppstå när presumtionstiden tar slut. En sådan ändring bör utredas och bedömas på egna meriter där det från grunden läggs fast hur ett stabilt system ska se ut. Även förhållandet till egensatta hyror behöver då övervägas.

Sveriges Allmännyttta, Fastighetsägarna eller Hyresgästföreningen har inte efterfrågat en lösning på denna fråga. Det har dock lyfts fram att behovet för vissa aktörer kan vara större. Det kan till exempel handla om vissa allmännyttiga bostadsföretag som bygger på orter där bostadsmarknaden inte är lika stark.

Utredningen stannar av dessa skäl för att inte föreslå någon reglering av vad som ska gälla när presumtionstiden tar slut.

Praktiska effekter av utredningens bedömning

Frågan om vad som händer när presumtionstiden tar slut har två sidor. Det handlar dels om lägenheter med presumtionshyra ska användas som jämförelseobjekt, dels om vad som händer med hyran för de lägenheter som haft en presumtionshyra. Eftersom utredningen inte föreslår någon förändring i denna del är läget oförändrat och frågan får ytterst hanteras i den praktiska tillämpningen. Den berörs därför endast kortfattat här.

De politiska överväganden som gjordes när presumtionshyresystemet infördes utgick från att systemet inte fick medföra att hyresnivåerna i det befintliga lägenhetsbeståndet påverkades.³⁴ Utredningen

³⁴ Prop. 2005/06:80 s. 25 och 46.

instämmer i denna utgångspunkt och den är sannolikt en förutsättning för att vissa överenskommelser om presumtionshyror ska nås.

När presumtionstiden upphör finns i princip inte längre något förbud mot att använda lägenheterna som jämförelseobjekt vid en bruksvärdesprövning (jämför 55 § tredje stycket hyreslagen). Det är därmed inte sagt att de faktiskt kommer att tjäna som jämförelseobjekt i någon större utsträckning.

Till en början gäller att enstaka topphyror inte är relevant som jämförelsematerial.³⁵ Vidare anses allmänt att hyror i jämförelsematerialet ska ligga inom ramen för en rimlig tolkning av bruksvärdet.³⁶

En presumtionshyra har aldrig förhandlats med avsikt att spegla bruksvärdet. I stället har den förhandlats 15 år tidigare utifrån ett kostnadsunderlag. Det ligger i sakens natur att en sådan förhandlingsöverenskommelse inte är av så stort intresse som jämförelseobjekt för att bedöma andra lägenheters bruksvärde. Tanken med presumtionshyra är ju just att den under en tid inte ska behöva utgå från lägenhetens bruksvärde.

I undantagsfall kan situationen vara annorlunda, till exempel om presumtionshyror är en dominerande del av hyresmarknaden på en ort.

Enligt utredningens bedömning bör frågan kunna hanteras i rättstillämpningen utan stora olägenheter. Någon lagbestämmelse föreslås därför inte.

När det gäller hyrans storlek för lägenheter som haft presumtionshyra är utgångspunkten att dessa ska övergå till bruksvärdessystemet. Det lämpligaste är att det sker genom att det träffas en förhandlingsöverenskommelse om hyran. Så torde ofta ske i dag. Även om hyresnivåerna för presumtionshyror ökat med tiden finns inget underlag som visar att detta orsakat praktiska problem. Inte sällan kan i en sådan förhandling inkluderas även andra frågor än hyresnivån.

Vid en rättslig prövning av hyran får en presumtionshyra bestämmas på samma sätt som övriga hyror. Ofta kommer andra objekt än relativt nybyggda lägenheter vara uteslutna som jämförelseobjekt då dessa kommer att skilja sig i alltför stor utsträckning. Även vid en allmän skälighetsbedömning torde relativt nybyggda lägenheter ges störst tyngd. Det kan därför ofta antas bli fråga om en ordnad över-

³⁵ Se till exempel RH 2015:4.

³⁶ Prop. 2009/10:185 s. 91 och prop. 1974:150 s. 471.

gång till bruksvärdessystemet. Hur utfallet blir kan i stor utsträckning bero på förutsättningarna på den lokala hyresmarknaden.

Utredningen bedömer som framgår ovan att denna fråga inte motiverar en reglering i lag utan hanteras i första hand av de förhandlande parterna och i andra hand i rättstillämpningen.

7 I kraftträdande- och övergångsbestämmelser

7.1 I kraftträdande

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2026.

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det bedöms dock, med hänsyn till tid för remissförfarande och fortsatt beredning, att ett ikraftträdande som tidigast bör vara den 1 januari 2026. Det föreslås därmed.

7.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna ändringarna ska tillämpas även i fråga om hyresavtal och förhandlingsordningar som ingåtts före ikraftträdandet. Äldre bestämmelser i hyreslagen gäller för hyrestvister som inletts hos hyresnämnden före ikraftträdandet.

Enligt våra direktiv bör utgångspunkten vara att de ändringar som föreslås ska kunna tillämpas för såväl nyproducerade hyresbostäder som befintliga hyresbostäder som omfattas av en överenskommelse om presumtionshyra.

En grundläggande princip är att ny civilrättslig lagstiftning inte bör ges verkan på avtal som har ingåtts före ikraftträdandet. Denna princip bör frångås endast om det finns starka skäl. På hyresrättens område har det dock ofta funnits skäl att låta nya bestämmelser få retroaktiv verkan, eftersom det varit angeläget att snabbt förbättra hyresgäst-

ernas ställning i skilda hänseenden.¹ Ett annat skäl är rent praktiskt. I och med att många hyresavtal, och avtal om förhandlingsordningar, gäller länge tar det annars lång tid innan lagändringar får tillräckligt genomslag.

Det finns ett värde i att lagändringarna även gäller i fråga om befintliga avtal. I och med att dessa hus redan är byggda påverkar detta i och för sig inte nybyggnationen. Det underlättar dock att undvika parallella system för hyresprövning under så lång tid som 15 år. Det samma kan sägas om att det sannolikt underlättar om parterna har en ordning att förhålla sig till vid förhandlingar om hyresjusteringar. Det kan också höja lönsamheten något för redan byggda hus vilket kan ha betydelse för olika aktörers vilja att genomföra ytterligare nybyggnationer. Att hitta ett underlag som visar detta låter sig dock knappast göras. Det ska också sägas att en sådan höjd lönsamhet bekostas av hyresgäster, som alltså måste ha möjlighet att betala den.

Det ska beaktas att en överenskommelse om presumtionshyra är att se som ett avtal. Om ändringar gäller för redan ingångna avtal kan det rubba de förutsättningar som parterna hade när de ingick avtalet. Det kan tala för att lagändringarna inte ska gälla för redan ingångna överenskommelser om presumtionshyra.

Mot detta kan invändas att det innan Svea hovrätt klargjorde hur hyresjusteringar ska göras inte fanns någon samlad bild av hur de skulle gå till (se ovan avsnitt 5.3.1). Vissa har ingått dessa avtal i tron att hyran fullt ut skulle få följa den allmänna hyresutvecklingen på orten medan andra har trott att hyran fick höjas endast i mycket begränsad utsträckning. Skälen mot att lagändringen gäller för dessa avtal är därför inte så starka.

Framför allt gör sig argumentet gällande för de avtal om presumtionshyra som ingåtts efter hovrättens avgöranden och före ikraftträdandet av utredningens förslag. Det är dock inte känt i hur hög grad inflyttningshyrorna påverkats av det klargörande som skett i rättstillämpningen. Om förutsättningarna för ett avtal i något fall rubbas bör det vidare finnas utrymme att beakta detta i rättstillämpningen (se författningskommentaren som avser övergångsbestämmelsen i fråga om 55 c § hyreslagen).

Mot detta ska vidare ställas att det finns en risk att utredningens förslag tillfälligt kan påverka nybyggnation negativt, om förslagen inte omfattar redan ingångna överenskommelser om presumtions-

¹ Jämför prop. 2001/02:41 s. 65 och prop. 1987/88:146 s. 42–43.

hyra. Så kan bli fallet eftersom vissa fastighetsägare kan välja att avvakta de nya bestämmelserna innan de producerar hus med presumtionshyra.

Det är vidare ändamålsenligt att hyrestvister prövas enligt de bestämmelser som gäller i hyreslagen när tvisten startar. Så var fallet när kopplingen till allmännyttans hyror ersattes med en koppling till kollektivt förhandlade hyror i allmänhet.²

Utredningen föreslår därför att de nya bestämmelserna i 55 c § hyreslagen ska gälla för redan ingångna avtal om presumtionshyra, i linje med den utgångspunkt som angetts i utredningens direktiv. Om hyrestvisten inletts före ikraftträdandet bör dock de äldre bestämmelserna gälla.³

Förhandlingsöverenskommelser som ingåtts enligt 55 c § hyreslagen före ikraftträdandet ska anses skäligen även efter att lagändringarna trätt i kraft. Eftersom 55 c § hyreslagen i den föreslagna lydelsen hänvisar till 19 a och 19 b §§ hyresförhandlingslagen behövs en övergångsbestämmelse för att åstadkomma detta. Det föreslås därför att det i en övergångsbestämmelse anges att redan ingångna förhandlingsöverenskommelser ska anses som överenskommelser enligt 19 a § hyresförhandlingslagen. Förhandlingsöverenskommelser som uppfyller formkraven i nuvarande 55 c § hyreslagen kommer då att anses skäligen på samma sätt som överenskommelser som ingås enligt 19 a § hyresförhandlingslagen. Det sagda påverkar självklart inte presumtionstidens längd för överenskommelserna.

De ändrade bestämmelserna i hyresförhandlingslagen bör gälla redan ingångna förhandlingsöverenskommelser och förhandlingsordningar. Det bör förtydligas i en övergångsbestämmelse att så är fallet. Parterna bör även för befintliga presumtionshyror kunna använda sig av den ökade flexibilitet som förslagen innebär, till exempel i fråga om tillval och frånval. För att åstadkomma det behövs en övergångsbestämmelse om förhandlingsöverenskommelser som ingåtts före ikraftträdandet av lagändringen.

I fråga om investeringsstöd bedöms det inte uppkomma några problem som motiverar särskilda övergångsbestämmelser.

² Se prop. 2009/10:185 s. 80.

³ I SOU 2017:65 föreslogs en annorlunda övergångsbestämmelse, se SOU 2017:65 s. 193 f.

8 Förslagens konsekvenser

8.1 Krav på konsekvensanalys

8.1.1 Författningsenliga krav

I kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.¹

Enligt 14 § ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för de integrationspolitiska målen ska konsekvenserna i dessa avseenden anges i betänkandet (15 §).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a §).

Enligt 6 § i nyss nämnda förordning ska en konsekvensutredning innehålla bland annat följande.

¹ Jämför förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar som enligt övergångsbestämmelse p. 2 inte ska gälla för kommittéer som tillsatts före ikraftträdandet.

- En beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
- uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
- uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
- en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
- en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen enligt 7 §, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande.

- Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
- vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
- vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
- i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
- hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
- om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

8.1.2 Utredningsdirektivens krav

Regeringen har i direktiven angett att utredningen ingående ska redovisa de samhällsekonomiska konsekvenserna samt konsekvenserna för enskilda, inklusive privatpersoner som hyr ut sin bostad, hyresgäster och hyressökande, fastighetsägare och bostadsmarknaden i stort. Utredaren ska analysera samhällsekonomiska och andra effekter av olika alternativ som övervägs. Omfattningen av dessa analyser ska anpassas efter förslagets karaktär. Även konsekvenserna för berörda myndigheter och andra aktörer ska redovisas. Om förslagen kan förväntas leda till kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering lämnas.

8.2 Problemen och förslagen

8.2.1 Våra förslag på lösningar av problemen

Behoven av bostäder ser olika ut över landet och för olika personer. För smidiga övergångar mellan studier, arbete och livets olika skeenden behöver samhället ett utbud av olika typer av bostäder.² Tillgången till hyresbostäder är viktig för många olika kategorier av personer.³ Det kan exempelvis vara viktigt för studenter eller arbetstagare som kortvarigt ska bosätta sig på viss ort, för personer som inte har möjlighet att betala kapitalinsats för ett ägt boende eller som värdesätter de fördelar som finns med ett hyrt boende högre än ett ägt boende. Avsaknaden av ett gott utbud av hyresbostäder riskerar att hämma människors möjligheter att bosätta sig i olika delar av landet och således även den ekonomiska utvecklingen på de orterna. Bostadsmarknadens funktionssätt har en direkt påverkan på arbetskraftens rörlighet och därigenom på den ekonomiska tillväxten och produktiviteten. Detta har bland annat beskrivits av Produktivitetskommissionen.⁴ Mot bakgrund av detta finns det ett behov av att det byggs fler bostäder, däribland hyresbostäder.

Tidigare har det påbörjats nyproduktion av fler bostäder än i dag (se kapitel 4 ovan). En väsentlig skillnad mellan då och nu är de ekonomiska förutsättningarna för den som överväger att investera i nypro-

² SOU 2015:48 s. 9.

³ SOU 2015:48 s. 63–77.

⁴ SOU 2024:29 s. 26–29.

duktion. Det handlar om kostnaderna för att bygga och finansiera projektet och vilka intäkter som bostäderna kan ge. Dessa förutsättningar är på flera sätt sämre än de var för några år sedan.

Orsakerna till att de ekonomiska förutsättningarna för nyproduktion försämrats är flera (se avsnitt 5.2.1 ovan). En bidragande faktor är att presumtionshyror, som är en vanlig hyressättningsmetod i nyproduktion, inte får höjas i samma takt som andra hyror. Det har medfört att högre inflyttningshyror generellt måste bestämmas än om presumtionshyror tillåts utvecklas i samma takt som övriga hyror. Fastighetsägaren kan ha svårt att först förhandla en sådan högre hyra med en organisation av hyresgäster och därefter få en hyresgäst att acceptera hyran.

Utredningens uppdrag har innefattat att se över reglerna om ändring av presumtionshyror. Syftet är att säkerställa ett väl fungerande presumtionshyressystem som ger goda förutsättningar för nyproduktion av hyresbostäder. Utredningen har därutöver getts möjlighet att föreslå andra ändringar i presumtionshyressystemet förutsatt att förslagen inte står i strid med utredningsuppdragets syften.

Utredningen har identifierat följande problem i presumtionshyressystemet och föreslagit följande lösningar.

- **Problem:** Fastighetsägaren och en organisation av hyresgäster kan under förhandling om en initial presumtionshyra (den som ska anses som skälig vid inflyttning) lägga fram i och för sig acceptabla bud, men förhandlingarna kan ändå stranda. Det finns inte någon garanti för att goda förhandlingar inte övergår i osakliga. Detta kan medföra att en part undviker att föra förhandlingar om presumtionshyra och att överenskommelser inte nås trots att förutsättningar finns. Det kan medföra att presumtionshyresmodellen inte används trots att den hade varit gynnsam i det enskilda fallet.

Förslag: Parterna ska redan på förhand kunna förbinda sig att låta en utomstående (en särskild skiljeman) avge en bindande rekommendation om presumtionshyrans storlek för det fall parterna inte kan enas i förhandlingen.

- **Problem:** Presumtionshyror är begränsade till att utvecklas i långsammare takt procentuellt än övriga hyror. Den långsammare utvecklingen har en negativ inverkan på viljan att investera i nyproduktion av bostäder. Den negativa inverkan består i att en högre

inledande hyra måste bestämmas, vilket de förhandlande parterna kan ha svårt att enas om och hyresgäster kan ha svårt att betala.

Förslag: Presumtionshyror ska i normalfall ges samma procentuella utveckling som övriga hyror.

- Problem: Dagens modell gör det svårt för parterna att göra avvikelser från den allmänna hyresutvecklingen på orten när omständigheterna i det enskilda fallet kräver det. Exempelvis när hyresgästen önskar tillval eller frånval samt när den tekniska utvecklingen möjliggör nya installationer som hyresgäster vanligtvis efterfrågar. Det kan medföra att inledande förhandlingar om presumtionshyra blir mer komplicerade och att ytterligare faktorer behöver beaktas redan då.

Förslag: De kollektivt förhandlande parterna får ta fram prislistor med tillval och frånval som hyresgästen sedan kan välja. Förhandlingsordningens parter ska vidare ha möjlighet att komma överens om en skäligen ändring av hyran som motiveras av ett väsentligt intresse, typiskt sett ett behov av en anpassning av fastigheten i något avseende.

8.2.2 Alternativa regleringar och effekten av om våra förslag inte genomförs

Möjligheten att uppnå uppdragets syfte

Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att jämföra utfallen i antal nya bostäder om förslagen genomförs respektive inte genomförs. Det beror på att många faktorer styr nybyggnation och det är svårt att isolera betydelsen av enstaka sådana. Däremot går det att göra vissa antaganden.

Inledningsvis ska det uppmärksammas att de parter som förväntas använda presumtionshyresmodellen tycker att den är behäftad med brister. Det kan medföra att parterna är mindre villiga att förhandla inom ramen för den. Likväl har modellen använts i betydande omfattning. SCB har presenterat statistik från år 2022 i fråga om hyressättningsmetod i nyproduktion. En tydlig majoritet av nybyggnationsprojekten som avsåg hyresbostäder var sådana där presumtionshyra använts. Presumtionshyra med investeringsstöd var vanligast (45 procent). Därefter kom presumtionshyra utan investe-

ringsstöd (29 procent). Det motsvarar drygt 11 300 lägenheter (se avsnitt 4.5.1 ovan).

Hyresgästföreningen har försett utredningen med viss statistik om hur vanligt det är att förhandlingar om presumtionshyra inte leder till en överenskommelse. Statistiken indikerar att parterna bara i undantagsfall inte når en förhandlingsöverenskommelse. I Stockholm, Borås och Umeå nåddes en förhandlingsöverenskommelse i varje förhandling år 2023.⁵ Utredningen har inte försetts med något annat underlag som indikerar att parterna inte kan nå överenskommelser om presumtionshyror på egen hand. Däremot har det från både fastighetsägarhåll och Hyresgästföreningen uppgetts att förhandlingarna inte alltid förs effektivt.

Det är tänkbart att presumtionshyresmodellens brister hanteras genom att fastighetsägare i stället producerar bostadsrätter eller bostäder med egensatta hyror. Det är dock inte möjligt att kvantifiera exakt hur ofta det sker. Det finns alltså vissa osäkerhetsmoment i fråga om en förbättrad presumtionshyresmodell leder till fler bostäder eller inte. Om bostadsproduktionen kompenseras genom att fastighetsägaren väljer andra upplåtelseformer medför det att fördelarna med hyresrätter uteblir. Bostadssökanden kan behöva köpa en bostad i fall där det egentligen vore mer attraktivt med ett hyrt boende. Hyresgästen kan vidare vid egensatta hyror gå miste om det skydd som det kollektiva förhandlingssystemet innebär. För den som producerar bostäder kan egensatta hyror medföra en mindre effektiv reglering av hur hyran löpande ska justeras och en osäkerhet i frågan om hyran står sig vid en rättslig prövning. Det kan i vissa fall vara svårare att få bostadsrätter sålda än att upplåta hyresrätter. För vissa är det inte heller ett verkligt alternativ, eftersom aktören av andra skäl kan vara bunden vid att uppföra just hyresrätter med förhandlad hyra.

Tidigare, år 2017, när presumtionshyressystemet utreddes ansåg utredaren att en förändrad modell för presumtionshyra endast i mycket begränsad utsträckning kommer kunna bidra till ytterligare produktion av hyresbostäder. Slutsatsen ansågs särskilt tydlig i och med att produktionen då redan var nära maxkapacitet.⁶

⁵ Städerna har valts ut i samråd med Sveriges Allmännytt, Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna. Därutöver har statistik avseende Malmö och Göteborg efterfrågats. Göteborg har i ett sent skede tillhandahållits och indikerar också att det är sällsynt att förhandlingar strandar. Någon statistik för Malmö har inte tillhandahållits.

⁶ SOU 2017:65 s. 185.

I våra kontakter med experter har det framförts att investerare uppfattat Svea hovrätts ställningstagande till hur presumtionshyror får justeras som problematiskt. Det ska enligt dessa ha medfört att investerare blivit mindre villiga att placera kapital i produktion av bostäder, även om det inte varit möjligt att med exakthet kvantifiera detta. Som utredningen redovisat ovan i kapitel 5 medför emellertid dagens skälighetsbedömning att en klart högre inflyttningshyra, än vad som krävts om presumtionshyran tillåts justeras enligt den allmänna hyresutvecklingen på orten, måste tas ut för att möjliggöra en lika lönsam produktion av en bostad.

Sammanfattningsvis är det alltså inte möjligt att ange exakt hur många fler bostäder som en förbättrad presumtionshyresmodell kan medföra. Däremot har parterna som förväntas använda presumtionshyressystemet framfört kritik mot beståndsdelar. Konsekvensen av att någon förbättrad presumtionshyresmodell inte tillkommer kan medföra att aktörer väljer andra sätt för att upplåta bostäder, trots att ett väl fungerande presumtionshyressystem vore bättre i det enskilda fallet.

Möjligheten att komma till rätta med identifierade problem

Vårt förslag om tvistlösningsmekanism har Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och Sveriges Allmännytta ställt sig positiva till (se dock nedan om att Fastighetsägarna anser att den ska vara tillgänglig även om parterna inte kommit överens om det). I den mån förfarandet används kan det alltså medföra mer effektiva förhandlingar om presumtionshyra.

Vårt förslag om att låta presumtionshyran justeras enligt den allmänna hyresutvecklingen på orten medför att fastighetsägaren inte i samma grad måste "gardera" sig för kostnadsökningar, utan kan utgå från att dessa kompenseras årligen. Det bör göra att fler kalkyler blir lönsamma och således även leda till att fler bostäder produceras. Likaså kan investerare räkna med att kunna erbjuda individanpassade lägenheter samt att justera hyrorna om exempelvis den tekniska utvecklingen medför att huset bör anpassas.

Särskilt om alternativa regleringar

Utredningen har löpande utvärderat alternativa sätt för att reglera de frågor där utredningen lämnat förslag (se kapitel 6 ovan). Det handlar exempelvis om vilken aktör som bör rekommendera en presumtionshyra, om presumtionshyran ska tillåtas följa ett index och konsekvenserna av en reglering av infasningen av presumtionshyran i bruksvärdessystemet. I flera fall har de kollektivt förhandlande parterna haft en samsyn i vilka problem som systemet är behäftat med och hur de lämpligen åtgärdas. Generellt har intresset av att förslagen är förankrade på marknaden behövt beaktas.

Utredningen har vidare förhållit sig till att det mellan Hyresgästföreningen och Sveriges Allmännyttas redan utarbetats rutiner för tvistlösning i flera delar där utredningen lägger fram förslag. Modellen ska inte påverka fastighetsägare som inte vill använda presumtionshyror negativt.

I samråd med utredningens expert från Hyresgästföreningen respektive Fastighetsägarna har det varit möjligt att ta fram en grundstruktur för hur tvistlösning vid presumtionshyra kan gå till. Parterna har ställt sig bakom förslagen.

En fråga där partsorganisationerna haft olika uppfattning är om en fastighetsägare därutöver ensidigt ska kunna begära en förhandlingsordning med villkor om att presumtionshyran ska bestämmas av en särskild skiljeman. Fastighetsägarna, liksom Byggföretagen, har sett ett problem i att våra förslag saknar garantier för att få en förhandlingsordning på plats med villkor om att presumtionshyran ska bestämmas av en skiljeman. Fastighetsägarna har efterfrågat en möjlighet för fastighetsägare att (redan i planeringsskedet) vända sig till en hyresnämnd för att få en förhandlingsordning med sådant innehåll. Utredningen har tidigare redogjort för det alternativet (se avsnitt 6.3.4 ovan).

Utredningen har inte lagt fram något förslag om en sådan ensidig rätt att få till stånd en rekommendation om presumtionshyra. Utredningen har ändå valt att beröra konsekvenserna av en sådan ordning i det följande.

För parterna skulle en sådan utformning innebära att en ny typ av hyra möjliggörs, nämligen en presumtionshyra som varken är kollektivt förhandlad eller härrör ur en överenskommelse mellan de

kollektivt förhandlande parterna. Det är svårt att bedöma hur en sådan möjlighet påverkar förhandlingsarbetet.

Det finns vissa negativa konsekvenser med att ge en part ensidig rätt till tvistlösning. Det behöver till exempel införas garantier för att förhandlingsmodellen inte kringgås eller försämrats.

Om en part mot sin vilja får ett bindande avgörande mot sig, riskerar legitimiteten med skiljemannens avgörande att minska. En möjlighet att få en rekommendation från en skiljeman utan att motparten i ett tidigare skede godtagit förfarandet väcker också frågan om det är nödvändigt att skiljemannens avgörande får klandras på formell grund.⁷

En sådan utformning skulle även kunna få betydande konsekvenser för fastighetsägare som inte vill ha en presumtionshyra. Den aktualiserar nämligen frågan om en hyresgästorganisation bör få motsvarande rätt i vart fall sedan huset anses påbörjat (jämför 9 § hyresförhandlingslagen). För fastighetsägaren skulle detta kunna innebära en risk för minskad valfrihet.

Både Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen har uttryckt att möjligheten att vända sig till en särskild skiljeman är något positivt. Hyresgästföreningen har därutöver uppgett sig villig att gemensamt och centralt med Fastighetsägarna ta fram rutiner och rekommendationer för sådan tvistlösning. För närvarande finns det alltså inte underlag för att en ensidig rätt ger möjlighet till fler presumtionshyror eller en ökad nybyggnation.

Utredningen lämnar inget förslag på hur presumtionshyror ska hanteras när presumtionstiden löpt ut. Det förutsätts att parterna kan lösa den frågan genom förhandlingar. Om någon osäkerhet kvarstår kan det leda till negativa effekter. Osäkerheten är dock enligt utredningens uppfattning inte sådan att den kräver någon åtgärd från lagstiftaren, särskilt med tanke på de nackdelar som en sådan reglering skulle medföra.

⁷ Ds 2021:23 s. 108.

8.3 Konsekvenser för berörda aktörer

8.3.1 Berörda aktörer

Förslagen berör ett flertal aktörer, bland annat följande.

- Hyresvärdar (som upplåter hyresrätter för bostadsändamål)
- Investerare
- Hyresgästorganisationer
- Hyresgäster
- Fastighetsägarorganisationer
- Hyresnämnder och domstolar.

8.3.2 De samhällsekonomiska konsekvenserna inklusive bostadsmarknaden i stort

Det finns ett samhälleligt intresse av en väl fungerande hyresmarknad. Hyresmarknadens funktionssätt påverkar i hög grad hela den samhällsekonomiska utvecklingen.⁸ Att det finns tillgängliga bostäder på hyresmarknaden är viktigt för att arbetskraft ska kunna söka sig till växande regioner och sektorer, att unga vuxna ska kunna etablera sig på bostadsmarknaden och att hushåll ska kunna byta till bostäder som möter deras behov. Hyresrätten är central för sysselsättningen och anpassningsförmågan hos individer, företag och offentlig sektor.⁹

Tillgången till bostäder är viktig för samhällsekonomin och tillväxten. I flera tidigare utredningar har det konstaterats att hyresättning endast är en av flera faktorer av betydelse för nyproduktion av bostäder, vilket medför att det är mycket svårt att bedöma effekter av ett visst förslag isolerat.¹⁰ Som redogjorts för ovan har utredningen inte haft underlag för någon annan slutsats. Däremot har aktörer i branschen framhållit att en reformering av presumtionshyressystemet i den linje som utredningen föreslagit är en av de viktigaste förutsätt-

⁸ Se till exempel SOU 2024:29 s. 268.

⁹ SOU 2021:58 s. 302.

¹⁰ Se till exempel SOU 2017:65 s. 183 och SOU 2021:50 s. 360.

ningarna för att öka nyproduktionen av bostäder.¹¹ Förslagen bedöms medföra att tillgången på hyresbostäder närmar sig efterfrågan, utan att hyresmarknaden lämnas oreglerad. Vår bedömning är därför att våra förslag kan ha viss positiv samhällsekonomisk inverkan, men att det är alltför svårt att isolera effekterna av utredningens förslag för att det ska vara möjligt att kvantifiera dem.

8.3.3 Konsekvenser för hyresvärdar och investerare

Våra förslag kommer att göra det möjligt att i fler fall höja hyran på ett sätt som ligger närmare den allmänna hyresutvecklingen på orten. Det kommer göra att hyresvärdar i fler fall kommer tillåtas att höja hyran mer än vad som i nuläget är tillåtet. Hyresvärdar kommer också ha möjlighet att kompenseras för tillval och frånval. Därigenom kan hyresvärdar som upplåter lägenheter vars hyra bestäms med presumption erbjuda ett mer individanpassat boende. Hyresvärdar kommer därutöver kunna anpassa boendet efter den tekniska utvecklingen och kompenseras för det. Förslagen kommer därför gynna befintliga hyresvärdar och ta bort en nackdel med att priset bestäms på förhand för lång tid.

Förslagen kommer också ha positiv inverkan för dem som överväger att investera i nyproduktion av hyresbostäder. Presumtionshyra kommer framstå som ett mer attraktivt alternativ i och med att hyresvärdar kommer åtnjuta de fördelar som nämnts ovan.

Våra förslag möjliggör mer förutsebarhet än vad som i dag är fallet. Genom möjligheten att träffa en överenskommelse om att en presumtionshyra ska prövas av en särskild skiljeman kan fastighetsägare, när förhandlingsordningen är på plats, vara trygg med att effektiva förhandlingar om presumtionshyran kommer föras. När fastighetsägaren sedan har fått en förhandlingsöverenskommelse kan denne räkna med att löpande justera hyran med utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten.

Hyresvärdar med större bestånd kommer kunna uppdatera förhandlingsordningar för att möjliggöra att den årliga justeringen handläggs inom ramen för samma förfarande som övriga hyror. Det minskar risken för uppdelade processer.

¹¹ Det är en ståndpunkt som framförts i expertgruppen. Det är också en av de åtgärder som bedöms ha störst positiv effekt i den analys som företaget Evidens gjort på uppdrag av Byggföretagen (se Evidens, *Åtgärder för ökat bostadsbyggande – potential för olika reformförslag*, s. 3).

Förslaget om en ny tvistlösningsmodell ger företag som förvaltar hyresbostäder med kollektivt förhandlade hyror, eller som producerar hyresbostäder och för dessa önskar bestämma hyran kollektivt, ökad möjlighet att komma överens med en hyresgästorganisation i förhandlingarna. En fördel med kollektivt förhandlade hyror kan vara att det finns ett mervärde vid en försäljning om hyran inte riskerar sänkas vid en rättslig prövning.¹² En kollektivt förhandlad hyra kan också leda till större stabilitet över tid och större acceptans hos hyresgästerna. Kollektivt förhandlade hyror kan även innebära kostnadsbesparingar både för hyresvärden och för hyresgästerna. En fördel för dessa företag är även att de inte behöver hänskjuta tvisten till hyresnämnden – och där med hyresgästerna som motparter – för prövning, om parterna i stället löser tvisten. Företagen synes då även kunna besparas visst administrativt arbete och de kostnader som ett hänskjutande till hyresnämnden kan innebära.

Förslaget om en ny tvistlösningsmodell får störst betydelse för privata företag eftersom de allmännyttiga bostadsföretagen och Hyresgästföreningen, som tidigare beskrivits, tagit fram en avtalad ordning för att bestämma en presumtionshyra när parterna inte kommer överens.

Förslagen bedöms i sin helhet som övervägande positiva för fastighetsägare och blivande fastighetsägare. Förslagen bedöms i allmänhet inte leda till några ökade kostnader för företagen eller till något behov av förändringar av verksamheten. Förslagen bedöms inte heller påverka konkurrensförhållandena för företagen eller innebära att några särskilda hänsyn behöver tas till små företag.

8.3.4 Konsekvenser för hyresgäster och hyressökande

Gemensamt för våra förslag är att de ger förutsättningar för nyproduktion av bostäder som har lägre inflyttningshyra jämfört med fallet i dag. Det bör leda till att fler kalkyler än annars bedöms som lönsamma. Det gynnar hyresgästkollektivet.

Den enskilda hyresgästen har möjlighet att efterfråga en nyproducerad lägenhet redan under den första delen av presumtionstiden

¹² Se SOU 2017:65 s. 90. I sammanhanget ska dock nämnas att vissa aktörer, beroende på vad de önskar göra med huset, kan anse att förekomsten av en kollektivt förhandlad hyra med tillhörande förhandlingsordning är en belastning. Det hindrar dock inte att andra aktörer ser det som ett mervärde att en bestämd hyra står sig även framöver.

utan att behöva betala en hög hyra som kompenserar en mer begränsad möjlighet att justera hyran. Det gör också att byggkostnaderna fördelas jämnt över de 15 åren i stället för att ha en tyngdpunkt på de inledande åren.

Med en möjlighet till tillval och frånval kommer hyresgäster att få en ökad valfrihet och då i större utsträckning kunna få ett boende anpassat efter deras behov och smak. Enstaka hyresgäster kan undantagsvis bli tvungna att acceptera en hyresjustering för en åtgärd som bärs upp av ett väsentligt intresse. Sådana åtgärder kommer dock gynna hyresgästerna som helhet. Det finns också ett skydd i att tilläggen ska vara skäliga. Förslagen har alltså positiva konsekvenser för blivande hyresgäster.

Befintliga hyresgäster som bor i lägenhet med presumtionshyra bedöms också främst gynnas av de förslag vi lägger fram. De kommer få möjlighet till ett mer individanpassat boende och genom möjligheten att få hyran justerad efter rekommendation av en särskild skiljeman kan de undvika att bli parter i en tvist vid hyresnämnden.

Förslaget om övergångsbestämmelse när det gäller möjligheten att årligen justera en presumtionshyra med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten kan ha både positiva och negativa effekter för befintliga hyresgäster. För hyresgäster som bor i en lägenhet vars hyra inte justerats på flera år innebär vårt förslag ett stärkt besittningsskydd genom att hyresvärden i sådana fall inte kan förvänta sig att få en hyreshöjning som kompenserar alla år då hyran inte höjts. För hyresgäster som däremot bor i lägenheter där presumtionshyran löpande justerats och det finns en marknad för att justera den än mer kan våra regler innebära att presumtionshyran höjs mer än vad hyresgästen förväntat sig. Den effekten har Hyresgästföreningen ställt sig kritisk till. Som framgår av författningskommentaren till föreslagna övergångsbestämmelser är det främst presumtionshyror som bestämts efter hovrättens beslut som är problematiska. Dessa fall förväntas parterna och hyresnämnden lösa genom att beakta förhållandena i det enskilda fallet och vid behov hålla tillbaka hyresutvecklingen.

Förslaget om en ny modell för tvistlösning kan vara positivt för hyresgäster som bor i hus som omfattas av en förhandlingsordning, eftersom tvistlösningen kan innebära att tvister om hyran eller andra hyresvillkor avgörs utan prövning i hyresnämnden (där den enskilde hyresgästen är part). En hyresgäst har dock alltid kvar möjligheten

att begära prövning av hyran i hyresnämnden om han eller hon är missnöjd med denna.

8.3.5 Konsekvenser för hyresgästorganisationer och fastighetsägarorganisationer

Generellt innebär förändringar ett visst initialt ökat krav på intresseorganisationerna att anpassa sig till de nya reglerna. Våra förslag är dock i linje med den befintliga ordningen, varför det arbetet får antas vara begränsat.

Förhandlingsarbetet för organisationerna bör vara ungefär detsamma med våra förslag som med nuvarande ordning. En möjlig positiv effekt av att parterna får möjlighet att överlåta till skiljeman att bestämma presumtionshyrans storlek och löpande justering är att förhandlingarna blir mindre långdragna och omfattande. Det kan gynna organisationerna när de deltar i hyresförhandlingar.

För organisationerna kan det, om de är parter i förhandlingsordningarna, bli fråga om att ersätta skiljemannen för kostnader. Sådana kostnader bör dock kompenseras med att förfarandet innebär mindre tid och pengar i och med att förhandlingarna får en slutpunkt.

I de årliga förhandlingarna kan möjligheten att vända sig till en särskild skiljeman också innebära att en organisation undviker att behöva representera sina medlemmar i en omfattande tvist i hyresnämnd.

Organisationerna kan behöva genomföra informationsinsatser i samband med förslagens ikraftträdande. Det gäller i synnerhet om förslagen även ska omfatta redan ingångna överenskommelser om presumtionshyra.

8.3.6 Konsekvenser för hyresnämnderna och domstolar (offentligfinansiella konsekvenser)

Hyresnämnderna kommer att få två nya typer av ärenden som avser utseende av skiljeman för att rekommendera en presumtionshyra respektive årlig justering av presumtionshyra.¹³ Ärendena kommer vara av enkelt slag och det är främst den administrativa börda som det innebär att hantera ärendena i hyresnämndernas system som tidigare varit betungande.

Den nya tvistlösningsmodellen för löpande justering av presumtionshyror kan även innebära att omfattande tvister aldrig hänskjuts till hyresnämnden. Hyresnämnderna behöver då varken administrera eller avgöra dessa ärenden, vilket kan leda till en minskad arbetsbörda jämfört med i dag. Det har tidigare varit sällsynt med tvister om ändring av presumtionshyra vid hyresnämnderna. När sådana tvister har aktualiserats har det emellertid tagit mycket resurser i anspråk. Om sådana tvister kan handläggas av en särskild skiljeman i stället, kommer utredningens förslag att minska hyresnämndernas arbetsbörda.

Hyresnämndernas beslut om att utse en särskild skiljeman får inte överklagas och bör därför inte påverka Svea hovrätt (som är den instans dit hyresnämndernas beslut annars överklagas).

Våra förslag förväntas, som ovan redogjorts för, få viss påverkan på hyresnämndernas verksamhet, ärendemängder och administrativa kostnader. Ett genomgående drag i samband med lagändringar är att ärendemängden kan förväntas öka på kort sikt till följd av att hyresvärdar och hyresgäster ser ett behov av att söka rättsliga avgöranden, så att osäkerheten kring ny lagstiftning minskar. Utredningen bedömer att föreslagna lagändringar visserligen kan få denna typ av effekt. Samtidigt är det inte troligt att föreslagna ändringar på ett strukturellt plan kommer att medföra ökade administrativa kostnader för hyresnämnderna på lång sikt, framför allt med hänsyn till att omfattande hyrestvister synes kunna undvikas med en ny tvistlösningsmodell. Sammantaget är det vår bedömning att de administrativa kostnaderna för hyresnämnderna över tid i vart fall inte kommer att nämnvärt överstiga dagens nivåer.

Möjligheten att begära skadestånd för att part inte följer en rekommendation om presumtionshyrans storlek eller ändring av pre-

¹³ Det är möjligt att tvister om årlig justering av presumtionshyra hanteras som samma ärendetyp som tvister om årlig justering av andra kollektivt förhandlade hyror.

sumtionshyra hanteras vid tingsrätt. Eftersom tvistlösningen bygger på att parterna ser den som ett positivt inslag och träffar överenskommelser om den torde det vara ytterst sällsynt att parterna inte respekterar en rekommendation. Kostnaderna för sådana tvister lär bli försumbara.

Det kommer bli möjligt för hyresgäster att begära ändring av en förhandlingsöverenskommelse som innebär att fastighetsägaren har vägande skäl för att göra en anpassning som påverkar hyran. Eftersom förfarandet väntas användas mycket sällan och förutsätter att en hyresgästorganisation accepterat åtgärden bör det inte utgöra någon nämnvärd tillkommande arbetsbelastning för hyresnämnderna.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förslagens konsekvenser för offentliga aktörer inte är större än att de kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

8.3.7 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att våra förslag inte påverkar kostnaderna eller intäkterna för kommuner eller regioner. Förslagen bedöms inte heller ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män, för de integrationspolitiska målen eller för miljön och klimatet.

Utredningen bedömer att föreslagna ändringar inte berörs av de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Förslagen i detta delbetänkande bedöms inte påverka privatpersoner som hyr ut sin bostad.

Utredningen bedömer att föreslagna lagändringar kan träda i kraft den 1 januari 2026, se kapitel 7. Utredningen bedömer vidare att det kommer behövas vissa informations- och utbildningsinsatser inom hyresnämnderna samt genom bostadshyresmarknadens intresseorganisationer.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i jordabalken

12 kap. Hyra

Prövning av hyran och andra hyresvillkor för bostadslägenheter

55 c §

Vid prövning av hyran ska hyra för lägenheten som har bestämts i en förhandlingsöverenskommelse enligt 19 a eller 19 b § hyresförhandlingslagen (1978:304) anses som skälig.

Första stycket gäller inte om det finns synnerliga skäl att inte anse hyran i förhandlingsöverenskommelsen som skälig. Det gäller inte heller den del av hyran som avser ersättning enligt 20 § hyresförhandlingslagen.

Trots första stycket får hyran ändras *med ett belopp som beräknas med utgångspunkt* i den allmänna hyresutvecklingen på orten sedan överenskommelsen träffades.

Paragrafen innehåller en avvikelse från den prövning av hyran som ska göras enligt 55 § första stycket med beaktande av lägenhetens bruksvärde. Övervägandena finns i avsnitt 6.4, 6.5 och 6.8.1.

Den hittillsvarande konstruktionens grunder behålls i allt väsentligt oförändrade. I paragrafens utformning har dock ändringar gjorts. Framför allt har delar av hittillsvarande 55 c § flyttats till 19 a § hyresförhandlingslagen.

I det *första stycket* har förutsättningarna för att ingå en förhandlingsöverenskommelse som avses i denna paragraf utgått. Dessa återfinns i stället i 19 a § hyresförhandlingslagen (se i denna del prop. 2005/06:80 s. 49 f.). I sak är dessa oförändrade.

Förevarande paragraf reglerar till följd av dessa ändringar i huvudsak hur en hyresnämnd ska pröva en hyrestvist när hyran för lägen-

heten bestämts i en förhandlingsöverenskommelse enligt 19 a § hyresförhandlingslagen.

Liksom hittills ska hyran för en lägenhet anses som skälig under 15 år från det att den första bostadshyresgästen tillträdde lägenheten. I denna del görs ingen skillnad (se prop. 2005/06:80 s. 32 och prop. 2012/13:1, utgiftsområde 18, s. 74 och 80). Denna förutsättning framgår dock av 19 a § hyresförhandlingslagen.

Det är inte närmare reglerat vad som händer när fristen om 15 år löpt ut. Ofta torde frågan lösas i förhandlingsöverenskommelser. Om så inte sker gäller den överenskomna hyran mellan hyresgäst och hyresvärd även efter fristens utgång. Om hyresgästen eller hyresvärden begär en prövning av hyran ska den prövas enligt 55 § första stycket. Beroende på hur hyran förhåller sig till bruksvärdet kan den vid en sådan prövning komma att antingen höjas, sänkas eller bestå.

Den hyra för lägenheten som bestämts i en förhandlingsöverenskommelse ska anses skälig, på samma sätt som gäller i dag. Det kan noteras att en fastighetsägare och en hyresgästorganisation får ändra hyrans storlek under de 15 åren i tre situationer, se 19 b § hyresförhandlingslagen. Det gäller för att anpassa hyran efter hyresutvecklingen på orten, för att möjliggöra tillval och frånval och slutligen för att ändra hyran på grund av en anpassning med hänsyn till ett väsentligt intresse. Om fastighetsägaren och hyresgästorganisationen kommer överens om en sådan ändring av förhandlingsöverenskommelsen ska även hyran i den delen anses skälig.

Annorlunda är det om hyresgästen klandrar en förhandlingsöverenskommelse om ändring av hyra inom tre månader. I ett sådant fall gäller 22 § hyresförhandlingslagen. Enligt ett tillägg i den paragrafen ska då 19 b § tillämpas vid hyresnämndens prövning. Det innebär att hyresnämnden dels prövar endast den del av hyran som ändrats, dels att den prövningen görs enligt den punkt i 19 b § hyresförhandlingslagen som parterna tillämpat.

Det sagda kan illustreras med två exempel.

För en lägenhet gäller en hyra om 8 000 kronor enligt 19 a § hyresförhandlingslagen. År fem kommer hyresvärden och hyresgästorganisationen i en förhandlingsöverenskommelse överens om att hyran ska höjas med 200 kronor på grund av en förbättrad bredbandsuppkoppling. Hyresgästen klandrar överenskommelsen inom tre månader. Till följd av den tillagda hänvisningen i 22 § hyresförhandlingslagen till 19 b § samma lag ska hyresnämnden då pröva dels om det är

en skäligen ändring av hyran, dels om det finns ett väsentligt intresse av att göra anpassningen. I övrigt görs inte någon prövning av hyran. Vill hyresgästen ha en prövning av hyran i dess helhet får han eller hon begära villkorsändring enligt 12 kap. 54 § (jämför 5 § fjärde stycket hyresförhandlingslagen).

En annan lägenhet har en hyra om 12 000 kronor enligt en förhandlingsöverenskommelse i 19 a § hyresförhandlingslagen. År nio kommer fastighetsägaren och hyresgästorganisationen, med utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten, i en förhandlingsöverenskommelse överens om en hyreshöjning om fem procent. Hyresgästen klandrar inte förhandlingsöverenskommelsen enligt 22 § hyresförhandlingslagen inom tre månader. Hyran anses då i dess helhet, det vill säga 12 600 kronor, skälig. År tio träffas en ny förhandlingsöverenskommelse om ett hyrestillägg om 500 kronor för ett tillval i form av tvättmaskin och torktumlare som hyresgästen efterfrågat. Hyresgästen begär år tolv en villkorsändring (enligt 54 §). Hyran i dess helhet anses då skälig, det vill säga 13 100 kronor, och hyresnämndens prövning inriktas initialt på om det finns synnerliga skäl att inte anse hyran skälig.

Det är hyran för lägenheten som anses skälig. Detta är alltså inte beroende av vem som är hyresgäst eller hyresvärd. I det ligger att hyresgästen inte ensidigt kan undgå sådan verkan genom att ställa sig utanför det kollektiva förhandlingssystemet (se prop. 2005/06:80 s. 49 och SOU 2017:65 s. 54).

Det andra stycket är oförändrat.

I det *tredje stycket* har hittills angetts att hyran får ändras i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten. Det ändras på så sätt att hyran får ändras med ett belopp som beräknas med utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten. Utformningen av bestämmelsen knyter an till hur 19 § fjärde stycket formulerats.

En följd av ändringen är att tidigare rättspraxis om anpassning av hyran efter hyresutvecklingen inte längre är vägledande (jämför Svea hovrätts beslut den 8 juni 2022 i mål nr ÖH 14593-20 och ÖH 1854-21).

Frågan om en anpassning av hyrans storlek med hänsyn till hyresutvecklingen kan väntas komma under hyresnämndens prövning i två situationer. Den ena situationen avser att hyresvärden aktualiserar en villkorstvist enligt 24 § hyresförhandlingslagen sedan förhandlingar om en anpassning av hyran har strandat. Den andra situationen avser att en hyresgäst ansöker om en ändring av hyran enligt 22 § hyresför-

handlingslagen sedan hyresvärden och en hyresgästorganisation träffat en överenskommelse om att anpassa hyran efter hyresutvecklingen.

Om hyresgästen begär en ändring av en förhandlingsöverenskommelse om löpande hyresjustering enligt 22 § hyresförhandlingslagen tillämpas 19 b § 1 samma lag. I sak är innehållet i den bestämmelsen detsamma som tredje stycket i förevarande paragraf. En annan sak är att prövningen i praktiken gestaltar sig annorlunda beroende på om hyresnämnden prövar om parterna hållit sig inom lagens ram när de träffat en förhandlingsöverenskommelse eller om prövningen i avsaknad av en sådan överenskommelse går ut på att bestämma vilken hyresjustering den allmänna hyresutvecklingen på orten motiverat. Se även vidare kommentaren till 22 § hyresförhandlingslagen om principer för prövning av förhandlingsöverenskommelser i denna situation.

En ändring av hyran ska alltså ta sin utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten. Även om prövningen ska ta sin utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten, finns det inget hinder mot att beakta andra faktorer när hyran bestäms (jämför prop. 2013/14:174 s. 263 f. angående 19 §).

Innebörden av begreppet allmänna hyresutvecklingen på orten är oförändrad. Det avser alltså den genomsnittliga förändringen hos de kollektivt förhandlade bruksvärdeshyrorna på orten. Om det finns flera förhandlingsöverenskommelser på orten, där hyrorna justerats med olika procentsatser, ska de skilda procentsatserna normalt viktas i förhållande till det antal lägenheter som de representerar, alltså en form av vägt genomsnitt.

Begreppet orten har samma innebörd som i 55 §.

Den som gör gällande att hyran ska ändras med visst belopp har att visa ett underlag till stöd för påståendet om hyresutvecklingen. Kraven på bevisning i denna del bör inte ställas alltför högt (jämför Svea hovrätts beslut den 8 juni 2022 i mål nr ÖH 14593-20 och ÖH 1854-21). Det krävs alltså inte exakta uppgifter om alla hyror i hela det kommunala och privata beståndet och inte heller exakta uppgifter om hur de olika hyresbestånden förhåller sig till varandra. Det innebär att alla hyror på orten inte heller måste vara färdigförhandlade för att frågan om justering av presumtionshyror ska kunna prövas. En annan sak är att det ofta inte kan anses utrett att den allmänna hyresutvecklingen på orten förändrats om det inte framgår att hyrorna på orten är representerade i beaktansvärd omfattning.

Med hänsyn till att en förhandlingsöverenskommelse kan träffas flera år innan ett hus är uppfört och det även under tiden fram till dess att huset har uppförts kan inträffa förändringar i kostnaderna, ska hyresutvecklingen bedömas från tidpunkten för förhandlingsöverenskommelsens ingående (prop. 2005/06:80 s. 31).

En hyresvärd eller hyresgäst som anser att en avvikelse ska göras från den allmänna hyresutvecklingen på orten har att visa omständigheter som motiverar ett sådant avsteg. Det innebär att lägenheter med hyra som bestämts enligt 19 a § hyresförhandlingslagen ska ha samma procentuella hyresutveckling som övriga lägenheter, om inte skäl kan anföras för en avvikelse.

Om hyresvärden under många år låtit bli att höja hyran enligt den allmänna hyresutvecklingen på orten, kan det tala mot att hyran får ändras i samma utsträckning som den allmänna hyresutvecklingen har förändrats. Det kan medföra en kraftig hyreshöjning om flera års hyreshöjningar genomförs vid ett och samma tillfälle och det kan krävas av en hyresvärd att denne med förutsebara intervaller begär en ändring av hyran.

Om det tidigare gjorts hyresjusteringar som överskridit den allmänna hyresutvecklingen på orten, kan det tala mot att låta hyran justeras med den allmänna hyresutvecklingen på orten efter den senaste förhandlingsöverenskommelsen. Detsamma kan vara fallet om det på något sätt framgår av överenskommelsen att fastighetsägaren godtagit en viss höjning under en tid. Det får bedömas i enskilda fall hur tungt sådana omständigheter väger.

Det kan vidare blir aktuellt att frånga utgångspunkten om de kollektivt förhandlade hyrorna på orten av något skäl avviker från vad som kan anses representativt för den kostnadsförändring som de årliga hyresjusteringarna är avsedda att kompensera. I sådana fall bör presumtionshyran även undantagsvis kunna justeras mer än den allmänna hyresutvecklingen på orten. Det kan röra sig om att det inte finns några kollektivt förhandlade hyror på orten alls, eller att omständigheterna kring hyresutvecklingen är särpräglade i något visst hänseende.

Hur hyrorna utvecklats bedöms med hänsyn till prövningstidpunkten. Någon ändring i fråga om denna görs inte.

Den hyra som fastställts av hyresnämnden får anses skälig på samma sätt som en förhandlingsöverenskommelse utan att detta regleras särskilt.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. Hyrestvister som inletts hos hyresnämnden före ikraftträdandet prövas enligt äldre bestämmelser.
3. En förhandlingsöverenskommelse som träffats enligt 12 kap. 55 c § första stycket före ikraftträdandet ska vid tillämpningen av denna lag anses som en överenskommelse enligt 19 a § hyresförhandlingslagen (1978:304).

Lagändringarna träder enligt *den första punkten* i kraft den 1 januari 2026.

Om hyresnämnden ska pröva ett hyresavtal som ingåtts före ikraftträdandet gäller de nya bestämmelserna. För det behövs inte någon särskild övergångsbestämmelse (se bland annat prop. 2009/10:185 s. 80).

Enligt *den andra punkten* gäller de äldre bestämmelserna om hyrestvisten inletts före ikraftträdandet, det vill säga en ansökan om villkorsändring kommit in till hyresnämnden före den tidpunkten. Pågående hyrestvister påverkas således inte av att lagändringarna träder i kraft under handläggningen av ärendet.

Om det är fråga om en förhandlingsöverenskommelse som ingåtts före lagändringen med utgångspunkt i hur det i rättstillämpningen angetts att hyran får ändras, gäller de nya bestämmelserna inte desto mindre. Det kan dock då finnas skäl att beakta frågan om övergång vid en bedömning av hur mycket hyran ska få justeras. Är det till exempel tydligt att inflyttningshyran satts högt för att parterna utgått från att hyran inte kommer att följa hyresutvecklingen, kan det tala för att hålla tillbaka hyresutvecklingen (se avsnitt 7.2 ovan).

I 12 kap. 55 c § anges enligt förslaget att en förhandlingsöverenskommelse enligt 19 a § hyresförhandlingslagen ska anses skälig. Det omfattar således inte äldre förhandlingsöverenskommelser som ingåtts enligt 12 kap. 55 c § jordabalken. Enligt *den tredje punkten* ska dock en förhandlingsöverenskommelse som träffats enligt 12 kap. 55 c § första stycket före ikraftträdandet anses som en överenskommelse enligt 19 a § hyresförhandlingslagen. Det innebär att även äldre överenskommelser om presumtionshyra ska anses som skäliga vid en tillämpning av 12 kap. 55 c § även efter lagändringarna trätt i kraft.

9.2 Förslaget till lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304)

Förhandlingsöverenskommelsen

19 a §

Parterna får i en förhandlingsöverenskommelse bestämma att en hyra under högst femton år sedan den första bostadshyresgästen tillträdde lägenheten ska anses som skäligen enligt 12 kap. 55 c § jordabalken, om

1. den organisation av hyresgäster som är part i överenskommelsen var etablerad på orten när överenskommelsen ingicks,

2. det av överenskommelsen framgår att hyran bestämts enligt denna paragraf, och

3. överenskommelsen omfattar samtliga bostadslägenheter i huset och har träffats innan det har träffats hyresavtal för någon av lägenheterna.

Vid ombyggnad av en del av ett hus eller tillbyggnad av ett hus ska det som sägs i första stycket 3 om samtliga bostadslägenheter i stället avse samtliga bostadslägenheter som har bildats av utrymmen som omedelbart före ändringen inte till någon del användes som bostadslägenhet.

Paragrafen, som är ny, behandlar förutsättningarna för att ingå en förhandlingsöverenskommelse om att hyran ska prövas enligt 12 kap. 55 c § jordabalken. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.1.

I första stycket anges vilka krav som ska vara uppfyllda när en förhandlingsöverenskommelse enligt denna paragraf ingås. Bestämmelsen har i denna del förts över oförändrad i sak från hitillsvarande 12 kap. 55 c § jordabalken (se i denna del prop. 2005/06:80 s. 49–50). Det innebär bland annat att det i en hyrestvist kan bli aktuellt att pröva om förutsättningarna för presumtionsverkan är uppfyllda och att hyran ska prövas utefter lägenhetens bruksvärde för det fall någon förutsättning brister.

En sådan förutsättning är, liksom hittills, att det inte förflutit mer än 15 år sedan den första hyresgästen tillträdde lägenheten. I och med att beräkningen av fristen utgår från när den aktuella lägenheten tillträdde av den första hyresgästen kan fristen om 15 år börja och sluta vid olika tidpunkter för olika lägenheter i samma hus.

Parterna är oförhindrade att komma överens om en kortare tid än 15 år.

En överenskommelse om presumtionshyra utgör inte ett hinder mot att de kollektivt förhandlande parterna träffar en ny förhandlingsöverenskommelse om hyrans storlek. En sådan förhandlingsöverens-

kommelse anses dock skälig endast under samma förutsättningar som den ursprungliga överenskommelsen (prop. 2005/06:80 s. 53). Parterna har utöver det sagda möjlighet att ändra hyran i en förhandlingsöverenskommelse enligt 19 b §.

Andra stycket behandlar frågan om när en förhandlingsöverenskommelse enligt paragrafen kan ingås när det sker en ombyggnad i ett befintligt hus. Även i denna del har bestämmelserna förts över från 12 kap. 55 c § jordabalken utan att någon ändring i sak är avsedd (se prop. 2005/06:80 s. 52 f. och prop. 2018/19:107 s. 75).

19 b §

Parterna får ändra hyran i en förhandlingsöverenskommelse enligt 19 a §

1. med ett belopp som beräknas med utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten sedan överenskommelsen träffades,

2. med ett skäligt tillägg eller avdrag på grund av ett tillval eller frånval som hyresgästen efterfrågat, eller

3. i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till ett väsentligt intresse.

Paragrafen, som är ny, behandlar förutsättningarna för att justera hyran i en förhandlingsöverenskommelse enligt 19 a §. Övervägandena finns i avsnitt 6.4, 6.5 och 6.7.

Hyresvärden och hyresgästorganisationen har möjlighet att ändra hyran i tre situationer, trots att det träffats hyresavtal för någon av lägenheterna. Det finns inte något krav på att förhandlingsöverenskommelsen ska omfatta samtliga lägenheter i huset, även om det måste förutsättas att så normalt är fallet när det inte är fråga om tillval eller frånval eller om att hyran ändrats till följd av ett väsentligt intresse som endast rör vissa lägenheter som omfattas av den ursprungliga överenskommelsen om presumtionshyra.

Det finns inget formellt krav på en hänvisning till denna paragraf i förhandlingsöverenskommelsen. Den måste dock vara så tydlig att det går att utläsa att det är fråga om en ändring av hyresvillkoren med tillämpning av denna paragraf och inte en ny fristående förhandlingsöverenskommelse som ersätter den tidigare.

Den *första punkten* avser ändringar av hyrans storlek med utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten. Med detta avses samma typ av justering som hyresnämnden annars ska göra vid en prövning enligt 12 kap. 55 c § jordabalken. Se författningskommentaren i den delen.

Parterna har viss frihet att komma överens om en lämplig justering av hyran. Det innebär inte att parterna godtyckligt kan ändra hyran i förhandlingsöverenskommelsen och helt bortse från hyresutvecklingen på orten. Den överenskommelse som träffas ska ta sin utgångspunkt i en rimlig uppskattning av den allmänna hyresutvecklingen på orten och bestämma hur hyran för lägenheterna i det aktuella huset bör förhålla sig till den. En förhandlingsöverenskommelse om anpassning av hyran kan prövas av hyresnämnden, om hyresgästen klandrar förhandlingsöverenskommelsen enligt 22 §. Som framgår av författningskommentaren till den paragrafen ska det dock inte ske någon granskning på detaljnivå av parternas underlag.

Det kan förekomma att en fastighetsägare på en ort har flera hus med lägenheter som omfattas av olika hyressättningsmodeller. I sådana fall kan hyrorna förhandlas i ett sammanhang och ändras med samma procentsats. Att presumtionshyror justeras på detta sätt, med beaktande av hur hyrorna för samma fastighetsägare justerats och inte med beaktande av den allmänna hyresutvecklingen på orten, får ofta accepteras.

Den *andra punkten* avser att parterna kommit överens om att hyran i förhandlingsöverenskommelsen ska ändras för det fall hyresgästen gör ett visst tillval eller frånval. Det handlar alltså om att parterna kan komma överens om prislistor för olika tillval eller frånval. Om hyresgästen väljer ett sådant tillval ska det överenskomna beloppet för tillvalet läggas till den gällande hyran. På motsvarande sätt ska avdrag göras om frånval väljs. Frågan om ett hyrestillägg är skäligen torde sällan orsaka några problem. Det blir i förekommande fall främst fråga om att bedöma tilläggets storlek med beaktande av den kostnad som tillvalet inneburit för hyresvärden.

Den *tredje punkten* avser en ändring som parterna kommit överens om och som motiveras av ett väsentligt intresse. En sådan justering av hyran kan alltså ske trots att hyresgästen har motsatt sig ändringen av hyresvillkoren. Hyresgästen kan dock enligt 22 § begära att förhandlingsöverenskommelsen ändras i den del den avser honom eller henne. Förutsättningarna för att göra det framgångsrikt behandlas där.

Ett väsentligt intresse kan vara att fastigheten i någon del inte längre motsvarar det som i allmänhet kan krävas. Varje behov av modernisering är inte tillräckligt utan det förutsätts att avvikelsen är så stor att hyresvärden, eller hyresgästerna, har ett starkt intresse av att inte behöva invänta presumptionstidens slut. Typiskt sett ska det vara fråga

om omständigheter som parterna inte förutsett när den ursprungliga förhandlingsöverenskommelsen ingicks. Exempelvis kan den tekniska utvecklingen ge förutsättningar för el producerad på fastigheten genom solceller som minskar hyresgästernas elkostnad eller laddstolpar. Det kan också handla om att hyresvärden till följd av ny lagstiftning är skyldig att utföra förändringar.

Hyran får ändras i den utsträckning det är skäligt. Det behöver alltså göras en bedömning av hur stor ändring som en viss anpassning motiverar med hänsyn till kostnaderna för den och omständigheterna i övrigt. Det är i första hand en fråga för hyresvärden och hyresgästorganisationen att bedöma hur stor ändring av hyran som är motiverad.

Ett exempel är att en lägenhet har en hyra om 9 000 kronor per månad som bestämts enligt 19 a §. Parterna kommer år två överens om en hyreshöjning om två procent, med utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten. Den nya hyran blir då 9 180 kronor. År tre väljer hyresgästen att lägga till en tvättmaskin. Förhandlingsordningens parter har kommit överens om att det ska medföra ett tillägg om 80 kronor per månad. Hyran blir då 9 260 kronor. År fyra kommer förhandlingsordningens parter överens om att det finns ett väsentligt intresse av att uppföra solceller på taket. Det kommer att sänka hyresgästernas elkostnad men hanteras genom ett påslag om 100 kronor på hyran. Hyran blir då 9 360 kronor förutsatt att den allmänna hyresutvecklingen på orten inte medfört någon annan hyresjustering. En sådan hyra kommer anses som skälig under resterande presumtions-tid om den inte blir föremål för prövning i hyresnämnden enligt 22 §.

21 §

I en förhandlingsöverenskommelse om hyra ska 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. Detta gäller dock inte om hyran bestäms enligt 19 a eller 19 b § och inte heller i den del hyran bestäms enligt 12 kap. 55 d § *jordabalken*.

Första stycket hindrar inte att det i en förhandlingsöverenskommelse, på de grunder som anges i 12 kap. 55 § sjätte stycket jordabalken, bestäms att hyra ska betalas med lägre belopp under skälig tid eller att hyresgäster som deltar i ett system för självförvaltning som är öppet för samtliga berörda hyresgäster ska ha rätt till avdrag på den ordinarie hyran. Detta avdrag får dock inte vara större än vad som motiveras av självförvaltningens omfattning.

I paragrafen görs en följdändring med anledning av bland annat att delar av hittillsvarande 12 kap. 55 c § jordabalken flyttats till den nya 19 a §.

I *första stycket* görs det en hänvisning till 19 a § i stället för, som hittills, till 12 kap. 55 c § jordabalken. Det är en följd av att förutsättningarna för att ingå en förhandlingsöverenskommelse om en hyra som ska anses skälig numera framgår av den förstnämnda paragrafen. Detsamma ska gälla om en sådan hyra ändras, till exempel för att hyresgästen gör ett tillval eller frånval. För att åstadkomma detta tas det in en ny hänvisning till 19 b §.

22 §

Om en förhandlingsöverenskommelse har 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 eller henne. För att kunna prövas ska 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 eller henne.

Vid prövning av hyresvillkor enligt första stycket ska 12 kap. 55 § jordabalken tillämpas med den avvikelse som kan följa av 21 §. *Om förhandlingsöverenskommelsen avser en fråga som behandlas i 19 b § ska dock den paragrafen tillämpas.* Skäligheten av belopp som avses i 20 § får prövas även utan samband med prövning av hyran i övrigt.

Ett beslut om ändring av hyresvillkor gäller i stället för förhandlingsöverenskommelsen i den delen. Om beslutet avser hyra, ska hyresnämnden besluta att hyresvärden ska betala tillbaka det som han eller hon har tagit emot för mycket och ränta på beloppet. Räntan ska 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.

Denna paragraf gäller *inte* i fråga om överenskommelse som har ingåtts efter förhandling enligt 5 § tredje stycket.

Paragrafen behandlar hyresgästens möjlighet att hos hyresnämnden begära ändring av en förhandlingsöverenskommelse. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.4.

I *andra stycket* klargörs att 19 b § ska tillämpas när parterna i en förhandlingsöverenskommelse behandlat en fråga som avses där.

En förhandlingsöverenskommelse kan klandras av en hyresgäst inom tre månader i den del som avser honom eller henne. Det inne-

bär att det, i fråga om förhandlingsöverenskommelser enligt 19 a §, endast är sådana justeringar som görs av hyran under pågående hyresförhållande som kan få betydelse (19 b §).

De situationer som avses är att parterna i förhandlingsöverenskommelsen kommit överens om att anpassa hyran med ett belopp som tar sin utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten, gjort ett skäligt hyrestillägg eller hyresavdrag på grund av ett tillval eller frånval som hyresgästen efterfrågat eller ändrat hyran i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till ett väsentligt intresse.

När en sådan förhandlingsöverenskommelse klandras begränsas hyresnämndens prövning till den del av hyresgästens hyra som ändrats genom den nya förhandlingsöverenskommelsen. De normer som anges i 19 b § tillämpas i fråga om den ändring som gjorts. I övrigt anses hyran skälig.

Om det är fråga om en prövning av en förhandlingsöverenskommelse om löpande hyresjustering (enligt 19 b § 1) får i allmänhet förutsättas att de förhandlande parterna gjort en godtagbar bedömning av i vilken utsträckning hyran ska anpassas efter den allmänna hyresutvecklingen på orten. Utgångspunkten ska alltså inte stå i vägen för de kollektivt förhandlande parterna att göra rimliga anpassningar efter vad som bedöms lämpligt. Det kan väntas vara mycket ovanligt att en hyresgäst begär hyresnämndens prövning av en sådan överenskommelse. Om så sker får det förutsättas att han eller hon kan anföra vägande skäl för att förhandlingsöverenskommelsen ska frångås. En liknande ordning gäller redan i fråga om andra förhandlingsöverenskommelser om hyrans storlek.

Har parterna kommit överens om att göra en ändring av hyran på grund av att till exempel behovet av bredbandsuppkoppling ändrats i väsentlig grad sedan byggnaden uppfördes får hyresnämnden pröva dels om det finns ett väsentligt intresse för ändringen, dels om ändringen av hyran är skälig. Prövningen av om det funnits ett väsentligt intresse av att genomföra förändringen torde sällan leda till svårigheter, någon ingående prövning ska inte göras utan hyresnämndens prövning inriktas på om det varit fråga om en obehövlig ändring.

När det gäller frågan om ändringen av hyran är skälig får hyresnämnden göra en bedömning utifrån det underlag som presenteras. Ledning torde kunna hämtas från hur liknande frågor bedöms i andra sammanhang.

I övriga stycken har språkliga ändringar gjorts. Ingen ändring i sak är avsedd.

Särskild skiljeman

23 a §

En hyresnämnd ska på ansökan av en part utse en skiljeman, om parterna har avtalat om att en särskild skiljeman får pröva en tvist om

- 1. ändring av hyran med hänsyn till den ekonomiska utvecklingen på orten,*
- 2. hyrans storlek i en förhandlingsöverenskommelse som avses i 19 a §, eller*
- 3. hur hyran ska ändras enligt 19 b § 1.*

En ansökan ska ges in till hyresnämnden tidigast tre och senast fyra månader efter det att motparten fått del av förhandlingsframställningen enligt 15 §, om parterna inte har kommit överens om något annat. En ansökan får göras trots att det inte har gått tre månader om det har uppstått något hinder mot förhandlingen som har berott på motparten.

Paragrafen anger när en hyresnämnd ska utse en skiljeman att pröva vissa frågor som annars hanteras genom förhandling. Övervägandena finns i avsnitt 6.3 och 6.6.

Ändringen ger en hyresvärd och hyresgästorganisation möjlighet att begära att en skiljeman utses i två nya situationer. Den ena avser att parterna inte kan enas om storleken på hyran enligt 19 a §, det vill säga den initiala presumtionshyran. Den andra gäller en anpassning av sådan hyra med utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten (19 b § 1).

Det görs inte någon ändring i de allmänna förutsättningarna för att en skiljeman ska utses. Det förutsätts alltså att den berörda lägenheten omfattas av en förhandlingsordning som anger att den aktuella frågan kan prövas av en särskild skiljeman. Skiljemannens avgörande har formen av en rekommendation och de kollektivt förhandlande parterna ska omsätta den till en förhandlingsöverenskommelse. Bestämmelser om förfarandet finns i lagen (2022:1657) om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar.

Första stycket 1 motsvarar paragrafens hittillsvarande första stycke. Någon ändring i sak görs inte (se vidare prop. 2021/22:277 s. 53–55).

Första stycket 2 innebär att hyresnämnden kan utse en skiljeman för att pröva vilken hyra som ska gälla för en bostad där en förhandlingsöverenskommelse enligt 19 a § första stycket ska träffas. Som

framgår ovan ska parterna ha enats om en sådan ordning. Överenskommelsen ska vidare identifiera den fråga som ska prövas.

Ansökan kan göras i planeringsskedet eller senare.

Skiljemannens rekommendation ska omsättas i en förhandlingsöverenskommelse och blir därför endast verksam gentemot en hyresgäst om kraven i 19 a § följts, bland annat att rekommendationen omsatts i en förhandlingsöverenskommelse innan det träffats hyresavtal för någon av lägenheterna.

Första stycket 3 avser tvistlösning om löpande hyresjusteringar i fråga om en hyra som bestämts enligt 19 a § (jämför prop. 2021/22:277 s. 18 f. och 54). Skiljemannen ska utgå från samma omständigheter som en hyresnämnd eller parterna annars hade gjort (se kommentarerna ovan till 12 kap. 55 c § jordabalken och 19 b §).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. Bestämmelserna tillämpas i den nya lydelsen även i fråga om hyresavtal och förhandlingsöverenskommelser som ingåtts före ikraftträdandet.
3. En förhandlingsöverenskommelse som träffats enligt 12 kap. 55 c § första stycket jordabalken före ikraftträdandet ska vid tillämpningen av denna lag anses som en överenskommelse enligt 19 a §.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2026.

Enligt *den andra punkten* gäller lagändringar även i fråga om hyresavtal och förhandlingsöverenskommelser som ingåtts före ikraftträdandet.

Om en överenskommelse om presumtionshyra ingåtts enligt den tidigare lydelsen i 12 kap. 55 c § jordabalken får den hyran ändras under de förutsättningar och på det sätt som anges i 19 b §. Det innebär bland annat att parterna beträffande redan ingångna avtal om presumtionshyra kan göra justeringar med hänsyn till tillval eller frånval samt ändringar som det finns ett väsentligt intresse av.

Om en förhandlingsöverenskommelse om presumtionshyra ingåtts sedan det klarlagts hur hyran får höjas (jämför Svea hovrätts beslut den 8 juni 2022 i mål nr ÖH 14593-20 och ÖH 1854-21) med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten kan det ibland tillmätas betydelse. Om inflyttningshyran satts på ett sätt som tydligt kompenserar för detta, kan den nya möjligheten att löpande justera

hyran leda till att hyresvärden överkompenseras. Det kan tala för att hänsyn tas till detta vid förhandlingarna.

I fråga om möjligheten att låta en särskild skiljeman pröva frågan om hyran får det liten praktisk betydelse att bestämmelserna gäller redan ingångna förhandlingsöverenskommelser om presumtionshyra. Det beror på att det förutsätts att det i förhandlingsordningen angetts att frågan ska kunna prövas av en skiljeman.

Enligt *den tredje punkten* ska en förhandlingsöverenskommelse som träffats enligt 12 kap. 55 c § jordabalken i dess äldre lydelse anses som en överenskommelse enligt 19 a §. Det får betydelse på så sätt att 19 b § kan tillämpas i fråga om sådana förhandlingsöverenskommelser.

9.3 Förslaget om lag om ändring i lagen (2022:1657) om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar

Prövningen av en tvist

9 §

Skiljemannen avgör tvisten genom en skriftlig rekommendation. *Den ska lämnas till parterna*

- 1. senast sex veckor efter det att hyresnämnden utsåg skiljemannen i fall som avses i 23 a § första stycket 1 eller 3 hyresförhandlingslagen (1978:304), eller*
- 2. senast tio veckor efter det att hyresnämnden utsåg skiljemannen i fall som avses i 23 a § första stycket 2 hyresförhandlingslagen.*

Om det finns särskilda skäl, får en rekommendation lämnas senare.

Paragrafen innehåller en tidsfrist för skiljemannens rekommendation. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

Det *första stycket* motsvarar hittillsvarande första och andra styckena. Det görs en följdändring för att även en rekommendation som avser löpande hyresjustering vid en förhandlingsöverenskommelse enligt 19 a § hyresförhandlingslagen (presumtionshyra) ska omfattas (23 a § första stycket 3 hyresförhandlingslagen).

Det görs också i första stycket ett tillägg som avser inflyttningshyran vid presumtionshyra, se 19 a § och 23 a § första stycket 2 hyresförhandlingslagen. I fråga om en sådan rekommendation ska skiljemannen lämna rekommendationen inom tio veckor från det att han eller hon utsågs.

Det *andra stycket* motsvarar sista meningen i hittillsvarande andra stycket. I den delen är det en redaktionell omarbetning av paragrafen. I sak medför omarbetningen av paragrafen att frågan om särskilda skäl får betydelse i två nya situationer, nämligen i fråga om tidpunkt för en rekommendation om dels den initiala presumtionshyrans storlek, dels löpande justering av presumtionshyran. När det är fråga om presumtionshyrans storlek enligt första stycket 2 finns det inte någon hyresgäst som riskerar att få en retroaktiv hyreshöjning. Om parterna i en sådan situation är överens om att rekommendationen kan ges senare än tio veckor torde det ofta innebära att det finns särskilda skäl att göra det (jämför prop. 2021/22:277 s. 48).

För att en rekommendation om den initiala presumtionshyran ska bli verksam i praktiken krävs att parterna omsätter den i en förhandlingsöverenskommelse innan något hyresavtal träffats för en lägenhet i huset (se 19 a § hyresförhandlingslagen).

10 a §

Om parterna tvistar om hyran enligt 19 a § hyresförhandlingslagen (1978:304) ska skiljemannen, om inte parterna kommit överens om något annat, rekommendera en hyra som ger kostnadstäckning och skäligen avkastning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en norm som skiljemannen ska utgå från när en presumtionshyra rekommenderas. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

När en hyra enligt 19 a § hyresförhandlingslagen ska rekommenderas finns normalt inte lika tungt vägande skäl för en snabb handläggning som vid tvister om löpande hyresjusteringar. Det återspeglas också i 9 §. Det är därför naturligt att skiljemannen på eget initiativ tar upp frågan om det finns förutsättningar för medling (se 6 §).

Skiljemannen ska avgöra en tvist utifrån de yrkanden som parterna framställt och de omständigheter som de åberopat (10 §). Det gäller även vid bestämmandet av en hyra enligt 19 a § första stycket hyresförhandlingslagen.

De yrkanden som parterna framställer bildar ramen för skiljemannens prövning. Skiljemannen kan rekommendera en hyra som motsvarar en av parternas yrkande eller lägga sig mellan yrkandena. Det är viktigt att yrkandena klargörs på ett tidigt stadium så att förfarandet

får en ändamålsenlig inriktning och koncentreras kring parternas underlag och argument för sin inställning.

När det är fråga om en hyra enligt 19 a § hyresförhandlingslagen kan skiljemannens rekommendation ha olika detaljnivå. Den kan så gott som alltid väntas avse en normhyra som parterna sedan ansvarar för att omsätta i en förhandlingsöverenskommelse för de olika lägenheterna. Det beror på att parterna allt som oftast är oense om hyresnivån som sådan. Om parterna i något fall inte skulle vara överens om hur de enskilda lägenheterna ska bedömas i förhållande till varandra kan emellertid en hyra behöva rekommenderas för de enskilda lägenheterna. Det får anses ligga i skiljemannens mandat att bedöma detta med ledning av parternas inställning, om inte annat framgår av parternas förhandlingsordning. För det fall rekommendationen ska avse enskilda lägenheter ska parternas yrkanden motsvara detta och behöver alltså preciseras på lägenhetsnivå.

När tvisten överlämnas till en skiljeman bör tvistefrågorna ha koncentrerats i sådan mån att det är tydligt vilket kostnadsunderlag som fastighetsägaren åberopar och vilka invändningar som framförs av hyresgästorganisationen.

Förevarande paragraf innehåller en materiell norm som parternas yrkanden och grunder ska prövas mot. Normen har tidigare uttryckts i förarbeten och den har följts av aktörer på marknaden. Någon ändring i sak torde detta därför inte innebära (jämför prop. 2005/06:80 s. 53). Det är hyresvärden som ska presentera underlag som visar att den begärda hyran behövs för att ge kostnadstäckning och skälig avkastning och inte leder till överkompensation.

Kostnadstäckning innebär att samtliga kostnader för att producera bostaden ska beaktas. Alla led fram till färdig bostad är inräknade. Det innefattar till exempel byggkostnaden (entreprenörens kostnad), byggherrekostnaden och markkostnaden. Hela utgiften för att producera bostäderna ska i normalfallet inte täckas under presumtionstiden, i och med att bostaden har ett restvärde även efter presumtionstiden.

Kostnadstäckning innebär även att kostnaden för att äga och förvalta bostaden ska kompenseras. Det innefattar till exempel uppvärmning, el, avfallshantering, finansieringskostnad, försäkringar och löpande underhåll.

Vad som är skäligen avkastning varierar från fall till fall beroende på vilken risk som är förknippad med investeringen. Parterna måste motivera respektive framfört avkastningskrav.

Skyldighet att ingå en förhandlingsöverenskommelse

11 §

Parterna ska, om de inte har avtalat om något annat, omsätta en rekommendation i en förhandlingsöverenskommelse enligt 19, 19 a eller 19 b § hyresförhandlingslagen (1978:304)

1. inom 14 dagar när det är fråga om en rekommendation som lämnats enligt 23 a § första stycket 1 eller 3 hyresförhandlingslagen, eller

2. inom en månad när det är fråga om en rekommendation som lämnats enligt 23 a § första stycket 2 hyresförhandlingslagen.

En part som inte medverkar till att en rekommendation omsätts i en förhandlingsöverenskommelse är skyldig att ersätta motparten för den skada som uppstår till följd av detta, om parterna inte har avtalat om något annat.

Paragrafen behandlar tidsfrister för parterna att omsätta en rekommendation från en skiljeman. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.7.

De ändringar som görs är en följd av att en rekommendation kan lämnas i två ytterligare situationer, nämligen vid tvist om initiala presumtionshyran enligt 19 a § hyresförhandlingslagen och vid tvist om löpande hyresjustering av en presumtionshyra enligt 19 b § 1 hyresförhandlingslagen, se 23 a § första stycket 2 och 3 samma lag.

Innebörden av paragrafen förändras inte i övrigt. Som tidigare gäller att rekommendationen endast har verkan mellan parterna (se prop. 2021/22:277 s. 49). Den utgör inte heller en förhandlingsöverenskommelse.

Det *första stycket* kompletteras med en tidsfrist, en månad, för att träffa en förhandlingsöverenskommelse enligt 19 a § hyresförhandlingslagen. Därutöver gäller samma tidsfrist för löpande hyresjusteringar enligt 19 b § 1 samma lag, det vill säga 14 dagar, som vid löpande hyresjusteringar i övrigt.

Det *andra stycket* är oförändrat men kommer att gälla även för de två nya situationer där en rekommendation kan lämnas.

Liksom hittills gäller att en talan om skadestånd prövas av allmän domstol. Skadeståndet ska motsvara det positiva kontraktsintresset och bestämmelsen är dispositiv (se prop. 2021/22:277 s. 49). För de löpande hyresjusteringar som kan komma i fråga enligt 19 b § hyres-

förhandlingslagen torde inga nya frågor uppkomma. I fråga om den initiala presumtionshyran enligt 19 a § hyresförhandlingslagen kan följande framhållas.

Om en hyresgästorganisation vägrar att teckna en förhandlingsöverenskommelse om hyra som motsvarar en rekommendation bör organisationen vara skadeståndsskyldig gentemot hyresvärden motsvarande den intäktsförlust som hyresvärden lider av att han eller hon inte kan ta ut en hyra av hyresgästerna i enlighet med nivån i rekommendationen.

I de fall det är hyresvärden som inte följer rekommendationen torde i praktiken olika effekter uppstå beroende på vad hyresvärden väljer att göra i stället. När en förhandlingsöverenskommelse inte träffas är hyresgästorganisationens kostnader för att delta i skiljeförfarandet inte till någon nytta. Dessa bör då kunna ersättas som en skada till följd av fastighetsägarens avtalsbrott.

Det kan i och för sig diskuteras om en hyresgästorganisation ska få ersättning när hyresvärden väljer att upplåta lägenheterna med egensatta hyror. Situationen framstår mer teoretisk än praktisk eftersom det finns en så kallad primär förhandlingsskyldighet enligt 5 § hyresförhandlingslagen i och med att det finns en förhandlingsordning för huset. Även i en sådan situation får hyresgästorganisationen normalt anses ha rätt till ersättning för kostnader för att delta i skiljeförfarandet. Hur man ska se på andra tänkbara skadeposter torde ha liten praktisk betydelse. Ett exempel är kostnader för att bistå hyresgäster med att angripa egensatta hyror. Den frågan överlämnas därför till rättstillämpningen att bedöma, med ledning av allmänna principer.

En liknande fråga är om även mellanskillnaden mellan den högre hyra som hyresgästen betalat och den lägre hyra som den särskilda skiljemannen rekommenderat utgör en ersättningsgill skada. Eftersom det är fråga om kostnader som orsakats av hyresgästen och inte av hyresgästorganisationen torde dock kostnaden inte vara ersättningsgill för hyresgästorganisationen (jämför dock Ds 2021:23 s. 159).

Det ska avslutningsvis uppmärksammas att bestämmelsen inte reglerar vad som händer om parterna omsätter rekommendationen i en förhandlingsöverenskommelse, men inte följer förhandlingsöverenskommelsen. Den situationen hanteras enligt nuvarande bestämmelser i hyresförhandlingslagen.

Det kan tilläggas att fastighetsägaren på grund av skiljemannens rekommendation och en senare förhandlingsöverenskommelse inte är skyldig att låta bygga bostäderna eller att upplåta dem med hyresrätt.

Kommittédirektiv 2023:92

Enklare privatuthyrning och ändring av presumtionshyror

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur reglerna om privatpersoners uthyrning av bostäder kan ändras för att underlätta sådan uthyrning. Utredaren ska också se över reglerna om ändring av presumtionshyror. Syftet är att främja ett bättre utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet och att säkerställa ett väl fungerande presumtionshyressystem som ger goda förutsättningar för nyproduktion av hyresbostäder.

Utredaren ska bl.a.

- bedöma hur reglerna i lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad om lagens tillämpningsområde och hyressättning bör utformas för att bli tydligare, mer förutsebara och enklare att tillämpa,
- föreslå utökade möjligheter att hyra ut en bostadsrättslägenhet i andra hand,
- bedöma hur hyrorna för nyproducerade hyreslägenheter bör kunna ändras under presumtionstiden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget i den del som avser att se över reglerna om ändring av presumtionshyror ska redovisas i ett delbetänkande senast den 2 september 2024. De övriga delarna av uppdraget ska slutredovisas senast den 3 mars 2025.

Privatpersoners uthyrning av bostäder bör underlättas

En väl fungerande bostadsmarknad är viktig för svensk ekonomi och arbetsmarknad. En bristande tillgång på bostäder kan vara ett hinder för exempelvis den som vill arbeta eller studera på en annan ort. I stora delar av landet är det svårt att snabbt hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Privatpersoners uthyrning av bostäder utgör därför ett viktigt komplement till den ordinarie bostadsmarknaden. Att bostäder eller delar av bostäder hyrs ut i stället för att stå outnyttjade bidrar till ett effektivt utnyttjande av det befintliga beståndet. Det kan ha stor betydelse för orter där det snabbt behöver skapas boendetillfällen.

Det senaste decenniet har flera åtgärder vidtagits i syfte att förbättra privatuthyrningsmarknadens funktionssätt. Lagen om uthyrning av egen bostad (privatuthyrningslagen) infördes 2013 i syfte att underlätta privatpersoners uthyrning av bostäder. Möjligheterna för en bostadsrättshavare att hyra ut sin bostadsrätt i andra hand utökades 2014. När det gäller beskattning har det schablonavdrag som får göras från intäkter från uthyrning av privatbostäder mellan 2008 och 2013 höjts från 4 000 kronor per år till 40 000 kronor per år. Regeringskansliet har nyligen remitterat en promemoria där det föreslås att avdraget ska höjas till 50 000 kronor per år (Förslag om höjt schablonavdrag vid uthyrning av bostäder och förenklad beskattning av vissa fastighetsrelaterade inkomster inför budgetpropositionen 2024, Fi2023/01514).

Intäkter från uthyrning av en bostad kan utgöra ett viktigt ekonomiskt tillskott för många. Statskontoret har i sin rapport Åtgärder för att öka uthyrningen av privatbostäder (2017:11) bedömt att det finns en potential att öka uthyrningen, framför allt när det gäller en del av en bostad. Enligt rapporten finns det bostäder eller delar av bostäder som skulle kunna hyras ut men som av olika skäl inte gör det. Osäkerhet bedöms vara ett av de främsta hindren för en ökad privatuthyrning. Det framhålls att det kan vara svårt för både uthyraren och hyresgästen att inför uthyrningen förstå det regelverk som gäller, bland annat eftersom det innehåller en rad oklarheter.

För att det befintliga bostadsbeståndet ska utnyttjas på ett mer effektivt sätt behövs det ytterligare åtgärder som underlättar privatpersoners uthyrning av bostäder.

Uppdraget att se över reglerna i privatuthyrningslagen

Reglerna om privatuthyrning ska vara enkla att tillämpa

Reglerna i privatuthyrningslagen tillämpas när någon utanför näringsverksamhet hyr ut en bostadslägenhet för annat än fritidsändamål. Lagen gäller exempelvis när någon hyr ut sin bostadsrättslägenhet, ägarlägenhet eller villa, eller en del av en sådan bostad. Lagen omfattar inte uthyrning av hyreslägenheter i andra hand.

Privatuthyrningslagen innebär på flera viktiga punkter undantag från reglerna i 12 kap. jordabalken (härefter benämnd hyreslagen). Ett betydelsefullt undantag är att reglerna om att hyran ska bestämmas efter lägenhetens bruksvärde inte gäller. I stället bestäms hyran med ledning av hyresvärdens typiska kostnader för att äga den uthyrda bostaden. Ett annat är att hyresvärderna har rätt att säga upp hyresgästen med tre månaders uppsägningstid, utan att ange några skäl för uppsägningen. Vidare saknar hyresgästen rätt till förlängning av hyresavtalet, om inte parterna avtalat om annat. Utöver dessa undantag gäller hyreslagen även vid privatuthyrning.

Syftet med reglerna i privatuthyrningslagen är att stimulera privatpersoner att hyra ut bostäder som de under en tid inte behöver (se prop. 2012/13:1, utgiftsområde 18 s. 68). Det kan handla om den egna bostaden som inte används under en tid eller en övernattningslägenhet som i perioder används i begränsad omfattning. Genom att göra det mer attraktivt för privatpersoner att hyra ut den egna bostaden kan utbudet av bostäder öka. Syftet är inte att uppmuntra privatpersoner till att köpa en bostad utan att ha för avsikt att bo i den.

En grundläggande utgångspunkt med reglerna är att det ska vara lätt för en privatperson som överväger att hyra ut sin bostad att överblicka konsekvenserna av detta. För att reglerna ska uppnå sitt syfte att stimulera en ökad privatuthyrning är det viktigt att reglerna är tydliga, förutsebara och enkla att tillämpa.

Privatuthyrningslagens tillämpningsområde

Privatuthyrningslagen gäller endast upplåtelser som sker utanför näringsverksamhet (1 §). I förarbetena uttalas att den som upplåter lägenheter i sådan omfattning att han eller hon är att anse som hyresvärd enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) får anses göra det i en när-

ingsverksamhet (se prop. 2012/13:1, utgiftsområde 18 s. 76). Som hyresvärd enligt den lagen anses den som för annat än fritidsändamål regelmässigt hyr ut minst tre bostadslägenheter, vilka inte utgör del av upplåtarens bostad. Det uttalas vidare att det i vissa fall kan vara fråga om näringsverksamhet även när en person upplåter färre lägenheter än tre. Frågan får i dessa situationer bedömas med beaktande av samtliga omständigheter. Av betydelse är om upplåtelsen sker för att ge vinst eller för att undvika kostnader för dubbla boenden. Om en lägenhet ägs för att hyras ut indikerar det att uthyrningen ingår i en näringsverksamhet.

Privatuthyrningslagens tillämpningsområde avgränsas också på så sätt att om någon upplåter flera lägenheter gäller lagen endast den första upplåtelsen. Om flera rum hyrs ut till olika hyresgäster utgör varje rum en lägenhet i lagens mening, och lagen gäller endast det rum som först hyrs ut.

I betänkandet Stärkt ställning för hyresgäster (SOU 2017:33) föreslogs att fysiska personer skulle ges möjlighet att hyra ut upp till två ägda bostäder samtidigt till en kostnadsbaserad hyra. Utredningen framhöll att den nuvarande begränsningen av lagens tillämpningsområde till upplåtelse utom näringsverksamhet och till den första upplåtelsen gör bestämmelserna komplicerade och svårtillämpade. Enligt utredningen skulle förslaget göra det möjligt att begränsa det antal lägenheter som en privatperson kan hyra ut, samtidigt som tillämpningsproblemen med nuvarande regler undanröjs. Förslaget ledde inte till några lagändringar.

Det är av stor vikt för parterna i ett hyresavtal att veta om privatuthyrningslagen är tillämplig på upplåtelsen. Annars gäller hyreslagens regler fullt ut. Dagens regler innebär viss osäkerhet kring vilka uthyrningar som utgör näringsverksamhet. Det kan till exempel vara oklart vad som gäller vid uthyrning av en uthyrningsdel som någon har byggt i sin villa eller ett Attefallshus på tomten. Inriktningen bör vara att sådana uthyrningar ska kunna omfattas av privatuthyrningslagen.

Även avgränsningen att lagen gäller endast den första upplåtelsen kan ge upphov till tillämpningsproblem. Som uppmärksammades i förarbetena kan det vara svårt för hyresgästen att veta om det rör sig om den första eller en senare upplåtelse (se prop. 2012/13:1, utgiftsområde 18 s. 68). Det finns också situationer där en privatperson kan ha ett berättigat intresse av att få hyra ut fler än en lägenhet enligt

privatuthyrningslagen. Det kan exempelvis handla om att den som hyr ut en övernattningslägenhet under perioder då lägenheten inte används eller ett Attefallshus på sin tomt, även vill hyra ut ett rum i sin villa eller hyra ut villan under en period. Den som har en stor bostad kan också vilja hyra ut flera rum till olika hyresgäster.

Det finns anledning att se över tillämpningsområdet för privatuthyrningslagen. Reglerna bör bli tydligare, mer förutsebara och enklare att tillämpa. Syftet bör vara att reglerna ska bidra till ett bättre utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet. Det bör därför bli möjligt för en privatperson att hyra ut fler bostäder enligt privatuthyrningslagen än i dag. Reglerna bör dock inte uppmuntra spekulativa förvärv där någon köper en bostad enbart i syfte att hyra ut den.

Den som hyr ut en bostad enligt privatuthyrningslagen bör inte heller i fortsättningen omfattas av förhandlingsskyldighet enligt hyresförhandlingslagen. Utgångspunkten bör vidare fortsatt vara att den skyldighet som hyresvärdar har att förhandla med hyresgästorganisationer enligt hyresförhandlingslagen inte generellt ska påverkas av reglerna om privatuthyrning (jfr prop. 2012/13:1, utgiftsområde 18 s. 68).

Utredaren ska därför

- bedöma hur reglerna om privatuthyrningslagens tillämpningsområde bör utformas för att bli tydligare, mer förutsebara och enklare att tillämpa,
- lämna förslag som innebär att det är möjligt för en privatperson att hyra ut fler bostäder enligt privatuthyrningslagen än i dag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hyressättningen vid privatuthyrning

Enligt privatuthyrningslagen ska hyresnämnden vid en tvist om hyran som utgångspunkt fastställa den till ett belopp som inte påtagligt överstiger kapitalkostnaden och driftskostnaderna för bostaden (4 §). Kapitalkostnaden beräknas som en skälig avkastningsränta på bostadens marknadsvärde.

I förarbetena uttalades att hyresprövningen vid privatuthyrning i högre grad än vad som gäller enligt hyreslagen borde anpassas till hur efterfrågad den uthyrda bostaden är (se prop. 2012/13:1, utgiftsom-

råde 18 s. 71). Det angavs att utgångspunkten därför borde vara att parternas avtal gäller. Regeringen ansåg samtidigt att det behövdes ett skydd mot alltför höga hyror och att den högsta tillåtna hyran därför borde anknyta till hyresvärdens kostnader för bostaden. Det framhölls också att en sådan princip skulle motverka spekulation och andra inte önskvärda effekter.

Hyressättningsregeln bygger på att det är de typiska kostnaderna för att äga den uthyrda bostaden som ska ersättas, inte de faktiska kostnaderna. I förarbetena uttalas att den närmare gränsen för vad som utgör en skäligen avkastningsränta får bedömas i rättstillämpningen (se prop. 2012/13:1, utgiftsområde 18 s. 78). Utgångspunkten är att räntan ska följa mer långsiktiga utvecklingstendenser, och inte bestämmas efter hur marknadsräntorna rör sig på kort sikt.

Utformningen av hyressättningsregeln innebär att det kan vara svårt för den som vill hyra ut sin bostad att bedöma vilken hyra som får tas ut. Det beror framför allt på hur räntenivån har utvecklats sedan reglerna infördes. Riksbankens referensränta har under flera år legat på mycket låga nivåer för att på senare tid snabbt stiga. Det har skapat en osäkerhet om vilken hyra som är godtagbar.

Det kan vidare vara svårt för den som vill hyra ut sin bostad att göra en bedömning av bostadens marknadsvärde, till exempel vid uthyrning av ett Attefallshus eller en uthyrningsdel. Mot bakgrund av att hyressättningsregeln har varit svår att tillämpa på bostadsmarknader med mycket låga marknadsvärden och i situationer där det är svårt att fastställa ett marknadsvärde infördes 2022 en möjlighet att i stället bestämma hyran efter lägenhetens bruksvärde, om det ger en högre hyra än den kostnadsbaserade. Även att bedöma bostadens bruksvärde kan dock vara svårt för en privatperson som vill hyra ut sin bostad.

Det kan också ifrågasättas vilket genomslag hyressättningsregeln har fått i praktiken. Regeln har prövats rättsligt i mycket begränsad omfattning.

Det finns behov av att se över reglerna om hyressättning i privatuthyrningslagen i syfte att göra dem tydligare, mer förutsebara och enklare att tillämpa. Utgångspunkten bör fortsatt vara att den hyra som parterna har avtalat om ska gälla och att hyressättningen vid privatuthyrning ska vara anpassad till hur efterfrågad den uthyrda bostaden är. Det kan övervägas om detta bör ges ett större genomslag vid utformningen av reglerna. Det kan bidra till en större flexibilitet,

att fler vill hyra ut sina bostäder och i förlängningen ett bättre nyttjande av bostadsbeståndet. En fråga är också om det finns behov av skyddsregler för hyresgästen.

Utredaren ska därför

- bedöma hur hyressättningsregeln i privatuthyrningslagen bör utformas för att den ska bli tydligare, mer förutsebar och enklare att tillämpa samt i högre utsträckning anpassad till hur efterfrågad den uthyrda bostaden är,
- analysera och ta ställning till om det behövs några regler till skydd för hyresgästen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om det ryms inom tiden för uppdraget får utredaren också överväga och föreslå andra ändringar i reglerna om privatuthyrning eller i det hyresrättsliga regelverket i övrigt, förutsatt att förslagen inte står i strid med utredningsuppdragets syften.

Uppdraget att föreslå utökade möjligheter att hyra ut en bostadsrätt i andra hand

För att en bostadsrättshavare ska få upplåta sin lägenhet i andra hand till någon annan för självständigt brukande krävs att bostadsrättsföreningens styrelse ger sitt samtycke eller att hyresnämnden lämnar tillstånd till andrahandsupplåtelsen (7 kap. 10 och 11 §§ bostadsrättslagen [1991:614]). Tillstånd ska lämnas om bostadsrättshavaren har skäl för upplåtelsen och föreningen inte har någon befogad anledning att vägra samtycke. Tillståndet kan begränsas till viss tid och förenas med villkor.

Möjligheterna för en bostadsrättshavare att upplåta sin lägenhet i andra hand utökades 2014 (prop. 2013/14:142). Efter ändringarna krävs inte längre att bostadsrättshavaren har beaktansvärda skäl för upplåtelsen utan det är tillräckligt att hon eller han har skäl för den. Syftet är att reglerna ska bidra till att de bostäder som finns används i större utsträckning.

I förarbetena uttalas att en bostadsrättshavare bör ha stor frihet att upplåta sin lägenhet i andra hand för att under en tid bo någon annanstans och att en bostadsrättshavares skäl i princip bör kunna

godtas så länge de innefattar ett rimligt behov av att behålla lägenheten (se prop. 2013/14:142 s. 21–23). Som exempel anges att bostadsrättshavaren ska studera eller arbeta på annan ort, vistas utomlands eller på annan ort i landet, vårda en anhörig eller sammanbo med någon på prov. Om en bostadsrätt är svår att sälja på grund av de rådande marknadsförutsättningarna, kan en andrahandsupplåtelse också tillåtas för att ge bostadsrättshavaren ett visst utrymme att avvakta med försäljningen. Samtidigt är avsikten inte att reglerna ska uppmuntra till spekulativa beteenden där någon köper eller innehar en bostad i syfte att hyra ut den, och enbart en vilja att tillgodogöra sig en hyra för lägenheten motiverar inte en upplåtelse. Bostadsrättshavarens skäl för upplåtelsen bör som utgångspunkt väga lättare ju längre tiden går.

Bostadsrättshavarens skäl att upplåta lägenheten i andra hand ska vägas mot hänsynen till föreningens intressen. Bostadsrättslagen vilar på en föreningstanke. Om andrahandsupplåtelser sker i sådan omfattning att det är svårt att få till stånd en väl fungerande förvaltning i föreningen kan det utgöra befogad anledning att vägra samtycke. Föreningens olägenheter kan med tiden väga tyngre i bedömningen av om det finns befogad anledning att motsätta sig en upplåtelse. Föreningens invändningar kan också avse hyresgästens personliga kvalifikationer, som till exempel att den tänkta hyresgästen kan förväntas uppträda störande.

En bostadsrättsförenings styrelse är fri att inta en mer generös hållning och kan välja att ge sitt samtycke till en upplåtelse trots att bostadsrättshavaren inte har sådana skäl som avses i lagen. Det är också möjligt att i föreningens stadgar ange mer generösa möjligheter till andrahandsuthyrning än vad som följer av lagen. I många situationer är dock en bostadsrättshavare beroende av möjligheten att få hyresnämndens tillstånd till en andrahandsupplåtelse. Det är viktigt att reglerna säkerställer att bostadsrättshavare i allmänhet har möjlighet att upplåta sin lägenhet i andra hand i de fall där det finns ett berättigat intresse av det.

Den tolkning som reglerna har fått i rättstillämpningen innebär att det kan ifrågasättas om de lagändringar som genomfördes 2014 har fått genomslag fullt ut. Exempelvis har reglerna tolkats så att lagändringarna inte innebär att möjligheterna för bostadsrättshavare att hyra ut sina lägenheter under längre perioder än tidigare ska ut-

ökas generellt. Det har därför inte ansetts finnas skäl att ändra tidigare praxis kring vilka tidsperioder som kan godtas i olika situationer.

Det finns anledning att se över reglerna om andrahandsuthyrning av bostadsrätter, med inriktningen att tillämpningen ska bli mer generös. Det kan bidra till att de bostäder som finns används i större utsträckning än i dag. Vidare skulle exempelvis en möjlighet att hyra ut en lägenhet under en längre sammanhängande period kunna öka tryggheten för både bostadsrättshavaren och hyresgästen. Utgångspunkten bör även i fortsättningen vara att reglerna inte ska uppmuntra spekulativa beteenden som innebär att någon köper en bostadsrätt enbart i syfte att hyra ut den.

En möjlig lösning är att en bostadsrättshavare ges rätt att under en viss tid hyra ut lägenheten i andra hand utan att ange några skäl. En fördel är att tillståndsprövningen skulle förenklas genom att det inte behöver göras någon bedömning av tyngden av bostadsrättshavarens skäl i varje enskilt fall. Genom att begränsa tiden motverkas risken för spekulation och andra inte önskvärda effekter.

En fråga är också om det bör ställas högre krav för att en bostadsrättsförening ska kunna vägra samtycke. Det skulle göra det möjligt för fler att hyra ut sin bostadsrättslägenhet i andra hand. Samtidigt är det viktigt att det finns förutsättningar att förvalta föreningens egendom och i övrigt sköta dess angelägenheter, även i mindre föreningar. Regleringen måste bygga på en rimlig avvägning mellan de olika intressen som finns.

Det är också viktigt att det är enkelt för den som vill hyra ut sin bostadsrätt att bedöma om det är fråga om en sådan andrahandsupplåtelse som kräver tillstånd. Avgörande för den frågan är om upplåtelsen sker till någon som får rätt att självständigt bruka lägenheten. Motsvarande definition av en andrahandsupplåtelse finns i hyreslagen. Hyreslagens regler ändrades 2019 för att förtydliga gränsen mellan upplåtelse till inneboende och andrahandsupplåtelse. Förtydligandet innebär att om hyresgästen inte använder en lägenhet som bostad i beaktansvärd utsträckning, ska en upplåtelse av lägenheten eller en del av den alltid anses vara för självständigt brukande. Syftet är att göra det lättare för hyresgäster och fastighetsägare att bedöma om det är fråga om en tillståndspliktig upplåtelse och att motverka missbruk av reglerna (se prop. 2018/19:107 s. 42 och 43).

Motsvarande förtydligande har inte gjorts i bostadsrättslagen. Det kan innebära en osäkerhet kring vilka upplåtelse som kräver till-

stånd. Det kan också vara oklart vad som gäller om bostadsrättshavaren vill hyra ut en särskild uthyrningsdel av sin lägenhet. Det finns därför anledning att se över om reglerna om vad som utgör en tillståndspliktig andrahandsupplåtelse enligt bostadsrättslagen behöver förtydligas.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som innebär utökade möjligheter att hyra ut en bostadsrättslägenhet i andra hand,
- bedöma om bostadsrättslagens regler om vad som utgör en sådan andrahandsupplåtelse som kräver tillstånd behöver förtydligas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om det ryms inom tiden för uppdraget får utredaren också överväga och föreslå andra ändringar i reglerna om bostadsrätter, förutsatt att förslagen inte står i strid med utredningsuppdragets syften.

Uppdraget att bedöma vilken ersättning som bör få tas ut vid yrkesmässig förmedling av hyresrätter

Det är straffbart att begära, träffa avtal om eller ta emot ersättning av hyressökande för förmedling av en bostadslägenhet för något annat ändamål än fritidsändamål (65 a § hyreslagen). Undantag gäller vid yrkesmässig förmedling av hyresrätter. För sådan förmedling finns regler om vilken ersättning som får tas ut i förordningen (1978:313) om taxa för yrkesmässig bostadsförmedling. Ersättningen får uppgå till högst 3 000 kronor, inklusive mervärdesskatt, för en omöblerad eller möblerad lägenhet i ett en- eller flerfamiljshus och 1 000 kronor för ett möblerat eller omöblerat rum.

År 2003 infördes regler i dåvarande fastighetsmäklarlagen som innebär att den som bedriver yrkesmässig förmedling av hyresrätter som utgångspunkt ska vara registrerad hos Fastighetsmäklarinspektionen. För registrering gäller bland annat ett krav på tillfredställande utbildning. I fastighetsmäklarlagen (2021:516) finns regler om hur hyresförmedlaren ska utföra sitt uppdrag och vilka skyldigheter förmedlaren har gentemot köpare och säljare. Fastighetsmäklarinspektionen utövar tillsyn över de registrerade hyresförmedlarna. Reglerna

tillkom för att åstadkomma ett bättre konsumentskydd och en ökad samhällskontroll av verksamheten (se prop. 2002/03:71). Reglerna om yrkesmässig förmedling av hyresrätter gäller förmedling av både förhandshands- och andrahandskontrakt.

I samband med införandet av reglerna om registrering och tillsyn av hyresförmedlare övervägdes om ersättningstaket skulle tas bort (se prop. 2002/03:71 s. 26 och 27). Mot detta talade enligt förarbetena att det skulle kunna medföra att den starka efterfrågan på hyresrätter på vissa marknader driver upp ersättningsnivåerna, vilket skulle kunna urholka grundprincipen om att en hyresrätt inte ska kosta pengar utöver hyran. Regeringen ansåg därför att ersättningen även i fortsättningen på något sätt skulle vara begränsad. Det ansågs dock finnas skäl att höja ersättningsnivån, som bestämdes till det belopp som gäller i dag.

De tjänster som yrkesmässiga hyresförmedlare tillhandahåller kan bidra till att underlätta privatuthyrning. Det kan göra det möjligt att nå ut till fler och samtidigt få hjälp med information om lagar och regler samt tjänster som ökar tryggheten för båda parter. En hyresförmedlare kan hjälpa till med till exempel deposition, avtalsskrivning, hantering av hyresbetalningar och försäkring.

Det är viktigt att det finns goda förutsättningar att bedriva en seriös förmedlingsverksamhet som också är lönsam. Det nuvarande ersättningstaket riskerar att försvåra för detta. Reglerna om registrering och tillsyn av hyresförmedlare avser att minska risken för att ersättningssystemet missbrukas (se prop. 2002/03:71 s. 26). Det kan övervägas om dessa regler är tillräckliga för att utestänga kriminella och andra oseriösa aktörer och ge skydd för hyressökanden. En fråga är därför om det fortfarande är motiverat att dessutom uppställa begränsningar för vilken ersättning som får tas ut vid hyresförmedling.

Om det bedöms som motiverat att fortsätta begränsa vilken ersättning som får tas ut finns det anledning att se över ersättningsnivån. Den nuvarande nivån har gällt sedan 2003 och det kan ifrågasättas om beloppet fortfarande utgör en rimlig ersättning. En fråga är också om den ersättning som får tas ut bör bestämmas på något annat sätt och hur ersättningsnivån bör kunna justeras över tid. En möjlig lösning kan vara att knyta ersättningen till prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det med hänsyn till intresset av att motverka att ersättningssystemet vid yrkesmässig hyresförmedling missbrukas och behovet av skydd för hyresgästen är motiverat att fortsätta begränsa vilken ersättning som får tas ut,
- om det bedöms motiverat att begränsa vilken ersättning som får tas ut vid yrkesmässig hyresförmedling, ta ställning till vilken ersättning som bör få tas ut och hur ersättningsnivån bör kunna ändras över tid, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om det rymms inom tiden för uppdraget får utredaren också överväga och föreslå andra ändringar i reglerna om yrkesmässig hyresförmedling, förutsatt att förslagen inte står i strid med utredningsuppdragets syften.

Uppdraget att se över reglerna om ändring av presumtionshyror

Det är viktigt att det finns ett utbud av olika typer av boendeformer och bostäder som passar i olika skeden av livet. Hyresrätten utgör för många det första steget in på bostadsmarknaden och möjliggör en flexibilitet som kan underlätta för den som till exempel flyttar till en annan ort för att studera eller arbeta. Det är därför viktigt att det finns ett väl fungerande hyressättningssystem som ger goda förutsättningar för nyproduktion av hyresbostäder.

År 2006 infördes reglerna om så kallad presumtionshyra, i syfte att förbättra förutsättningarna för att bygga nya bostadslägenheter (prop. 2005/06:80). Avsikten är att säkerställa att fastighetsägaren vid nyproduktion har möjlighet att ta ut en hyra som täcker kostnaderna och ger en rimlig avkastning. Det ansågs viktigt med en god förutsebarhet om hyran för att en fastighetsägare ska kunna ta ställning till om en viss byggnation ska genomföras eller inte.

Reglerna innebär att en fastighetsägare och en hyresgästorganisation vid nyproduktion kan komma överens om en hyra som ska anses som skälig under femton år (55 c § hyreslagen). Under denna tid har hyresgästen inte möjlighet att begära att hyresnämnden ska

bestämma vad som är en skälig hyra för lägenheten efter en bruksvärdesprövning.

Det finns däremot en möjlighet att få hyran ändrad i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten. Det motiveras av att det under presumtionstiden kan uppstå behov av att anpassa hyran efter kostnadsförändringar, som exempelvis ökade driftskostnader (se prop. 2005/06:80 s. 30–32). I förarbetena framhölls att ett förbud mot varje justering av hyran under presumtionstiden kraftigt skulle begränsa förutsättningarna att träffa överenskommelser om presumtionshyra, eftersom hyran då måste vara mycket hög för att täcka alla kostnadsökningar under den tiden.

Det saknas tydliga förarbetsuttalanden om hur bestämmelsen om justering av presumtionshyror med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten ska tillämpas. I två avgöranden från juni förra året har Svea hovrätt, som är sista instans i denna typ av mål, tagit ställning till denna fråga (Svea hovrätts beslut den 8 juni 2022 i mål nr ÖH 14593-20 och ÖH 1854-21). Hovrätten kom fram till att presumtionshyror får höjas i takt med förändringen av de kollektivt förhandlade bruksvärdeshyror på orten, men inte fullt ut. Om den allmänna hyresutvecklingen är högst tre procent får presumtionshyran höjas med hälften av hyresutvecklingen. Om den är högre än så får presumtionshyran dessutom höjas med tre fjärdedelar av den del som överstiger tre procent.

Hovrättens avgöranden har mötts av kritik från fastighetsägare som framhållit att avgörandena riskerar att leda till minskad nyproduktion av hyresrätter. Det har framförts att branschen tidigare har tolkat reglerna som att presumtionshyror ska kunna höjas med i princip samma procentsats som den genomsnittliga hyresutvecklingen på orten, och att fastighetsägare har baserat sina investeringskalkyler på detta. Även Hyresgästföreningen har kritiserat avgörandena och framfört att det borde överlåtas till parterna att förhandla om hur mycket hyror ska få ändras.

Det är viktigt att reglerna om presumtionshyra är utformade så att det är attraktivt för fastighetsägare att bygga nya hyresbostäder. I det ingår att det finns rimliga möjligheter att höja hyran under presumtionstiden. Annars finns en risk för att presumtionshyror inledningsvis måste sättas så högt att det riskerar att hämma nyproduktionen.

Det finns därför anledning att se över regeln om hur presumtionshyror får ändras med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen. Den tillämpning som regeln har fått genom hovrättens avgöranden innebär att presumtionshyrorna procentuellt inte får höjas lika mycket som de kollektivt förhandlade bruksvärdeshyrorna på orten. Det kan ifrågasättas om det ger fastighetsägare de ekonomiska förutsättningar som behövs för att det ska vara lönsamt att investera i nyproduktion av hyresrätter.

En fråga är också om utvecklingen av presumtionshyrorna även i fortsättningen bör vara knuten direkt till utvecklingen av de kollektivt förhandlade bruksvärdeshyrorna, eller om reglerna om hur hyrorna får ändras under presumtionstiden bör utformas på något annat sätt.

Den 1 januari 2023 infördes regler om ett oberoende tvistlösningsförfarande för tvister om de årliga hyresändringarna mellan de kollektivt förhandlande parterna på hyresmarknaden (prop. 2021/22:277). Reglerna gäller tvister om bruksvärdeshyror. Det kan övervägas om motsvarande möjlighet till tvistlösning bör finnas för tvister om justering av presumtionshyror.

Med hänsyn till att presumtionstiden är förhållandevis lång kan det finnas behov för fastighetsägaren att under den tiden i vissa specifika fall vidta åtgärder som höjer lägenhetens standard, exempelvis efter önskemål från en hyresgäst. Även i sådana situationer kan det finnas behov av att höja hyran. Att en sådan möjlighet finns kan skapa förutsättningar för fastighetsägaren att erbjuda hyresgästerna ett attraktivt och individanpassat boende (jfr SOU 2017:65 s. 123). Det kan även vara intressant för hyresvärderna och en hyresgäst att avtala om tillval eller frånval i fråga om lägenhetens standard och hyrestillägg eller hyresavdrag för det (jfr 55 d § hyreslagen).

Utgångspunkten bör vara att de ändringar som föreslås ska kunna tillämpas för såväl nyproducerade som befintliga hyresbostäder som omfattas av en överenskommelse om presumtionshyra.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur hyror bör kunna ändras under presumtionstiden i syfte att skapa goda förutsättningar för nyproduktion av hyresbostäder,
- bedöma om det bör införas en möjlighet till tvistlösning för tvister om justeringar av presumtionshyror motsvarande den som finns för tvister om bruksvärdeshyror,

- bedöma om det bör införas en möjlighet för parterna att avtala om hyrestillägg och hyresavdrag vid tillval och frånval, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om det ryms inom tiden för uppdraget får utredaren också överväga och föreslå andra ändringar i reglerna om presumtionshyror, förutsatt att förslagen inte står i strid med utredningsuppdragets syften.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för konsekvenserna av de förslag som lämnas. Konsekvensanalysen ska påbörjas tidigt och löpa under hela utredningstiden. De samhällsekonomiska konsekvenserna samt konsekvenserna för enskilda, inklusive privatpersoner som hyr ut sin bostad, hyresgäster och hyressökande, fastighetsägare och bostadsmarknaden i stort ska redovisas ingående. Utredaren ska analysera samhällsekonomiska och andra effekter av olika alternativ som övervägs. Omfattningen av dessa analyser ska anpassas efter förslagets karaktär. Även konsekvenserna för berörda myndigheter och andra aktörer ska redovisas. Om förslagen kan förväntas leda till kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering lämnas.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) ska detta motiveras. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hämta in synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget i den del som avser att se över reglerna om ändring av presumtionshyror ska redovisas i ett delbetänkande senast den 2 september 2024. De övriga delarna av uppdraget ska slutredovisas senast den 3 mars 2025.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrares utvandring. Ju.
54. Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]
- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]

- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]
- Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personaliggare. [61]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverk-samhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]
- En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]
- Skärpta regler om ungdomsovervakning och straffreduktion för unga. [39]
- Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]
- En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]
Stöd till invandrades utvandring. [53]
Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. [54]
En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]
En förbättrad modell för presumtionshyra. [62]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
En ny beredskapssektor
– för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]
Ansvar och oberoende
– public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]
En framtid för alm och ask
– förädling, forskning och finansiering. [35]
Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]
Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].
Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. [56].

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]
En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]
En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]
En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]
Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]
Ett nytt regelverk för hälsodataregister. [57]
Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. [60]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
Skolor mot brott. [17]
Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]
Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]