

Till  
Näringsdepartementet

[n.registrator@regeringskansliet.se](mailto:n.registrator@regeringskansliet.se)  
[helene.jassi@regeringskansliet.se](mailto:helene.jassi@regeringskansliet.se)

Stockholm den 30 oktober 2018

Diariennr N 2018 / 03415 / SPN

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

Fastighetsägarna Sverige har givits möjlighet att inkomma med synpunkter på rubricerat delbetänkande.

### Fastighetsägarnas yttrande

Fastighetsägarna **avstyrker** utredningens förslag om kommunal reglering av upplåtelseform i sin helhet.

### Sammanfattning

Betänkandet bygger sin argumentation och förslag utifrån ett antal direkt felaktiga eller ideologiskt förutbestämda utgångspunkter, påståenden och antagen. När en utredning är hårt styrd av sitt utredningsdirektiv och därför på ett tidigt stadium tar sin utgångspunkt från missuppfattningar om hyresrättens funktion på bostadsmarknaden är det oundvikligt att utredningen lägger fram förslag som missar målet. Fastighetsägarna vill här betona vikten av att utredningsväsendet agerar objektivt. För det krävs att såväl utredaren som utredningsdirektiv inte färgas av förutbestämda utgångspunkter. Gällande denna utredning är det utredningsdirektiven som innehöll de förutbestämda utgångspunkter som lett utredningen fel.

Fastighetsägarna **hävdar**, tvärt emot de antaganden och bedömningar som inledningsvis utredningsdirektiven och, som följd, även utredningen gjort, att

- Hyresrätten är inte, och ska inte vara, en andra klassens boendeform för "ekonomiskt svaga grupper"
- Det finns mer verkningsfulla och mer ändamålsenliga åtgärder än att låsa upplåtelseform i nyproduktion för att adressera grupper med svag ställning på bostadsmarknaden
- Kommuner besitter redan erforderliga och fullgoda verktyg att, om de så vill, styra upplåtelseform i nyproduktion samt befintligt kommunalt ägt bostadsbestånd
- De av utredningen av så kallade oönskade ombildningar torde vara i det närmast obefintliga i nyproduktion av hyresrätter
- De skäl som anförs för att avfärda möjlighet att styra upplåtelseform i detaljplan är precis lika relevanta för det nu presenterade förslaget via en separat lag.

Fastighetsägarna **anser** sammantaget att förslaget utgår från ogrundade uppfattningar om

- Att det råder ett allmänt behov att låsa enbart hyresrätten av upplåtelseformerna
- Hyresrättens ställning och funktion på bostadsmarknaden
- Behov av att motverka ombildningar av nyproduktion
- Behov av ytterligare verktyg för kommuner att styra upplåtelseform på kommunal mark
- Att förslaget inte, till skillnad mot reglering i detaljplan, skulle utgöra inskränkning i ägande och förfoganderätt för fastighetsägare.

Fastighetsägarna **instämmer** med utredningens slutsats att det är olämpligt att styra upplåtelseform via PBL. Fastighetsägarna kan dock inte se att utredningen lyckats motivera varför en annan lagstiftning än PBL skulle vara mindre olämplig att styra upplåtelseform.

Fastighetsägarna **tar avstånd** från utredningens utgångspunkt att det skulle finnas ett allmänt behov av att styra upplåtelseform enkom till hyresrätt på grund av hyresrättens betydelse för "ekonomiskt svaga grupper".

Fastighetsägarna **menar** att det snarare råder ett allmänt behov av inte kunna låsa upplåtelseform i befintligt bestånd i områden som domineras av hyresrätter för att möjliggöra för att socioekonomiskt lyfta områden.

Fastighetsägarna **menar** att möjlighet att låsa upplåtelseform kan medföra att hela bostadsområden hindras från att utgöras av differentierade upplåtelseformer.

Förslaget riskerar att hindra nyproduktion. Fastighetsägarna vill i sitt yttrande särskilt göra regeringen uppmärksam på följande konsekvens som utredningen lyfter fram:

*"I värsta fall skulle alltså förslaget kunna leda till att viljan att främja tillgången på hyresrätter tvärtom leder till att det blir svårare att finansiera byggandet av hyresrätter, åtminstone i teorin."*

Sammanfattningsvis kan Fastighetsägarna inte dra någon annan slutsats än att utredningen lägger fram lagförslag som saknar relevans då förslaget antingen söker adressera situationer som inte förekommer eller situationer där det redan idag existerar erforderliga kommunala verktyg.

Fastighetsägarna **avstyrker** förslaget i sin helhet.

## Allmänt om hyresrätten och utredningens förslag

Utredningen bygger sitt förslag på att det skulle råda ett allmänt behov för kommuner att reglera enbart hyresrätt på grund av hyresrättens betydelse för "ekonomiskt svaga grupper".

Fastighetsägarna **tar avstånd** från det betraktelsesättet gentemot hyresrätten.

Hyresrätten är en utmärkt boendeform. Hyresrätten ska inte ses som enbart en upplåtelseform för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Fastighetsägarna instämmer här i den del av det särskilda yttrandet från Kenneth Berglund från Hyresgästföreningen.

### Andra bostadspolitiska verktyg riktade mot grupper med svag ställning på bostadsmarknaden

Om syftet med utredningen är att möta behovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden hänvisar Fastighetsägarna till skriften "Hem - Vägar till en bättre social bostadspolitik"<sup>1</sup> där nio förslag presenteras, som vi bedömer har bättre förutsättningar för att uppnå önskat syfte.

---

<sup>1</sup> Fastighetsägarna, januari 2018



## **Föreligger det ett sådant "allmänt behov" som utredningen påstår?**

Utredningen söker leda i bevis att det skulle föreligga ett "allmänt behov" för kommuner att reglera upplåtelseform. Fastighetsägarna **delar inte** utredningens slutsatser att ett sådant allmänt behov föreligger.

Dels tar Fastighetsägarna **avstånd** från synsättet att hyresrätten är en boendeform för "svaga grupper", dels gör utredningen sig skyldig till en övertolkning av BFL (se sid 60 i betänkandet) där det hävdas att det enligt 1§ skulle finnas ett särskilt ansvar att planera för hyresrätter. BFL §1 anger följande:

*1 § Varje kommun ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige. Lag (2013:866).*

Inte någonstans i BFL §1 omnämns hyresrätter. Att utredningen gör denna övertolkning **anser** Fastighetsägarna vara förvånande.

## **Lika olämpligt att styra upplåtelseform i detaljplan som i fastighetsregister**

Utredningen avfärdar möjlighet att låsa upplåtelseform i detaljplan. Fastighetsägarna **instämmer**.

Fastighetsägarna **menar** vidare att det är lika olämpligt att ge kommuner möjlighet, via lagreglering, att låsa upplåtelseform vare sig det sker inom PBL eller i en nykonstruerad lag. De negativa konsekvenser som utredningen rätteligen identifierat när PBL-alternativet avfärdades är naturligtvis lika relevanta för det förslag som nu lagts fram.

Fastighetsägarna **kan inte se** att utredningen lyckats påvisa varför en ny lag skulle vara att föredra framför PBL när de konstaterade negativa effekterna med reglering av upplåtelseform är lika oavsett lag.

## **Kommuner besitter redan erforderliga och fullgoda verktyg att, om de så vill, styra upplåtelseform i nyproduktion samt befintligt kommunalt ägt bostadsbestånd**

Förslaget, givet dess utformning, medför att nyproduktion på kommunal mark samt befintliga kommunala bostäder kan av en kommun låsas till att vara hyresrätter.

Utredningen för fram att kommuner redan besitter flera fullgoda verktyg för att styra upplåtelseform i nyproduktion. Särskilt om det rör sig om nyproduktion på mark som initialt ägs av kommun. Verktyg som finns är bl. a markanvisningsavtal kopplat med överlåtelseförbud, tilläggsköpeskilling, eller vite. Till detta kommer tomträttsinstrumentet. Trots detta kommer utredningen fram till slutsatsen att kommunen saknar ändamålsenliga verktyg. Detta baseras främst på att tomträtt skulle vara "en administrativ börda" snarare än ett fullgott verktyg. Att tomträtt skulle vara en administrativ börda kan knappast utgöra skäl för att avfärda dess funktionssätt.

Som följd av ovanstående uppräknig av till buds stående medel delar Fastighetsägarna **inte** utredningens bedömning i avsnitt 5.5 att kommuner saknar ändamålsenliga verktyg för att styras upplåtelseform på mark som ägs av kommunen.

Därmed framgår det att det inte är styrande av upplåtelseform i sig som är syftet för denna utredning utan att förhindra efterföljande ombildning av nyproducerade hyresrätter till bostadsrätter. Detta illustreras av bedömningen i avsnitt 5.3.3.

Det är brist att utredningen inte genomfört en kartläggning eller analys av hur många nyproducerade hyresrätter som ombildas. Utredningen har alltså inte kunnat uppvisa att det råder ett behov av hindra ombildning av nyproducerade hyresrätter. Fastighetsägarna vill påstå att ombildning av nyproducerade hyresrätter i det närmaste är obefintlig. Problemet som utredningen söker lösa är således ej förekommande.

För kommunala bostadsbolag besitter kommunen som bekant fullgoda möjligheter att förhindra ombildning genom kommunens ägardirektiv till bolaget och genom aktiv ägarstyrning. I de fall kommuner vill verka för ombildningar av kommunalt bostadsbestånd kommer så ske oavsett om den nya lagen införs eller ej.

Fastighetsägarna kan inte dra någon annan slutsats av detta än att utredningen lägger fram lagförslag som saknar relevans då utredningen antingen söker lösa situationer som inte förekommer eller situationer där det redan idag existerar erforderliga kommunala verktyg.

### **Konkurrens och kommunala bostadsbolags finansiella handlingsutrymme**

Fastighetsägarna företräder flertalet, såväl kommunägda som privatägda, bostadsbolag. Enligt utredningens förslag föreslås kommuner kunna reglera befintligt bestånd endast i kommunägda bostadsbolag.

Fastighetsägarna **anser** att utredningen inte i erforderlig utsträckning har utrett de konkurrensrättsliga aspekterna av att endast kommunalägda bolag riskerar att få befintligt bestånd låst via tillämpning av den föreslagna lagen. De företagsekonomiska konsekvenserna av att kommunen kan sänka det egna bostadsbolagets fastighetsvärden och därmed begränsa bostadsbolagets finansiella handlingsutrymme har inte heller utretts.

### **Varför inte låsa bostadsrätt?**

Fastighetsägarna **menar** att det faktum förslaget endast föreslås gälla hyresrätt påvisar förslaget skevhet och att det bygger på missuppfattningen, som planterats via utredningsdirektivet, att hyresrätten är en bostadsform enkom för "svaga grupper".

### **Socioekonomiska och trygghetsaspekter med differentierade upplåtelseformer**

En viktig fråga som utredningen inte belyst är vilken inverkan möjlighet till differentierade upplåtelseformer har på socioekonomiska och trygghetsaspekter.

Området Gårdsten utanför Göteborg kommer troligtvis att tas bort från listan över särskilt utsatta områden. Detta till följd av idogt och målmedvetet trygghetsarbete i den så kallade Gårdstensmodellen. Gårdstensmodellen innehåller bl a ökad differentiering av upplåtelseformer inom området vilket tydligt visar att ökad förekomst av bostadsrätter är ett sätt att socioekonomiskt lyfta ett område och öka tryggheten.

Skulle utredningens förslag gå igenom skapas en möjlighet till en inlåsnings effekt där områden som idag domineras av hyresrätter kan låsas till att så också förbli. Utredningens förslag kan därmed sägas



motverka möjlighet att socioekonomiskt lyfta och öka tryggheten inom områden som idag domineras av hyresrätter. Utredningen för inget resonemang om detta.

Fastighetsägarna **menar** att Gårdstensexemplet visar att det snarare råder ett allmänt behov av att inte kunna låsa upplåtelseform i befintligt bestånd i områden som domineras av hyresrätter.

### **Konsekvensutredningen påvisar att förslaget inte bör genomföras**

Fastighetsägarna anser att konsekvensutredningen tydligt anger skäl varför förslaget inte bör genomföras.

Under avsnitt 8.2 för utredningen fram flertalet risker för kommuner som sedan inte kvantifieras eller analyseras vidare. Ett exempel är att kommunen kan gå miste om framtida värdeförändringar och att det till och med skulle kunna strida mot EU:s stadstödsregler. Det är en brist att de kommunalekonomiska konsekvenserna av värdeförföring på subventionerad (ikryssad) mark inte utreds närmre. I avsnitt 8.7 avfärdas förvisso den risken då kommuner förutsätts ha ett intresse i värdestegringen och att de därför inte kommer tillämpa möjligheten att reglera upplåtelseform utan tilläggsköpeskilling. Innebörden av detta är att utredningen lägger ett förslag som i praktiken inte kommer att genomföras med mindre än att separata tilläggsavtal ska tecknas. Om separata avtal ändå måste tecknas för att lagen ska tillämpas menar Fastighetsägarna att dessa avtal naturligtvis även med fördel kan behandla frågan om upplåtelseform. Utredningens förslag blir därmed överflödigt.

Utredningen anför även en mycket central invändning i avsnitt 8.3 som förtjänar att lyftas fram. Förslaget kan bidra till att byggandet av hyresrätter minskar. Ett mycket starkt skäl till varför förslaget inte bör behandlas vidare.

*"I värsta fall skulle alltså förslaget kunna leda till att viljan att främja tillgången på hyresrätter tvärtom leder till att det blir svårare att finansiera byggandet av hyresrätter, åtminstone i teorin".*

## Äganderättsliga aspekter kring eventuell reglering av upplåtelseform

Fastighetsägarna delar inte utredningens rättsliga bedömning gällande förslagets inskränkning i äganderätten. Ur fastighetsägares perspektiv är det viktigt att äganderätten till, och användandet av, fastigheten är förutsägbar. Den enskilde ska ha rätt att förfoga över sin egendom självständigt och som den önskar. Att begränsa fastighetsägarens rätt till sin egendom kan endast genomföras som sista åtgärd för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse enligt gällande rätt. Fastighetsägarna har tidigare i detta remissvar påvisat att det inte föreligger ett allmänt behov av att reglera upplåtelseform, än mindre föreligger det ett angeläget allmänt intresse.

Följande är utdrag ur en rättsutredning som visar varför Fastighetsägarna har en annan uppfattning än utredningen angående de äganderättsliga aspekterna av att kommuner ges rätt att låsa upplåtelseform, oavsett lagrum.

### Reglering av egendomsskydd i svensk rätt

Äganderätten är grundlagsskyddad genom 2 kap. 15 § regeringsformen. I denna paragraf framgår följande. "Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag. Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan".

Bestämmelsen i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen anger grundförutsättningarna för när någon tvångsvis kan avhändas sin egendom eller rådigheten över densamma. Skyddet gäller till förmån för både svenska och utländska medborgare och såväl fysiska som juridiska personer. Bestämmelsen tar sikte på sådana ingripanden av det allmänna som antingen utgör expropriation och annat sådant förfogande eller rådighetsinskränkningar. Egendomsskyddet omfattar bara sådana ingrepp som företas av det allmänna, dvs. endast inskränkningar genom lagstiftning eller myndighetsbeslut.

Europakonventionen utgör ett grundläggande åtagande för Sverige när det gäller mänskliga fri- och rättigheter. Bestämmelserna i Europakonventionen ska även betraktas som ett grundläggande normsystem för Sverige. Genom att Europakonventionen 1994 blev inkorporerad i svensk rätt fick Sveriges inhemska lagstiftning en principiell regel om att den enskildes rätt till sin egendom ska vara okränkt (prop. 1993/94:117 s. 16). Bestämmelsen om egendomsskydd i regeringsformen anpassades efter det egendomsskydd som anges i Europakonventionen och skyddet i regeringsformen utökades genom att, förutom skydd mot tvångsöverföring av egendom genom expropriation eller något annat sådant förfogande, ge ett skydd också mot inskränkningar i användningen av mark och byggnader.

Grundlagsskyddet omfattar således även sådan lagstiftning som innebär begränsningar i innehavarens rätt att använda mark och byggnader. Detta uttrycks så att ingen kan tvingas att tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.



## Proportionalitetsprincipen

En grundläggande princip är att en inskränkning från det allmännas sida av den enskildes rätt att använda sin egendom förutsätter att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen.

## Reglering av egendomsskyddet i europeisk rätt

Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (2 kap. 19 § regeringsformen).

Egendomsskyddet regleras i artikel 1 i tilläggsprotokoll till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna; "Varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten". Artikel 1 innehåller således tre regler. Dessa är att egendom ska respekteras, på vilka villkor det är acceptabelt att beröva annan sin egendom samt hur ägarens rätt att utnyttja sin egendom får begränsas genom åtgärder för att reglera nyttjandet av egendom i det allmännas intresse.

Egendom har getts en vidsträckt definition i rättspraxis från europarätten. Vid en tillämpning av Europakonventionen på grund av en inskränkning i en enskilds egendom ska en prövning av allmänna och enskilda intressen utföras i enlighet med proportionalitetsprincipen

FASTIGHETSÄGARNA SVERIGE



Reinhold Lennebo  
Vd



Rikard Silverfur  
Chef Utveckling & Hållbarhet

