

Upphävande av tillståndsplikten i lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag

Promemorians huvudsakliga innehåll

Enligt lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag krävs tillstånd från länsstyrelsen vid överlåtelser av aktier eller andelar i allmännyttiga bostadsföretag som en kommun har det bestämmande inflytandet över samt om sådana bostadsföretag överlåter fast egendom som är taxerad som hyreshusenhet eller småhusenhet och omfattar byggnad med permanentbostäder som upplåtits med hyresrätt. Denna tillståndsplikt föreslås upphöra att gälla vid utgången av juni 2007.

Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag	3
2	Bakgrund	4
3	Överväganden och förslag	5
3.1	Tillståndsplikten i allbolagen upphävs.....	5
3.2	Utdelningsbegränsningen.....	8
3.3	Begreppen allmännyttiga respektive kommunala bostadsföretag i allbolagen bibehålls	9
4	Konsekvensanalys	9
4.1	Konsekvenserna för kommunerna och de kommunala bostadsföretagen	9
4.2	Konsekvenserna för privata allmännyttiga bostadsföretag och kooperativa hyresrättsföreningar.....	10
4.3	Konsekvenserna för hyresgästerna	10
4.4	Konsekvenserna för myndigheter	10
5	Ikraftträdande	10
6	Författningskommentar	11

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag

Härigenom föreskrivs att 2 kap. lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag skall upphöra att gälla vid utgången av juni 2007.

2 Bakgrund

Lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag (allbolagen) trädde i kraft den 1 april 2002. Allbolagen ersatte lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m. Bakgrunden till lagens införande var Allbo-kommitténs betänkande Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas planering (SOU 2001:27). Kommittén menade att ett fungerande hyressättningssystem förutsätter en garanti för att de allmännyttiga bostadsföretagen driver verksamheten utan vinstsyfte och utifrån en långsiktig självkostnadsprincip. En särskild lagstiftning skulle enligt kommitténs mening bidra till att tydliggöra vilka företag som enligt hyreslagen är hyresnormerande. Likaså menade kommittén att det var viktigt att villkoren för allmännyttiga bostadsföretag klargjordes, särskilt med avseende på att dessa företag driver verksamhet under vissa speciella förutsättningar, dvs. utan vinstsyfte och utifrån en långsiktig självkostnadsprincip. Slutligen ansåg kommittén att en särskild reglering om allmännyttiga bostadsföretag skulle skapa en plattform för framtida insatser gentemot kommuner som vill ta ett bostadspolitiskt ansvar eller är beredda att utveckla hyresgästernas inflytande över det bostadsföretag de hyr av.

Med ett allmännyttigt bostadsföretag avses enligt 1 kap. allbolagen ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse som drivs utan vinstsyfte, som i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt och som har godkänts som ett allmännyttigt bostadsföretag. Med kommunalt bostadsföretag avses ett allmännyttigt bostadsföretag som en kommun har det bestämmande inflytandet över. Nästan alla bostadsföretag som faller under allbolagen är kommunala bostadsföretag. Det finns bara en handfull privata allmännyttiga bostadsföretag.

I 2 kap. allbolagen anges att det krävs tillstånd för överlåtelse av fast egendom respektive aktier och andelar i kommunala bostadsföretag. Enligt lagen skall tillstånd till en överlåtelse inte lämnas om det kan befaras att de kommunala bostadsföretagens hyror till följd av överlåtelsen inte kommer att få tillräckligt genomslag vid tillämpningen av bruksvärdesreglerna i 12 kap. 55 § jordabalken (hyreslagen) eller vid de hyresförhandlingar som förs enligt hyresförhandlingslagen (1978:304).

Ett allmännyttigt bostadsföretag skall drivas utan vinstsyfte. En viss skälig utdelning får dock lämnas till ägarna (1 kap. allbolagen). Regeringen har i förordningen (2003:348) om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag föreskrivit vad som är att anse som skälig utdelning. En överträdelse av utdelningsbegränsningen är inte förenad med någon sanktion. De krav som allbolagen utöver utdelningsbegränsningen ställer på ett allmännyttigt bostadsföretag är att det skall sträva efter att erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget.

I oktober 2005 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att se över de allmännyttiga bostadsföretagens villkor och förutsättningar (dir. 2005:116, Utredningen om allmännyttans villkor, M 2005:04). Direktiven anger att utgångspunkterna för utredningen är att hyressättningssystemet även i fortsättningen skall syfta till skäliga hyror och innehålla ett besittningsskydd till bostaden. Utredningen skall bl.a. se över frågan

om självkostnadsprincipen och hur utdelningsbegränsningen tillämpas. Vidare anges i direktiven att utredningens förslag skall utformas så att kommuner skall kunna använda sina bostadsföretag i bostadspolitiska syften för att bl.a. främja integration och motverka hemlöshet.

3 Överväganden och förslag

3.1 Tillståndsplikten i allbolagen upphävs

Förslag: Tillståndsplikten enligt 2 kap. lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag upphävs.

Skälen för förslaget: Tillståndsplikten i allbolagen har ifrågasatts. Huvudpunkterna i kritiken mot regleringen är att den innebär ett betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen, att den inte är en nödvändig förutsättning för hyressättningen enligt hyreslagen, att kraven på rättssäkerhet och förutsägbarhet inte är uppfyllda samt att regelverket inte är konsekvent.

Tillståndsplikten och den kommunala självstyrelsen

Som angetts tidigare är ett allmännyttigt bostadsföretag nästan alltid ett kommunalt företag som äger bostäder. Allbolagen har därför främst betydelse för kommunernas innehav av hyresbostäder. Genom tillståndsplikten hindras i praktiken kommuner från att sälja hyresbostäder. Lagen inskränker således den kommunala självstyrelsen på bostadsförsörjningens område. I sitt yttrande över den lagrådsremiss som föregick regeringens proposition om allmännyttiga bostadsföretag kritiserade Lagrådet den föreslagna lagen för att den inskränkte den kommunala självstyrelsen på ett sådant viktigt område som bostadsförsörjningen. Som enda motivering för att inskränka kommunernas möjligheter att överlåta bostäder angavs i lagrådsremissen behovet av att behålla ett bostadsbestånd som kan vara ett underlag för tillämpning av bruksvärdereglerna i 12 kap. 55 § jordabalken (hyreslagen) eller tjäna som jämförelsematerial vid de hyresförhandlingar som förs enligt hyresförhandlingslagen (1978:304).

Tillståndsplikten och hyressättningsystemet

Som nämnts ovan skall tillstånd till överlåtelse av bostäder inte lämnas om det kan befaras att överlåtelsen kan leda till att de kommunala bostadsföretagens hyror inte kommer att få tillräckligt genomslag vid tillämpningen av bruksvärdereglerna i hyreslagen eller vid de hyresförhandlingar som förs enligt hyresförhandlingslagen. Även om man, på det sätt Lagrådet resonerade, accepterar att systemet med bruksvärdeshyra tillhör ett område där statliga intressen gör sig gällande så är detta inte något avgörande argument för behovet av en tillståndsprövning. Tillämpningen av bruksvärdesprincipen vid hyressättning måste inte

innefatta en jämförelse med hyresnivån hos kommunalt ägda bostäder. Bedömningen av en skälig hyresnivå kan likaväl göras utifrån en jämförelse med andra bostäder. I 12 kap. 55 § jordabalken finns bestämmelser som gör det möjligt att bestämma bruksvärdeshyra på annat underlag än de kommunala företagens hyressättning eller efter en mera allmän skälighetsbedömning.

I en undersökning som SABO genomförde och publicerade samma år som allbolagen infördes framkom att hyresnämnderna vid prövning av tvister om hyrans storlek i 90 procent av fallen gör en allmän skälighetsbedömning utifrån sin allmänna kunskap om situationen på orten, dvs. den lokala hyresmarknaden (SOU 2004:91, Reformerad hyressättning, s. 138 ff.). Därvid är hyresnämnderna fria att beakta även hyror för bostäder som ägs av andra fastighetsägare än kommunala bostadsföretag. Det finns inget som tyder på att denna situation skulle ha förändras på något avgörande sätt sedan undersökningen gjordes.

Till detta kommer att det i ett antal kommuner inte finns något kommunalt bostadsföretag och det har heller aldrig varit ett krav från statmakternas sida att varje kommun skall ha ett eget bostadsföretag.

Rättssäkerhet och förutsägbarhet

Som tidigare nämnts skall tillstånd till överlåtelse inte lämnas om det kan befaras att de kommunala bostadsföretagens hyror till följd av överlåtelsen inte kommer att få tillräckligt genomslag vid de hyresförhandlingar som förs enligt hyresförhandlingslagen. Visserligen kan bruksvärdesregeln komma att åberopas under sådana förhandlingar, men detta är något som beror på hur parterna lägger upp förhandlingarna och följer inte av lag. Att länsstyrelsen vid sin prövning av om tillstånd till en överlåtelse skall lämnas skulle grunda sitt avgörande på ett antagande om vilka argument som kan komma att åberopas i framtida hyresförhandlingar kan inte anses tillfredsställande från rättsäkerhetssynpunkt och skulle kunna lämna ett alltför stort utrymme för en godtycklig tillämpning. Lagrådet förordade också att hänvisningen i paragrafen till förhandlingar enligt hyresförhandlingslagen skulle tas bort. Så skedde dock inte.

Bristande konsekvens i regelverket

Kommunala bostadsföretag finns inte i alla kommuner och det har heller aldrig funnits något krav på att varje kommun skall ha ett eget kommunalt bostadsföretag.

Det görs *undantag från tillståndskrav för vissa privata bostadsföretag*. Det fordras inte tillstånd för överlåtelse av bostäder om förvärvaren är ett annat allmännyttigt bostadsföretag eller en kooperativ hyresrättsförening. Varken privata allmännyttiga bostadsföretag eller kooperativa hyresrättsföreningar är hyresnormerande. I dessa fall krävs inte tillstånd trots att sådana överlåtelser innebär att de överlåtna lägenheterna inte längre ingår i jämförelseunderlaget vid tillämpningen av bruksvärdereglerna i hyreslagen.

Undantag vid avtal med staten. Det fordras inte heller tillstånd för överlåtelse av bostäder om överlåtelsen utgör ett led i att fullgöra ett av-

tal mellan kommunen och Statens bostadskreditnämnd eller om överlåtelsen varit ett villkor för statligt stöd som lämnats till kommunen av Bostadsdelegationen. I dessa fall görs undantag för bostadsföretag med ekonomiska problem, bl.a. till följd av bostadsöverskott – men bara om kommunen som äger bostadsföretaget har avtal med Statens bostadskreditnämnd eller Bostadsdelegationen. För kommuner i likartad situation, men som själva får lösa sina problem, finns inget sådant generellt undantag. Det är således kommunens ekonomiska situation som är avgörande för detta undantag, inte vilken betydelse det kommunala bostadsbeståndets hyror har på hyressättningen på den lokala hyresmarknaden.

Frågan om informationsplikt till hyresgästerna

Det befintliga regelverket säkerställer att hyresgästerna får information om en pågående försäljning samt möjlighet att yttra sig i frågan. Enligt 2 kap. 4 § andra stycket allbolagen skall hyresgäster som berörs informeras om den planerade överlåtelsen och beredas tillfälle att yttra sig innan ansökan om tillstånd inlämnas. En uppgift om hyresgästernas inställning till överlåtelsen skall också fogas till ansökan om tillstånd. Hyresgästernas inställning till sakfrågan har dock inte någon självständig betydelse vid prövningen av om tillstånd till överlåtelse skall lämnas eller ej. Kravet innebär endast en möjlighet för hyresgästerna att göra sin uppfattning hörd gentemot hyresvärden innan denne slutligen fattar beslut om försäljning. Då någon ansökan inte kommer att behöva inlämnas när tillståndsplikten upphävs blir det naturligt att även detta stycke i kapitlet om tillståndsplikt upphävs.

En särskild fråga är om fastighetsägaren ändå bör åläggas en viss informationsplikt till berörda hyresgäster innan en försäljning sker. Även om hyresgästerna, oberoende av vem som är hyresvärd, kan ha intresse av en sådan ordning har lagstiftaren aldrig bedömt att det finns skäl att ålägga en fastighetsägare sådana restriktioner. En fastighetsaffär är ofta av stor ekonomisk betydelse och i många fall förenad med förhandlingar och överväganden där offentlighet kan påverka konkurrenssituationen på marknaden och utgången av affären. En generell informationsplikt för hyresvärdar i samband med planerade överlåtelser bör därför inte införas.

När det gäller stadgandet om informationsskyldighet i allbolagen så kan konstateras att allmännyttiga företag enligt samma lag också skall sträva efter att erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget (1 kap. 3 §). En överlåtelse av en fastighet med tillhörande byte av ägare och hyresvärd torde vara av sådan betydelse för berörda hyresgäster att det kan betraktas som naturlig del i företagets boendeinflytandeverksamhet. Ett allmännyttigt bostadsföretag kan därför förväntas informera sina hyresgäster om förändringen så tidigt som detta av affärsmissiga skäl låter sig göras. Utöver stadgandet om boendeinflytande behövs därför ingen särskild reglering om informationsskyldighet vid planerad försäljning.

3.2 Utdelningsbegränsningen

Bedömning: Utdelningsbegränsningen enligt 1 kap. 1 § lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag bör tills vidare bibehållas.

I 1 kap. 3 § i lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag begränsas möjligheten för allmännyttiga företag att ge utdelning till sina ägare. Denna utdelningsbegränsning hänger samman med de allmännyttiga bostadsföretagens roll i hyressättningssystemet. Utdelningsbegränsningen fungerar indirekt som ett åläggande för kommunala bostadsföretag att tillämpa en slags självkostnadsprincip. Regleringen är en komponent i det hyresrättsliga systemet där den hyresnormerande rollen enligt hyreslagen (12 kap. 55 § jordabalken) bärs av de allmännyttiga bostadsföretagen.

När det gäller de kommunala bostadsföretagen är det nämligen inte uppenbart att dessa, på samma sätt som andra kommunala företag, är bundna av den självkostnadsprincip som kodifierats i 8 kap 3c § kommunallagen (1991:900). Vid allbolagens tillkomst fördes följande resonemang om den kommunala självkostnadsprincipens tillämpning för allmännyttiga, kommunala bostadsföretag (prop. 2001/02:58 s. 19):

”Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all kommunal verksamhet som skall drivas utan vinstsyfte. Denna princip regleras i 8 kap. 3 c § kommunallagen och innebär att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller. Regeringen har i propositionen 1993/94:188 Lokal demokrati anfört att den allmänna uppfattningen såväl i doktrin som i tidigare utredningar synes vara att kommunal fastighetsförvaltning inte omfattas av självkostnadsprincipen.

Regeringen kan i och för sig förstå de motiv som kommittén anför för sitt förslag att införa en lagreglering av självkostnadsprincipen för allmännyttiga bostadsföretag. Att verksamheten bedrivs utifrån en långsiktig självkostnadsprincip är en av grundvalarna för allmännyttig bostadsverksamhet.

Detta lagförslag innehåller en regel som innebär en utdelningsbegränsning för allmännyttiga bostadsföretag. Genom denna reglering uppnås i princip samma effekt som om en lagreglering av självkostnadsprincipen för allmännyttiga bostadsföretag genomförs. Regeringen är mot denna bakgrund inte beredd att föreslå någon förändring beträffande självkostnadsprincipens tillämpning för sådana företag.”

Den indirekta prisreglering allbolagens utdelningsbegränsning medför har central betydelse för hyressättningssystemet. Med hänsyn till effekterna på hyressättningssystemet framstår det därför som nödvändigt att det görs en samlad analys av förutsättningarna för och konsekvenserna av att ta bort utdelningsbegränsningen för de kommunala bostadsföretagen. I sammanhanget är det naturligtvis också viktigt att ta hänsyn till effekter på den konkurrenssituation som rådet på hyresmarknaden för bostäder. En mer genomgripande analys av vilka konsekvenser ett borttagande av utdelningsbegränsningen skulle få för de

kommunala bostadsföretagen, konkurrenssituationen på bostadshyresmarknaden, hyresgästerna och tillämpningen av hyreslagen krävs således.

Frågan om självkostnadsprincipens betydelse för de kommunala bostadsföretagen ryms inom direktiven till Utredningen om allmännyttans villkor (Dir 2005:116). Det är att vänta att utredningen tar ställning till behovet av regleringar när det gäller frågan om självkostnadsprincipens tillämpning i de kommunala bostadsföretagen. Det finns därför inte anledning att nu ta ställning till frågan om utdelningsbegränsningens upphävande.

3.3 Begreppen allmännyttiga respektive kommunala bostadsföretag i allbolagen bibehålls

Bedömning: Begreppen allmännyttiga respektive kommunala bostadsföretag enligt 1 kap. lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag bör tills vidare bibehållas.

I 1 kap. allbolagen klargörs vad som avses med allmännyttiga respektive kommunala bostadsföretag. Dessa definitioner har betydelse för såväl utdelningsbegränsningens tillämpning som för tillämpningen av 12 kap. 55 § jordabalken. I avvaktan på slutbetänkandet från Utredningen om allmännyttans villkor finns det inte anledning att nu ta ställning till det långsiktiga behovet av en lagreglerad definition av allmännyttiga och kommunala bostadsföretag.

4 Konsekvensanalys

Upphävandet av tillståndsplikten i allbolagen får direkt eller indirekt konsekvenser för kommunerna, de kommunala bostadsföretagen, privata och allmännyttiga bostadsföretag samt de kommunala bostadsföretagens hyresgäster.

4.1 Konsekvenserna för kommunerna och de kommunala bostadsföretagen

Upphävandet av tillståndsplikten i allbolagen får störst konsekvens för kommunerna som återtar självstyrelsen på bostadsområdet och därmed möjlighet att självständigt, med utgångspunkt i kommunens egna förutsättningar och behov, prioritera mellan sina insatser för bostadsförsörjningen, liksom storleken på och sammansättningen av det egna bostadsföretagets fastighetsbestånd. För de kommunala bostadsföretagen blir det möjligt att utifrån sina egna och kommunens bedömningar göra förändringar i den egna fastighetsportföljen.

4.2 Konsekvenserna för privata allmännyttiga bostadsföretag och kooperativa hyresrättsföreningar

Enligt allbolagen är allmännyttiga bostadsföretag, även privata, och kooperativa hyresrättsföreningar undantagna från den tillståndsprovning som gäller övriga privata, presumtiva förvärvare. För det fåtal ickekommunala allmännyttiga bostadsföretag som finns får det här föreslagna upphävandet av tillståndsplikten i allbolagen som enda konsekvens att denna indirekta företrädesrätt försvinner. Därmed blir spelreglerna mer neutrala för olika kategorier av fastighetsägare och hyresvärdar. Det blir också lättare för nya aktörer att etablera sig på den befintliga bostadsmarknaden.

I övrigt får ett upphävande av 2 kap. allbolagen inga konsekvenser för de privata företag som i dag är godkända som allmännyttiga bostadsföretag.

4.3 Konsekvenserna för hyresgästerna

För de hyresgäster som bor i kommunala bostadsföretag blir konsekvensen att något fler bostadsfastigheter kan komma att säljas. Eftersom tillståndsplikten i sig inte innebär något totalförbud för kommunala bostadsföretag att sälja bostadsfastigheter innebär inte upphävande av tillståndsplikten någon dramatisk förändring. Redan under den tid som lagstiftningen funnits har ett antal hyresgäster antingen fått en ny hyresvärd eller själva medverkat till en ombildning till bostadsrätt. Befintliga regelverk bör vara neutrala till om de hyresgäster som vill medverka till ombildning till en kooperativ boendeform vill välja kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt.

4.4 Konsekvenserna för myndigheter

Upphävandet av 2 kap. lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag medför endast lättnader för berörda myndigheter (Boverket, länsstyrelserna, Lantmäteriverket, inskrivningsmyndigheterna), liksom för de kommunala bostadsföretagen och eventuella köpare. För Lantmäteriverket innebär det att vissa administrativa rutiner behöver förändras eftersom försäljningen av en fastighet som tillhör ett kommunalt bostadsföretag inte längre kräver tillstånd av länsstyrelsen för att genomföras och registreras. Detta är en engångsåtgärd av begränsad omfattning som inte bedöms kräva särskilda resurser. Sådana ärenden som inkommit till myndigheter för provning och där beslut inte meddelats den 1 juli 2007 förfaller i och med upphävandet av andra kapitlet i allbolagen.

5 Ikraftträdande

Ändringen i lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag föreslås träda i kraft den 1 juli 2007.

6 Författningskommentar

Förslag till ändring i lagen om allmännyttiga bostadsföretag

Enligt promemorians förslag upphör tillståndsplikten att gälla från och med den 1 juli 2007. Kravet på tillstånd för överlåtelser av aktier eller andelar som kommunen direkt eller indirekt äger i ett kommunalt bostadsföretag, eller av bostäder som ägs av ett kommunalt bostadsföretag, gäller således inte för överlåtelser från och med detta datum.