

Till Justitiedepartementet
ju.L1@regeringskansliet.se



Stockholm 2017-09-11

Remissvar: Hyresgästutredningen "Stärkt ställning för hyresgäster" (SOU 2017:33)

Fastighetsägarna Sverige har beretts möjlighet att lämna remissynpunkter på rubricerat betänkande.

Sammanfattning

Det har under decennier rått en bred politisk enighet om att svensk bostadsmarknad ska präglas av bostäder med en generellt god standard för alla. Boendekvaliteten ska tillhöra världens främsta, inte för en resursstark minoritet utan för alla. Det är en hög ambition, men ett centralt inslag i den svenska välfärden. Företag som bygger och förvaltar bostäder har slutit upp bakom denna gemensamma ambition och anpassat sin verksamhet för att tillhandahålla bostäder som svarar mot varje tids krav och förväntningar på bostäderna. En god blandning av allmännyttiga och privata fastighetsägare har bidragit till en vital mångfald på hyresbostadsmarknaden. Investeringsvilligt kapital har funnits tillgängligt och marknaden har präglats av en kontinuerlig utveckling av de bostäder som erbjuds.

Med livscykelperspektiv på bostadsfastigheter som ofta sträcker sig över 100 år är det nödvändigt att med jämna mellanrum renovera och modernisera för att bostadsbeståndet i allmänhet ska svara mot det uttalade målet om en internationellt sett hög standard på bostäderna. Det är även viktigt för att hyresbostäder inte ska halka efter standarden i ägda bostäder och hyresrätten därigenom upplevas som en mindre attraktiv upplåtelseform. Att vidmakthålla möjligheten att göra detta är av centralt allmänintresse.

Utredarens förslag avseende hyresgästers inflytande över förbättrings- och ändringsåtgärder äventyrar detta. Förväntade konsekvenser är bland annat att nödvändiga renoveringar senareläggs eller uteblir, byggande och övriga investeringar minskar på hyresbostadsmarknaden, hyresrättens ställning försvagas i förhållande till andra upplåtelseformer och att boendesegregationen tilltar.

Fastighetsägarna ifrågasätter om det över huvud taget är möjligt att åstadkomma ett rättssäkert och funktionellt uppsägnings- och medlingsförfarande för lokaler utifrån utredningens resonemang och förslag. Fastighetsägarna anser inte att förslagen bör ligga till grund för lagstiftning. Det skulle riskera skapa stor oreda på lokalhyresmarknaden. Det inkluderar bland annat förslagen om hyresgästens tidsfrist för hänskjutande till medling och att hyresgästen ska kunna återta sin uppsägning för villkorsändring.

Fastighetsägarnas synpunkter på författningsförslag

- Fastighetsägarna har inget att erinra mot utredarens förslag avseende ingripande mot misskött förvaltning av hyreshus.
- Fastighetsägarna tillstyrker utredarens förslag avseende skärpt krav på innehållet i meddelande om ombyggnation i de delar som berör punkterna 1 samt 3 till och med 9. Fastighetsägarna avstyrker utredarens förslag om punkten 2, som berör hyresvärdens anledning till ombyggnationen.
- Fastighetsägarna tillstyrker förslaget om förlängd tidsfrist för hänskjutande till hyresnämnden.
- Fastighetsägarna har inget att erinra mot utredarens bedömning om att samrådsprocessen vid förbättrings- och ändringsåtgärder inte bör regleras i lag.
- Fastighetsägarna avstyrker utredarens förslag avseende skälighetsbedömning vid prövning om tillstånd till åtgärder.
- Fastighetsägarna tillstyrker förslaget om att trappning av hyran även ska kunna användas efter standardhöjande förbättrings- och ändringsåtgärder, men betonar vikten av att möjligheten tillämpas med stor restriktivitet och enbart efter individuell prövning.
- Fastighetsägarna avstyrker förslaget om att övergångsperioden vid trappning ska kunna beslutas till så mycket som tio år.
- Fastighetsägarna delar inte utredarens bedömning om att förslagen om hyresgästinflytande vid ändringsåtgärder utgör en lämplig avvägning mellan motstående intressen och att en prövning mot proportionalitetsprincipen inte behövs.
- Fastighetsägarna avstyrker utredarens förslag om att upphäva privatuthyrningslagen. Möjlighet till retroaktiv kompensation för hyra som överskridit dagens regler och osäkerhet om vilken lag som ska appliceras på hyresförhållande kan hanteras genom komplettering och förtydligande av privatuthyrningslagen.
- Fastighetsägarna avstyrker förslaget att lokalhyresgästens ansökan till hyresnämnden skjuts fram till att få ske tidigast fyra månader före hyrestidens utgång.
- Fastighetsägarna avstyrker förslaget att även hyresvärdens hänskjutande till medling ska medföra att lokalhyresgästen får rätt till ersättning.
- Fastighetsägarna avstyrker förslaget om att lokalhyresgästen efter sin egen uppsägning för villkorsändring ska kunna återta sin uppsägning.
- Fastighetsägarna avstyrker förslaget om förlängd hyrestid om det begärs ett yttrande.
- Fastighetsägarna avstyrker förslaget om att hyresnämnden ska kunna avge yttrande med ett fast belopp vid begäran om omsättningshyra.

- Fastighetsägarna avstyrker att hyresgästens ansökan till hyresnämnden skjuts fram till att få ske tidigast fyra månader före hyrestidens utgång.
- Fastighetsägarna avstyrker att även hyresvärdens hänskjutande till medling ska medföra att hyresgästen får rätt till ersättning.
- Fastighetsägarna avstyrker att hyresgästen efter sin egen uppsägning för villkorsändring ska kunna återta sin uppsägning.
- Fastighetsägarna avstyrker förslaget om förlängd hyrestid om det begärs ett marknadshyresyttrande.
- Fastighetsägarna avstyrker att hyresnämnden ska kunna avge ett yttrande med ett fast belopp vid begäran om omsättningshyra.
- Fastighetsägarna tillstyrker att den så kallade semesterparagrafen (dvs. 32 §, andra stycket, hyreslagen) upphävs.
- Fastighetsägarna avstyrker förslaget om en rätt till överlåtelse av hyresrätten till hyresgäster som inte bedriver näringsverksamhet.

Betydande risker med utredarens förslag

Hyresgästers skydd i samband med ombyggnadsåtgärder är vid en internationell jämförelse mycket starkt. Ett starkt konsumentskydd medverkar till trygghet på bostadsmarknaden och att hyresrätten upplevs som en attraktiv upplåtelseform. För att stärka hyresgästernas inflytande ytterligare måste samhällets nytta av sådana åtgärder vara större än de negativa konsekvenser som kan följa av dem. Slutsatsen att utredarens förslag skulle möta det grundläggande kravet kan bara nås om man bortser från eller tonar ner betydelsen av sannolika icke-önskvärda effekter.

Fastighetsägarna har analyserat utredarens förslag och identifierat flera negativa effekter som kan förväntas följa av dem. I hög utsträckning överensstämmer de med effekter och risker som också utredaren uppmärksammat i sin konsekvensanalys.

Minskad rådighet över fastigheterna ökar osäkerheten om i vilken utsträckning man som hyresvärd kan utveckla fastigheterna för att säkerställa dess värde och att standarden i lägenheterna lever upp till den som bostadskonsumenter efterfrågar över tid. Utredaren pekar själv på att avkastningen förväntas bli mer osäker och att befintliga hyresgästers ökade inflytande leder till att fler lägenheter upprustas till en lägre standard än vad hyresvärdarna och hyresgäster i allmänhet önskar. I en tid då investeringar i fler och bättre hyresrätter är mer angelägna än någonsin ökar det risken och minskar väsentligt viljan att investera. Under en period har ett gynnsamt ränteklimat, brist på placeringsalternativ och högkonjunktur stimulerat investeringar på den svenska

hyresbostadsmarknaden. Det är gynnsamma betingelser som är av tillfällig karaktär och vi ser redan de första tecknen på att perioden har ett slut. Utredarens förslag leder i fel riktning.

Fastighetsbranschen och utredaren är överens om att förslagen leder till ökade renoveringskostnader som kombineras med sämre möjligheter att kompensera detta genom hyresintäkter. När hyresvärdars möjligheter att utveckla sina fastigheter tydligare förväntas variera med hyresgästernas betalningsförmåga påverkar det även var och när upprustning genomförs. Boendestandarden höjs först och mest i områden mest bäst betalningsförmåga. I socioekonomiskt svagare områden kommer nödvändig upprustning att senareläggas, inte genomföras i tillräcklig utsträckning eller helt utebli. Ytterst kan det i enskilda fall bli aktuellt att riva husen för att ersätta dem med nybyggda, som då har en helt annan hyresnivå. Det medför allvarliga effekter för bostadsmarknaden, med ytterligare boendesegregation.

Regeringen har gjort försök att möta detta genom riktade subventioner till fastighetsägare i utsatta områden för att hålla nere den hyreshöjning som följer av en renovering, ett erbjudande få privata hyresvärdar nappat på. En utvidgning av detta bör undvikas för att inte skapa snedvridande effekter på hyressättningen som fortplantas på hyresbostadsmarknaden. Hyran måste vara korrekt utifrån lägenhetens bruksvärde för att upprätthålla en transparens och enhetlighet i hyressättningen. Om lägenheter med samma bruksvärde får olika hyra urholkas bruksvärdessystemet.

Boendesegregationen riskerar att växa inte bara mellan olika hyresgäster. När befintliga hyresgäster ges ökat inflytande över lägenheternas framtida standard innebär det att morgondagens hyresgäster kan komma att tvingas bo omodernt och i slitna miljöer. Den generella standarden på hyresbostäder sänks. På sikt innebär en sådan utveckling ett dubbelt hot mot hyresrätten. Fastighetsägare avstår från att investera i hyresbostäder eftersom deras möjligheter att råda över investeringen är begränsade och hyresgäster väljer bort omoderna hyresrätter till förmån för bostadsrätt och egnahem där de själva kan påverka standarden.

Utredaren bedömer effekten på nyproduktion som osäker. När investeringsviljan allmänt försvagas blir det svårare för kommunägda bolag att avyttra delar av sina äldre hyresbestånd till privata hyresvärdar, eller de tvingas avyttra till ett lägre värde. Det medför att det kapital som i dag används för byggande av nya kommunägda hyresrätter försvinner. Sämre investeringsförutsättningar slår även mot privata aktörers produktion av hyresrätter. Utredaren tror emellertid att effekten vägs upp av att institutionella aktörer allokerar om kapital från köp av kommunägda hyresfastigheter till eget byggande för förvaltning i egen regi. Resonemanget bygger på det felaktiga antagandet att institutionellt kapital är låst till ett tillgångsslag. I själva verket styrs allokeringsbeslut mot de tillgångsslag som genererar bäst avkastning och med en riskspridning som svarar mot institutionens mål. Därutöver utgör köp av befintliga bestånd ofta en förutsättning för att större privata hyresvärdar ska etablera sig och bygga nytt på en ort. Allt annat lika är det mest sannolika scenariot därför att den förändring som utredaren föreslår verkar återhållande på nyproduktionen av hyresrätter i Sverige.

Andelen hyresrätter på bostadsmarknaden riskerar även att påverkas av fler ombildningar till bostadsrätt. Det finns redan exempel från Stockholm som illustrerar att det kan vara optimalt för

hyresgäster att motverka annat än grundläggande underhållsåtgärder för att påskynda en försäljning till hyresgästerna till ett lägre pris än annars. Utredaren hoppas att åtgärder som gör det dyrare att finansiera bostadsköp ska motverka ökad ombildning. Långsiktigt håller emellertid en sådan invändning endast om bostadsköp generellt redan har blivit svårare att genomföra och att det skulle finnas en politisk ambition att minska antalet transaktioner på bostadsmarknaden.

Inflytandet för befintliga hyresgäster förstärks, samtidigt som det objektiva hyresgästintresset begränsas. Det är en betydande principiell förändring som försämrar hyresvärdens möjligheter att anpassa lägenheterna efter den standard som efterfrågas av hyresgäster i allmänhet, i dag och i närtid under den långa tidshorisont som måste beaktas av en långsiktig fastighetsägare. En sidoeffekt av detta är att rationella hyresvärdar sannolikt ökar andelen lägenheter som renoveras mellan två hyresgäster.

Energikommisionen har efter en överenskommelse mellan fem riksdagspartier föreslagit att Sverige år 2030 ska ha 50 procent effektivare energianvändning jämfört med 2005. En viktig framgångsfaktor för ökad energieffektivisering i bebyggelsen är att renoveringstakten ökar. En renovering innebär en investering och det krävs att den ger avkastning över tid. För att den typ av åtgärder som det handlar om ska kunna genomföras måste de fastighetsekonomiska förutsättningarna finnas. Utredarens förslag leder till färre och mindre omfattande renoveringsinsatser, vilket påverkar möjligheterna att nå de beslutade målen för energieffektivisering.

I utredarens uppdrag har ingått att analysera vilka konsekvenser reglerna har för fastighetsägare och för hyresgäster, liksom för utvecklandet och bevarandet av landets bestånd av hyreslägenheter. Hur förslagen påverkar bostadsmarknaden och samhället i övrigt ska beaktas. En viktig utgångspunkt har enligt utredningsdirektivet varit att hyresvärdar i egenskap av fastighetsägare ska ha goda förutsättningar att bedriva en långsiktigt rationell och ekonomiskt och miljömässigt hållbar fastighetsförvaltning.

Mot bakgrund av de effekter som kan förväntas av förslagen menar Fastighetsägarna att utredaren gjort en felaktig bedömning av vad som utgör en lämplig intresseavvägning. Ett ensidigt fokus på de juridiska implikationerna för hyresgäster och hyresvärdar har gjort att konsekvenser för samhället i allmänhet och för bostadsmarknaden i synnerhet behandlats godtyckligt. I ett längre perspektiv riskerar de regeländringar som föreslås till och med att försämma för hyresgäster, i direkt strid med utredningens syfte. Möjligheten att erbjuda en boendekvalitet som tillhör världens främsta, inte för en resursstark minoritet utan för alla, äventyras redan på kort sikt.

Fastighetsägarnas synpunkter på författningsförslag

Ingripande mot misskött förvaltning av hyreshus, m.m.

Utredaren har analyserat konsekvenserna av att förvärvslagen upphävdes 2010 och de skärpningar i bostadsförvaltningslagen som samtidigt genomfördes. Utifrån analysen har utredaren kunnat konstatera att antalet olämpliga hyresvärdar inte förefaller ha ökat eller att det är fler problem nu än när förvärvslagstiftningen tillämpades. I kombination med den bedömning som låg till grund för att

förvärvslagstiftningen upphävdes föranleder detta utredaren att inte föreslå att en ny förvärvslag införs. Från Fastighetsägarnas sida delar vi den slutsatsen. Om inte behoven förändrats saknas det skäl att återinföra en lagstiftning som fungerade dåligt.

Det åligger hyresvärdar att erbjuda en ansvarsfull förvaltning av sina fastigheter. I de etiska riktlinjer som Fastighetsägarna tillhandahåller för våra medlemmar poängterar vi att det som hyresvärd ibland inte räcker att enbart följa lagar och andra föreskrifter för att uppfylla det som följer av *god sed*. En god förvaltning utgör grunden för hyresbostäder med bra kvalitet och att goda relationer mellan hyresgäster och hyresvärdar upprätthålls.

Det är samtidigt viktigt att den lagstiftning som finns präglas av en god balans mellan hyresgästernas intressen och fastighetsägarnas möjligheter att långsiktigt bedriva en lönsam och ansvarsfull fastighetsförvaltning. Ett oproportionerligt beskuret egendomsskydd skulle till exempel minska såväl möjligheter som intresse för aktörer att investera långsiktigt i hyresfastigheter. Att utredaren avfärdat förslag avseende tvångsförsäljning av fastighet är därför välkommet.

Förslagen om bland annat klarare bestämmelser om åtgärdsföreläggande i hyreslagen och förändring av ingripandeformerna i bostadsförvaltningslagen syftar till att effektivisera och komplettera de åtgärder som i dag är möjliga att vidta mot fastighetsägare som brustit i sitt ansvar. De erbjuder en större flexibilitet avseende sanktioner, vilket kan antas främja en snabbare hantering av uppkomna ärenden, och får anses beakta de egendomsrättsliga aspekterna i tillräcklig utsträckning.

Att upprätta listor över tänkbara tvångsförvaltare är inte fel. Det kräver sannolikt en mycket begränsad arbetsinsats. Möjligen överskattar utredaren emellertid betydelsen av detta för att säkerställa tillgången på aktörer som är villiga att anta tvångsförvaltningsuppdrag. Här finns skäl att ytterligare utreda hur sådana uppdrag kan göras mer attraktiva.

Hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbete

Tidsperspektivet och intressekonflikternas kärna

Bedömningen av hur väl ett regelverk balanserar de olika parternas intressen kan inte bedömas utan att särskilt beakta de olika tidsperspektiven. Hyresgäster har som regel ett intresse av att hålla nere hyran under hela sin boendetid. Syftet med att kräva hyresgästens godkännande innan hyresvärden kan genomföra standardhöjande ändringsåtgärder är att förhindra hyreshöjningar som följer på omotiverad ombyggnad. Utöver detta skydd har hyresgästen både bytesrätt och rätt att säga upp sitt hyreskontrakt med tre månaders uppsägningstid. Skyddet mot ombyggnadsåtgärder som bedöms oskäliga mot hyresgästen kompletteras sålunda med kortsiktiga exitmöjligheter.

Hyresvärden är å sin sida skyldig att långsiktigt upprätthålla en god kvalitet på sina fastigheter. För att säkerställa en ekonomiskt hållbar förvaltning över tid är det därtill nödvändigt att utveckla fastigheten så att dess värde består och att bostäderna erbjuder en standard som upplevs attraktiv

för både befintliga och framtida hyresgäster. Att genom omfattande underhållsprogram enbart säkerställa att fastigheterna bibehåller sin ursprungliga standard är inte tillräckligt.

Detta har lagstiftningen hittills tagit hänsyn till genom att betona det objektiva hyresgästintresset framför det subjektiva. Om önskemål från befintliga hyresgäster står i konflikt med åtgärder som bedöms efterfrågas av hyresgäster i allmänhet, vilket omfattar hänsyn till framtida hyresgäster, ska hyresnämnden kunna bortse från befintliga hyresgästers preferenser. Förändringar i lagstiftningen som innebär avsteg från den principen innebär följaktligen att förutsättningarna för en långsiktigt sund fastighetsförvaltning kraftigt försämras.

Överskattat behov av ändrat regelverk

Sverige har en långtgående skyddslagstiftning för hyresgäster, som bland annat omfattar hur en överenskommen hyra kan förändras och vilka möjligheter en hyresvärd har att underhålla och utveckla de bostäder denne äger och förvaltar. Enligt hyreslagen måste hyresvärd till exempel inhämta samtliga hyresgästers godkännande för standardhöjande åtgärder som har en inte obetydlig inverkan på lägenheternas bruksvärde samt åtgärder som innebär en inte oväsentlig ändring av lägenheterna eller gemensamma utrymmen i fastigheten. Vid uteblivet godkännande från samtliga hyresgäster tvingas hyresvärderna vända sig till hyresnämnden för ett avgörande om denne önskar genomföra åtgärderna i fastigheten.

I relation till antalet ombyggnadsåtgärder som varje år genomförs är det ytterst få lägenheter, bara en till några enstaka procent, som blir föremål för tvist i hyresnämnden. Hyresvärdar och hyresgäster är som regel överens om att planerade åtgärder är såväl nödvändiga som önskvärda och processerna hanteras med en väl fungerande kommunikation mellan parterna.

Utredaren har trots den begränsade ärendemängden landat i att tvisterna är för många och att hyresvärderna alltför ofta får rätt i hyresnämnden. Denna obalans i utfallen utgör enligt utredaren en indikation på att systemet inte fungerar och att hyresgästens konsumentskydd är otillräckligt. Det är en felaktig slutsats. En lagändring som ger befintliga hyresgäster större inflytande över förbättrings- och ändringsåtgärder medför att det objektiva hyresgästintresset tillmäts mindre betydelse. Fastighetsägarnas möjligheter att anpassa bostäderna till den standard som marknaden generellt efterfrågar i dag och i morgon reduceras. Det blir svårare att långsiktigt äga och utveckla sina fastigheter, vilket påverkar investeringsbeslut. Hyresgäster blir härigenom en konsumentgrupp på bostadsmarknaden som genom föreslagna förändringar paradoxalt nog ges sämre villkor än andra avseende utbud och standardutveckling.

Även om den relativa omfattningen är mer begränsad än vad utredaren utgår ifrån skapar tvister om ombyggnadsåtgärder olägenheter för de hyresgäster och hyresvärdar som berörs och dessutom kostnader för samhället. Att skapa förutsättningar för att tvister undviks är därför ändå angeläget, både för de inblandade och för rättssystemet. Det är det ömsesidiga intresset för detta som ligger bakom en redan påbörjad utveckling inom branschen för att reducera riskerna för konflikt. Utredarens förslag leder i motsatt riktning, mot fler och mer komplicerade tvister att hantera för hyresnämnderna.

Utredarens förslag och överväganden

Skärpt krav på innehållet i meddelande om ombyggnation

Fastighetsägarna tillstyrker utredarens förslag avseende skärpt krav på innehållet i meddelande om ombyggnation i de delar som berör punkterna 1 samt 3 till och med 9. Fastighetsägarna avstyrker utredarens förslag om punkten 2, som berör hyresvärdens anledning till ombyggnationen.

Tidig och tydlig information till hyresgästerna är angeläget för att öka tryggheten. Dessutom skapar det förutsättningar för dialog och delaktighet inför och under ombyggnadsprocessen. Utredarens förslag om att skärpa kraven på innehållet i meddelandet är i det avseendet bra. Förslaget är emellertid mer detaljerat än vad som är nödvändigt och önskvärt. Överdriven detaljstyrning i lagtext ökar risken för tvister, i synnerhet som hyresvärderna sällan har möjlighet att förutse justeringar i ett projekt som kanske ligger mer än två år fram i tiden. Formfel eller att projektet i någon del blir nödvändigt att förändra efter att informationen gått ut kan leda till att hyresvärderna hamnar i en femårskarantän enligt 55 a § hyreslagen för åtgärder som görs utan vederbörligt tillstånd. Det är angeläget att hyresnämnderna i sin bedömning av ärenden som berör hyresvärdens information beaktar denna ökade risk och vad den kan medföra för möjligheten att genomföra nödvändiga ändrings- och förbättringsåtgärder.

Kravet på hyresvärderna att ange anledningen till varför denne vill genomföra ändrings- eller förbättringsåtgärder bör strykas. Det har varit en rimlig utgångspunkt från lagstiftarens sida att fastighetsägaren bäst kan avgöra vilka åtgärder som är nödvändiga för att säkra fastighetens standard och utveckla de bostäder som finns i den. I motsats till övriga punkter tillför informationen inte något som skapar ökad trygghet för hyresgästerna eller underlättar delaktighet i den kommande processen. Informationen ska svara på frågan "hur" och inte "varför".

Förlängd tidsfrist för hänskjutande till hyresnämnden

Fastighetsägarna tillstyrker förslaget om förlängd tidsfrist för hänskjutande till hyresnämnden.

Som hyresvärd är det som regel nödvändigt att ta höjd för eventuella tvister när man planerar för större ombyggnadsarbeten. Det förekommer att fastighetsägare har beredskap för att godkännandeprocessen kan ta flera år, med överklagande till Hovrätten.

Utredaren föreslår att hyresvärd kan vända sig till hyresnämnd för att ansöka om tillstånd för en ombyggnadsåtgärd först efter tre månader, i stället för dagens två. Förlängningen syftar till att ge hyresvärd och hyresgäst mer tid för dialog och bättre förutsättningar att nå en samförståndslösning. Utredaren överskattar sannolikt den skillnad en förlängning av tiden innebär, men i relation till den planeringshorisont hyresvärdar tvingas arbeta med i dag utgör det en marginell justering som i enstaka fall kan innebära att tvister undviks.

Samråd och god sed vid hyresförhållanden för förbättrings- och ändringsåtgärder

Fastighetsägarna har inget att erinra mot utredarens bedömning om att samrådsprocessen vid förbättrings- och ändringsåtgärder inte bör regleras i lag.

Under rätt förutsättningar främjar en tidigt inledd och aktiv dialog mellan hyresvärd och hyresgäster trygghet. Det skapar förutsättningar för delaktighet, minskar risken för tvister och kan även göra att planerade ombyggnadsprojekt förbättras. Formella samrådsprocesser, hanterade inom ramen för en samrådsgrupp med företrädare för hyresvärd och hyresgäster, kan bidra till detta. Tillsammans med SABO och Hyresgästföreningen tar Fastighetsägarna därför fram en gemensam rekommendation gällande samråd vid genomgripande ombyggnad som alla parter kan ställa sig bakom. Syftet är att främja en bättre dialog och större delaktighet i framtida ombyggnadsprojekt, samtidigt som utrymmet för omfattande administration och oproportionerliga inskränkningar i äganderätten begränsas.

Förutsättningarna för olika hyresvärdar och olika ombyggnadsprojekt ser emellertid väldigt olika ut. Ett omfattande renoveringsprogram i ett större kommunägt bostadsföretag kan till exempel inte jämföras med begränsade förbättringsåtgärder hos en enskild hyresvärd som bara äger en fastighet som rymmer ett tiotal lägenheter. Det gäller såväl den praktiska nyttan med ett samråd som utrymmet för att påverka utformning och omfattning av de åtgärder som är aktuella. För många mindre hyresvärdar sker dialogen inför olika ändrings- och förbättringsåtgärder genom individuella möten runt varje hyresgästs köksbord.

Det är därför viktigt att samrådsförfarande fullt ut bygger på frivillighet och inte regleras i lag. Att utredaren betonar vikten av frivillighet men samtidigt föreslår en indirekt reglering med hänvisning till god sed i hyresförhållanden som kommer att bedömas av hyresnämnderna (se nedan) är mycket olyckligt.

Skälighetsbedömningen vid prövning om tillstånd till åtgärder

Fastighetsägarna avstyrker utredarens förslag avseende skälighetsbedömning vid prövning om tillstånd till åtgärder.

I dag ska hyresnämnd lämna tillstånd till hyresvärds ansökan om att genomföra ändrings- och förbättringsåtgärder endast om det finns ett beaktansvärt intresse av att dessa genomförs och att det inte är oskäligt mot hyresgäster i allmänhet (det objektiva hyresgästintresset). Hyresnämnden har därtill möjlighet att beakta skäl hänförliga till enskild hyresgäst (det subjektiva hyresgästintresset) i undantagsfall.

Nuvarande lagstiftning erbjuder härigenom ett starkt skydd för hyresgäster mot omotiverade ombyggnadsåtgärder som föranleder betydande hyreshöjningar. Den mycket låga andelen tvister illustrerar tillsammans med utfallet av dessa att hyresvärdar nästan undantagslöst bedriver sin fastighetsförvaltning inom de begränsningar som anges av regelverket. Skyddslagstiftningen förmår sålunda väl balansera hyresgästernas intresse med hyresvärdarnas

Utredaren föreslår trots det en betydande förändring av lagstiftningen. För att godkännas vid prövning räcker det inte att åtgärderna *inte är oskäliga* mot hyresgästerna. De måste bedömas vara *skäliga*. Det är en betydande perspektivförskjutning som påverkar den balans som skapats mellan parternas olika intressen. Vid bedömning om åtgärder är skäligen ska tre punkter beaktas av hyresnämnden.

1. om hyresgästen kunnat påverka åtgärdens utformning och omfattning i tillräcklig utsträckning

Utredarens förslag präglas av missuppfattningen att så kallad lyxrenovering är ett spritt fenomen och att lägenheter närmast rutinmässigt renoveras till nyproduktionsstandard. I ambitionen att förhindra tekniskt och standardmässigt omotiverad renovering överförs därför inflytande från fastighetsägaren till befintliga hyresgäster. Det är en principiellt tveksam förändring utifrån de ytterst skilda tidsperspektiv som gäller för de olika parterna. Den befintliga hyresgästen har möjlighet att lämna sin lägenhet med tre månaders uppsägningstid. Hyresvärdens perspektiv sträcker sig över flera decennier. Åtgärder genomförs för att säkra fastighetens tekniska livslängd och för att möta de förväntningar hyresgäster i allmänhet och kommande hyresgäster har avseende boendestandard.

En hyresgäst kan inte förväntas besitta ingående kunskap om vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa en tekniskt och ekonomiskt långsiktigt hållbar förvaltning. Fastighetsägaren förväntas och ska besitta denna kunskap och det åvilar inte hyresnämnden, varvid dagens ordning med att bedöma huruvida en åtgärd inte kan anses oskäligen mot hyresgästen utgör den bästa avvägningen av de olika partsintressena. Att kräva att hyresgäster alltid ska få påverka omfattning och utformning av ändrings- och förbättringsåtgärder är inte rimligt.

2. om åtgärden är rimlig mot bakgrund av den hyreshöjning som kan antas följa med åtgärden

Enligt utredaren behöver hyresvärdar som föreslår åtgärder som förväntas leda till hyresökningar på mer än 25 procent erbjuda olika upprustningsnivåer. Att erbjuda olika ombyggnadsalternativ är något som flera hyresvärdar gör redan i dag, utan lagkrav. Det är emellertid ett val hyresvärderna själva måste få göra och förutsätter att det finns tekniska och förvaltningsekonomiska förutsättningar för det. Förutsättningarna skiljer sig emellertid radikalt mellan olika fastighetsägare och olika ombyggnadsprojekt. En lagstiftning som inte gör skillnad mellan stora bostadsbolag med stora renoveringsprojekt och småföretagare och privatpersoner som bara äger enstaka hyresfastigheter skulle vara alltför trubbig. Samtidigt måste skyddet för den enskilde hyresgästen vara likvärdigt oberoende av hyresvärd. Olika krav på olika hyresvärdar är därför inte möjligt, varför det är orimligt att i praktiken ställa krav på erbjudande om olika upprustningsnivåer för att godkänna en åtgärd.

Förslaget kompliceras emellertid redan av det faktum att godkännandeprocessen och hyresförhandlingsprocessen är skilda från varandra, dessutom med olika parter. Hyresgästerna tar ställning till hyresvärdens förslag om åtgärder, medan hyran förhandlas mellan hyresvärderna och Hyresgästföreningen, som regel först efter avslutad ombyggnad. Då det i praktiken oftast är oro kring den nya hyran som ligger till grund för tvister vore det önskvärt med en ordning som främjade att den var överenskommen före godkännandeprocessen. I syfte att öka konsumenttryggheten borde utredaren ha tittat närmare på hur det skulle kunna lösas.

Med utredarens förslag förväntas hyresnämnden kunna göra både en särskild bedömning av hyreshöjningen och en individuell bruksvärdesprövning efter ombyggnad. I praktiken förutsätter det individuella bruksvärdesprövningar före ombyggnad, för att veta om de orenoverade lägenheterna har en skälig hyra. Sannolikt är förekomsten av ett så kallat bruksvärdesunderskott stort. Det innebär att många lägenheter av olika skäl har en hyra som är låg i förhållande till sitt bruksvärde. Om hyresnämnden väljer att fokusera ensidigt på själva höjningen riskerar dessa följdfel att fortplanta sig i hela hyresbeståndet. För bruksvärdesystemets legitimitet måste det undvikas, vilket innebär att hyresnämnden riskerar att behöva pröva hyrans skälighet i en mycket stor mängd lägenheter. Det görs antingen på eget initiativ av hyresnämnden för att kunna bedöma den förväntade hyreshöjningen i godkännanderenden, eller på initiativ av fastighetsägare som i förebyggande syfte vill säkerställa att lägenheterna i beståndet har en korrekt bruksvärdeshyra. Då varje lägenhet prövas individuellt handlar det om en mycket stor ärendemängd.

Enligt författningskommentarerna ska vidare hyresvärdar anpassa utformning och omfattning av upprustningsåtgärder efter de boendes betalningsförmåga. Möjligheterna att få en åtgärd godkänd i hyresnämnden ökar om hyresvärderna frivilligt erbjuder hyresgäster med särskilt svag ekonomi trappning av den nya hyran. Frivillig trappning förekommer redan. I utredarens förslag riskerar emellertid trappningen att i praktiken övergå från en möjlighet till ett så kallat bör-krav. Det framstår som ologiskt när utredaren samtidigt betonar att trappning i 55 § hyreslagen ska gälla när hyresgäster själva ansöker om det.

Av principiellt allvarigare karaktär är de konsekvenser som riskerar följa av en skärpt reglering av upprustningsåtgärdernas utformning i förhållande till boendes ekonomiska förutsättningar. I det ägda bostadsbeståndet liksom i hyresbostäder som bebos av ekonomiskt starkare hushåll kommer utvecklingen av bostadsstandarden att kunna fortsätta som hittills. För de bostäder och bostadsområden som är i störst behov av upprustning riskerar emellertid förslaget att leda till en inbromsning. Upprustning senareläggs, tillgodoser bara minimikrav för underhåll eller uteblir helt. Bostadssegregationen växer.

Eftersom förslaget innebär en beskuren rådighet över de egna fastigheterna och sämre möjligheter att utveckla dem som man önskar skapas även incitament för att undvika hyresgäster som kan bedömas som socioekonomiskt utsatta. Trösklarna höjs ytterligare för dem som redan är utsatta på bostadsmarknaden och därtill minskar intresset för långsiktigt seriösa fastighetsägare att investera i socioekonomiskt svagare bostadsområden.

Sociala konsekvenser kring upprustning ska naturligtvis beaktas, precis som samhället historiskt och alltjämt möter upp sociala konsekvenser av andra förändringar i människors liv. Huvudprincipen har varit att kostnaderna bärs av det allmänna. I fråga om renovering av hyresbostäder förväntas emellertid bostadsföretag och enskilda näringsidkare i utredarens förslag bära kostnaden, genom försämrade möjligheter till avkastning och en sämre utveckling av värdet på sina tillgångar. Det är en mycket olycklig utgångspunkt.

3. om ombyggnadsprocessen i övrigt genomförs i överensstämmelse med god sed i hyresförhållanden

Utredarens förslag hänger inte samman. Å ena sidan betonas att samrådsförfarande bör bygga på frivillighet och inte regleras i lag. Å andra sidan menar utredaren att förekomst av samrådsförfarande ska utgöra beaktandegrund när hyresnämnden fattar beslut om huruvida föreslagna upprustningsåtgärder ska tillåtas. Den sortens indirekta reglering bör undvikas.

Som grund för bedömning av om en ombyggnadsprocess följer god sed i hyresförhållanden hänvisar utredaren till en central överenskommelse mellan Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och SABO (som ännu inte slutits) samt Boverkets vägledning avseende boendeflytande vid ombyggnad. Att hänvisa till dessa är lämpligt, då alla hyresbostadsmarknadens partsorganisationer har medverkat i utformningen av dem och de därför får anses ha goda förutsättningar att utgöra en god avvägning mellan hyresgästers och hyresvärdars intressen.

Utredaren väljer emellertid att även hänvisa till bilaterala samrådsavtal som redan tecknats. Flera av dessa är ensidigt utformade av Hyresgästföreningen och fastighetsägare har i vissa fall känt sig tvingade att underteckna dem. I andra fall har de använts för att sockra förhandlingsbud i årliga hyresförhandlingar. Ensidigheten, sättet de tillkommit på och det faktum att sådana avtal ibland är undertecknade av hyresvärdar som inte ens står inför några upprustningar inom de närmaste 10–15 åren skulle kunna definiera *god sed i hyresförhållande inför ombyggnad* gör det mycket olämpligt att låta även dessa avtal omfattas.

Utöver dessa beaktandegrunder förslår utredaren att hyresnämnden ska kunna förena sitt beslut med villkor. Lagtexten är allmänt hållen och lämnar stort utrymme för tolkningar. Villkor som sent i processen förändrar förutsättningarna för en investeringskalkyl kan i praktiken innebära att åtgärder som hyresnämnden lämnar tillstånd för ändå inte kan genomföras. Sådana villkor kan vara kopplade till åtgärdernas omfattning och utformning, men så som förslaget är utformat även omfatta en högsta tillåten hyreshöjning. Förslaget bör tydligare preciseras för att undvika villkorade beslut som i praktiken innebär att åtgärder som i övrigt lever upp till lagkraven omöjliggörs.

Utredaren betonar att prövningen alltjämt ska ske genom en avvägning mellan hyresvärdens intresse och det objektiva hyresgästintresset. Enskilda hyresgästers omständigheter bör endast beaktas undantagsvis. Samtidigt konstaterar utredaren i sin konsekvensanalys att befintliga hyresgäster i omfattande utsträckning kommer att påverka vilka åtgärder som kan genomföras. Det är inte förenligt med principen om det objektiva hyresgästintresset och påverkar fastighetsägares möjligheter att anpassa bostäderna efter de önskemål om standard som finns i samhället och på marknaden.

Ändringarna i förslaget innebär sammanfattningsvis en kraftig inskränkning i de möjligheter hyresvärdar i dag har till inflytande över sina fastigheter. Balansförskjutningen begränsar därigenom utrymmet för en långsiktigt rationell fastighetsförvaltning, vilket riskerar äventyra framtida investeringar på hyresbostadsmarknaden från seriösa långsiktiga aktörer. De föreslagna ändringarna bör inte genomföras.

Utökad trappningsregel

Fastighetsägarna tillstyrker förslaget om att trappning av hyran även ska kunna användas efter standardhöjande förbättrings- och ändringsåtgärder, men betonar vikten av att möjligheten tillämpas med stor restriktivitet och enbart efter individuell prövning. Fastighetsägarna avstyrker förslaget om att övergångsperioden vid trappning ska kunna beslutas till så mycket som tio år.

När möjligheten till en tidsbegränsad infasning av en ny hyra, så kallad trappning, infördes i hyreslagen 2011 undantogs enligt förarbetena hyreshöjningar som följde av att standardhöjande åtgärder utförts i lägenheten. Utredaren föreslår att detta undantag tas bort, varvid hyresnämnden kan fatta beslut om trappning oberoende av vad som föranlett den nya högre hyran. Förfarandet ska alltså ske som en individuell prövning för enskild hyresgäst och förutsätter att denne själv begärt trappning.

Vid bedömningen av övergångstiden för anpassning till skälig hyra anser utredaren att tiden ska bestämmas med hänsyn till hyreshöjningens storlek och vara som högst tio år. Fastighetsägarna delar uppfattningen att trappning bör kunna användas även vid hyreshöjningar som följer av standardhöjande åtgärder. Tillvägagångsättet används redan i dag av flera hyresvärdar på frivillig basis. En utveckling mot att trappning som beslutas av hyresnämnd blir mer vanligt förekommande riskerar emellertid rubba balansen mellan parternas intressen. Det är därför viktigt att förfarandet fortsätter vara ett undantag som utgår från en individuell prövning för den enskilda hyresgästen och förutsätter att denne själv begärt trappning. Detta bör tydliggöras.

Syftet med trappningen är att ge hyresgästen en omställningsperiod för att till exempel anpassa sin hushållsekonomi eller finna en alternativ bostad. Av projektekonomiska skäl är det inte önskvärt att erbjuda en för lång övergångstid och det kan ifrågasättas om tio år är nödvändigt för den individuella omställningen. Möjligheten för hyresvärdar att frivilligt erbjuda en övergångsperiod om tio år bör kvarstå. I 55 § hyreslagen bör övergångsperioden emellertid anges till högst fem år.

Bör hyresgästernas inflytande ersättas med inflytande från en hyresgästorganisation?

Utredaren redogör väl för det olämpliga i att minska hyresgästernas inflytande över det egna boendet genom att ändra partsförhållandena så att hyresgäster företräds av Hyresgästföreningen i frågor om ändrings- och förbättringsåtgärder.

Förslaget är en lämplig avvägning mellan motstående intressen

Fastighetsägarna delar inte utredarens bedömning om att förslagen om hyresgästinflytande vid ändringsåtgärder utgör en lämplig avvägning mellan motstående intressen och att en prövning mot proportionalitetsprincipen inte behövs.

Enligt utredaren utgör förslagen en proportionerlig begränsning av fastighetsägares möjlighet att bestämma över sin egendom och även i övrigt en lämplig avvägning mellan motstående intressen.

Som Fastighetsägarna redogör för i detta yttrande riskerar förslagen att få kraftigt negativa konsekvenser för svensk bostadsmarknad, hyresrättens attraktivitet i förhållande till andra upplåtelseformer och ytterst möjligheterna att tillhandahålla hyresbostäder med en god och modern standard. Förslagen kan därför inte beskrivas som lämpligt avvägda ur samhälllig synpunkt.

Vad gäller begränsningen av den enskilde fastighetsägarens egendomsskydd är utredarens bedömning illa underbyggd och avslöjar närmast att den grundläggande principfrågan om i vilken utsträckning förslagen inkräktar på äganderätten ägnats mycket lite intresse.

Äganderätten, som är grundlagsskyddad i Sverige, är en förutsättning för marknadsekonomi, innovation och entreprenörskap. Äganderätten och näringsfriheten är centrala för en väl fungerande hyresbostadsmarknad där människor finner någonstans att bo och investeringar genomförs i nya bostäder och förbättringar av dem som finns. Inom fastighetsområdet omfattar grundlagsskyddet både situationen då mark tvångsvis tas i anspråk och frånhänds den tidigare ägaren och situationer då det läggs restriktioner på användningen av fastigheter, så kallade rådighetsinskränkningar.

Enligt regeringsformen 2 kap 15 § får inskränkningar av äganderätten endast ske om "det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen". Kravet innebär att ändamålet med en inskränkning i äganderätten måste ha stor tyngd och vara samhällsekonomiskt lönsamt. Såsom ovan redogjorts för kan man – mot bakgrund av de samhällliga risker Fastighetsägarna bedömer att förslagen för med sig i form av negativ inverkan på bostadsmarknaden och för hyresrätten som upplåtelseform samt på bostadsbeståndets standard – starkt ifrågasätta om det överhuvudtaget föreligger ett sådant "angeläget allmänt intresse" som grundlagen åsyftar. Om inte, får den grundlagsskyddade äganderätten inte inskränkas genom ny lagstiftning.

För det fall regeringen, trots ovanstående resonemang, finner att ett sådant "angeläget allmänt intresse" är för handen, måste lagstiftningen också vara proportionell. Proportionalitetsprincipen är en allmän rättsprincip enligt svensk lag och enligt Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

För att inskränkningar i äganderätten ska få ske krävs att åtgärderna är proportionerliga. Det innebär att betydelsen av en inskränkning i äganderätten ska stå i proportion till de negativa följdverkningarna inskränkningen får för fastighetsägaren. Det ska med andra ord föreligga en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar till följd av inskränkningen. Även i denna bedömning måste således starkt ifrågasättas vad det allmänna "vinner" på förslagen. Se resonemanget ovan om de samhällliga risker Fastighetsägarna bedömer att förslagen för med sig.

Prövningen enligt proportionalitetsprincipen omfattar tre moment. Det första momentet prövar om tvångsåtgärden är nödvändig för att uppnå syftet, i det här fallet det allmänna intresset av ett ytterligare förstärkt konsumentskydd för befintliga hyresgäster, med åtgärden. Det andra momentet prövar om det finns mindre ingripande alternativ, som ur ett effektivitets- och kostnadsperspektiv är åtminstone lika effektiva för att uppnå det allmänna intresset med åtgärden. Det sista momentet innebär en allmän intresseavvägning mellan de motstående intressena. Om samtliga dessa tre moment är uppfyllda anses åtgärden proportionerlig och därmed tillåten.

Vid avgörandet av om en viss rådighetsinskränkande åtgärd är proportionerlig är rätten till ersättning en väsentlig parameter. Det kan konstateras att utredaren inte lägger fram något förslag om kompensation till fastighetsägaren.

Utredaren menar att förändringarna bara utgör del av en reglering av ett avtalsförhållande mellan fastighetsägare och hyresgäster, varför förslagen inte riskerar att komma i konflikt med någon grundlagsskyddad rättighet. Bedömningen vittnar dels om bristande förståelse för egendomsrättens betydelse för näringsidkande och investeringar, dels om en bristande förståelse för det grundlagsstadgade äganderättsskyddet. Utredarens förslag om att hyresnämnden endast ska ge tillstånd till en ombyggnadsåtgärd såvida "det är skäligt mot hyresgästen" innebär exempelvis en stor rådighetsinskränkning jämfört med nuvarande praxis och lagstiftning. Det är alltså inte bara fråga om ett avtalsförhållande utan om nya rättsliga grunder för hyresnämndens prövning. Författningsförslaget innebär en stark begränsning av fastighetsägarens möjlighet att förvalta och utveckla sin egendom.

Utredaren medger själv att förslagen förväntas medföra negativa effekter för fastighetsföretag med hyreslägenheter och det är därutöver möjligt att förbättra hyresgästens ställning i samband med ombyggnationer genom förslag som är mindre långtgående än de presenterade.

Sammanfattningsvis anser Fastighetsägarna att förslagen strider mot det grundlagsstadgade egendomsskyddet. I första hand eftersom det inte föreligger ett sådant angeläget allmänt intresse som avses i regeringsformen. Dessutom strider förslagen mot proportionalitetsprincipen eftersom den samhälleliga nyttan med förslagen är mycket tveksam, snarare riskerar förslagen att få negativa konsekvenser för bostadsmarknaden, och att fastighetsägaren inte får någon ersättning för rådighetsinskränkningen. Slutligen anser inte Fastighetsägarna att förslagen är nödvändiga för att uppnå det eftersträvade syftet eftersom utredaren inte tillräckligt noggrant har övervägt och presenterat alternativa, mindre ingripande, lösningar på hyresgästers inflytande vid renoveringar.

Bör en prövning av hyresnivån efter ombyggnad tidigareläggas?

Möjligheten att inför godkännandeprocessen kunna informera hyresgästerna om en överenskommen hyra för renoverad lägenhet eller för olika upprustningsalternativ har stor betydelse för hyresgästerna. Den otrygghet vissa känner inför planerade renoveringsprojekt handlar ofta om osäkerhet kring framtida hyreskostnader. Idealiskt kunde fler hyresförhandlingar hanteras som del av planeringsprocessen inför ombyggnadsprojekt. Det skulle även minska osäkerheterna i investeringskalkylen. Utredaren beskriver vad som i dag försvårar detta och landar i att regelverket inte i någon del bör förändras för att möjliggöra det.

Förvisso är det inte för alla hyresvärdar möjligt att fastställa ett typiskt bruksvärde för lägenheter som ingår i ett ombyggnadsprojekt utifrån en ombyggd visningslägenhet i fastigheten eller lägenheter i andra fastigheter som redan byggts om på det eller de sätt som planeras. För hyresgäster som bor hos hyresvärdar där det är möjligt skulle det emellertid medföra en minskad osäkerhet. Utredaren borde därför ha öppnat för att möjliggöra ett sådant förfarande där förutsättningar finns, också via beslut i hyresnämnd.

Borttagen tillståndsprövning vid viss ombyggnad

Utredaren har avfärdat ett förslag som innebär att hyresgästen ges inflytande över den hyresnivå som blir resultatet av att hyresvärden i samband med ombyggnad höjer standarden i antingen de enskilda lägenheterna eller i de gemensamma delarna av fastigheten. I förslaget skulle hyresvärden inte behöva hyresgästernas godkännande om de standardhöjande åtgärderna inte föranledde en hyreshöjning över en viss spärrnivå.

Att undanta begränsade standardhöjande åtgärder från krav på hyresgästgodkännande är en klok utgångspunkt om man vill ge förutsättningar för en mer rationell fastighetsförvaltning och samtidigt minska antalet tvister ytterligare. I förslaget saknades emellertid svar på hur nödvändiga mer omfattande ombyggnadsåtgärder skulle hanteras för att åstadkomma en god avvägning mellan olika parterers intressen. Det fanns till exempel risk för att hyresgästorganisation skulle kunna utöva veto och i efterhand omöjliggöra att hyresvärdarna fick ekonomi i de projekt som genomfördes. Fastighetsägarna delar utredarens bedömning att förslaget bör avfärdas.

I dag kan emellertid vissa tvister hänföras till mindre omfattande ändringsåtgärder som leder till "en inte obetydlig inverkan på bruksvärdet", vilken är gränsen för när hyresgästens godkännande eller hyresnämndens tillstånd krävs. Enligt praxis brukar cirka 100 kronor i hyreshöjning för en lägenhet betraktas som inte obetydlig, oavsett lägenhetens storlek. Genom en höjning av denna gräns skulle färre fastighetsägare vända sig till hyresnämnden för säkerhets skull och ytterligare tvister undvikas.

Privatpersoners uthyrning av bostäder m.m.

Fastighetsägarna avstyrker utredarens förslag om att upphäva privatuthyrningslagen. Påvisade brister kan hanteras genom komplettering och förtydligande av dagens privatuthyrningslag.

Lagen om uthyrning av egen bostad (privatuthyrningslagen) tillkom för att göra fler bostäder tillgängliga genom ett bättre utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet. Genom enklare regler och bättre förutsättningar för kostnadstäckning skulle privatpersoner i ökad utsträckning upplåta hela eller delar av bostäder. Det är en konsument-till-konsument-marknad där både hyresvärd och hyresgäst är privatpersoner, vilket särskiljer den från de partsförhållanden som hyreslagen primärt används för i dag.

En av privatuthyrningslagens främsta förtjänster är att den i motsats till hyreslagen är enkel och lättbegriplig, vilket är en viktig förutsättning för att stimulera privatpersoners uthyrning. För att inte mista denna fördel bör privatuthyrningslagen behållas som en separat lagstiftning skild från hyreslagens komplexa regelverk. Som Statskontoret konstaterar i sin rapport "Åtgärder för att öka uthyrningen av privatbostäder" (2017:11) finns det därtill skäl att aktivt vidta åtgärder för att öka kunskapen om vad som gäller vid privatuthyrning av ägd bostad jämfört med vad som gäller vid andrahandsuthyrning av hyresrätt.

Genom sin utformning kan det uppstå oklarheter kring vilken lag som är applicerbar vid särskilda omständigheter – privatuthyrningslagen eller hyreslagen – och det kan finnas skäl att i vissa

avseenden utveckla det konsumentskydd som privatuthyrningslagen tillhandahåller. Utredningen borde ha tittat på vilka kompletteringar i och förtydligande av privatuthyrningslagen som kan göras för att åstadkomma detta. Ett exempel på en sådan komplettering är att göra det möjligt för hyresgäst som betalat en högre hyra än vad regelverket tillåter att åberopa retroaktiv kompensation för den överskjutande hyra som betalats under hela hyresperioden.

Även om besittningsskyddet enligt hyreslagen är svagare vid privatuthyrning än vid uthyrning i näringsverksamhet skulle införandet av ett besittningsskydd vid uthyrning av ägd bostad innebära en höjd tröskel för privatuthyrning. Blotta risken att inte direkt återfå sin bostad vid utgången av överenskommen hyresperiod kommer sannolikt att verka återhållande på viljan att hyra ut. Det är därför viktigt att kunna komma överens om uthyrning under en bestämd period utan krav på att göra en formell uppsägning före hyresperiodens utgång. Uthyrningsperiodens slutdatum framgår av hyresavtalet och när den överenskomna perioden är till ända bör hyresgästen vara skyldig att flytta, precis som parterna kom överens om vid ingående av hyresförhållandet.

Fastighetsägarna tillstyrker att hyresvärden vid en privatuthyrning ges möjlighet att välja huruvida han eller hon vill använda sig av privatuthyrningslagens kostnadsbaserade hyressättning eller använda sig av bruksvärdesbaserad hyra. Ökad valfrihet torde stimulera privatuthyrning av ägda bostäder.

Fastighetsägarna avstyrker att bestämmelsen i 45 §, punkt 1, hyreslagen om att en andrahandshyresgäst får besittningsskydd först efter två år ändras. Det är vår erfarenhet att bestämmelsen fungerar väl samt är tydlig och inarbetad. Utredarens förslag till ändrad lydelse riskerar leda till tolkningsproblem och osäkerhet om vad som gäller. Såvitt det får förstås skulle utredarens förslag till ändring av bestämmelsen innebära att besittningsskydd gäller omedelbart även vid så kallade sociala kontrakt, det vill säga när fastighetsägaren hyr ut en lägenhet till kommunen som i sin tur hyr ut lägenheten i andrahand till personer med särskilda behov. Ett sådant skifte skulle riskera att minska antalet sociala kontrakt.

Förfarandet vid uppsägning av lokalhyresavtal och avtal om anläggningsarrende

Allmänna utgångspunkter

Nuvarande system vid uppsägning av lokalhyresavtal har ibland kritiserats för att vara komplicerat och ge utrymme för taktiserande som inte varit avsett. Diskussioner har förts om utformning av ett för båda parter godtagbart förslag till ändringar. Diskussionerna har dock tyvärr inte varit framgångsrika. Nya förslag har ofta en tendens att bli alltför komplicerade. Många av parterna på lokalhyresmarknaden är också mycket professionella och väl insatta i de nuvarande bestämmelserna för uppsägning av lokalhyresavtal och har inrättat sin verksamhet härefter.

Den ändring som utredningen föreslår rörande hur och när ansökan om medling till hyresnämnden ska göras för att ersättningsrätten för hyresgästen ska kvarstå kan måhända innebära en arbetsbesparing för hyresnämnderna men är rörig och riskerar att skapa förvirring både hos hyresgäst och hyresvärd. Följden kan bland annat bli att hyresnämnderna i stället för en får två medlingsansökningar vid många uppsägningar vilket inte skulle innebära någon arbetsbesparing.

En minskad arbetsbelastning för hyresnämnderna är i och för sig eftersträvansvärt men det får inte ske på bekostnad av att ändringarna blir svåra att tillämpa eller ger en part utrymme att sätta motparten i svårigheter. En annan viktig utgångspunkt är att medlingsförfarande även fortsättningsvis måste bygga på frivillighet och en rimlig riskfördelning.

Utredarens förslag och överväganden

Ett effektivare medlingsförfarande

- Tidsfrist för hänskjutande till medling

Fastighetsägarna avstyrker förslaget att hyresgästens ansökan till hyresnämnden skjuts fram till att få ske tidigast fyra månader före hyrestidens utgång. Dagens system är väl inarbetat hos parterna på lokalhyresmarknaden och nya bestämmelser kommer skapa stor osäkerhet om vad som gäller.

Skulle ett förslag liknande detta gå igenom bör tidsfristen inte sättas så tätt in på hyrestidens utgång. Ska hyresnämnden ha en chans att konstruktivt bistå parterna i tvisten så behövs mer tid. Fyra månader är för kort om tid. Med denna reglering kan hyresgästen dessutom vänta till dagen innan hyrestidensutgång med att hänskjuta.

Varför ska hyresgästen kunna ansöka om medling sista dagen på hyrestidens utgång? Avsikten med medling är att hjälpa parterna att komma överens. Ska det finnas något syfte med en medling så måste hyresnämnden därför få in ansökan i god tid innan hyrestidens utgång. Det är rimligt att parterna får ta ansvar för att ansöka om medling i tid. Annars förfelas syftet med medling. Därför bör bestämmelsen utformas som en senaste tidpunkt att hänskjuta och inte som en tidigaste tidpunkt.

För att hantera ovanstående problematik har utredningen föreslagit att hyresnämnden ska äga besluta om att förlänga avtalet – mot någon av parternas önskan. Detta är inte en lämplig lösning på problematiken. Om en medlingsansökan ges in till hyresnämnden i ett så sent skede att man inte hinner medla innan avtalet löper ut kommer kanske hyresgästen att begära framflyttning av upphörandetidpunkten. Det borde hyresgästen dock rimligen inte få bifall till. Följden torde bli att båda parter kommer att sväva i tvivelsmål om hur länge hyresgästen kan vänta. Det är olyckligt att införa sådan rättsosäkerhet på en marknad där det inte sällan handlar om mycket stora värden.

Det föreslagna regelverket är svårbegripligt, komplicerat och motsägelsefullt. Man får inte glömma att det trots allt ska kunna tillämpas av alla slag av hyresvärdar och lokalhyresgäster oavsett erfarenhet, utbildningsnivå och möjlighet att anlita juridiskt biträde.

- Meddelande till hyresvärden om att hyresgästen avser flytta

Man frågar sig hur hyresgästens underrättelse om avflyttning ska utformas och delges. Det saknas förslag i utredningen till hur hyresgästens meddelande till hyresvärden om att denne avser flytta och därmed får behålla rätten till skadestånd ska se ut, formuleras, delges m.m. Detta är en central fråga som måste förtydligas och regleras i lag.

- Oavsett part som ansöker om medling ska ansökan medföra att hyresgästen ges rätt till skadestånd

Fastighetsägarna avstyrker förslaget att även hyresvärdens hänskjutande till medling ska medföra att hyresgästen får rätt till ersättning.

Förslaget att hyresnämnden kan lämna ett marknadsyttrande även när hyresgästen uttryckligen sagt att man kommer flytta efter uppsägningen faller utanför syftet med medlingsförfarandet och marknadsyttrande, dvs. ett medel att förmå parterna till förhandlingar om förlängning när en uppsägning har skett och hyresgästen vill stanna kvar i lokalen. Att hyresvärden skulle begära ett marknadsyttrande när hyresgästen sagt att man kommer flytta är osannolikt eftersom det skulle innebära en risk att man förser hyresgästen med ett marknadsyttrande som stöder hyresgästens inställning. Marknadsyttrandet får då ställning av förhandsbesked rörande hyresgästens ersättningsmöjlighet vid en talan i domstol, utan att någon part kan agera utifrån det såsom i ett medlingsförfarande där parterna kan acceptera nivån och fortsätta hyresförhållandet. Det är inte önskvärt att utöka marknadsyttrandets roll på så vis.

Förslaget får således till konsekvens att hyresvärden inte kan ansöka om medling (frivilligt). Med detta förslag kommer hyresvärden ge hyresgästen en rätt till skadestånd som hyresgästen inte annars hade haft. Det är orimligt att en hyresvärd inte ska kunna be om hyresnämndens hjälp för att komma överens utan att riskera att göra sig själv skadeståndsskyldig. Förslaget motverkar medling och möjligheten för att parterna att komma överens. Att hyresvärden vänder sig till nämnden behöver inte vara för att få ett marknadsyttrande utan kan vara för att få hjälp med medlingen. Med det här förslaget så tas hyresvärden möjlighet till frivillig medling i realiteten bort.

Uppsägningsförfarandet

Fastighetsägarna avstyrker förslaget om att hyresgästen efter sin egen uppsägning för villkorsändring ska kunna återta sin uppsägning. Det kan ifrågasättas om det är förenligt med grundläggande svenska rättsprinciper att en avtalspart ensidigt ska kunna återta en rättshandling. Det är orimligt att hyresvärden inte ska kunna lita på en uppsägning utan behöva sväva i ovisshet. Och det säger sig självt att förslaget riskerar att leda till än mer taktiserande i lokalhyresrättsliga tvister. Det är en utveckling som vore mycket olycklig.

Att en villkorsuppsägning ska vara skriftlig, hur den ska utformas, vem som är behörig att underteckna den, vem och hur den ska delges finns det i dag regler om. Kraven på ett återtagande av hyresgästens villkorsuppsägning framgår inte av utredningen, vilket är anmärkningsvärt. I betänkandet (s. 301) sägs att utredningen föreslår att 58 a § ändras på så sätt att hyresgästen "uttryckligen" måste återta sin uppsägning för att den ska bli utan verkan. I lagtexten sägs dock inget om uttryckligen. Man får av utredningsförslaget närmast intryck av att det kan göras genom ett vanligt brev, sms, eller telefonsamtal av vilken anställd som helst till någon anställd hos hyresvärden eller kanske till hyresnämnden. Även så kallat konkludent handlande kanske kan förekomma. Det kan rimligen inte vara avsikten. De formella kraven på ett återtagande kan knappast vara lägre än de som gäller för en villkorsuppsägning. Om hyresgästen ångrar sig, ska han eller hon då kunna återta sitt återtagande av uppsägningen? Inte heller det har utredningen uttalat sig om.

Med förslaget om införande av en möjlighet till återtagande av hyresgästens villkorsuppsägning har utredningen genombrutit den nuvarande regleringen om att ett sådant återtagande inte kan ske. Det

är anmärkningsvärt att en statlig utredning utan erforderlig analys föreslagit en så genomgripande ändring av ett etablerat rättssystem.

Förlängd hyrestid om det begärs ett yttrande

Fastighetsägarna avstyrker förslaget om förlängd hyrestid om det begärs ett yttrande. Den föreslagna ändringen innebär en stor inskränkning av parternas avtalsfrihet. De i utredningen angivna skälen för förslaget, det vill säga att hyresnämnden ska kunna hinna med att avge ett yttrande om marknadshyra före hyrestidens utgång, motiverar inte en sådan inskränkning.

Parterna har själva ansvar för att förhandla fram villkoren för en förlängning av hyreskontraktet. Om en part önskar att hyresnämnden ska avge yttrande om marknadshyra bör denne också ta ansvar för att en sådan begäran görs i rimlig tid. Görs inte detta i tillräckligt god tid bör den part som agerat för sent själv få bära konsekvenserna av sitt agerande. Det är orimligt att det i stället är motparten som får bära konsekvenserna och alltså inte kunna agera i enlighet med det avtal som parterna gemensamt kommit överens om. Ur en hyresvärds synvinkel blir detta särskilt märkligt eftersom uppsägningen många gånger avser en höjning av hyran och den föreslagna ändringen i så fall skulle innebära att hyresvärden inte kan åtnjuta en sådan höjning enbart på grund av hyresgästens sena hänskjutande. Det är uppenbart att det finns risk att de föreslagna reglerna kommer att missbrukas och att hyresgäster i högre utsträckning kommer att begära yttrande om marknadshyra enbart för att kunna åtnjuta de gamla hyresvillkoren under längre tid. Regeln bör under alla omständigheter kompletteras med någon form av retroaktivitet kring hyresbetalning för det fall att avtalet förlängs.

Ett framflyttande av upphörandetidpunkten borde också fortsättningsvis bygga på frivillighet och ha sin utgångspunkt i att parterna är intresserade av att finna en förlikning. Att tvinga en hyresvärd, som uttryckligen anser att den hyra som föreligger (om hyresgästen begärt sänkning) eller den nya hyra som begärts är marknadsmässig, till att upphörandetidpunkten skjuts fram för att marknadsyttrande ska lämnas, är inte meningsfullt och kan komma att leda till att parterna får höga kostnader för anlitan av juridiskt ombud.

Hyresnämndens skyldighet att avge yttrande

Fastighetsägarna har inget att erinra mot förslaget att införa en regel om att hyresnämnden ska vara skyldig att avge yttrande om marknadshyra när detta är möjligt.

Yttrande vid en begäran om omsättningshyra

Fastighetsägarna avstyrker förslaget om att hyresnämnden ska kunna avge yttrande med ett fast belopp vid begäran om omsättningshyra. Ett sådant förfarande skulle riskera begränsa möjligheterna till att avtala om omsättningshyra. Omsättningen i en affärslokal har som regel större koppling till lokalhyresgästens verksamhet än med lokalen som sådan.

Det är riktigt som utredningen säger att ett yttrande vid begäran om omsättningshyra inte bör ges någon presumtionsverkan i en efterföljande ersättningstvist i tingsrätten. Men vi delar inte utredningens uppfattning att ett yttrande avseende fast marknadshyra i avtal med omsättningshyra

ska få en "förhållandevis stark bevisverkan". Omsättningsbaserad hyra är en ersättning som innebär ökade risker för båda parter. En fast marknadshyra är inte relevant som jämförelse i en ersättningstvist och det är därför viktigt att yttrandet inte ges den bevisverkan som utredningen föreslår.

Användning av lokalen i avvaktan på beslut om uppskov

Fastighetsägarna har inget att erinra mot förslaget att det klargörs att en lokalhyresgäst som före hyrestidens utgång har begärt uppskov med avflyttningen ska få använda lokalen efter hyrestidens utgång till dess frågan om uppskov är slutligen avgjord. Detta förfarande synes redan i dag tillämpas och det är en självklarhet att hyresgästen ska betala ersättning för den tid han eller hon nyttjar lokalen.

Vissa frågor om förfarandet

Fastighetsägarna har inget att erinra mot förslaget, men det förtjänar att påpekas att om båda parter ansökt om medling så kan en återkallelse av en parts ansökan givetvis inte föranleda att den andra partens ärende avskrivs.

Förfarandet vid anläggningsarrende

Fastighetsägarna har samma synpunkter när det gäller förslagen om uppsägning av anläggningsarrende som presenterats ovan angående lokalhyresavtal.

Substitution

Semesterparagrafen

Fastighetsägarna tillstyrker att den så kallade semesterparagrafen (dvs. 32 §, andra stycket, hyreslagen) upphävs. Semesterparagrafen har länge utgjort ett gissel och skapat osäkerhet på lokalhyresmarknaden.

Substitution för hyresgäster som inte bedriver kommersiell verksamhet

Fastighetsägarna avstyrker förslaget om en rätt till överlåtelse av hyresrätten till hyresgäster som inte bedriver näringsverksamhet.

Nuvarande rätt för hyresgäst som driver förvärvsverksamhet att samtidigt som verksamheten överläts överlåta hyresrätten är sund och naturlig ur ett näringsperspektiv. Regeln synes ha fungerat bra och det är numera få ärenden som drivs till tvist i vart fall till hovrätten. Det är en bra lösning att den rätten kvarstår enligt utredarens förslag.

Någon rätt till överlåtelse av hyresrätten för hyresgäst som driver annan verksamhet än näringsverksamhet bör emellertid inte införas. Fastighetsägarna kan inte finna några skäl till en

utvidgning till icke-kommersiella förhållanden. Utredningen talar om att omständigheterna för dessa hyresgäster kan ändras så att starka skäl talar för att de bör kunna komma ifrån avtalet i förtid. Men utredningen undviker att beröra eventuellt starka skäl på motsidan. Huvudregeln i svensk rätt är ändå att avtal ska hållas. Några avgörande och godtagbara skäl till att införa den föreslagna regeln har inte redovisats. Hyresgästen har för övrigt möjlighet att vid avtalets tecknande med hyresvärden ta upp frågan om att i avtalet föra in en så kallad avhoppsklausul, det vill säga en rätt för hyresgästen att säga upp avtalet för avflytning i förtid, om vissa omständigheter skulle inträffa.

När hyresrätten överlåts i samband med näringsverksamhet förutsätts att den nye hyresgästen ska fortsätta verksamheten. Alltså att det föreligger identitet mellan verksamheten före och efter överlåtelsen. Något sådant identitetskrav föreslås däremot inte vid överlåtelse av hyresrätt där annan verksamhet än näringsverksamhet bedrivs. Den tidigare verksamheten behöver ju inte överlåtas. En hyresvärd skulle i praktiken kunna få mycket svårt att avgöra eller ta ställning till eventuella olägenheter från en verksamhet som han inte alls känner till. Den hyresvärd som hyr ut en lokal till någon verksamhet som han inte känner till får själv ta ansvar för eventuellt misstag. Genom den föreslagna regeln kan hyresvärden trots sina påståenden om olägenheter till följd av en ny hyresgästs verksamhet tvingas att ändå ta hyresvärdsansvar. Och det kan röra olägenheter som hyresvärden överhuvudtaget inte kunde föreställa sig i förväg.

Dessutom är det en grundläggande princip att hyresvärden ska ha möjlighet att själv välja vem han eller hon vill hyra ut en lokal till. Denna möjlighet rubbas väsentligt om det är hyresnämnden som ska avgöra om hyresvärden får acceptera en ny lokalhyresgäst. En utvidgning av överlåtelsemöjligheterna skulle förmodligen också leda till ett ökat antal tvister.

När hyresrätten överlåts tillsammans med näringsverksamheten får hyresgästen ta betalt för värdet av den verksamhet han drivit. Det är i sin ordning. Ska hyresgästen få ta betalt även när hyresrätten till lokal överlåts där någon näringsverksamhet inte drivits? Uppenbarligen är det avsett. I vart fall finns inget förbud. Det föreslagna systemet uppmuntrar till handel med hyresavtal och bör även av detta skäl undvikas.

Reinhold Lennebo
Vd Fastighetsägarna Sverige

Martin Lindvall
Samhällspolitisk chef