

Yttrande över betänkandet En utvecklad översiktsplanering Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformer (SOU 2018:46)

Sammanfattning

Boverket

- instämmer i att det finns ett allmänt behov av att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformer för att alla ska kunna leva i goda bostäder.
- instämmer i att det inte är lämpligt att reglera upplåtelseformen genom en bestämmelse i detaljplan
- tillstyrker den föreslagna lösningen med en speciallag.
- tillstyrker att möjligheterna att reglera upplåtelseform på det föreslagna sättet inte omfattar mark som ägs av någon annan än kommunen.
- bedömer att det kommer att behövas vägledning från Boverket till den föreslagna lagen.
- anser att en bestämmelse om hyresrätt ska inkludera möjligheten att välja kooperativ hyresrätt vid nyproduktion och att en sådan bestämmelse inte ska utgöra något hinder för att bilda en kooperativ hyresrättsförening i en befintlig bostadsbyggnad.
- anser att det bör övervägas om möjligheten att bestämma upplåtelseform ska omfatta även bostadsrätt, ägarlägenheter och äganderätt till småhus.
- noterar att en bestämmelse om hyresrätt enligt den föreslagna lagen inte kommer att vara funktionell om småhus byggs på mark som går att avstycka.
- anser att utredningen borde ha utrett konsekvenserna i förhållande till EU:s statsstödsregler vid ett upphävande av beslut om hyresrätt ytterligare.

- föreslår förtydligande i förslaget till lag om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.
- föreslår justeringar i förslagen om lag om ändring i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt samt i förslag till lag om ändring i bostadsrättslagen (1991:614).

Övergripande synpunkt

Utredningen konstaterar att kommunen behöver verktyg för att kunna påverka tillgången till bostäder med olika upplåtelseformer. Boverket delar den uppfattningen men håller inte med om att behovet av att kunna reglera upplåtelseformerna inskränker sig till att få fram billiga hyresrätter för grupper med en svag ställning på bostadsmarknaden. En kommun kan vilja påverka vilka upplåtelseformer som kommer att kunna erbjudas inom ett visst utbyggnadsområde eller styra upplåtelseformen i ett aktuellt förtätningsobjekt – för att främja ett varierat bostadsutbud och en på lång sikt socialt hållbar stadsutveckling. Avsikten bör inte heller vara att kunna välja den upplåtelseform som för stunden är mest fördelaktig för byggherren, som utredningen anger, även om det är nödvändigt att det finns en flexibilitet att kunna möta förändrade marknadssituationer.

Reglering av upplåtelseform i detaljplan och för mark som inte ägs av kommunen

Boverket anser liksom utredningen att upplåtelseformen inte bör regleras i detaljplan. Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, syftar till att reglera markanvändningen och bebyggelseutformning och inte upplåtelseformer. För att en planbestämmelse ska kunna prövas mot någon regel i PBL. Någon sådan möjlighet finns inte kopplad till upplåtelseform idag. Boverket instämmer i att en planbestämmelse om krav på viss upplåtelseform förutsätter nya kontrollfunktioner för att säkerställa en effektiv tillsyn.

Boverket bedömer även att en styrning genom detaljplan inte skulle komma att användas av kommunerna, beroende på att det är en utdragen process att ta fram eller ändra planer. Det skulle ta lång tid innan detta alternativ skulle få genomslag.

Boverket håller med utredningen om att en reglering av upplåtelseform endast bör omfatta mark och utrymmen som är kommunalt ägda.

Boverket noterar att eftersom den föreslagna lagen endast kan tillämpas på kommunalt ägd mark, kommer den inte att vara till så stor hjälp för kommuner med små eller inga markinnehav, utom möjligen för att säkra att det egna bostadsområdets bostäder inte omvandlas till hyresrätt efter en eventuell försäljning.

Vägledning behövs

Boverket konstaterar att vägledning kommer att behöva tas fram. Boverket delar utredningens bedömning att de aktuella frågorna hamnar under Boverkets ansvarsområde. Detta kommer att innebära ytterligare en arbetsuppgift för Boverket.

Det bör övervägas om fler upplåtelseformer kan omfattas

Boverket anser att det bör övervägas om fler upplåtelseformer ska kunna omfattas av den föreslagna lagen.

Boverket anser att hyresrätt i den föreslagna lagen ska omfatta även kooperativ hyresrätt och att en sådan bestämmelse inte ska utgöra något hinder för att bilda en kooperativ hyresrättsförening i en befintlig bostadsbyggnad. En kooperativ hyresrätt är liksom vanlig hyresrätt en spekulationsfri upplåtelseform. En kooperativ hyresrättsförening bygger för egen förvaltning och lägenheterna går inte att sälja. Motivet att hålla markpriset lägre än för bostadsrätt eller äganderätt gäller alltså även för kooperativ hyresrätt. Byggemaskaper kan få en större roll för bostadsförsörjning och stadsutveckling framöver, där kooperativ hyresrätt är en möjlig upplåtelseform.

Från kommunens sida kan det vara angeläget att säkra ett brett utbud av upplåtelseformer i sina utbyggnadsområden, eller att en stadsdel kompletteras med en upplåtelseform som är underrepresenterad. Därför skulle det kunna finnas motiv för kommunen att reglera även andra upplåtelseformer, och då kanske främst i syfte att markera behovet av en lämplig blandning av upplåtelseformerna med hänsyn till kommunens bostadspolitiska mål, även om de strikt ekonomiska incitamenten till ombildningar från bostadsrätt eller äganderätt inte föreligger. Boverket menar att utredningen i onödan begränsar denna möjlighet men att ett införande av reglering av samtliga upplåtelseformer, bostadsrätt, ägarlägenheter och äganderätt till småhus kräver ytterligare utredning. Den föreslagna regleringen kan även omfatta mark för småhusbebyggelse. Boverket noterar att förslaget dock inte hindrar att småhus med hyresrätt under vissa omständigheter kan omvandlas till äganderätt.

Konsekvenser i förhållande till statsstödsregler av upphävande av beslut

Utredningen anger att det finns en risk att kommunen kommer att behöva avslå ansökningar om upphävande av beslut, om frågan om tilläggsköpeskilling har förbisetts i samband med överlåtelsen. Att markvärdet ökar vid upphävande av beslut om hyresrätt skulle nämligen kunna utgöra ett otillåtet statsstöd enligt EU:s statsstödsregler. Boverket konstaterar att den fördel som utredningen särskilt lyfter fram, att den föreslagna lösningen gör det lättare att ändra ett beslut om upplåtelseform, kanske kräver att beslutet förenas med ett tilläggsavtal. Boverket menar att detta behöver utredas närmare vilka konsekvenser i förhållande till statsstödsreglerna som ett eventuellt upphävande av ett beslut om hyresrätt kommer att få.

Synpunkter på författningsförslaget till lag om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt

Lagens föreslagna namn kan tolkas fel. Boverket menar att lagen istället borde heta Lag om kommunal reglering av upplåtelseform för bostäder. Ett beslut om upplåtelseform kan tas när som helst när kommunen äger marken. Kommunen behöver inte ha prövat markens lämplighet för bostäder genom till exempel bygglov eller detaljplan när denna begränsning av användningen sker. Ett beslut enligt förslaget kan uppfattas som att kommunen redan har bedömt att det är lämpligt med bostäder på den aktuella platsen. Boverket anser att för tydlighetens skull bör nämnas redan i lagen ” att ett beslut enligt denna lag inte innebär någon prövning av marken eller utrymmets lämplighet för bostäder”.

Boverket uppfattar vidare att författningsförslaget är otydligt angående när ett beslut om upplåtelseform börjar gälla. I 1 § anges att beslutet gäller vid överlåtelse om anteckning gjorts. Det borde innebära att beslutet gäller för kommunen själv redan då beslutet tas men upphör att gälla vid en överlåtelse om det inte skrivs in. I 5 § anges sedan att beslutet gäller sedan inskrivning skett vilket talar emot lydelsen i första paragrafen.

4 § är svårtolkad. Det som avses är att ett beslut om hyresrätt inte ska inkludera möjligheten att upplåta bostäder med kooperativ hyresrätt. Detta bör kunna formuleras tydligare.

Boverket menar dock att kooperativ hyresrätt bör omfattas av förslaget och då bör paragrafen istället formuleras som att ” även kooperativ hyresrätt omfattas av begreppet hyresrätt.

Synpunkter på förslag till lag om ändring i lagen om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt
I lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt läggs enligt förslaget till en paragraf 2 a. Förslaget är formulerat är som en upplysning.

Boverket anser att paragrafen istället borde formuleras som den befintliga 2 § i lagen. Det vill säga att lagen inte gäller om ett beslut om upplåtelseform enligt lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt gäller för området eller utrymmet. Dock anser Boverket att kooperativ hyresrätt även bör omfattas av förslaget och i så fall kan denna paragraf helt utgå.

Synpunkter på förslag till lag om ändring i bostadsrättslagen

Förslaget till en ytterligare paragraf 4 kap 1 a § i bostadsrättslagen (1991:614) bör utgå då det bara är en upplysning och då man senare i förslaget till ändring av lagen i tydligt anger att vad som gäller så beslut om upplåtelseform finns.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat. Nationalekonom Hans-Åke Palmgren har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Göran Persson, rättschef Yvonne Svensson, enhetschef Mikael Nordström, lantmätare Karolina Andersson, jurist Lars Svensson, jurist Assar Lindén och expert Ulrika Hägred deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Hans-Åke Palmgren
nationalekonom