

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Justitiedepartementet

Yttrande över En förbättrad modell för presumtionshyra (SOU 2024:62)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

I delbetänkandet föreslås bland annat att parterna ska kunna enas om att en särskild skiljeman ska rekommendera storleken på den initiala presumtionshyran, att den löpande justeringen av presumtionshyror ska ta sin utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten och att det ska finnas fler möjligheter än i dag att ändra en presumtionshyra. Syftet med förslagen är att skapa goda förutsättningar för nyproduktion av hyresbostäder.

Regelrådet anser att konsekvensutredningen, förutom delspekterna antal och storlek på berörda företag, håller godtagbar kvalitet. Kvantifiering av kostnadspåverkan finns i form av en exempelberäkning. Mot bakgrund av bland annat hyresmarknadens komplexa karaktär, där många samverkande faktorer styr utfallet, anser Regelrådet att den kvalitativa kostnadsredovisning som finns är tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet. Vidare anser Regelrådet att konsekvensutredningens kvalitet hade förbättrats ytterligare om motiveringar till bedömningarna om konkurrenspåverkan och särskilda hänsyn till små företag hade angivits.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till lag om ändring i jordabalken, förslag till lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304) och förslag till lag om ändring i lagen (2022:1657) om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar.

Utredningen bedömer att modellens grunddrag, med kollektiva förhandlingar, bör behållas. Modellen bör dock anpassas för att i högre grad generera stabila och förutsebara resultat som gynnar byggandet. I delbetänkandet lämnas därför ett antal förslag på ändringar som bidrar till bättre förutsättningar för nybyggnation.

Utredningen föreslår att en fastighetsägare och en hyresgästorganisation ska kunna enas om att en utomstående, en särskild skiljeman, ska rekommendera storleken på den initiala presumtionshyran om parterna inte når i mål i förhandlingarna. Fastighetsägaren och hyresgästorganisationen ska därefter vara skyldiga att omsätta rekommendationen i en förhandlingsöverenskommelse om presumtionshyra. Förslaget får praktisk betydelse främst för privata fastighetsägare.

Utredningen föreslår att regeln om hur presumtionshyran bör bestämmas initialt, det vill säga att den ska ge kostnadstäckning och skälig avkastning, uttrycks i lag. Även om förslaget inte

innebär någon skillnad i sak bedöms det öka förutsebarheten för parterna när en tvistig förhandlingsfråga lämnas till en skiljeman.

Utredningen föreslår att den löpande justeringen av presumtionshyror ska ta sin utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten. Huvudregeln blir därmed att presumtionshyror ska ha samma procentuella hyresutveckling som det övriga beståndet på orten.

Utredningen föreslår att det ska finnas fler möjligheter att ändra en presumtionshyra. Den ska kunna ändras till följd av att lägenheten anpassas på hyresgästens begäran, så kallade tillval och frånval. Det ska även vara möjligt att ändra hyran vid andra viktiga anpassningar som fastighetsägaren och hyresgästorganisationen kommer överens om och som motiveras av ett väsentligt intresse. Med väsentligt intresse bör då avses att fastigheten i någon del inte längre motsvarar det som i allmänhet kan krävas.

Bedömning av delaspekter

Bakgrund och syfte med förslaget

I delbetänkandet konstateras att det finns flera orsaker till att de ekonomiska förutsättningarna för nyproduktion har försämrats under senare år. En bidragande faktor är att presumtionshyror, som är en vanlig hyressättningsmetod i nyproduktion, inte får höjas i samma takt som andra hyror. Det har medfört att högre inflyttningshyror generellt måste bestämmas än om presumtionshyror hade tillåtits utvecklas i samma takt som övriga hyror. Fastighetsägaren kan ha svårt att först förhandla en sådan högre hyra med en organisation av hyresgäster och därefter få en hyresgäst att acceptera hyran.

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

I delen som avser presumtionshyra har utredningen i uppdrag att analysera och ta ställning till hur hyror ska kunna ändras under presumtionstiden. Syftet är att skapa goda förutsättningar för nyproduktion av hyresbostäder. Utredningen ska vidare bedöma om det bör införas en möjlighet till tvistlösning motsvarande den som finns för tvister om löpande justering av bruksvärdeshyror. Därutöver ska utredningen bedöma om det bör införas en möjlighet för parterna att avtala om hyrestillägg och hyresavdrag vid tillval och frånval. Den särskilda utredaren har också getts en möjlighet att överväga och föreslå andra ändringar i reglerna, förutsatt att förslagen inte står i strid med utredningsuppdragets syften. Utredningen har antagit namnet Utredningen om enklare privatuthyrning och ändring av presumtionshyror.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen anger att det är svårt, för att inte säga omöjligt, att jämföra utfallen i antal nya bostäder om förslagen genomförs respektive inte genomförs. Det beror på att många faktorer styr nybyggnation, vilket gör det svårt att isolera betydelsen av enstaka sådana. Det är således inte möjligt att ange exakt hur många fler bostäder som en förbättrad presumtionshyresmodell kan medföra. Konsekvensen av att en förbättrad

presumtionshyresmodell inte tillkommer kan medföra att aktörer väljer andra sätt för att upplåta bostäder, trots att ett välfungerande presumtionshyressystem vore bättre i det enskilda fallet.

Utredningen har löpande utvärderat alternativa sätt för att reglera de frågor där utredningen lämnat förslag. Det handlar exempelvis om en annan aktör bör rekommendera en presumtionshyra, om presumtionshyran ska tillåtas följa ett index eller om en justering av presumtionshyran ska avtalas i förväg och konsekvenserna av en reglering av infasningen av presumtionshyran i bruksvärdessystemet.

I flera fall har de kollektivt förhandlande parterna haft en samsyn i vilka problem som systemet är behäftat med och hur de lämpligen åtgärdas. Generellt har intresset av att förslagen är förankrade på marknaden behövt beaktas. I samråd med utredningens expert från Hyresgästföreningen respektive Fastighetsägarna har det varit möjligt att ta fram en grundstruktur för hur tvistlösning vid presumtionshyra kan gå till. Parterna har ställt sig bakom förslagen.

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

Utredningen har inte lagt fram något förslag om en sådan ensidig rätt att få till stånd en rekommendation om presumtionshyra. Utredningen har ändå valt att beröra konsekvenserna av en sådan ordning och konstaterar att det finns vissa negativa konsekvenser med att ge en part ensidig rätt till tvistlösning. Det behöver till exempel införas garantier för att förhandlingsmodellen inte kringgås eller försämrats. Om en part mot sin vilja får ett bindande avgörande mot sig riskerar legitimiteten med skiljemannens avgörande att minska. En sådan utformning skulle även kunna få betydande konsekvenser för fastighetsägare som inte vill ha en presumtionshyra.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

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

Regelrådet finner inget som talar emot förslagsställarens bedömning och finner därmed redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att de föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2026. Ändringarna ska tillämpas även i fråga om hyresavtal och förhandlingsordningar som ingåtts före ikraftträdandet. Äldre bestämmelser i hyreslagen ska gälla för hyrestvister som inletts hos hyresnämnden före ikraftträdandet.

Utredningen bedömer att det kommer behövas vissa informations- och utbildningsinsatser inom hyresnämnderna samt genom bostadshyresmarknadens intresseorganisationer (fastighetsägareorganisationerna och hyresgästorganisationerna).

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I remissen anges att förslagen berör ett flertal aktörer, bland annat hyresvärdar (som upplåter hyresrätter för bostadsändamål) och investerare (till exempel byggbolag).

Förslagsställaren anger att det vid utgången av år 2023 fanns drygt 5,2 miljoner bostäder i Sverige. Merparten är bostäder i flerbostadshus (52 procent). Av bostäderna i flerbostadshus är 58 procent (knappt 1,6 miljoner) hyresrätter och 42 procent (drygt 1,1 miljoner) bostadsrätter. Bostadsrättsföreningar är den största ägarkategorin (41 procent). Allmännyttiga bostadsföretag är den näst största (26 procent) följt av svenska aktiebolag (24 procent). Medan de allmännyttiga företagen är förhållandevis likartade och få till antalet, är företagen på den privata sidan betydligt fler och av mycket varierande storlek. Många av de privata fastighetsägarna är inte medlemmar i någon fastighetsägareorganisation.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen om bransch är knapphändig men tillräcklig. Det finns ingen uppskattning av hur många de berörda företagen är. Beträffande privata fastighetsägare anges att dessa är "av mycket varierande storlek", men det finns ingen information i övrigt. Avsaknaden av konkretion och specificering är, enligt Regelrådets uppfattning, en tydlig brist.

Regelrådet finner därmed redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar, medan redovisningen utifrån antal och storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

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

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

Genom möjligheten att träffa en överenskommelse om att en presumtionshyra ska prövas av en särskild skiljeman kan fastighetsägare, när förhandlingsordningen är på plats, vara trygga med att effektiva förhandlingar om presumtionshyran kommer föras. När fastighetsägaren sedan har fått en förhandlingsöverenskommelse kan denne räkna med att löpande justera hyran med utgångspunkt i den allmänna hyresutvecklingen på orten.

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

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

Utredningen bedömer att förslagen i sin helhet är övervägande positiva för fastighetsägare och blivande fastighetsägare. Förslagen bedöms i allmänhet inte leda till några ökade kostnader för företagen eller till något behov av förändringar av verksamheten.

Utredningen framhåller att en möjlighet att löpande höja hyran i större utsträckning kan antas ge förutsättningar för fler lönsamma byggprojekt. Det förhållandet att många komponenter ingår i kalkylen anges samtidigt innebära att helt andra faktorer kan göra att alla projekt inte är ekonomiskt intressanta att genomföra. Ett enkelt exempel (med tillrättalagda siffror) kan åskådliggöra detta. En hyresbostad kostar 1 000 000 kr att producera. Hyresvärderna har tagit extern finansiering (lån) för att betala summan och betalar en ränta om 5 procent per år. Hyresgästen betalar en hyra om 4 166 kr per månad. Hyresvärderna kommer då kunna betala räntekostnaden, men inget annat, med hyresintäkter. Den allmänna hyresutvecklingen på orten är 3 procent. Om hyran höjs med 1,5 procent kommer den uppgå till 4 228 kr. Om den däremot höjs med 3 procent kommer den uppgå till 4 291 kr. En hyra som justeras efter en skälighetsbedömning kan kompensera en kostnadsökning/driftkostnader om 750 kr per år. En hyra som följer den allmänna hyresutvecklingen på orten kan kompensera en kostnadsökning/driftkostnader om 1 500 kr per år. Om däremot hyresvärdens ränta höjs med 1 procent till 6 procent innebär det en kostnadsökning om 10 000 kr per år. Om räntan sänks till 4 procent innebär det i sin tur en kostnadsminskning om 10 000 kronor per år.

Regelrådet gör följande bedömning. Kvantifiering av kostnadspåverkan finns i form av en exempelberäkning som gjorts utifrån det som utredningen själv kallar för tillrättalagda siffror. Exemplet visar, trots de stora osäkerheter som det är behäftat med, förhållandevis tydligt hur ett antal olika faktorer kan ha en avgörande påverkan på lönsamhet i projekt. Det förbättrar konsekvensutredningens transparens att exemplet har tagits med.

Mot bakgrund av bland annat hyresmarknadens komplexa karaktär, där många samverkande faktorer styr utfallet, inser Regelrådet att en mer fullödlig kvantitativ redovisning vore behäftad med stora svårigheter i detta fall. Regelrådet anser vidare att den kvalitativa redovisningen i konsekvensutredningen, utifrån förutsättningarna i ärendet, håller tillräckligt god kvalitet.

Regelrådet finner således redovisningen av förslagens påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges att förslagen inte bedöms påverka konkurrensförhållandena för företagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet finner inget som talar emot förslagsställarens bedömning. Det hade dock förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om en motivering till bedömningen hade angivits.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det finns ingen information i remissen om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som talar för att det skulle finnas någon påverkan på företagen i andra avseenden än de som har redogjorts för ovan och finner därmed avsaknad av redovisning godtagbar i detta fall.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Utredningen anger att förslagen inte bedöms innebära att några särskilda hänsyn behöver tas till små företag. Förslagen bedöms inte heller påverka små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet ser inga skäl att göra en annan bedömning än förslagsställaren. Redogörelsen i remissen är dock mycket kortfattad. Regelrådet menar att det hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om en motivering till bedömningen hade angivits.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 4 december 2024.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Ulrika Wienecke.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande