

# Till statsrådet Lars-Erik Lövdén

Regeringen bemyndigade den 28 februari 2002 statsrådet Lars-Erik Lövdén att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. utreda förutsättningarna för att förbättra möjligheterna för de boende i allmännyttiga bostadsföretag att förvärva sina hus för ombildning till kooperativ hyresrätt.

Den 19 mars 2002 förordnades som särskild utredare hyresrådet och chefen för hyresnämnden i Stockholm Håkan Julius.

Som sakkunniga förordnades den 17 maj 2002 departementssekreteraren Ola Göransson, Finansdepartementet, och hovrättsassessorn Jan Josefsson, Justitiedepartementet, samt den 23 maj 2002 kanslirådet Niclas Falkendal, Justitiedepartementet.

Som experter förordnades den 17 maj 2002 juristen Carina Knapp-Svedberger, SABO, förbundsjuristen Susanna Skogsberg, Hyresgästföreningen Riksförbundet, stadsjuristen Roland Strömgren, Stockholms kommun, ekonomen Björn Sundström, Svenska Kommunförbundet, och skattejuristen Ulla Werkell, Fastighetsägarna Sverige.

Som sekreterare anställdes den 3 april 2002 hovrättsassessorn Ulf Ahlström.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om försäljning av allmännyttiga bostäder, får härmed överlämna sitt betänkande *Om allmännyttan säljs – stärkt kooperativ hyresrätt* (SOU 2003:44). Uppdraget är därmed slutfört.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med sakkunniga och experter. Betänkandet har därför avfattats med användande av vi-form. Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av Ulla Werkell.

Stockholm i april 2003

Håkan Julius

/Ulf Ahlström

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>9</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>13</b>
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt.....	13
2 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt.....	15
3 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag .....	19
4 Förslag till förordning om allmännyttiga bostadsföretag .....	21
<b>1 Inledning och bakgrund .....</b>	<b>23</b>
1.1 Inledning.....	23
1.2 Våra direktiv .....	24
1.3 Gällande rätt.....	25
1.3.1 Lagen om kooperativ hyresrätt.....	25
1.3.2 Lagen om allmännyttiga bostadsföretag .....	29
1.3.3 Lagstiftning om företrädesrätt.....	34
1.4 Allbo-kommitténs förslag om en företrädesordning .....	42
1.4.1 Inledning .....	42
1.4.2 Förslag om en företrädesordning .....	43
1.4.3 Förhindrande eller försvärande av en ombildning av kooperativ hyresrätt till bostadsrätt.....	46

1.5	Utredningens genomförande.....	47
<b>2</b>	<b>Möjlighet att förvärva allmännyttiga bostäder i andra kommuner .....</b>	<b>49</b>
2.1	Den kommunala lokaliseringsprincipen .....	49
2.2	Lokaliseringsprincipen i lag, förarbeten och rättspraxis.....	49
2.3	Undantag från lokaliseringsprincipen i speciallagstiftning.....	52
2.3.1	Undantag på andra områden än bostadsområdet.....	52
2.3.2	Undantag på bostadsområdet.....	53
2.4	Våra överväganden .....	54
<b>3</b>	<b>Svårare att ombilda från kooperativ hyresrätt till bostadsrätt.....</b>	<b>59</b>
3.1	Inledning.....	59
3.2	Gällande rätt .....	60
3.3	Allmänna överväganden.....	60
3.4	Skyldighet att anordna ett system för lägenhetsfördelning.....	61
3.5	Förbud eller tillståndsprövning.....	63
3.5.1	Förbud mot att bilda bostadsrättsförening .....	63
3.5.2	Totalt förbud mot överlåtelse .....	64
3.5.3	Tidsbegränsat förbud mot överlåtelse .....	68
3.5.4	Tillståndsprövning .....	69
3.6	Övriga metoder .....	69
3.6.1	Modifiering av majoritetsreglerna.....	69
3.6.2	Kommunal förköpsrätt.....	70
3.7	Våra överväganden .....	70
<b>4</b>	<b>Priset på fastigheter och aktier.....</b>	<b>75</b>
4.1	Inledning.....	75
4.2	Modeller för värdering av fastigheter och aktier .....	76
4.2.1	Marknadspris.....	76

4.2.2	Andra metoder för prisbestämning .....	77
4.3	Bestämning av priset på fastigheter enligt befintlig lagstiftning.....	79
4.3.1	Förköpslagen.....	79
4.3.2	Ombildningslagen.....	79
4.3.3	Expropriationslagen (1972:719) .....	80
4.4	Bestämning av priset på aktier enligt befintlig lagstiftning.....	81
4.4.1	Aktiebolagslagen.....	81
4.4.2	Lagen om förvärv av hyresfastighet m.m. ....	82
4.5	Våra överväganden .....	82
5	Två tänkbara företrädesordningar .....	85
5.1	Inledning.....	86
5.2	Ombildningslagen som förebild – modell A.....	86
5.2.1	Tillämpningsområdet.....	86
5.2.2	Företrädesordningen .....	88
5.2.3	Förfarandet.....	91
5.3	Förköpslagen som förebild – modell B .....	93
5.3.1	Tillämpningsområdet.....	93
5.3.2	Företrädesordningen .....	93
5.3.3	Förfarandet.....	94
5.4	Överklagandeordningen .....	96
6	Skyldighet att kungöra en överlåtelse .....	99
6.1	Fördelar och nackdelar med de båda företrädesordningarna .....	100
6.2	Kan vårt uppdrag lösas utan en företrädesordning? .....	101
6.2.1	Inledning .....	101
6.2.2	En företrädesordnings betydelse i praktiken .....	101
6.2.3	Bostadsrättsföreningars förvärvsmöjlighet vid sidan av ombildningslagen.....	103
6.2.4	Utformning av en alternativ modell .....	105
6.2.5	Företrädesordning eller alternativ modell? .....	107

6.3	Förhållandet mellan kungörelse- och informationsskyldigheten och tillståndsplikten.....	109
7	Konsekvenser och övergångsbestämmelser .....	111
7.1	Inledning.....	111
7.2	Ekonomiska konsekvenser .....	112
7.3	Konsekvenser för små företag.....	112
7.4	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen .....	113
7.5	Övergångsbestämmelser .....	115
8	Författningskommentar .....	117
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt.....	117
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt.....	117
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag.....	121
8.4	Förslaget till förordning om allmännyttiga bostadsföretag .....	122
	Särskilt yttrande.....	125
	Källförteckning .....	127
	Bilaga:	
	Kommittédirektiv .....	131



# Sammanfattning

## Våra förslag

Utredningen om försäljning av allmännyttiga bostadsföretag har haft i huvudsakligt uppdrag *dels* att förbättra möjligheterna för de boende i allmännyttiga bostadsföretag att förvärva sina hus för ombildning till kooperativ hyresrätt, *dels* att se över möjligheterna för allmännyttiga bostadsföretag att förvärva bostäder eller företag som skall säljas. I uppdraget har ingått att beakta Allbokommitténs förslag om en företrädesordning vid försäljning av fastigheter, aktier eller andelar i kommunala bostadsföretag (SOU 2001:27). Vi har funnit att fördelarna med en företrädesordning för närvarande inte skulle väga upp nackdelarna med en sådan ordning och lägger i stället följande förslag.

### **1. Möjlighet för en kommun eller ett kommunalt bostadsföretag att förvärva allmännyttiga bostäder i andra kommuner**

Kommuner och kommunala bostadsföretag bör få möjlighet att förvärva fastigheter, aktier och andelar i allmännyttiga bostadsföretag i andra kommuner. Ett undantag bör därför göras från den kommunala lokaliseringsprincipen.

### **2. Kungörelseskyldighet vid försäljning av fastigheter, aktier eller andelar i kommunala bostadsföretag**

Minst tre månader före en överlåtelse av fastigheter, aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag skall det kungöras att en överlåtelse kan komma att ske. Därigenom får andra kommuner

och allmännyttiga bostadsföretag möjlighet att förhandla med säljaren om ett övertagande. När det gäller överlåtelse av en fastighet, får dessutom hyresgästerna, som i samband med kungörelsen särskilt skall informeras och beredas tillfälle att yttra sig, möjlighet att anmäla intresse för att överta fastigheten enligt ombildningslagen. Den lagen ger redan i dag hyresgäster företräde till att ta över det hus där de bor, om huset skall säljas eller på annat sätt överlätas.

### **3. Ombildningslagen bör särskilt gynna kooperativa hyresrättsföreningar**

Ombildningslagen bör ändras för de fall där överlåtaren är ett kommunalt bostadsföretag. I de fallen bör de kooperativa hyresrättsföreningarna gynnas som upplåtelseform genom att hyresgästerna bara kan utnyttja sin företrädesrätt enligt lagen om de gör det genom en kooperativ hyresrättsförening. De bör alltså inte, som hittills, kunna göra det genom en bostadsrättsförening i dessa fall. Förslaget påverkar inte hyresgästerna i fastigheter som ägs av privata bostadsföretag.

### **4. Obligatoriskt system för lägenhetsfördelning samt minimiantal medlemmar i kooperativa hyresrättsföreningar**

Kooperativa hyresrättsföreningar bör bli skyldiga att ha system för fördelning av föreningens lägenheter till medlemmar i föreningen. De bör även vara skyldiga att ta emot minst tre gånger så många medlemmar som föreningen har kooperativa hyresrättslägenheter. Alla i föreningen kommer att ha samma rösträtt när det gäller beslut om att överlåta föreningens hus. De medlemmar som står i kö för att få en lägenhet kommer att ha intresse av att föreningens hus stannar kvar i den kooperativa hyresrättsföreningen och inte överläts till en bostadsrättsförening.

Genom införandet av ett system för lägenhetsfördelning förhindrar vi därmed ombildningar från kooperativ hyresrätt till bostadsrätt, vilket varit en del av vårt uppdrag. Dessutom ger existensen av fördelningssystem enskilda bättre möjligheter att söka bostad. För att systemet inte skall kunna kringgås, föreslår vi att det kombineras med ett bestämmelse om att en förening som



förvärvat ett hus inte får överlåta huset under det första året efter förvärvet.

Införandet av ett fördelningssystem påverkar inte de möjligheter till byte och övertagande av en lägenhet som hyreslagen i vissa fall ger hyresgästerna.

## Den kommunala självstyrelsen

Våra förslag är väl förenliga med den grundlagsskyddade principen om kommunal självstyrelse.

## Framtiden

Skulle våra förslag vid en framtida utvärdering visa sig ha haft otillräckliga effekter, kan det behöva övervägas om en företrädesordning skall införas. Vi har utvecklat två förslag till företrädesordningar. En viktig utgångspunkt vid förslagets utformning har varit att priset för fastigheter, aktier och andelar bör bestämmas utifrån marknadsmässiga principer.

Inför en företrädesordning, bör överklagandena i lagen om allmännyttiga bostadsföretag handläggas av allmän förvaltningsdomstol och inte som i dag av Boverket. Vidare måste på grund av EG-rättens diskrimineringsförbud i så fall även utländska bostadsföretag kunna godkännas som allmännyttiga.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>2</sup>

Enligt denna lag har hyresgäster rätt att genom en förening förvärva fast egendom för ombildning av hyresrätt till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt.

Rätten till förvärv gäller fast egendom som är taxerad som hyreshusenhet eller, om egendomen hyrs ut för något annat ändamål än fritidsändamål, som småhusenhet.

Vad som i denna lag sägs om fast egendom skall gälla även tomträtt. Vad som sägs om lagfart skall, när det är fråga om tomträtt, i stället avse inskrivning av förvärv av tomträtt.

*Om överlåtaren är ett sådant kommunalt bostadsföretag som avses i lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag, gäller vad som i denna lag sägs om hyresgästernas rätt endast för ombildning till kooperativ hyresrätt, inte för ombildning till*

<sup>1</sup> Senaste lydelse av lagens rubrik 2002:99.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2002:99.

*bostadsrätt.*

---

Denna lag träder i kraft den... Har en intresseanmälan antecknats före denna dag, tillämpas lagen inte under den tid denna anmälan gäller.

## 2 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt

Härigenom föreskrivs beträffande lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt

*dels* att 2 kap. 8 och 19 §§ samt 6 kap. 2 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 2 kap. 5 a, 7 a och 7 b §§, samt före den nya 7 b § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **2 kap.**

#### *5 a §*

*Vid tillämpningen av 3 kap. 1 § första stycket lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar skall en kooperativ hyresrättsförening alltid vara skyldig att godta minst tre gånger så många medlemmar som det i föreningens hus finns lägenheter vilka är upplättna med kooperativ hyresrätt.*

#### *7 a §*

*Vid tillämpningen av 3 kap. 4 § tredje stycket lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar får den omständigheten att en medlem i en kooperativ hyresrättsförening tackat nej till ett erbjudande om en lägenhet inte användas som grund för uteslutning ur föreningen.*

**Fördelning av föreningens lägenheter****7 b §**

*En kooperativ hyresrättsförening är skyldig att anordna ett system för fördelning av lägenheter i föreningens hus till föreningens medlemmar.*

*Lediga lägenheter skall fördelas till medlemmar i föreningen i ordning efter när de blivit medlemmar. Av medlemsregistret skall framgå datum för varje medlems inträde i föreningen.*

*En medlem skall underrättas om att en lägenhet är ledig för förvärv. Underrättelsen skall sändas till den adress medlemmen uppgett för föreningen. Medlemmen skall efter underrättelsen ha skälig tid på sig att anmäla sitt intresse för lägenheten.*

*Denna bestämmelse inskränker inte rätten till förvärv av kooperativ hyresrätt enligt 12 kap. 33, 34 eller 35 § eller 47 § andra stycket jordabalken jämförda med 1 kap. 4 § tredje stycket och 3 kap. 1 § första stycket denna lag.*

*En förening får i sina stadgar meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse. En förening får även i sina stadgar föreskriva att en medlem måste ha anmält sitt intresse av att få en lägenhet fördelad till sig för att omfattas av fördelningssystemet. Har föreningen gjort det, gäller vad som i denna bestämmelse sägs om medlemmar i föreningen endast*

*medlemmar som gjort en sådan anmälan.*

#### 8 §

Varje medlem deltar i föreningen genom att betala en medlemsinsats.

Föreningen har också rätt att ta ut en medlemsinsats av särskilt slag, upplåtelseinsats, i samband med att föreningen upplåter en lägenhet med kooperativ hyresrätt.

*Sådana medlemsinsatser och avgifter som de medlemmar betalar, som inte är kooperativa hyresgäster, får tillsammans inte uppgå till högre årliga belopp än vad som svarar mot två procent av prisbasbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring.*

*Bestämmelsen i tredje stycket gäller inte medlemsinsatser och avgifter som en medlem betalar i samband med fördelning av en lägenhet till medlemmen.*

#### 19 §

Ett beslut om överlåtelse av ett hus som tillhör föreningen och där det finns en eller flera lägenheter som är upplåtna med kooperativ hyresrätt är giltigt endast om

1. det har fattats på det sätt som enligt 11 kap. 1 § andra stycket lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar gäller för beslut om likvidation, och

2. hyresgästerna i minst två tredjedelar av de lägenheter i huset som är upplåtna med kooperativ hyresrätt har gått med på beslutet.

Ett beslut om överlåtelse av ett hus som tillhör föreningen och där det finns en eller flera lägenheter som är upplåtna med kooperativ hyresrätt är *inte* giltigt om det fattas inom ett år efter den dag då föreningen förvärvade huset. Därefter är det giltigt endast om

1. det har fattats på det sätt som enligt 11 kap. 1 § andra stycket lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar gäller för beslut om likvidation, och

2. hyresgästerna i minst två tredjedelar av de lägenheter i

Om det i föreningens stadgar finns ytterligare något villkor för att beslutet skall vara giltigt, gäller även det.

huset som är upplättna med kooperativ hyresrätt har gått med på beslutet.

Om det i föreningens stadgar finns ytterligare något villkor för att beslutet skall vara giltigt, gäller även det. *Vid beslut enligt första stycket är en bestämmelse i stadgarna som anger annat än att varje medlem har en röst dock utan verkan.*

## **6 kap.**

### **2 §**

Vad som sägs i 16 kap. 1 § första och tredje styckena och 2 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar gäller också i fråga om kooperativa hyresrättsföreningar.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. underlåter att föra medlemsförteckning eller hålla sådan förteckning tillgänglig enligt 3 kap. 6 § lagen om ekonomiska föreningar,

2. tar emot förskott i strid med 2 kap. 12 §, eller

3. använder firma i strid med 2 kap. 26 §.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. underlåter att föra medlemsförteckning eller hålla sådan förteckning tillgänglig enligt 3 kap. 6 § lagen om ekonomiska föreningar,

2. *bryter mot bestämmelserna i 2 kap. 7 b §,*

3. tar emot förskott i strid med 2 kap. 12 §, eller

4. använder firma i strid med 2 kap. 26 §.

---

Denna lag träder i kraft den...

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

Härigenom föreskrivs beträffande lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag

*dels* att 2 kap. 4 och 8 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 1 kap. 8 § samt 2 kap. 4 a och 4 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **1 kap.**

##### *8 §*

*En kommun eller ett kommunalt bostadsföretag får förvärva*

*1. en fastighet från ett allmännyttigt bostadsföretag i en annan kommun, eller*

*2. aktier eller andelar i ett allmännyttigt bostadsföretag i en annan kommun,*

*utan att förvärvet har sådan anknytning till den egna kommunen eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).*

#### **2 kap.**

##### *4 §*

Ansökan om tillstånd skall göras hos länsstyrelsen i det län där fastigheten är belägen om det är fråga om överlåtelse av fast egendom. Är det fråga om överlåtelse av aktier eller andelar, skall ansökan göras hos länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen eller företagets styrelse har sitt säte.

##### *4 a §*

Innan beslut om överlåtelse fattas eller, för det fall att fattas eller, för det fall att



ansökan görs tidigare, innan ansökan görs, skall de hyresgäster som berörs *informeras* om den planerade överlåtelsen och *beredas* tillfälle att yttra sig. En uppgift om hyresgästernas inställning till överlåtelsen skall fogas till ansökan om tillstånd.

ansökan görs tidigare, innan ansökan görs, skall *överlåtaren informera* de hyresgäster som berörs om den planerade överlåtelsen och *bereda dem* tillfälle att yttra sig *samt kungöra att egendomen kommer att överlätas. Regeringen får föreskriva vad en information och en kungörelse skall innehålla.*

*Kungörelsen skall införas i ortstidning och i Post- och Inrikes Tidningar.*

En uppgift om hyresgästernas inställning till överlåtelsen skall fogas till ansökan om tillstånd.

#### 4 b §

*Egendom som avses i detta kapitel får inte överlätas förrän tre månader efter dagen för kungörelse och information enligt 4 a §.*

*Överlåtelse före denna tidpunkt är ogiltig. Detta gäller dock inte, om lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt har beviljats i strid med bestämmelserna i jordabalken.*

#### 8 §

Regeringen får på ansökan av överlåtaren medge undantag från *kravet* på tillstånd, om det finns synnerliga skäl.

Regeringen får på ansökan av överlåtaren medge undantag från *kraven* på tillstånd, *information och kungörelse*, om det finns synnerliga skäl.

Ansökan om undantag skall göras senast fyra veckor efter överlåtelsen eller efter det att en ansökan om tillstånd har avslagits.

---

Denna lag träder i kraft den...

#### 4 Förslag till förordning om allmännyttiga bostadsföretag

**1 §** Information och kungörelse om överlåtelse av fast egendom enligt 2 kap. 4 a § lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag skall innehålla följande uppgifter:

1. fastighetens beteckning och adress,
2. antalet hus på fastigheten och dessas ålder,
3. antalet bostadslägenheter i husen på fastigheten,
4. ägarens namn, organisationsnummer och adress,
5. upplysning om att ägaren avser att överlåta fastigheten, och
6. upplysning om att fastigheten som huvudregel inte får överlåtas till annan än en kooperativ hyresrättsförening eller ett allmännyttigt bostadsföretag förrän tre månader efter informations- och kungörelsetidpunkten.

**2 §** Information och kungörelse om överlåtelse av aktier eller andelar enligt 2 kap. 4 a § lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag skall innehålla följande uppgifter:

1. ägarens namn, organisationsnummer och adress,
2. upplysning om att kommunen eller ett företag genom vilket kommunen utövar det bestämmande inflytandet över ett kommunalt bostadsföretag avser att överlåta aktier eller andelar i ett allmännyttigt bostadsföretag,
3. detta allmännyttiga bostadsföretags namn, organisationsnummer och adress,
4. antalet aktier eller andelar som kommer att överlåtas, samt
5. upplysning om att aktierna respektive andelarna som huvudregel inte får överlåtas till annan än en kooperativ hyresrättsförening eller ett allmännyttigt bostadsföretag förrän tre månader efter informations- och kungörelsetidpunkten.

**3 §** Till ansökan om lagfart på fast egendom som avses i 2 kap. 1 § första stycket 2 lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag och som överlåtits enligt 2 kap. 2 § samma lag skall bifogas utredning om att kungörelse och information skett, om att regeringen medgett undantag från kravet på kungörelse och information eller om att fråga är om fall som avses i 2 kap. 6 § samma lag.

Denna förordning träder i kraft den... Den tillämpas inte på avtal om överlåtelse som slutits före denna tidpunkt.

# 1 Inledning och bakgrund

## 1.1 Inledning

Utredningens uppdrag kan delas in i två olika delar.

Den första delen handlar om den nya upplåtelseformen kooperativ hyresrätt, som finns fr.o.m. den 1 april 2002. Vårt uppdrag i den delen är att förbättra möjligheterna för de boende i allmännyttiga bostadsföretag att förvärva sina hus för ombildning till kooperativ hyresrätt. I uppdraget ligger därvid att överväga om upplåtelseformen kooperativ hyresrätt skall gynnas framför upplåtelseformen bostadsrätt.

Den andra delen tar sin utgångspunkt i regeringens uppfattning att de allmännyttiga bostadsföretagen har en central roll när det gäller kommunernas möjlighet att upprätthålla sitt ansvar inom bostadsförsörjningsområdet. Allbo-kommittén presenterade år 2001 ett allmänt hållet förslag om företrädesordning vid försäljning av allmännyttiga bostäder. Vårt uppdrag i denna del går ut på att, med beaktande av Allbo-kommitténs förslag, se över möjligheterna för andra allmännyttiga bostadsföretag att förvärva bostäder eller företag som skall säljas.

Vi börjar med att sammanfatta våra direktiv. De fullständiga direktiven återfinns som en bilaga till betänkandet.

För att sätta in vårt uppdrag i dess sammanhang fortsätter vi sedan med att ge en överblick över gällande rätt i relevanta delar. För det första gäller det reglerna om kooperativ hyresrätt samt de regler om allmännyttiga bostadsföretag och om tillståndsplikt vid försäljning av kommunalägda bostäder som trädde i kraft den 1 april 2002. För det andra handlar det om den lagstiftning om företrädesrätt som finns i dag.

Därefter går vi igenom Allbo-kommitténs förslag om en företrädesordning.

Avslutningsvis redovisar vi hur vi genomfört uppdraget.

## 1.2 Våra direktiv

Enligt våra direktiv finns det mycket som talar för att hyresgästerna i allmännyttiga bostadsföretag borde ges ytterligare möjlighet att förvärva sina hus för ombildning till kooperativ hyresrätt.

Det kan, framhåller regeringen, finnas fall där varken de boende eller andra allmännyttiga företag ges möjlighet att påverka skeendet i samband med ett kommunalt bostadsföretags försäljning av en fastighet. En sådan situation uppkommer när länsstyrelsen vid sin prövning enligt lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag (som beskrivs i avsnitt 1.3.2) beviljar en ansökan om tillstånd till en överlåtelse eftersom man anser att tillämpningen av bruksvärdesreglerna inte äventyras.

Mot denna bakgrund ges utredningen i direktiven i uppdrag att utreda behovet av – och förutsättningarna för – att förbättra möjligheterna för de boende i allmännyttiga bostadsföretag att förvärva sina hus för ombildning till kooperativ hyresrätt. När det gäller en kooperativ hyresrättsförening som förvärvat en fastighet från ett allmännyttigt bostadsföretag, skall vi också överväga om det finns skäl att införa begränsningar som förhindrar en senare ombildning till bostadsrätter. Vi skall även ta ställning till om det finns skäl att ge en kooperativ hyresrättsförening företräde enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt (ombildningslagen, som beskrivs i avsnitt 1.3.3) framför en bostadsrättsförening, om det uppstår en konkurrenssituation mellan föreningarna i samma hus.

Regeringen anför i direktiven vidare att de allmännyttiga bostadsföretagen har en central roll när det gäller kommunernas möjlighet att upprätthålla sitt ansvar inom bostadsförsörjningsområdet.

Det kan, påpekar regeringen, hända att länsstyrelsen vid tillståndsprövningen enligt lagen om allmännyttiga bostadsföretag – förutom att bevilja en fastighetsförsäljning – beviljar en ansökan om tillstånd att överlåta aktiemajoriteten i ett kommunalt bostadsföretag. Varken då eller när det gäller försäljning av fastigheter har, framhåller regeringen, andra allmännyttiga bostadsföretag möjlighet att påverka skeendet.

Vi skall därför överväga om det finns skäl att införa någon form av förköpsrätt eller liknande för andra allmännyttiga bostadsföretag när det gäller såväl fastigheter som aktier.

Regeringen förklarar i direktiven att man således delar Allbokommitténs – vars förslag redovisas i avsnitt 1.4 nedan – uppfattning att frågan om företrädesordning vid försäljning av allmännyttiga bostadsbestånd eller aktier i allmännyttiga bostadsföretag bör övervägas ytterligare. Enligt direktiven skall vi särskilt analysera kommitténs förslag om en företrädesordning.

Utredningen skall enligt direktiven även särskilt beakta lagen om allmännyttiga bostadsföretag och lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt. När det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, skall vi samråda med Näringslivets Nämnd för Regelgranskning.

Utredningen skall lämna förslag till den nödvändiga lagreglering som följer av övervägandena.

## 1.3 Gällande rätt

### 1.3.1 Lagen om kooperativ hyresrätt

#### *Allmänna bestämmelser*

Lagen om kooperativ hyresrätt trädde i kraft den 1 april 2002 (prop. 2001/02:62). Redan tidigare har det funnits kooperativa hyresrätter, som kännetecknats av att hyresgästerna är medlemmar i en förening och att det är föreningen som hyr ut lägenheterna. Den största kooperativa hyresrättsföreningen, Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB), har funnits sedan 1916. Ett begränsat antal kooperativa hyresrättsföreningar tillkom med stöd av en försökslag, som gällde mellan åren 1987 och 1998.

Kooperativ hyresrätt kan beskrivas som en mellanform mellan vanlig hyra och bostadsrätt. Den kan användas för upplåtelse av bostadslägenheter i hyresform men inte för upplåtelse av lokaler.

Den kooperativa hyresgästens nyttjanderätt till lägenheten stämmer i åtskilliga avseenden överens med vad som gäller vid vanlig hyra. Hyresvärden är emellertid en kooperativ hyresrättsförening. De kooperativa hyresgästerna måste vara medlemmar i föreningen. Det går också bra att bli medlem i föreningen även om man ännu inte förvärvat någon lägenhet, t.ex. om man står i kö.

Det finns två huvudtyper av föreningar. Föreningar enligt ägarmodellen äger det hus där lägenheterna finns. Föreningar enligt hyresmodellen hyr lägenheterna av fastighetsägaren.

För båda upplåtelseformerna gäller som huvudregel att föreningen inte får vägra att upplåta en lägenhet med kooperativ hyresrätt till en medlem som sedan tidigare hyr lägenheten. Inte heller får föreningen erbjuda sådana villkor för upplåtelsen som medlemmen inte skäligen bör godta. En annan sak är att föreningen inte behöver garantera att nya medlemmar, som inte redan har en lägenhet i huset, får en lägenhet. Minimiantalet lägenheter – liksom minimiantalet medlemmar – i en förening är tre.

En kooperativ hyresgäst kan överlåta sin hyresrätt i samma omfattning som en vanlig hyresgäst, och den som förvärvat en kooperativ hyresrätt genom överlåtelse eller genom familjerättsligt fång får inte vägras medlemskap i föreningen. Däremot kan hyresrätten förverkas från den person som förvärvat den, om han eller hon efter uppmaning inte ansöker om medlemskap i föreningen. Hyresrätten upphör dessutom normalt sett för den som utträder ur föreningen.

Den kooperativa hyresrättsföreningen är ett särskilt slags ekonomisk förening. Reglerna i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar (föreningslagen) är i åtskilliga avseenden tillämpliga på föreningens angelägenheter. Medlemmarna betalar vanliga medlemsinsatser. Dessutom kan föreningen ta ut en särskild upplåtelseinsats i samband med lägenhetsupplåtelsen. Medlemsinsatsens storlek skall vara bestämd i stadgarna och kan vara olika stor för olika medlemskategorier (där skillnad kan göras mellan t.ex. boende och köande). Föreningen får vidare ta ut regelbundna eller på särskilt beslut om uttaxering beroende avgifter under förutsättning att föreningens stadgar anger avgifternas belopp eller högsta belopp. I övrigt får föreningen inte ta ut avgifter för sådana åtgärder som den är skyldig att vidta enligt författning.

En hyresgäst som flyttar kan inte sälja den kooperativa hyresrätten men har i princip rätt att få tillbaka betalade insatser, dock utan någon uppräknig av dessa.

Föreningens styrelse bestämmer hyran för lägenheterna och är därvid inte bunden av några regler om skälig hyra e.d.; däremot skall grunderna för hyresberäkningen anges i stadgarna, och ändring av grunderna kräver enighet eller beslut fattat på två på varandra följande föreningsstämmor med kvalificerad majoritet på den senare av dessa.

Uppstår vinst i föreningen, kan föreningen antingen fondera den eller dela ut den till sina medlemmar.

En förening får hyra ut en lägenhet eller en lokal även till andra än medlemmar. För sådana hyresförhållanden gäller de vanliga hyresreglerna, inte särreglerna för kooperativa hyresrätter.

### *Förvärv av fastighet*

För ett beslut av en förening om förvärv av en fastighet för ombildning till kooperativ hyresrätt krävs det två tredjedelars majoritet av medlemmarna på föreningsstämma. Dessa skall representera minst två tredjedelar av de uthyrda lägenheter som omfattas av förvärvet. Detsamma gäller för övrigt vid en bostadsrättsförenings fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt. Skälen för regeln om två tredjedelars majoritet, som för bostadsrätternas del infördes den 1 juli 1999, är för båda upplåtelseslagen dels att möjligheterna ökar för att övergången till kooperativ hyresrätt (respektive bostadsrätt) skall bli lyckad, ju fler som deltar i ombildningen, dels att boendet har en stor social betydelse och att det därför inte är rimligt att en ombildning skall få genomföras om ett stort antal hyresgäster, kanske närmare hälften, motsätter sig det.

För att en förening skall ändra ett tidigare förvärvsbeslut räcker det däremot att fler än hälften av de aktuella hyresgästerna röstar för en ändring av det tidigare beslutet om förvärv av fastigheten.

Ett giltigt beslut om förvärv av en fastighet för ombildning till ägarmodellen förutsätter vidare upprättande av en ekonomisk plan och ett besiktningsprotokoll.

### *Överlåtelse av föreningens hus samt likvidation*

Om föreningen överlåter det hus där lägenheten finns, om föreningen hyr lägenheten av husets ägare och hyresavtalet upphör att gälla eller om huset säljs exekutivt, upphör den kooperativa hyresrätten. Har lägenheten tillträtts när den kooperativa hyresrätten upphör, skall ett hyresavtal anses ingånget med den nya ägaren.

Upphör den kooperativa hyresrätten, har den kooperativa hyresgästen rätt att få tillbaka upplåtelseinsatsen.



Ett beslut om överlåtelse av ett hus som tillhör föreningen och där det finns en eller flera lägenheter som är upplåtna med kooperativ hyresrätt är giltigt endast om två villkor är uppfyllda. Det första villkoret är att hyresgästerna i minst två tredjedelar av de lägenheter i huset som är upplåtna med kooperativ hyresrätt har gått med på beslutet. Det andra villkoret är att beslutet har fattats på det sätt som enligt föreningslagen gäller för beslut om frivillig likvidation. Detta innebär följande: Beslutet skall fattas på föreningsstämman. Det är giltigt endast om samtliga röstberättigade har förenat sig om beslutet eller detta har fattats på två på varandra följande föreningsstämmor och på den senare stämman biträtts av minst två tredjedelar av de röstande. Stadgarna kan föreskriva ytterligare villkor.

Regeringen har i detta sammanhang uttalat att reglerna om likvidation får anses innebära ett tillräckligt skydd för föreningen och dess kooperativa hyresgäster. Att generellt hindra att kooperativa hyresrättsföreningar upphör eller omvandlas till bostadsrättsföreningar torde enligt regeringen inte vara möjligt och för övrigt inte heller önskvärt. Riksdagen har instämt i regeringens uttalanden (bet. 2001/02:BoU5 s. 14).

Reglerna om likvidation i lagen om ekonomiska föreningar gäller även för likvidation av en kooperativ hyresrättsförening. Som nyss redovisats gäller vissa majoritetskrav vid frivillig likvidation. Vid tvångslikvidation gäller däremot inte några sådana krav.

### *Finansiering och pilotprojekt*

Regeringen har gjort bedömningen att bildandet av kooperativa hyresrättsföreningar av ägarmodellen inledningsvis kan innebära vissa finansieringsproblem. Statens bostadskreditnämnd har därför getts möjlighet att lämna kreditgarantier – motsvarande högst 95 procent av ett långsiktigt hållbart marknadsvärde för fastigheten – för de lån som kooperativa hyresrättsföreningar tar upp för nybyggnation eller förvärv av fastigheter för ombildning.

Det kan även finnas svårigheter för en enskild att finansiera ett förvärv av en kooperativ hyresrätt, eftersom det inte finns några särskilda möjligheter att använda en sådan som säkerhet (jfr. SOU 2000:95 s. 152 ff.). Att lösa detta problem ligger emellertid utanför utredningens uppdrag.

Det har föreslagits att pilotprojekt för ombildning av vanlig hyresrätt till kooperativ hyresrätt skall startas i två kommuner.

Frågan om pilotprojekt är emellertid ännu inte avgjord utan bereds inom Regeringskansliet.

### 1.3.2 Lagen om allmännyttiga bostadsföretag

#### *Inledning*

Lagen om allmännyttiga bostadsföretag (prop. 2001/02:58) trädde i kraft den 1 april 2002. Den innehåller i sitt 1 kap. regler om godkännande av allmännyttiga bostadsföretag. Lagens 2 kap. innehåller regler om tillståndsplikt vid försäljning av bostäder, aktier eller andelar i kommunala bostadsföretag.

#### *Godkännande*

Ett *allmännyttigt bostadsföretag* definieras i lagen som ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse som drivs utan vinstsyfte, i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter där bostadslägenheter upplåts med hyresrätt samt – utom beträffande kommunala bostadsföretag – är godkänt som allmännyttigt bostadsföretag. Utan hinder av dessa villkor får ett aktiebolag eller en ekonomisk förening lämna skälig utdelning på den del av aktiekapitalet eller inbetalda medlemsinsatser som ägaren skjutit till kontant. Regeringen fastställer vad som är skälig utdelning – för första halvåret 2003 7,5 procent.

En kooperativ hyresrättsförening uppfyller enligt förarbetena de angivna verksamhetskraven.

Lagens definition av ett *kommunalt bostadsföretag* är ett allmännyttigt bostadsföretag som en kommun har det bestämmande inflytandet över. Med bestämmande inflytande avses att kommunen äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen och också förfogar över så många röster. För en stiftelses del menas med bestämmande inflytande att kommunen har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för en stiftelse med egen förvaltning eller är förvaltare i en stiftelse med anknuten förvaltning. Det spelar därvid ingen roll om kommunen utövar sitt inflytande direkt eller genom ett företag över vilket kommunen har det bestämmande inflytandet.

Ett godkännande av ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse som allmännyttigt bostadsföretag sker efter ansökan till

länsstyrelsen. Ett företag som enligt äldre lagstiftning varit godkänt som allmännyttigt bostadsföretag anses godkänt även enligt den nya lagen. Som framgår ovan krävs det inte godkännande för kommunala bostadsföretag.

Länsstyrelsen har även till uppgift att återkalla godkännanden som allmännyttigt bostadsföretag. Återkallelse skall ske om företaget ansöker om det eller om företaget inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande.

Länsstyrelsens beslut om godkännande eller återkallelse får överklagas till Boverket, vars beslut inte får överklagas.

### *Tillståndsplikt*

I lagens 2 kap. regleras situationen att ett kommunalt bostadsföretag vill överlåta bostäder eller en kommun vill överlåta aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag.

Som huvudregel får ett kommunalt bostadsföretag inte överlåta vissa typer av fastigheter, enkelt uttryckt huvudsakligen hyreshus, utan tillstånd. De berörda fastigheterna anges i lagtexten som fast egendom eller tomträtt som är taxerad som hyreshusenhet eller småhusenhet och omfattar byggnad i vilken kommunen eller det kommunala bostadsföretaget upplåtit bostadslägenhet med hyresrätt för annat ändamål än fritidsändamål. Både överlåtaren och förvärvaren kan ansöka om sådant tillstånd.

En kommun eller ett företag som kommunen har det bestämmande inflytandet över får inte heller utan tillstånd överlåta aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag eller i ett företag genom vilket kommunen utöver det bestämmande inflytandet över ett kommunalt bostadsföretag. Tillstånd behövs dock inte, om kommunen även efter överlåtelsen har – direkt eller indirekt – det bestämmande inflytandet över det kommunala bostadsföretaget. Det är i detta fall kommunen som beslutar att ansöka om tillstånd.

Med överlåtelse menas att egendom övergår till annan genom

1. köp (undantaget inrop på exekutiv auktion), byte eller gåva,
2. tillskott till bolag eller förening,
3. utdelning eller skifte från bolag eller förening avseende fast egendom,
4. fusion enligt aktiebolagslagen, eller
5. fusion genom absorption eller kombination enligt lagen om ekonomiska föreningar.

Tillstånd till överlåtelse behövs inte, om överlåtelsen utgör ett villkor för statligt stöd som lämnats till en kommun av Bostadsdelegationen för att motverka att kommunen på grund av åtaganden för boendet inte kan fullgöra sina ekonomiska förpliktelser eller om den utgör ett led i att fullgöra ett avtal som har ingåtts mellan en kommun och Statens bostadsnämnd i ett ärende om statligt stöd. Inte heller behövs tillstånd, om förvärvaren är ett allmännyttigt bostadsföretag eller en kooperativ hyresrättsförening.

Regeringen får dessutom på ansökan av överlåtaren medge undantag från kravet på tillstånd, om det finns synnerliga skäl. Det kan exempelvis vara fråga om en situation där kommunen eller bostadsföretaget befinner sig i ett allvarligt ekonomiskt läge och den aktuella åtgärden är ett led i en nödvändig sanering av kommunens respektive bostadsföretagets ekonomi. Ansökan om undantag skall göras senast fyra veckor efter överlåtelsen eller efter det att en ansökan om tillstånd har avslagits.

Ansökan om tillstånd får göras redan innan egendomen överläts. Den skall göras senast tre månader efter överlåtelsen eller, om regeringen avslagit en ansökan om undantag från tillståndsplikten, efter regeringens beslut.

Innan ett beslut om överlåtelse fattas eller, för det fall att ansökan görs tidigare, innan ansökan görs, skall den sökande informera berörda hyresgäster om den planerade överlåtelsen och bereda dem tillfälle att yttra sig. En uppgift om hyresgästernas inställning till överlåtelsen skall fogas till ansökan om tillstånd. Dock har hyresgästernas inställning enligt förarbetena ingen egentlig betydelse för tillståndsprövningen.

Frågor om tillstånd prövas av länsstyrelsen i det län där fastigheten är belägen eller, om det är fråga om överlåtelse av aktier eller andelar, där kommunen är belägen eller företagets styrelse har sitt säte. Länsstyrelsens beslut får överklagas till Boverket, vars beslut inte får överklagas. Berättigade att överklaga är den som överläter eller förvärvar egendom samt hyresgästorganisation och fastighetsägarorganisation. Dessutom finns i vissa fall möjlighet till domstolsprövning enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (rättsprövningslagen). Lagrådet förordade vid sin granskning av lagförslaget att prövning i förvaltningsdomstol skulle kunna ske med hänsyn särskilt till de stora ekonomiska intressen som här är i fråga (prop. 2001/02:58 s. 102), men regeringen delade inte den uppfattningen.

Kriteriet vid prövningen av om tillstånd skall lämnas är formulerat på följande sätt: Tillstånd till en överlåtelse skall 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 eller de hyresförhandlingar som förs enligt hyresförhandlingslagen.

I förarbetena (prop. 2001/02:58 s. 43 och 64 f. samt bet. 2001/02:BoU4 s. 20) utvecklas dessa kriterier sammanfattningsvis på följande sätt: Det avgörande för länsstyrelsens ställningstagande är inte huruvida det går att fastställa hyran efter en jämförelse med hyran för lägenheter på orten som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga utan att de kommunala bostadsföretagens hyror får genomslag vid sådana prövningar och vid hyresförhandlingar. Länsstyrelsen skall inte lämna tillstånd till en överlåtelse som innebär att en jämförelse med allmännyttiga lägenheter på orten inte längre går att utföra. Så är fallet om kommunen överlåter hela sitt lägenhetsbestånd, t.ex. genom att överlåta sitt bostadsföretag. Även överlåtelser av delar av ett allmännyttigt bestånd i en kommun och överlåtelser av enstaka fastigheter kan medföra att de kommunala bostadsföretagens hyror inte får genomslag. För att de kommunala bostadsföretagens hyror skall anses få tillräckligt genomslag måste det finnas ett inte obetydligt antal allmännyttiga lägenheter av skiftande slag, dvs. med olika egenskaper som kan påverka bruksvärdet såsom storlek, standard och läge m.m. Först om överlåtelsen varken för en regelrätt bruksvärdesprövning eller för en mer allmän skälighetsbedömning bedöms kunna ha den betydelse som anges i paragrafen bör tillstånd kunna ges. Tolkningen av om förutsättningarna för tillstånd är uppfyllda skall vara restriktiv. Det ankommer på den som ansöker om tillstånd att visa att det finns förutsättningar för sådant.

Innan länsstyrelsen tar ställning till en ansökan, skall den inhämta yttrande från hyresgästorganisation och fastighetsägarorganisation på orten, om det inte är uppenbart att kriterierna för godkännande av ansökan är uppfyllda.

Söks inte tillstånd eller undantag i tid eller beviljas inte tillstånd eller undantag, är överlåtelsen ogiltig. I de fall överlåtelsen avser fast egendom eller tomträtt gäller detta dock inte om lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt har beviljats i strid med jordabalkens bestämmelser.

Enligt förordningen (2002:105) om förteckning över kommunala bostadsföretag skall länsstyrelsen föra en förteckning

över kommunala bostadsföretag som bedriver verksamhet i länet. Lantmäteriverket skall hållas underrättat om innehållet i förteckningen och föra in dessa uppgifter i fastighetsregistret. Om fråga uppkommer om lagfart på ett fastighetsförvärv från ett kommunalt bostadsföretag, får inskrivningsmyndigheten däri- genom ett automatiskt varningsmeddelande.

Förarbetena ger sammanfattningsvis följande bakgrund till in- förandet av tillståndsprövningen (prop. 2001/02:58 s. 30 ff.).

De allmännyttiga bostadsföretagen har en viktig bostadssocial roll, dels när det gäller den bostadssociala målsättningen om en låg hyresnivå, dels när det gäller det bostadssociala ansvaret för hushåll med svårigheter att hitta en bra bostad. Försäljningarna av kommunägda bostäder och kommunala bostadsföretag har ökat under senare år. Under år 1999 såldes nästan 8 400 kommunägda bostäder i ett sjuttiototal kommuner runtom i landet, i de flesta fall till privata bostadsföretag eller bostadsrättsföreningar. Under år 2000 planerades försäljningar av nästan 20 000 lägenheter.

Skälet till att en kommun vill överlåta bostäder eller bostads- företag kan vara att frigöra bundet kapital till ägaren, att minska den ekonomiska risk som följer med ägande av bostäder eller att stärka bostadsföretagets ekonomi. Dessutom förekommer det försäljningar av rent ideologiska skäl, där försäljningarna inte synes ha föregåtts av tillräcklig analys.

Oavsett orsakerna till en försäljning måste dessa alltid avvägas mot andra intressen. Det första av dessa intressen är hyresgästernas möjlighet till påverkan på vad som sker med deras bostäder. Ett ägarbyte kan innebära stora förändringar för hyresgästerna, särskilt om en fastighet, som tidigare inte avsetts ge vinst, skall bli vinst- givande. Hyresgästernas intresse bör därför tas till vara vid en för- säljning, dock på ett sådant sätt att det genom en rimlig avvägning går att kombinera med kommunens ägarintressen. Dessutom skall vid en försäljning vägas in statens intresse av att bevara tillräckligt många kommunala bostäder på en ort för att bruksvärdessystemet skall kunna fungera.

### 1.3.3 Lagstiftning om företrädesrätt

#### *Inledning*

Den lagstiftning om företrädesrätt som främst är intressant för vår del är den som återfinns i ombildningslagen, förköpslagen (1967:868) och lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. Därutöver innehåller även jordförvärvslagen (1979:230) bestämmelser om företrädesrätt, som det dock inte finns skäl att behandla närmare i detta sammanhang.

#### *Ombildningslagen*

Enligt ombildningslagen har en hyresgäst rätt att genom en förening förvärva fast egendom eller tomträtt för ombildning av hyresrätt till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt. En förutsättning är att den fasta egendomen eller tomträtten är taxerad som hyreshusenhet eller, om egendomen hyrs ut för något annat ändamål än fritidsändamål, som småhusenhet. En ytterligare förutsättning är att den innehåller minst tre lägenheter.

En bostadsrättsförening eller kooperativ hyresrättsförening som är intresserad av ett förvärv enligt ombildningslagen skall anmäla det till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistret. Inskrivningsmyndigheten skall underrätta fastighetsägaren och föreningen om anteckningen. En anmälan gäller i två år från den dag då anteckningen gjordes eller, om hembud (ett begrepp som beskrivs nedan) sker under denna tid, i två år från den dag då hembudet skedde. Anmälan gäller även mot en ny ägare av fastigheten.

Ombildning kan ske till såväl bostadsrätt som kooperativ hyresrätt. I den valsituation som kan uppkomma i anslutning till att frågan om ombildning aktualiseras första gången vinner den linje – bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt – som lyckas samla den nödvändiga majoriteten (två tredjedelar av hyresgästerna).

Situationen att en förening av det ena slaget redan har fått till stånd en intresseanmälan men flertalet hyresgäster senare vill att en förening av det andra slaget skall förvärva fastigheten har lösts på följande sätt. Endast en anteckning i taget får finnas i fastighetsregistret. En anmälan kan återtas av den som gjorde den. Sedan anteckningen tagits bort, kan en ny anmälan antecknas. Detta innebär att om en kooperativ hyresrättsförening gjort en

anmälan men tillräcklig majoritet på fastigheten numera i stället genom en bostadsrättsförening vill bilda bostadsrätter, så kan den kooperativa hyresrättsföreningen återta sin anmälan och bostadsrättsföreningen göra en ny anmälan. Givetvis gäller detta även omvänt. Till en anmälan om att ta tillbaka en intresseanmälan skall föreningen foga ett intyg om att hyresgästerna i minst hälften av de uthyrda lägenheterna vid föreningsstämma har röstat för att föreningen inte skall förvärva den fasta egendomen.

En fastighet som omfattas av en anmälan får inte säljas eller bytas bort utan att den förening som gjort intresseanmälan har erbjudits att förvärva den. Ett sådant erbjudande kallas hembud. Med att fastigheten säljs eller byts bort likställs att den överläts genom tillskott till bolag eller förening, utdelning eller skifte från bolag eller förening samt fusion enligt 14 kap. 1 § aktiebolagslagen (1975:1385).

En överlåtelse får genomföras utan hembud

1. om föreningen godkänner överlåtelsen,
2. om staten förvärvar egendomen,
3. om förvärvaren är gift med överlåtaren eller, när makar förvärvar gemensamt, någon av dem är överlåtarens avkomling,
4. om fastigheten ropas in på exekutiv auktion eller på auktion enligt lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt, eller
5. om överlåtelsen avser en andel och förvärvaren redan äger en andel i egendomen och denna andel förvärvats på något annat sätt än genom gåva.

Hembud behövs inte heller om ett förvärv av föreningen skulle vara oskäligt med hänsyn till förhållandet mellan överlåtaren och en annan förvärvare än föreningen eller villkoren för eller omständigheterna vid en sådan överlåtelse. Hyresnämnden prövar på begäran av fastighetsägaren om hembud behövs, och det är fastighetsägaren som har bevisbördan för att ett hembud skulle vara oskäligt (prop. 1981/82:169 s. 79).

Av de oskälighetssituationer som nämns i förarbetena (prop. 1981/82:169 s. 79 f.) är det främst två som kan bli aktuella för allmännyttiga bostadsföretag. Det första fallet är att en fastighetsägare av ekonomiska skäl behöver sälja en fastighet snabbt, t.ex. för att undgå en exekutiv auktion. Det andra fallet är att en fastighetsägare av affärsmässiga skäl behöver sälja flera fastigheter, som har samband med varandra, i ett sammanhang, även om en intresseanmälan omfattar endast någon av fastigheterna.



I rättspraxis har tillämpningen av oskälighetsregeln i fall som de angivna behandlats av Bostadsdomstolen (vars roll numera övertagits av Svea hovrätt) i tre rättsfall: RBD 1986:13, 1987:17 och 1994:4. I alla dessa fall har domstolen intagit en restriktiv hållning till att bevilja dispens från hembudsskyldigheten.

Ett hembud sker hos hyresnämnden genom en skriftlig anmälan av fastighetsägaren, som därvid skall ge in ett av honom eller henne undertecknat skriftligt förslag till köpeavtal. Detta skall innehålla uppgift om köpeskillingen för den hembjudna egendomen och övriga villkor för förvärvet. Om ett hembud inte uppfyller detta krav, skall hyresnämnden förelägga fastighetsägaren att avhjälpa bristen inom viss tid. Följer fastighetsägaren föreläggandet, anses hembud ha skett den dag då bristen avhjälpes. Följer han eller hon inte föreläggandet, får hembudet avvisas.

Hyresnämnden skall se till att förslaget till köpeavtal delges den förening som gjort intresseanmälan. Efter delgivningen får inte hembudet eller samtycket till avtalsförslaget återkallas eller förslaget ändras.

Efter hembudet är fastighetsägaren skyldig att ge föreningen tillfälle att besiktiga egendomen.

Hyresnämnden skall för anteckning i fastighetsregistret underrätta inskrivningsmyndigheten om hembudet och om dagen för det.

Hembudet antas genom att föreningen inom tre månader från den dag då hembudet skedde skriftligen anmäler till hyresnämnden att föreningen beslutat att förvärva den hembjudna egendomen på de villkor som anges i fastighetsägarens förslag till köpeavtal. När anmälan har kommit in, prövar nämnden om hembudet har antagits på rätt sätt.

Om föreningen inom tre månader från den dag då hembudet skedde skriftligen anmäler till hyresnämnden att föreningen är intresserad av att förvärva den hembjudna egendomen, förlängs tiden för att anta hembudet med tre månader, alltså till sex månader från den dag då hembudet skedde. Hyresnämnden skall underrätta fastighetsägaren om detta.

Reglerna för föreningens interna beslut att förvärva egendomen redovisas ovan i avsnitt 1.3.1.

Hembudet upphör att gälla, om det inte antas inom föreskriven tid och på föreskrivet sätt eller när föreningen skriftligen underrättat hyresnämnden om att den inte antar hembudet.

Om hembudet har antagits, skall det anses som om fastighetsägaren och föreningen har slutit ett avtal om köp av den hembjudna egendomen på de villkor som anges i förslaget till köpeavtal. I förslaget skall anses föreskrivet att köpebrev skall upprättas.

Även om hembudet har upphört att gälla, får så länge föreningens intresseanmälan gäller ett sådant förvärv som omfattas av ombildningslagen inte ske till någon annan än den förening som gjort intresseanmälan, om köpeskillingen är lägre eller villkoren för överlåtelsen sammantagna är avsevärt ogynnsammare för fastighetsägaren än vad som angavs vid hembudet. En sådan överlåtelse eller övergång får inte heller ske, om ett villkor som angavs vid hembudet är uppenbart oskäligt mot föreningen.

I förarbetena anförs sammanfattningsvis följande om denna regels tillämpning (prop. 1990/91:92 s. 140 ff.).

En förening som inte anser sig kunna acceptera de villkor som fastighetsägaren ställer upp i hembudet får avstå från förvärv för att i stället tvinga fram ett nytt bud, som föreningen kan godkänna, eller ett nytt hembud, som får prövas av hyresnämnden. En marknadsmässig köpeskillning utgör inte ett oskäligt villkor. Sådana villkor som ålägger föreningen förpliktelser mot tredje man skall en förening dock inte behöva godta, om inte särskilda skäl föreligger. Detsamma gäller villkor som ger fastighetsägaren speciella förmåner på bekostnad av föreningen.

Exempel på uppenbart oskäliga villkor kan vara krav på att hyresgästerna skall träda in som part i ett entreprenadavtal eller godta köp av egendom som inte har ett naturligt samband med fastighetsförvärvet eller då en fastighetsägare förbehåller sig rätt att få förvärva bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt till lägenheter i huset.

Överlåtelser i strid mot hembudsskyldighet eller reglerna om tidigare hembuds hindrande verkan i vissa fall är ogiltiga, om inte lagfart meddelats.

### *Förköpslagen*

Enligt förköpslagen har en kommun förköpsrätt till fast egendom som behövs för bl.a. tätbebyggelse, bostadsförsörjning, idrott eller bevarande av kulturhistoriskt intressanta byggnader.

Förköpsrätt får utövas endast om den fasta egendomen är belägen helt eller delvis inom kommunens gränser. Om egendomen delvis är belägen i en annan kommun, får förköpsrätt utövas endast med den kommunens samtycke.

Det finns ett antal undantag från förköpsrätten. Således får förköpsrätt inte utövas om staten är säljare eller köpare, om fastigheten är liten och bebyggd med friliggande småhus, om fastigheten bebos av högst två familjer, om försäljningen sker på exekutiv auktion, om försäljningen sker mellan nära släktingar samt, under vissa förutsättningar, om endast en andel av fastigheten säljs. Förköp som utövas i strid med dessa undantag är utan verkan.

Förköpsrätten innebär att kommunen får förvärva den egendom köpet avser från säljaren på de villkor som avtalats mellan denne och köparen. Till skillnad mot vad som gäller enligt ombildningslagen måste alltså ett köpeavtal ha slutits för att lagen skall bli tillämplig. Säljaren är skyldig att på begäran upplysa kommunen om sådana köpevillkor som inte framgår av köpehandlingen. En bestämmelse som kommunen varken ägde eller bort äga kännedom om när förköpsrätten utövades får göras gällande mot kommunen endast om särskilda skäl föreligger.

Villkor som avtalats mellan säljaren och köparen får jämkas, om det är oundgängligt med hänsyn till arten av köparens åtagande gentemot säljaren. Vill kommunen att ett villkor skall jämkas, skall kommunen väcka talan om jämkning inom tre månader från det att förköpet fullbordades. Kommunen skall ersätta säljaren för dennes förlust på grund av jämkningen.

Förköpsrätten skall som huvudregel utövas inom tre månader efter det att lagfart söktes på köparens förvärv. Den utövas genom att kommunen underrättar säljare och köpare om beslutet att utöva förköpsrätt samt anmäler detta beslut till inskrivningsmyndigheten. Ligger den aktuella fastigheten även inom en annan kommuns område, skall även den kommunen underrättas.

Utövas förköpsrätten inte inom föreskriven tid, går den förlorad.

En kommun som har utövat förköpsrätt är skyldig att söka tillstånd till förköpet hos regeringen, om säljaren eller köparen inom en månad efter det att förköpsrätten utövades bestrider förköpsrätten. Låter kommunen bli att söka tillstånd trots sådant bestridande, är förköpet utan verkan.

Regeringen skall vägra tillstånd, om de nämnda förutsättningarna för förköpsrätt inte är uppfyllda. Tillstånd skall dessutom vägras, om det är oskäligt att förköp sker med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller villkoren för eller omständigheterna

vid försäljningen. De oskälighetssituationer som nämns i förarbetena (prop. 1967:90 s. 141) är bl.a. att fastigheten sålts till underpris eller att en överlåten fastighet är särskilt ägnad att utnyttjas i köparens rörelse eller annars avsevärt underlättar hans utkomstmöjligheter och sådana fördelar inte kan vinnas genom förvärv av annan fastighet.

När kommunens beslut om förköp vunnit laga kraft, är förköpet fullbordat. Då anses egendomen ha övergått från säljaren till kommunen vid tidpunkten för försäljningen genom frivillig överlåtelse. Lagen reglerar dessutom vissa frågor om hur kommunens förvärv påverkas av vad som förevarit mellan säljaren och den ursprunglige köparen. Kommunen skall ersätta den ursprunglige köparen för nödvändiga kostnader.

Beviljas lagfart i strid med förköpsreglerna, är förköpsrätten förlorad.

Beträffande förhållandet mellan förköpslagen och ombildningslagen gäller följande (prop. 1981/82:169 s. 54 f.).

Ett fastighetsförvärv som sker genom att ett hembud antas bör i princip anses som ett vanligt fastighetsförvärv vid förköpslagens tillämpning. Emellertid torde, om hyresgästerna önskar ta över fastigheten enligt ombildningslagen, en ansökan av kommunen om förköp i allmänhet komma att avslås med stöd av oskälighetsregeln i förköpslagen, i vart fall när det gäller fastigheter som är i behov av upprustning. Om däremot kommunen åberopar att fastigheten behövs för tätbebyggelseändamål torde omständigheterna kunna vara sådana att bostadsrättsföreningens (eller den kooperativa hyresrättsföreningens) förvärv får vika för de kommunala intressena. Om föreningen har genomfört ett förvärv i strid med de kommunala intentionerna – fastigheten skall t.ex. rivas –, kommer detta givetvis att inverka på oskälighetsprövningen.

I praktiken torde, sägs det vidare i förarbetena, föreningen redan före förvärvet kunna få besked från kommunen om att förköp inte kommer att ske.

### *Lagen om förvärv av hyresfastighet m.m.*

Förköpslagen ger inte kommunerna möjlighet att utöva förköpsrätt i sådana fall där en fastighet ägs av ett bolag och där en fastighetsöverlåtelse i realiteten sker genom överlåtelse av aktierna i bolaget. För att fylla denna lucka infördes lagen om förvärv av hyres-

fastighet m.m., som kompletterar förköpslagen med bestämmelser om kommunal förköpsrätt vid försäljning av aktier (prop. 1975/76:33 s. 75). De båda lagarna har i åtskilliga avseenden likalydande bestämmelser.

Utgångspunkten för förköpsordningen är att det krävs förvärvstillstånd för förvärv av aktie eller andel i ett bolag, som äger fast egendom som är taxerad som hyreshusenhet. För att förvärvstillstånd skall aktualiseras måste vissa förutsättningar vara uppfyllda. För det första skall det röra sig om ett handelsbolag eller om ett aktiebolag, där minst 75 procent av aktierna ägs av högst tio fysiska personer. För det andra skall fastigheter utgöra mer än hälften av bolagets tillgångar. För det tredje måste kommunen hos hyresnämnden begära prövning av om förvärvstillstånd behövs. För att kommunen skall kunna göra detta är överlåtaren eller förvärvaren skyldig att inom tre månader från förvärvet anmäla detta till den kommun där huvuddelen av den fasta egendomen är belägen. Kommunen skall bereda hyresgästorganisation möjlighet att yttra sig.

Förvärvstillstånd krävs inte vid förvärv från bl.a. en kommun. Det krävs inte heller om förvärvaren är bl.a. en kommun eller ett allmännyttigt bostadsföretag eller, vid förvärv för ombildning från hyresrätt till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt, om förvärvaren är en bostadsrättsförening eller en kooperativ hyresrättsförening. Även vissa andra undantag finns, bl.a. exekutiv försäljning.

Kriterierna vid förvärvstillståndsprövningen tar sikte på om förvärvaren är seriös.

Om förvärvstillstånd krävs och det är fråga om förvärv av aktier, har kommunen förköpsrätt till aktierna. Detta innebär att förköpsrätten går förlorad, om förvärvstillstånd meddelas. Har bolaget hyreshusfastigheter i flera kommuner, har den kommun förköpsrätt inom vars område huvuddelen av hyreshusfastigheterna finns.

Kopplingen till förvärvstillståndet innebär bl.a. att förköpsrätt inte föreligger i de ovan redovisade undantagssituationerna, dvs. bl.a. vid vissa försäljningar till bostadsrättsföreningar. Till skillnad mot vad som gäller enligt förköpslagen är ett förköp av aktier i strid mot dessa undantag inte utan verkan. Den som vill göra gällande att förköp inte får ske därför att det ursprungliga förvärvet inte är tillståndspliktigt måste bestrida förköpsrätten och göra invändning om förhållandet hos hyresnämnden (prop. 1975/76:33 s. 97); se nedan om sådant bestridande.

Vill kommunen utöva förköpsrätt, skall den anmäla det till hyresnämnden inom fyra månader från det att överlåtaren eller förvärvaren anmält förvärvet till kommunen. Hyresnämnden skall då underrätta bolaget samt köpare och säljare om beslutet att utöva förköpsrätt.

Förköpsrätten innebär att kommunen får förvärva aktierna från säljaren på de villkor som avtalats mellan denne och köparen. Säljaren är skyldig att på anmodan av kommunen upplysa om de bestämmelser som gäller för försäljningen och som inte framgår av eventuell köpehandling och köparens uppgifter i ansökan i tillståndsärendet. Bestämmelse som kommunen varken ägde eller bort äga kännedom om får göras gällande mot kommunen endast om särskilda skäl föreligger.

Om det i köpet ingår annan egendom än sådan aktie som skall förköpas, skall den egendomen undantas från förköpet på yrkande av den ursprungliga köparen (och i vissa fall även på yrkande av kommunen). Undantas egendom, skall den ursprunglige köparen betala så mycket av köpeskillingen som belöper på det som undantagits och kommunen betala återstoden.

Om säljaren eller den ursprunglige köparen är missnöjd med kommunens förköp, har han eller hon möjlighet att bestrida förköpet hos hyresnämnden inom en månad från delgivning av kommunens beslut om förköp. Hyresnämnden skall då underrätta kommunen, som måste ansöka om tillstånd till förköpet inom en månad från det att bestridandet kom in till hyresnämnden, om inte förköpet skall förlora sin verkan.

Hyresnämnden skall vägra tillstånd till förköp, om förutsättningarna för förköp inte var för handen. Dessutom skall förköp vägras, om det är oskäligt (med lagtextens ord "obilligt") att förköp sker med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller omständigheterna vid försäljningen.

Som exempel på fall där förköp skulle kunna vara oskäligt nämns i förarbetena (prop. 1975/76:33 s. 76 f.) att priset för aktierna bestämts efter annat än marknadsmässiga grunder, att fastigheternas andel av företagets tillgångar ligger nära gränsen för lagens tillämplighet eller att företaget vid sidan av fastighetsförvaltningen bedriver en omfattande rörelse av ett slag som kommunen normalt sett inte skall ägna sig åt. I rättspraxis har Bostadsdomstolen slagit fast att oskälighetsregeln skall tillämpas restriktivt (se rättsfallet RBD 1989:14).

Förköpet är fullbordat när kommunens beslut om förköp vunnit laga kraft och tillstånd till förköpet getts eller tiden för bestridande

av förköpsrätten gått ut utan att bestridande anmälts samt aktiebrev, som omfattas av förköpet, överlämnats till kommunen med påskrift om överlåtelse. Hyresnämnden får på begäran av kommunen vid vite förelägga säljare eller köpare som innehar aktiebrev som omfattas av förköp att lämna över det till kommunen med påskrift om överlåtelse.

När förköp fullbordats, anses egendomen ha övergått från säljaren till kommunen vid tidpunkten från försäljningen genom frivillig överlåtelse.

Lagen reglerar även frågor om förpliktelser som den ursprungliga köparen fullgjort före förköpet o.d.

Förutom de nu genomgångna bestämmelserna innehåller lagen bestämmelser om förvärvstillstånd för förvärv av fast egendom, som är taxerad som hyreshusenhet; dessa regler är emellertid inte av något större intresse i detta sammanhang.

Allbo-kommittén uppgav i sitt slutbetänkande *Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering* (SOU 2001:27) att det var oklart om kommunerna utnyttjade möjligheten till förköp av aktier. Utredningen om förvärv och förvaltning av hyreshus angav år 1994 att förköp av aktier var mycket ovanliga i praktiken (SOU 1994:23 s. 87).

Allbo-kommittén konstaterade vidare att bestämmelserna om förköpsrätt till aktier utsatts för omfattande kritik men att riksdagen flera gånger – senast under riksmötet 2000/2001 – ställt sig bakom dem (SOU 2001:27 s. 114 f.).

## **1.4 Allbo-kommitténs förslag om en företrädesordning**

### **1.4.1 Inledning**

Den parlamentariskt sammansatta Allbo-kommittén lämnade i mars 2001 sitt slutbetänkande *Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering* (SOU 2001:27). De delar av betänkandet som är av särskild betydelse för vårt arbete redovisas nedan. Kommittén var långt ifrån enig i sina ställningstaganden: fyra av elva ledamöter reserverade sig i de delar som tas upp nedan.

### 1.4.2 Förslag om en företrädesordning

Som en utgångspunkt för sina förslag anförde kommittén följande:

Det är av största betydelse att det finns en tillräckligt stor sektor av bostadsmarknaden där verksamheten bedrivs utan vinstsyfte. Detta har stor betydelse för det bostadspolitiska målet att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader. En tillräckligt stor hyresmarknad underlättar även kommunernas boendeplanering. Den principiella utgångspunkten bör därför vara att överlåtelse av hela eller delar av kommunalt bostadsbestånd så långt det är möjligt sker under förutsättningar som gör det möjligt att bostäderna även framdeles utgör hyresrätter. Den stora samhälls-ekonomiska fördelen med hyresrätten är att den erbjuder ett rörligare alternativ än ägande av sitt boende, tack vare att det inte krävs någon kapitalinsats. Därigenom sker inträde eller utträde ur en marknad enklare och till lägre kostnader än om man skall köpa/sälja sin bostad. Följaktligen är det av stort värde att det finns en fungerande hyresmarknad, och behovet av en sådan marknad är större ju snabbare strukturomvandlingen går. En icke-fungerande hyresmarknad är därför en hämmande faktor i en tillväxtregion. Den begränsar rörligheten på arbetsmarknaden och påverkar därigenom nivån på den strukturella arbetslösheten. Hyresrättens fortbestånd säkerställs bäst genom någon form av företrädesordning.

Den kooperativa hyresrätten hade enligt kommitténs uppfattning den fördelen att möjligheterna till boendeinflytande ökar, vilket främjar gemenskap, boendedemokrati, ansvarstagande och aktsamhet. I en kooperativ hyresrättsförening skulle, framhöll kommittén, även möjligheterna att påverka boendekostnaderna vara goda.

En försäljning borde enligt kommittén i första hand ske till ett annat allmännyttigt bostadsföretag, inte nödvändigtvis ett kommunägt. I andra hand borde försäljning ske till de boende i form av en kooperativ hyresrättsförening (av ägarmodellen). Först sedan hyresgästerna erbjudits att ta över borde bostäderna kunna ombildas till bostadsrätter eller säljas på den övriga bostadsmarknaden.

För det fall det råder konkurrens mellan flera allmännyttiga bostadsföretag och den ena intressenten är en kooperativ hyresrättsförening som godkänts som allmännyttigt bostadsföretag borde enligt kommittén föreningen träda tillbaka för ett annat allmännyttigt bostadsföretag.

Det främsta argumentet för att ge ett annat allmännyttigt bostadsföretag företräde framför de boende i form av en kooperativ hyresrättsförening var enligt kommitténs uppfattning att det med en omvänd ordning vore sannolikt att antalet hyres-



rätter skulle riskera att minska i större utsträckning, eftersom det då skulle finnas en risk att de kooperativa hyresrätterna ombildades till bostadsrätter.

En företrädesordning behövde enligt kommittén sannolikt regleras i en ny lag. Kommittén såg inte att sådan reglering skulle ha någon given plats i befintlig lagstiftning. En fråga som enligt kommittén behövde övervägas var om regleringen borde utformas med förebild i ombildningslagen, dvs. att ett annat allmännyttigt bostadsföretag skulle anmäla intresse och därigenom få en förköpsrätt, eller om det mer aktivt skulle ligga på kommunen att undersöka intresset hos övriga allmännyttiga aktörer på den lokala bostadsmarknaden. En skyldighet av skisserad art kunde visserligen, medgav kommittén, sägas utgöra ett visst åsidosättande av den kommunala självstyrelsen. Mot detta argument kunde det emellertid, framhöll man, invändas att ingreppet i kommunens bestämmanderätt endast avsåg vem kommunen skulle få sälja till. Det skulle inte innebära att kommunen inte fick sälja. Ur denna synvinkel framstod, slöt kommittén, åsidosättandet av den kommunala självstyrelsen inte som större än då en bostadsrättsförening med stöd av ombildningslagen utnyttjar förköpsrätt vid försäljning av en kommunägd fastighet. Kommittén såg därför inte att en lagreglering med skisserat innehåll kunde angripas från konstitutionell synpunkt.

Kommittén framhöll några frågor, som i detta sammanhang behövde analyseras närmare.

*En första fråga* gällde eventuell konkurrens mellan flera allmännyttiga bostadsföretag. Om flera kooperativa hyresrättsföreningar eller flera andra allmännyttiga bostadsföretag konkurrerade skulle företrädesrätten, sade kommittén, få lösas genom tidpunkt för intresseanmälan eller på annat sätt.

*En andra fråga* gällde ett avsteg från den kommunala lokaliseringsprincipen (2 kap. 1 § kommunallagen) – vars innebörd redovisas i kapitel 2 – i syfte att möjliggöra för kommuner att kunna agera över kommungränserna när det skulle vara bostadspolitiskt motiverat.

Enligt kommitténs uppfattning skulle en möjlighet för ett kommunalt bostadsföretag att, helt eller delvis, köpa fastigheter eller bostadsföretag i andra kommuner underlätta för kommunerna att utföra sina bostadspolitiska uppgifter. Det skulle därför enligt kommitténs uppfattning vara motiverat med ett avsteg från

lokaliseringsprincipen. Frågan behövde dock, framhöll man, bli föremål för närmare analys och överväganden.

*En tredje fråga* var kommunens rätt till ersättning vid överlåtelse. Kommittén hade, betonade man, inte haft möjlighet att på djupet analysera denna komplicerade fråga. Man konstaterade att priset på en fastighet har ett omedelbart samband med boendekostnaden och anförde vidare:

För att det inte skall vara dyrare att bo i en kooperativ hyresrätt än i en vanlig hyresrätt, är det nödvändigt att priset på fastigheten som den kooperativa hyresrättsföreningen övertar i stora drag motsvarar ett objektivi avkastningsvärde, dvs. de hyror som en fastighet kan antas generera i egenskap av hyresfastighet eller med andra ord det marknadspris som kan uppnås om köparen avser att även framdeles upplåta bostäder med hyresrätter i fastigheten. Mot bakgrund av den beskrivning som ges i betänkandet från Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet, *På de boendes villkor – allmännyttan på 2000-talet* (SOU 1999:148), är det fråga om priset vid försäljningen över huvud taget kan eller bör regleras. Flera invändningar kan resas mot en sådan reglering. En är den uppenbara risken för snedvridning av konkurrensen på bostadsmarknaden. En annan är att det torde vara förenat med stora svårigheter att fastställa en objektiv beräkningsgrund för priset.

Det andra ledet i kommitténs förslag till företrädesordning var hyresgästernas rätt att köpa fastigheten i det kommunala bostadsföretaget, om inget allmännyttigt bostadsföretag visat intresse. I denna del kunde enligt kommitténs bedömning ombildningslagen tjäna som utgångspunkt. Det fick, sade kommittén, övervägas om ytterligare regler borde föras in i ombildningslagen eller om en annan lösning vore att föredra.

Enligt kommitténs mening borde – oavsett hur man lagtekniskt valde att utforma regelverket – vid konkurrens en kooperativ hyresrättsförening ges företräde framför en bostadsrättsförening, eftersom överlåtelse av hela eller delar av kommunalt bostadsbestånd så långt det var möjligt borde ske under förutsättningar som skulle göra det möjligt att bostäderna förblev hyresrätter.

En annan fråga som kommittén tog upp var om det skulle vara lättare för en kooperativ hyresrättsförening än för en bostadsrättsförening att aktualisera förköpsrätten. Kommittén såg emellertid ingen anledning att ha någon annan uppfattning i frågan än den som kommit till uttryck i ombildningslagen, alltså att det borde krävas två tredjedelars majoritet bland hyresgästerna.

### 1.4.3 Förhindrande eller försvårande av en ombildning av kooperativ hyresrätt till bostadsrätt

Kommitténs utgångspunkt var att det i princip inte borde vara möjligt för hyresgästerna att omsätta sina kooperativa hyresrätter till kapital genom ombildning till bostadsrätt. En motsatt ordning skulle enligt kommitténs uppfattning bl.a. stå i strid med den övergripande målsättningen att hyresrätten skulle vara en boendeform fri från spekulativa moment. Ett totalförbud mot ombildning skulle emellertid enligt kommitténs mening strida mot grundläggande föreningsrättsliga principer och mot tankarna bakom den grundlagsfästa positiva föreningsfriheten (2 kap. 1 § 5 regeringsformen).

Mot denna bakgrund var det kommitténs uppfattning att utrymmet för hyresgästerna att genom ombildning av kooperativ hyresrätt till bostadsrätt omsätta sina nyttjanderätter borde vara mycket begränsat och att det skulle vara befogat med regler som försvårade sådan ombildning.

Samtidigt konstaterade kommittén att de krav som enligt gällande lagstiftning ställs på en kooperativ hyresrättsförenings beslut om frivillig likvidation är förhållandevis höga. Man ansåg att de ger ett tillräckligt skydd för de kooperativa hyresgästerna. Att ytterligare höja gränserna för frivillig likvidation eller rent av omöjliggöra sådan likvidation skulle enligt kommittén inte vara meningsfullt. Man anförde att det för ekonomiska föreningar, liksom för andra liknande associationer, finns regler om tvångslikvidation och likvidation i samband med konkurs samt att alltför stränga begränsningar för frivillig likvidation skulle kunna kringgås genom att alla medlemmar utträder, betalningar ställs in etc.

Kommitténs bedömning blev därför att föreningslagens regler om likvidation, i kombination med nu gällande regler om överlåtelse av föreningens hus, skulle utgöra ett tillräckligt skydd för den kooperativa hyresrättsföreningen och dess hyresgäster. Att helt förhindra att kooperativa hyresrättsföreningar upphör och blir bostadsrättsföreningar bedömde kommittén inte vara meningsfullt.

Frågan om hur man förhindrar en förmögenhetsöverföring från kommunen till det privata borde enligt kommitténs uppfattning lösas avtalsvägen, t.ex. på så sätt att kommunen som förutsättning för försäljning till en kooperativ hyresrättsförening ställde upp villkor som gick ut på att kommunen skulle godkänna försäljning som sker inom viss tid. För att förhindra spekulativa köp enbart i syfte att kort därefter ombilda de kooperativa hyresrätterna till bostadsrätter förutsatte kommittén att kommunen inte lämnade

sitt godkännande om sådant begärdes kort tid efter köpet från kommunen. Inte heller borde enligt kommittén godkännande lämnas om inte den kooperativa hyresrättsföreningen kunde lämna en sakligt godtagbar förklaring till varför den önskade likvidera sig.

Kommunen kan, anförde kommittén, även ställa krav på ytterligare villkor i föreningens stadgar för frivillig likvidation, t.ex. krav på ännu större stämmomajoritet eller godkännande från kommunens sida. Visserligen kan, konstaterade man, stadgarna i en ekonomisk förening ändras, men de krav som ställs i detta avseende var enligt kommitténs uppfattning tillräckligt höga. Högre krav skulle enligt kommitténs mening vara svårförenliga med föreningsrättsliga principer.

Kommittén förklarade slutligen att den övervägt dels om kommunen borde vara skyldig att ställa krav på ytterligare villkor i föreningens stadgar för frivillig likvidation, dels möjligheten från kommunens sida att villkora ett köp för att förhindra spekulativa ombildningar. I den förra frågan stannade man dock för att en lagreglerad skyldighet skulle inkräkta på den kommunala självstyrelsen. I den senare frågan konstaterade man att ett köps fullbordan eller bestånd enligt jordabalken inte får göras beroende av villkor under mer än två år från den dag då köpehandlingen upprättades och såg inte anledning att föreslå avsteg från denna princip.

## 1.5 Utredningens genomförande

Utredningen har haft sju sammanträden, varav ett i internatform. Under arbetets gång har vi samrått med Näringslivets Nämnd för Regelgranskning och med Svenska Kommunförbundets boendepolitiska beredning. Vidare har vi genomfört en undersökning av hur länsstyrelserna och Boverket tillämpat bestämmelserna om tillståndsplikt i lagen om allmännyttiga bostadsföretag.

## 2 Möjlighet att förvärva allmännyttiga bostäder i andra kommuner

**Vårt förslag:** Kommuner och kommunala bostadsföretag ges rätt att förvärva fastigheter, aktier och andelar i allmännyttiga bostadsföretag i andra kommuner genom ett undantag från lokaliseringsprincipen i kommunallagen.

### 2.1 Den kommunala lokaliseringsprincipen

Som framgår av utredningens direktiv skall vi se över möjligheterna för en kommun alternativt ett kommunalt bostadsföretag att – t.ex. inom ramen för en företrädesordning – förvärva bostäder eller aktier i ett allmännyttigt bostadsföretag i en annan kommun.

En kommun får endast bedriva sådan verksamhet som har anknytning till kommunens område eller medlemmar. Detta kallas den kommunala lokaliseringsprincipen.

Allbo-kommittén var i sitt betänkande *Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering* (SOU 2001:27) i och för sig positiv till ett avsteg från lokaliseringsprincipen för att en kommun eller ett kommunalt bostadsföretag skulle kunna förvärva bostäder eller aktier i ett allmännyttigt bostadsföretag i en annan kommun. Kommittén framhöll emellertid att frågan om hur sådana förvärv förhåller sig till lokaliseringsprincipen behövde bli föremål för närmare analys och överväganden. Vid remissbehandlingen av kommitténs betänkande har flera remissinstanser, bl.a. Riksdagens ombudsmän (JO), instämt i att en närmare analys är nödvändig.

### 2.2 Lokaliseringsprincipen i lag, förarbeten och rättspraxis

Lagregleringen av lokaliseringsprincipen återfinns i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Där stadgas att kommuner och lands-

ting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

I förarbetena till kommunallagen framhålls att lokaliseringsprincipen är försedd med viktiga modifikationer som hänger samman med befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen. Det finns således inget som hindrar att en kommun engagerar sig i markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns område för exempelvis vägtrafik, flygtrafik, friluftsliv, eldistribution o.d., förutsatt att dessa anordningar behövs för den egna kommunen (prop. 1990/91:117 s. 149).

Kommunala företag är på samma sätt som de kommunala myndigheterna bundna av lokaliseringsprincipen och kravet på att den verksamhet som bedrivs är av allmänt intresse för kommunmedlemmarna. Företagen har således inte vidare kommunalrättslig kompetens än vad kommunerna har (prop. 1995/96:167 s. 12).

I rättspraxis har en kommuns engagemang i en annan kommun godtagits, när det varit avsett att vara till omedelbar nytta för kommunens medlemmar. Detta har varit fallet när en kommun köpt ett fritidsområde i en annan kommun på ett kortare avstånd från den egna kommunen (rättsfallen RÅ 1941 ref 4, 1945 S 86 och 1962 I 131). Motsvarande har gällt, när fråga varit om anslag till förening för folketshusbyggnad eller medborgarhus i angränsande kommun (rättsfallen RÅ 1950 I 88 och 1954 I 132); man torde där få anta, även om det inte sägs i rättsfallen i fråga, att sådana hus inte funnits i den egna kommunen. När den fritidsanläggning kommunen bidragit till varit belägen långt från kommunen (rättsfallet RÅ 1956 I 5), har Regeringsrätten i sin bedömning vägt in att kommunen inte bara anslagit medel till anläggningen utan även försäkrat sig om kontrollen över densamma och om att anläggningen särskilt skulle komma kommunens invånare till godo. Nyttjanderättsavtal avseende en fritidsanläggning på långt avstånd från den egna kommunen, nämligen i Italien, (rättsfallen RÅ 1968 K 658 och 659) har godtagits med hänvisning till anläggningens betydelse för personalvård och för arbetets organisation.

Det ligger nära till hands att av detta dra slutsatsen att om den andra kommun på vars område kommunen engagerar sig ligger långt bort, krävs det att särskilda omständigheter pekar på att engagemanget är i kommunmedlemmarnas intresse i högre grad än

om engagemanget är mer geografiskt närliggande. Således har det, förutom ovan nämnda fall, godtagits att en kommun anslagit medel till en fritidsanläggning på långt avstånd från kommunen, när anläggningen till övervägande del varit avsedd för sommarverksamhet för kommunens ungdomar (rättsfallet RÅ 1962 I 147).

På kommunikationsområdet har anslag till trafikbolag eller flygplatser i andra kommuner (även utom riket) godtagits, när den trafik bolagen bedrivit kunnat antas gynna turism och näringsliv i den egna kommunen. Anslaget till ett trafikbolag har dock inte fått gå utöver syftet att gynna den egna kommunen. När det gäller flygplatser, har en förutsättning för bidrag varit att kommunen ingått i flygplatsens naturliga upptagningsområde (rättsfallen RÅ 1970 C 400, 1974 A 2082 och 1979 Ab 12; jfr. rättsfallet RÅ 1960 I 187). Likaså har det godtagits att en kommun engagerar sig i vägförbindelser i en annan kommun i den utsträckning som motsvarar kommunens nytta av förbindelsen (rättsfallet RÅ 1977 ref 77).

När en kommun på grund av omständigheter den inte själv kunnat påverka har varit tvungen att engagera sig ekonomiskt i en annan kommun för att ha möjlighet att ta kontroll över el-distributionen i den egna kommunen, har detta godtagits (rättsfallet RÅ 1976 Ab 236). När en kommun engagerat sig ekonomiskt tillsammans med andra kommuner i kreditförmedlingsverksamhet (genom en förening och ett aktiebolag), har detta godtagits efter en avvägning mellan å ena sidan den befattning med andra kommuners angelägenheter som engagemanget indirekt inneburit, å andra sidan kommunens intresse av att själv kunna ta upp lån till förmånliga villkor. Vid bedömningen har vägts in att kommunens borgensåtagande för andra kommuners lån varit begränsat (rättsfallet RÅ 1994 ref 65).

Det finns inget uttryckligt stöd för att man skulle tillämpa en proportionalitetsprincip i frågan om ett visst utomkommunalt engagemang är förenligt med lokaliseringsprincipen. Särskilt med hänsyn till de båda sistnämnda fallen kan det enligt vår mening emellertid inte uteslutas att det kan finnas ett visst utrymme för proportionalitetsbedömningar. Sådana bedömningar skulle innebära att ju starkare en kommuns intresse av en viss åtgärd inom den egna kommunen är, desto större utrymme finns det för att engagera sig inom en annan kommun, om det engagemanget är en nödvändig förutsättning för eller i hög grad underlättar att kunna vidta den åtgärd man önskar i den egna kommunen.

## 2.3 Undantag från lokaliseringsprincipen i speciallagstiftning

### 2.3.1 Undantag på andra områden än bostadsområdet

Viss speciallagstiftning ger kommuner befogenhet att frångå lokaliseringsprincipen på begränsade områden. Det rör sig alltså om sådana fall som inte förväntats kunna godtas inom ramen för lokaliseringsprincipen även med de modifikationerna av denna som ovan redovisade rättsfall ger uttryck för. De områden som här kommer i fråga är bl.a. räddningstjänst, socialtjänst, kommunal uppdragsverksamhet på yrkestrafikområden, elförsörjning, fjärrvärme och naturgas. Det bör observeras att det i stor utsträckning – fast ingalunda enbart – rör sig om verksamhet som är obligatorisk att bedriva för kommunerna. Undantagen kommer till uttryck bl.a. i följande lagrum (se även Lindquist & Losman s. 17 och 50):

- 9 § andra stycket räddningstjänstlagen (1986:1102)
- 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453)
- 1 § lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala bolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490)
- 7 kap. 1 § ellagen (1997:857)
- 5 kap. 1 § naturgaslagen (2000:599)

Undantagen från lokaliseringsprincipen har haft något olika utformning och varit olika motiverade på olika områden.

I vissa fall (räddnings- och socialtjänst) har lagstiftaren nöjt sig med att motivera undantagen från lokaliseringsprincipen med lämplighetsskäl utan att närmare precisera dessa (prop. 1985/86:170 s. 29 f., prop. 1996/97:124 s. 167 f.).

I andra fall (yrkestrafik, elförsörjning, fjärrvärme och naturgas) har undantagen från lokaliseringsprincipen motiverats med att kommunen är verksam på en konkurrensutsatt marknad, samtidigt som dess bundenhet av lokaliseringsprincipen förhindrar den från att vara lika effektiv som de konkurrerande, privata aktörerna. Om ett kommunalt bolag slås ut på grund av att det (till följd av lokaliseringsprincipen) inte kan bli tillräckligt effektivt och flexibelt, så kan konkurrensen inom kommunen försämrats, vilket är till kommunmedlemmarnas nackdel. På fjärrvärme- och naturgasområdet har en strikt tillämpning av lokaliseringsprincipen ansetts kunna motverka effektiva värme- och miljölösningar.



I dessa senare fall gäller undantagen från lokaliseringsprincipen endast kommunala bolag, inte om kommunen bedriver verksamheten i förvaltningsform. I förarbetena betonas det dessutom på olika sätt att möjligheterna att agera utanför kommunen inte får användas så att alltför stora avsteg görs från lokaliseringsprincipen: En kommun får inte bedriva en typ av verksamhet i en annan kommun som inte skulle vara tillåten i den egna kommunen. Verksamhetsgrenar som huvudsakligen är inriktade på verksamhet utanför den egna kommunen får inte förekomma. Verksamhet utanför den egna kommunen kommer att vara av begränsad omfattning. Det måste finnas ett verksamhetsmässigt samband mellan den verksamhet som bedrivs i en annan kommun och den som bedrivs i den egna kommunen. I vissa fall är det särskilt föreskrivet att verksamheten endast får bedrivas i den egna kommunens geografiska närhet. I andra fall utgår lagstiftaren från att verksamheten kommer att bedrivas i kommuner som geografiskt ligger nära den egna kommunen, även om det inte rör sig om de allra närmaste grannkommunerna (prop. 1995/96:167 s. 24 ff., prop. 1993/94:162 s. 124 ff., SOU 1999:5 s. 47 ff.).

### 2.3.2 Undantag på bostadsområdet

I 1 § i den år 1993 upphävda lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. (1947 års bostadsförsörjningslag) infördes år 1959 en bestämmelse om att en kommun fick bedriva verksamhet enligt lagen såväl inom kommunen som i sådant område utom kommunen i vilket kommunen ingår och som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende. Den verksamhet som bedrevs skulle enligt lagen ha till syfte att nedbringa den enskildes kostnader för anskaffande eller innehav av en fullvärdig bostad.

I förarbetena (prop. 1959:173 s. 6 ff.) anfördes sammanfattningsvis följande om denna bestämmelse:

Kommunerna har möjlighet att understödja bostadsförsörjningen bl.a. genom att teckna borgen för lån till bostadsbyggande. Vidare har kommunerna skyldighet att biträda vid den statliga låne- och bidragsgivningen för bostadspolitiska ändamål. Kommunerna äger därutöver frihet att ta självständiga initiativ på bostadspolitikens område.

Utvecklingen har medfört ett ökat behov av kommunal samverkan i fråga om bostadsförsörjningen. Exempelvis torde flera tätortskommuner vara i den situationen att brist på tomtmark medför minskade möjligheter för dem att inom den egna kommunens område

läta bygga bostäder i den omfattning som motiveras av det rådande bostadsläget inom kommunen. Om en grannkommun har bättre tillgång till tomtmark men mera begränsade resurser att genomföra den önskade bostadsproduktionen, kan det vara förmånligt för de båda berörda kommunerna att träffa avtal om att den ena skall låta uppföra bostadshus inom den andra. Det finns minst ett tjugotal områden, som vart för sig kan sägas utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende. Inom dessa bostadsförsörjningsområden kan vederbörande kommuner ha intresse av att samverka med varandra på sätt nyss sagts.

Utvecklingen har visat att kommunernas insatser på bostadsförsörjningens område i väsentlig grad har bidragit till en förbättrad bostadsstandard. Det måste därför anses vara angeläget att se till att kommunerna inte hindras att genom inbördes samverkan skapa ökade förutsättningar för en aktiv bostadspolitik. Begränsningen av kommunernas bostadspolitiska åtgärder till kommunens område synes i vissa fall utgöra hinder för en önskvärd kommunal samverkan.

Det är av stort värde att en kommuns bostadsbyggnadsföretag får möjlighet att uppföra bostadshus i andra kommuner inom samma bostadsförsörjningsområde utan att man behöver anlita kommunalförbundets form eller måhända nödgas vidta särskilda anordningar av juridisk natur. Lagstiftaren utgår härvid från att det föreligger något till den egna kommunen knutet intresse för åtgärden, t.ex. att denna främjar bostadsförsörjningen för dem som är verksamma eller avser att verka inom kommunen. Vidare bör det samgående mellan två eller flera kommuner på bostadsförsörjningens område som den föreslagna lagändringen avser att möjliggöra förutsätta att överenskommelse i alla frågor av betydelse träffats mellan berörda kommuner. Någon risk för kränkning av den kommunala självbestämmanderätten föreligger då inte.

Lagens upphävande motiverades med att den inte längre behövdes. Några resonemang om lokaliseringsprincipens betydelse återfinns inte i förarbetena till upphävandet utöver ett uttalande om att särskild lagstiftning borde tillgripas på bostadsområdet bara om staten har krav på att kommunerna vidtar åtgärder som annars inte skulle komma till stånd eller om kommunallagen inte ger kommunerna rätt att vidta nödvändiga åtgärder (prop. 1992/93:242 s. 17 ff.).

## 2.4 Våra överväganden

Frågan om en kommuns förvärv av egendom i en annan kommun är förenlig med lokaliseringsprincipen i 2 kap 1 § kommunallagen skall ses ur den förvärvande kommunens perspektiv. Principen är således inte avsedd att skydda den kommun där egendom finns till

försäljning mot att en annan kommun förvärvar dessa. De kommunalrättsliga reglerna uppställer över huvud taget inte något sådant skydd.

Lagtexten i 2 kap. 1 § kommunallagen talar om att en kommunal angelägenhet skall ha anknytning till "kommunens ... område eller ... medlemmar". Att förvärv av fastighet eller aktier i en annan kommun normalt sett inte kan sägas ha anknytning till den egna kommunens medlemmar säger sig självt, eftersom den som inte bor i kommunen som huvudregel inte heller är medlem där. Fråga blir då om bostadsförvärv i annan kommun kan sägas ha anknytning till den förstnämnda kommunens område. I det avseendet gör vi följande överväganden.

Det år 1959 införda avsteget från lokaliseringsprincipen i 1947 års bostadsförsörjningslag gällde under en lång följd av år, från år 1959 till år 1993. De fastighetsförvärv som omfattades av bestämmelsen skulle en kommun i allmänhet inte ha kunnat göra utan den; i motsatt fall skulle bestämmelsen ju inte ha behövts. Detta talar enligt vår mening för att man från statsmakernas sida sett saken så att en kommuns förvärv av fast egendom i en annan kommun som huvudregel inte kan anses förenligt med lokaliseringsprincipen. Den genomgång av rättsläget som vi redovisar ovan föranleder inte oss att göra någon annan bedömning.

Vi finner därför att lokaliseringsprincipen i 2 kap 1 § kommunallagen i flertalet fall torde hindra en kommun eller ett kommunalt bostadsföretag från att förvärva fastigheter eller aktier i en annan kommun.

Vid avgörandet av om ett undantag skall göras från lokaliseringsprincipen måste en avvägning göras mellan denna princip och andra intressen.

En väsentlig del av utredningens uppdrag är att utvidga möjligheterna för andra allmännyttiga bostadsföretag att förvärva bostäder eller företag som skall säljas. Då de flesta allmännyttiga bostadsföretag ännu så länge är kommunala, förutsätter ett praktiskt genomslag för en sådan utvidgning att kommunala bostadsföretag ges möjlighet att i klart större utsträckning än i dag förvärva bostäder och bostadsföretag i andra kommuner. Som anförts förhindrar lokaliseringsprincipen detta. Om undantag inte görs från lokaliseringsprincipen, medför detta således att en väsentlig del av vårt uppdrag inte kan genomföras.

Enligt vår mening får syftena bakom utredningsuppdraget – främst att underlätta för kommunala bostadsföretag att förvärva

andra allmännyttiga fastigheter eller företag och på så sätt ge möjlighet till att bevara ett allmännyttigt bestånd av hyresbostäder i kommunen – anses väga så tungt att lokaliseringsprincipen bör få ge vika. Vi vill här till framhålla att ett kommunalt bostadsföretag på en konkurrensutsatt marknad inte ges samma möjlighet att förvärva fastigheter och aktier som privata bostadsföretag. Detta minskar möjligheterna för de kommunala bostadsföretagen att verka lika effektivt som de privata. Detta är särskilt märkbart när det gäller möjligheten att bedriva verksamhet inom sådana närliggande kommuner som hör till samma bostadsförsörjningsområde.

Ett undantag bör enligt vår mening därför göras från lokaliseringsprincipen.

Fråga är då hur detta undantag bör utformas. Undantaget från lokaliseringsprincipen i 1947 års bostadsförsörjningslag utgick från existensen av bostadsförsörjningsområden. En sådan utgångspunkt framstår i och för sig som rimlig, men ger – i avsaknad numera av närmare definition av vilka områden som utgör bostadsförsörjningsområden – upphov till svårlösta gränsdragningsproblem. Det kan undantagsvis också finnas skäl för en kommun att förvärva bostadsfastigheter i kommuner som ligger i helt andra delar av landet. I praktiken torde dock de flesta undantag som görs komma att avse förvärv i den egna kommunens geografiska närområde. Vi ser därför inget hinder mot att undantaget från lokaliseringsprincipen görs generellt och utan avgränsning till vissa geografiska områden eller ändamål.

Med beaktande av det utredningsuppdrag som vi har bör emellertid ett undantag från lokaliseringsprincipen utformas så att det avser endast fastigheter, aktier eller andelar i allmännyttiga bostadsföretag. Det blir då fråga om förvärv i både kommunala bostadsföretag och privata allmännyttiga bostadsföretag. Någon generell möjlighet för en kommun eller ett kommunalt bostadsföretag att förvärva privata fastigheter i en annan kommun föreslår vi alltså inte.

Utöver det nu sagda vill vi erinra om att man vid en kommuns fastighetsförvärv har att ta hänsyn även till andra regler än lokaliseringsprincipen. En begränsning ligger exempelvis i reglerna i 8 kap. kommunallagen (1991:900) om ekonomisk hushållning m.m. Däremot kan vi inte finna att ett undantag från lokaliseringsprincipen inkräktar på den kommunala självstyrelsen i den kommun där kommunen eller det kommunala bostadsföretaget förvärvar en fastighet eller aktier. Detta gäller särskilt om en

kommun eller ett kommunalt bostadsföretag inte har någon skyldighet att sälja till en annan kommun eller ett annat kommunalt bostadsföretag och överlåtelsen alltså vilar på frivillighetens grund, en fråga som vi återkommer till i kapitel 6. För en vidare analys av frågan om hur våra förslag förhåller sig till den kommunala självstyrelsen hänvisar vi till avsnitt 7.4.

Vad som kan vara av intresse i sammanhanget är vilka konsekvenser ett avsteg kan ha för tillämpningen av bruksvärdesystemet. En kommuns eller ett kommunalt bostadsföretags förvärv i en annan kommun kommer, som framgår ovan, endast att kunna avse bostäder som redan tidigare varit allmännyttiga. Det stora flertalet av dessa bostäder kommer i praktiken att ha ägts av kommunala bostadsföretag. Bostäder ägda av sådana företag har en hyresledande roll enligt bruksvärdessystemet (12 kap. 55 § jordabalken).

De förvärv som görs över en kommungräns kommer således enligt vår bedömning i flertalet fall endast att innebära att kommunala bostäder byter ägare från en kommun till en annan. Bostäderna kommer därför att behålla sin hyresledande roll enligt bruksvärdessystemet. Det kan visserligen förekomma att olika kommunala bostadsföretag har olika förutsättningar för sin hyresättning. Ett ägarbyte kan därför på sikt möjligen komma att påverka hyressättningen på en ort. Detta skall emellertid vägas mot de fördelar som finns med att bostäderna kvarstår i allmännyttan. Med hänsyn till detta och till att den påverkan som kan komma i fråga sällan torde bli av sådan art att den kan anses som negativ anser vi inte att den redovisade effekten bör hindra ett undantag från lokaliseringsprincipen.

Sammantaget menar vi att ett undantag från lokaliseringsprincipen som är utformat på det sätt som vi föreslår kommer att vara till gagn för kommunala bostadsföretag som har önskemål om förvärv i främst kommuner inom samma bostadsförsörjningsområde. Ett förvärv blir därmed även indirekt till gagn för kommunmedlemmarna i den kommun där det kommunala bostadsföretaget finns. Undantaget kommer också att ge de hyresgäster som bor i allmännyttan möjlighet att bo kvar i den boendeformen även efter en överlåtelse.

Utredningen har övervägt att låta undantaget omfatta även sådana företag som utövar det bestämmande inflytandet över ett kommunalt bostadsföretag. Med hänsyn till att sådana företag kan äga även kommunala företag inom helt andra sektorer än bostadssektorn – i Stockholm ingår exempelvis de kommunala bostads-

företagen och hamnen i samma koncern – har vi emellertid stannat för att kommunens förvärvsmöjligheter skulle utsträckas alltför mycket om de avsåg även sådana företag.

### 3 Svårare att ombilda från kooperativ hyresrätt till bostadsrätt

**Vårt förslag:** Varje kooperativ hyresrättsförening blir skyldig att ha ett system för fördelning av lediga lägenheter i föreningen och att ta emot tre gånger så många medlemmar som föreningen har lägenheter. Lediga lägenheter skall fördelas till medlemmarna med utgångspunkt från tidpunkten för medlemskap. De avgifter och medlemsinsatser föreningen får ta ut från sina köande medlemmar begränsas till ett visst belopp.

De möjligheter till byte och övertagande av en lägenhet i vissa fall som hyreslagen ger hyresgästerna påverkas inte av inrättandet av ett fördelningssystem.

En förening som förvärvat ett hus får inte överlåta huset under det första året efter förvärvet.

#### 3.1 Inledning

Enligt direktiven skall vi överväga om det finns skäl att införa begränsningar för en kooperativ hyresrättsförening som förvärvat en fastighet från ett allmännyttigt bostadsföretag att senare ombilda den till bostadsrätter. Frågan om sådana begränsningar bör införas och hur de i så fall bör utformas kan ha betydelse för uppbyggnaden av en företrädesordning och behandlas därför nu, innan vi går in på frågor om priset för fastigheter och aktier, om uppbyggnaden av en företrädesordning o.s.v.

En annan fråga, som visserligen inte behandlas i våra direktiv men som vi ändå anser värd att belysa, är situationen för de människor som söker en ledig hyreslägenhet. I allmännyttan finns det normalt sett system för fördelning av lägenheter, annorlunda uttryckt kösystem. Ur samhällssynpunkt är dessa system en viktig del av bostadsförsörjningen (prop. 2001/02:26 s. 22). När ett hus övergår från ett kommunalt bostadsföretag till en kooperativ

hyresrättsförening, upphör huset normalt sett att ingå i det kommunala bostadsföretagets lägenhetsfördelningssystem. Visserligen finns det kooperativa hyresrättsföreningar som har egna fördelningssystem; i vart fall gäller detta Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB). Det kan emellertid inte antas att så generellt skulle vara fallet. Ur bostadsförsörjningssynpunkt är det ett intresse att gynna system för lägenhetsfördelning, och den aspekten bör enligt vår mening beaktas i detta sammanhang.

### 3.2 Gällande rätt

Ett beslut om överlåtelse av ett hus som tillhör föreningen och där det finns en eller flera lägenheter som är upplätta med kooperativ hyresrätt är giltigt endast om två villkor är uppfyllda (1 kap. 19 § lagen om kooperativ hyresrätt). Det första villkoret är att hyresgästerna i minst två tredjedelar av de lägenheter i huset som är upplätta med kooperativ hyresrätt har gått med på beslutet. Det andra villkoret är att beslutet har fattats på det sätt som enligt 11 kap. 1 § andra stycket föreningslagen gäller för beslut om frivillig likvidation. Detta innebär följande: Beslutet skall fattas på föreningsstämman. Det är giltigt endast om samtliga röstberättigade har förenat sig om beslutet eller detta har fattats på två på varandra följande föreningsstämmor och på den senare stämman biträts av minst två tredjedelar av de röstande. Stadgarna kan föreskriva ytterligare villkor.

Vidare gäller föreningslagens bestämmelser om likvidation även för likvidation av kooperativa hyresrättsföreningar. Regeringen har uttalat att reglerna om likvidation får anses innebära ett tillräckligt skydd för föreningen och dess kooperativa hyresgäster (prop. 2001/02:62 s. 120). Att generellt hindra att kooperativa hyresrättsföreningar upphör eller omvandlas till bostadsrättsföreningar torde enligt regeringen inte vara möjligt och för övrigt inte heller önskvärt. Riksdagen har instämt i regeringens uttalanden (bet. 2001/02:BoU5 s. 14).

### 3.3 Allmänna överväganden

En kooperativ hyresrättsförenings möjligheter att överlåta hus är således redan i dag begränsade. När det gäller frågan om det finns



skäl att begränsa dem ytterligare, gör utredningen följande överväganden.

Det ligger i vårt uppdrag att stärka den kooperativa hyresrätten som upplåtelseform, vilket i sig talar för att ombildningar från kooperativ hyresrätt till bostadsrätt bör motverkas. Dessutom bör det inte finnas möjlighet att i spekulativt syfte utnyttja de regler för att gynna kooperativa hyresrättsföreningar som utredningen kan komma att föreslå. Vad vi här tänker på är den situationen att hyresgästerna först bildar en kooperativ hyresrättsförening för att dra fördel av t.ex. en företrädesordning och sedan gör en betydande ekonomisk vinst genom att ombilda den kooperativa hyresrättsföreningen till en bostadsrättsförening.

Utredningen anser därför att det finns skäl att införa ytterligare begränsningar av överlåtelsemöjligheterna. Nedan går vi igenom ett antal möjligheter att göra detta för att sedan bedöma vilken av dessa metoder som framstår som den bästa.

Utöver vad som framgår nedan har vi övervägt även andra möjligheter till begränsningar, såsom ändringar i skattelagstiftningen. Vi har emellertid inte bedömt dessa möjligheter som framkomliga.

### **3.4 Skyldighet att anordna ett system för lägenhetsfördelning**

Den grundläggande principen för antagande av nya medlemmar i en kooperativ hyresrättsförening är öppenhetsprincipen, som innebär att föreningen skall vara öppen för nya medlemmar. Enligt 3 kap. 1 § föreningslagen, som gäller även för kooperativa hyresrättsföreningar, kan inträde som medlem vägras med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller föreningens syfte eller annan orsak.

Medlemskapet i en kooperativ hyresrättsförening kan, för de medlemmar som inte har någon lägenhet i föreningens hus, vara knutet till ett av föreningen ordnat system för lägenhetsfördelning. En kooperativ hyresrättsförening har således en möjlighet men inte en skyldighet att anordna en bostadskö. De som står i kön är medlemmar i föreningen och har därmed rätt att rösta i föreningsangelägenheter. Av 7 kap. 1 § föreningslagen följer emellertid att föreningen kan bestämma att de som står i kön skall ha ett annat röstetal än de som har lägenheter i föreningens hus.

Som medlemmar är de köande också skyldiga att betala medlemsinsatser till föreningen. Dessa insatser kan vara olika stora för boende och köande. Någon övre gräns för medlemsinsatsernas storlek finns inte (prop. 2001/02:62 s. 86).

En bostadskö är ur samhällssynpunkt en del av bostadsförsörjningen, även när den anordnas av en förening. Ett system för lägenhetsfördelning – eller lägenhetsförmedling – framstår också normalt sett som rättvist (prop. 2001/02:26 s. 22). En bostadskö i en kooperativ hyresrättsförening innebär – liksom en kommunal bostadsförmedling, om än inte på samma nivå – en möjlighet för enskilda bostadssökande att planera sitt bostadssökande, vilket framstår som positivt ur den enskildes perspektiv. Genom existensen av ett fördelningssystem torde vidare enligt utredningens uppfattning de kooperativa hyresrättsföreningarna komma att framstå som mer attraktiva som upplåtelseform.

Det nu anförda talar i sig för att åtgärder vidtas för att säkerställa att det finns system för lägenhetsfördelning i kooperativa hyresrättsföreningar.

Därtill kommer den aspekt utredningen nu har att beakta, alltså vidtagandet av åtgärder för att förhindra ombildningar från kooperativ hyresrätt till bostadsrätt. De som redan har lägenheter i ett hus kan ha intressen, bl.a. ekonomiska, av en sådan ombildning. De som står i kö för att få en lägenhet i ett sådant hus har däremot intresse av att förhindra en ombildning: dels är en kooperativ hyresrätt regelmässigt billigare än en bostadsrätt, dels kan en bostadsrättsförening inte upprätthålla något fungerande system för lägenhetsfördelning. De som står i kön är medlemmar i föreningen. Finns det tillräckligt många personer i kön, kan dessa därför förhindra en ombildning.

Ett krav på att kooperativa hyresrätter skall godta fler medlemmar än det finns lägenheter i föreningens hus kan således fungera som ett effektivt hinder mot ombildning av de kooperativa hyresrätterna till bostadsrätter genom att de medlemmar som inte har någon lägenhet skulle rösta ned varje sådant förslag. Detta förutsätter emellertid samtidigt att föreningen inte får föreskriva ett lägre röstetal för dem som inte har någon lägenhet än för dem som har det. Det förutsätter också att föreningen inte bara godtar fler medlemmar än vad det finns lägenheter i föreningens hus utan också anordnar ett system för lägenhetsfördelning.

### 3.5 Förbud eller tillståndsprövning

#### 3.5.1 Förbud mot att bilda bostadsrättsförening

Denna modell skulle innebära ett förbud mot att bilda en bostadsrättsförening i ett hus som en kooperativ hyresrättsförening förvärvat av ett allmännyttigt bostadsföretag.

En sådan modell är emellertid förenad med vissa svårigheter.

För det första uppkommer det problem med frågan hur en bostadsrättsförening som bildats före den kooperativa hyresrättsföreningens förvärv skall hanteras.

För det andra skulle ett förbud i hus som ägts av allmännyttan missgynna en viss kategori hyresgäster. Ett sådant förbud skulle därför kunna framstå som orättvist.

För det tredje måste skyddet för föreningsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen beaktas. Detta skydd innebär att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Möjligheten att bilda bostadsrättsföreningar är generell. Det framstår enligt utredningens mening som tveksamt om ett borttagande av denna möjlighet endast för vissa situationer står i god överensstämmelse med regeringsformen. Särskilt tveksamt skulle en förbud vara, om det drabbade sådana bostadsrättsföreningar som funnits sedan tidigare.

Ett alternativ skulle kunna vara ett förbud som riktades inte mot bildandet av en bostadsrättsförening utan mot en sådan förenings förvärv av fast egendom i aktuella fall. Ett sådant alternativ skulle lösa problemen med övergångsfallen. Innebörden av ett sådant förbud skulle emellertid vara att en bostadsrättsförening fräntogs möjligheten att göra det som är en sådan förenings syfte, alltså att förvärva och sedan förvalta fast egendom, där föreningens medlemmar bor. Ett sådant förbud skulle därför *de facto* innebära ett förbud mot bildandet av bostadsrättsföreningar i aktuella fall och därigenom vara förenat med samma konstitutionella tveksamheter som redovisats ovan.

### 3.5.2 Totalt förbud mot överlåtelse

#### *Inledning*

Denna modell innebär att en kooperativ hyresrättsförening inte över huvud taget skulle få sälja hus som den förvärvat av ett allmännyttigt bostadsföretag.

Den stora fördelen med en sådan modell är dess effektivitet: den inte bara begränsar ombildningsmöjligheterna, utan den omintetgör dem.

Mot modellen talar emellertid dels flera argument av såväl praktisk som konstitutionell natur, dels tidigare ställningstaganden från lagstiftaren.

#### *Praktiska aspekter*

En kooperativ hyresrättsförening kan försätta sig i likvidation för att komma runt ett förbud. Om en förening förhindras att försätta sig i frivillig likvidation, kan den på olika sätt skapa en sådan situation att den skall tvångslikvideras, exempelvis genom att medlemmarna träder ut ur föreningen (se 11 kap. 3 § föreningslagen). Det bör i det sammanhanget framhållas att det med hänsyn till det skydd för föreningsfriheten som ges i artikel 11 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) inte är möjligt att hindra alla medlemmar från att lämna föreningen. Europadomstolen har nämligen slagit fast att ett tvång för någon att vara medlem i en viss förening strider mot Europakonventionen (fallet *Sigurður A. Sigurjónsson mot Island*, refererat i *Danelius s. 294*).

Det är enligt vår mening inte rimligt att ta bort möjligheten att tvångslikvidera kooperativa hyresrättsföreningar i de fall där föreningen förvärvat ett hus av ett allmännyttigt bostadsföretag; och även om man skulle ta bort den möjligheten, kvarstår konkurslagens bestämmelser.

Blir föreningen likviderad, skall dess egendom säljas (11 kap. 11 § föreningslagen). Inget i dagens lagstiftning hindrar de boende från att i en sådan situation bilda en bostadsrättsförening och genom den bjuda på egendomen.

Det är således omöjligt att åstadkomma ett totalförbud som inte kan kringgås. Ett totalförbud skulle med andra ord inte kunna upprätthållas effektivt.

Slutligen skulle ett totalförbud kunna leda till att kooperativa hyresrättsföreningar fick problem med sin kreditvärdighet.

### *Konstitutionella aspekter*

I 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen skyddas egendomsrätten. Bestämmelsen lyder:

Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller 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 nuvarande lydelsen av paragrafen tillkom i samband med inkorporeringen i svensk rätt av Europakonventionen och är avsedd att i sak motsvara innehållet i denna (se Fri- och rättighetskommitténs delbetänkande *Fri- och rättighetsfrågor* [SOU 1993:40] och prop. 1993/94:117).

Egendomsrätten skyddas av artikel 1 i tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 till Europakonventionen (härefter kallat Första tilläggs-protokollet). Första tilläggsprotokollet är inkorporerat i svensk rätt. Dess artikel 1 lyder:

Varje fysisk eller juridisk person skall 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 betalningen av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Regeringsformens skydd av egendomsrätten gäller enligt sin ordalydelse endast svenska medborgare men är enligt förarbetena avsett att gälla även juridiska personer, t.ex. kooperativa hyresrättsföreningar (Holmberg & Stjernquist s. 63 och 136), vilket ju stämmer väl överens med den skyddade kretsen enligt Första tilläggsprotokollet.

Som exempel på inskränkning av användningen av mark eller en byggnad nämns i förarbetena byggnadsförbud, användningsförbud, åtgärder enligt skogsvårdslagen, strandskyddsförordnande samt beslut om naturreservat och andra beslut enligt naturvårdslagen.

I förarbetena används, till skillnad mot i lagtexten, uttrycket "rådighetsinskränkning" i stället för lagtextens "inskränk[ning av] användningen". Detsamma gäller bestämmelsens behandling i den rättsvetenskapliga litteraturen (Bengtsson s. 31 och Nergelius s. 559).

Ett förbud mot försäljning – eller för övrigt ett förbud mot likvidation – svarar inte helt mot de exempel som i förarbetena getts på fall där egendomsskyddet i 18 § blir tillämpligt. Dessutom framstår det som tveksamt om en försäljning av en fastighet – eller en likvidation av en förening – innebär att egendom "används". Däremot inskränker ett förbud mot försäljning en persons "rådighet" över sin egendom. "Rådighet" är således ett vidare begrepp än "användning".

Varken i förarbetena, i den rättsvetenskapliga litteraturen eller i Europadomstolens praxis nämns, såvitt vi kunnat finna, ett försäljningsförbud som exempel på fall som omfattas av grundlagsstadgandet. Däremot har fall där bolag under många år genom förberedande åtgärder inför en eventuell expropriation lämnats i okunnighet om vad som skulle ske med deras fastigheter ansetts falla in under Första tilläggsprotokollets skydd (Danelius s. 329 f.).

Visserligen har det i den rättsvetenskapliga litteraturen uttalats att ett försäljningsförbud inte omfattas av grundlagsskyddet. Uttalet har emellertid gjorts med reservation för att rättsläget är oklart (Bengtsson s. 25 och 84).

Den enskildes möjlighet att överlåta sin egendom är som vi ser det en central del av egendomsrätten. Ett totalt överlåtelseförbud skulle innebära att enskildas ekonomiska tillgångar binds upp enligt vad staten bestämt – i princip för alltid. I många situationer måste därför enligt utredningens uppfattning ett överlåtelseförbud framstå som väl så ingripande för den enskilde som andra rådighetsinskränkningar, t.ex. ett förbud att bebygga en viss fastighet eller en expropriation.

Rättsläget framstår visserligen som osäkert. Det får emellertid enligt utredningens uppfattning anses finnas en inte försumbar risk för att en svensk domstol eller Europadomstolen skulle komma fram till att ett totalt överlåtelseförbud skulle bedömas utifrån de bestämmelser som skyddar egendomsrätten.

Skall ett överlåtelseförbud bedömas utifrån de bestämmelser som skyddar egendomsrätten, är en förutsättning för att förbudet skall godtas att det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse får, sågs det i förarbetena, göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle. Det är främst fråga om sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till naturvårds- och miljöintressen men även till totalförsvarsintressen och ingrepp för att tillgodose samhällets behov av mark för bostäder och gator och andra kommunikationsleder m.m. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste enligt förarbetena till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering.

Vid tolkningen av Europakonventionen har Europadomstolen godtagit den nationella lagstiftarens bedömning av vad som är i det allmännas intresse, såvida inte denna uppenbarligen är utan rimlig grund. Europadomstolen kan dock pröva om den nationella lagstiftaren har utövat sin frihet på ett rimligt och proportionerligt sätt (Bengtsson s. 31; Danelius s. 319 f.).

Så länge en allmännyttig bostadssektor och ett väl tilltaget utbud av hyreslägenheter från politiskt håll anses vara ett väsentligt allmänt intresse – vilket varit fallet under lång tid – anser vi därför att ett överlåtelseförbud får anses gynna detta väsentliga allmänna intresse (jfr. rättsfallet RÅ 1999 ref 76).

Även om så är fallet, skall emellertid enligt Europakonventionen en avvägning ske mellan det allmänna och det enskilda intresset (Danelius s. 320). Denna princip, den s.k. proportionalitetsprincipen, gäller numera som svensk rätt och skall tillämpas här (se rättsfallet RÅ 1999 ref. 76; jfr. Bengtsson s. 38 ff. och 80 f.).

Följande tre frågor skall besvaras vid avgörandet av om en lagregel (eller ett beslut) är proportionerlig (RÅ 1999 ref. 76):

1. Är det aktuella ingreppet ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet?
2. Är ingreppet nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet, eller finns det mindre långtgående alternativ?
3. Står den fördel som det allmänna vinner genom ingreppet i rimlig proportionalitet till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde?

Den första frågan har vi ovan besvarat jakande.

Den andra frågan återkommer vi till i avsnitt 3.7.

Även om det inte skulle finnas några mindre långtgående alternativ, är vi när det gäller besvarandet av den tredje frågan inte övertygade om att fördelarna med ett totalt överlåtelseförbud väger

upp det ingrepp ett sådant förbud innebär för de kooperativa hyresrättsföreningarna. Med andra ord är vi – även om det inte skulle finnas något bra alternativ – inte övertygade om att ett överlåtelseförbud skulle godtas vid en prövning i domstol enligt proportionalitetsprincipen.

#### *Tidigare ställningstaganden från lagstiftaren*

Som ovan anförts, har regeringen och riksdagen i förarbetena till lagen om kooperativ hyresrätt uttalat att det inte är vare sig möjligt eller önskvärt att generellt hindra att kooperativa hyresrättsföreningar upphör eller omvandlas till bostadsrättsföreningar. Detta tydliga och nyligen gjorda politiska ställningstagande innebär enligt vår uppfattning att det krävs starka skäl för att nu göra en annan bedömning. Som framgår ovan, talar såväl praktiska som konstitutionella skäl mot att nu gå mot regeringens och riksdagens tidigare bedömning.

Sammanfattningsvis anser vi därför inte att ett totalförbud bör införas.

#### 3.5.3 Tidsbegränsat förbud mot överlåtelse

På ett tidsbegränsat överlåtelseförbud – exempelvis under fem år efter förvärvet – kan samma principiella aspekter läggas som på ett totalt förbud. Det torde emellertid vara mindre risk för ett kringgående av förbudet, åtminstone om tidsperioden inte är alltför lång; för de boende kan det sannolikt framstå som ett alltför stort besvär att åstadkomma en tvångslikvidation, om de inom en inte alltför avlägsen framtid kan komma att få ombilda fastigheten till bostadsrätter efter förbudstidens slut. Vidare torde risken för att ett tidsbegränsat förbud skulle anses oförenligt med den grundlags-skyddade egendomsrätten vara avsevärt mindre än vad fallet är med ett totalförbud.

Samtidigt skulle ett tidsbegränsat förbud i många fall sannolikt bara innebära att ombildningen till bostadsrätt sköts upp med några år. Det framstår som tveksamt om det då kan anses motiverat.

Vi anser därför inte att ett tidsbegränsat förbud ensamt är en lämplig modell. Det kan emellertid förhålla sig annorlunda, om förbudet kombineras med andra åtgärder. Vi återkommer till detta i avsnitt 3.7.



### 3.5.4 Tillståndsprovning

Denna modell innebär att det skulle krävas tillstånd för att en kooperativ hyresrättsförening skulle få sälja en fastighet till en bostadsrättsförening, om man förvärvat fastigheten från ett allmännyttigt bostadsföretag.

En tillståndsplikt kan gälla utan tidsbegränsning. Det är emellertid också möjligt att begränsa den, t.ex. på så sätt att tillstånd krävs under en tid av exempelvis tio år efter det att föreningen förvärvade huset.

En fördel med denna modell är att handläggningsgången kan utformas på ett enkelt sätt som gör den lättbegriplig för den enskilda hyresgästen.

Den främsta svårigheten med modellen är hur prövningskriterierna skall utformas. Ett alternativ är att tillstånd inte skall beviljas, om en överlåtelse kan misstänkas vara ett sätt att kringgå en företrädesordning. Ett annat alternativ är att tillstånd skall vägras, om det kan misstänkas att det främsta motivet bakom en överlåtelse är att hyresgästerna skall göra en ekonomisk vinst.

Sådana kriterier är emellertid tämligen luddiga och svåra att tillämpa i praktiken. Det är enligt vår mening inte möjligt att finna några kriterier som är tillfredsställande precisa. Detta gör även att ett system med tillståndsprovning kan riskera att drabbas av bristande legitimitet.

Enligt utredningens uppfattning talar övervägande skäl därför mot att införa ett system med tillståndsprovning.

## 3.6 Övriga metoder

### 3.6.1 Modifiering av majoritetsreglerna

Denna modell innebär att kravet på kvalificerad majoritet skärps vid överlåtelse av ett hus från en kooperativ hyresrättsförening, om föreningen förvärvat huset av ett allmännyttigt bostadsföretag. Majoritetskravet i dessa fall kan – i stället för två tredjedelars majoritet – bestämmas till tre fjärdedelars eller fyra femtedelars majoritet. I konsekvensens namn bör majoritetskravet för likvidation i dessa fall då också förändras på motsvarande sätt.

Det skärpta majoritetskravet kan gälla utan tidsbegränsning. Det är emellertid också möjligt att begränsa det, t.ex. på så sätt att det gäller under en tid av exempelvis fem år efter det att föreningen förvärvade huset.

En fördel med denna modell kan vara att den framstår som endast måttligt ingripande för de kooperativa hyresrättsföreningarna.

En nackdel med modellen är att det kan finnas en risk för att reglerna inte framstår som helt klara för de enskilda hyresgästerna. Vidare ter det sig enligt utredningens mening osäkert om en sådan här modell skulle hindra en överlåtelse i särskilt många fall där överlåtelsen inte hindras redan genom dagens bestämmelser om kvalificerad majoritet. Om modellen kan förväntas medföra endast marginella effekter, samtidigt som den kan skapa ökad oklarhet hos hyresgästerna, är det ett skäl för att inte välja den.

### 3.6.2 Kommunal förköpsrätt

Denna modell innebär att kommunen ges rätt att förköpa en fastighet, som en kooperativ hyresrättsförening vill överlåta, exempelvis till en bostadsrättsförening, i de fall där den kooperativa hyresrättsföreningen förvärvat fastigheten från ett allmännyttigt bostadsföretag.

I de flesta fall skulle den ursprungliga säljaren vara ett kommunalt bostadsföretag som ägdes av den kommun som hade förköpsrätt. Det framstår inte som sannolikt att den kommun som tidigare gjort sig av med fastigheten nu skulle köpa tillbaka den. Genomslaget för en sådan här modell skulle därför sannolikt bli försumbart, samtidigt som modellen skulle bli lagtekniskt komplicerad. Vi föreslår den därför inte.

## 3.7 Våra överväganden

I avsnitt 3.4 redogjorde vi kort för ett system, där kooperativa hyresrättsföreningar är skyldiga att fördela sina lägenheter och att tillåta fler medlemmar än vad man har lägenheter. Ett sådant system förenar fyra viktiga egenskaper:

1. Systemet motverkar effektivt ombildningar.
2. Det kan utformas på ett enkelt och lättbegripligt sätt.
3. Det är väl förenligt med viktiga konstitutionella principer.
4. Det spelar en positiv roll för enskilda bostadssökande och därmed, i ett samhällsperspektiv, för bostadsförsörjningen.

Inget av de andra system vi ovan redogjort för kommer i närheten av att uppfylla alla dessa önskvärda egenskaper. Existensen av ett slagkraftigt alternativ i form av ett obligatoriskt fördelningssystem innebär för övrigt även att ett totalförbud mot överlåtelse inte kan anses nödvändigt vid en proportionalitetsbedömning (jfr. avsnitt 3.5.2 ovan).

En skyldighet för kooperativa hyresrättsföreningar att ha system för lägenhetsfördelning bör därför införas. När det gäller bestämmelsernas närmare utformning, gör vi – förutom vad som framgår av avsnitt 3.4 – följande överväganden.

En förening bör aldrig få begränsa medlemsantalet under ett visst antal medlemmar, ställt i relation till antalet lägenheter i föreningen. Det måste vidare säkerställas att de medlemmar som finns i fördelningssystemet tilldelas lägenheter på ett rättvist och förutsebart sätt. Utredningen anser att ett lämpligt kriterium för tilldelning av lägenhet är tidpunkten för medlemskap i föreningen. Genom ett sådant kriterium omfattas även de som redan har en lägenhet som är upplåten med kooperativ hyresrätt av fördelningssystemet, vilket ger dem möjlighet att t.ex. flytta till en lägenhet av annan storlek inom föreningen. Detta system stämmer överens med vad som i dag gäller inom Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB), där turordningsrätt förvärvas genom inbetalning till föreningen av bosparinsats och där lediga bostäder sedan tilldelas medlemmarna enligt deras turordningsrätt. Har flera personer samma kötid, bör föreningen själv kunna avgöra den inbördes företrädesordningen. SKB gör detta med lottens hjälp, vilket framstår som en möjlig lösning.

De kooperativa hyresrättsinnehavarna har i dag möjlighet att i vissa fall fritt bl.a. byta eller överlåta lägenheterna med stöd av bestämmelserna i 12 kap. 33, 34, 35 och 47 §§ jordabalken, vilka enligt 1 kap. 4 § tredje stycket och 3 kap. 1 § första stycket lagen om kooperativ hyresrätt gäller även för kooperativa hyresrätter; jfr. 2 kap. 6 § samma lag. Självfallet bör dessa möjligheter kvarstå oberoende av och gälla framför bestämmelserna om ett system för lägenhetsfördelning.

Som framgår ovan, kan en förening i dag neka att ta emot nya medlemmar med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller föreningens syfte eller annan orsak. Ett krav på att kooperativa hyresrättsföreningar skall godta fler medlemmar än det finns lägenheter i föreningens hus innebär i vissa fall att en förening blir skyldig att ta emot medlemmar i större utsträckning än vad föreningen skulle vara skyldig till i dag. Skyldig-

heten bör emellertid inte vara obegränsad, eftersom det skulle kunna utgöra en alltför stor administrativ påfrestning på en förening. Samtidigt bör skyldigheten inte vara så begränsad att syftet att motverka ombildningar till bostadsrätter inte får genomslag. Utredningen anser att en lämplig avvägning mellan dessa intressen är ett krav på godtagande av tre gånger så många medlemmar som föreningen har lägenheter, upplåtna med kooperativ hyresrätt. De som står i kö utan att ha lägenhet blir därmed dubbelt så många som antalet lägenhetsinnehavare med rösträtt i föreningen.

Den närmare hanteringen av ett system för lägenhetsfördelning bör följa vissa principer. När det gäller hur en ledig lägenhet erbjuds dem som finns i fördelningssystemet, bör det krävas av varje förening att de som står i kö för en lägenhet har fått möjlighet att anmäla sitt intresse för förvärv inom skälig tid. Denna bör inte understiga två veckor från det att föreningen meddelat att en lägenhet är ledig. Det bör räcka att ett sådant meddelande skickas med vanligt brev (eller, om föreningen och medlemmen är överens om det, e-post) till den adress medlemmen uppgett för föreningen. Det bör däremot inte krävas av föreningen att medlemmarna tillfrågas i turordning, även om det är möjligt för föreningen att frivilligt ha en sådan ordning.

Vad som bortsett härifrån är lämpligt för en förening i dessa och andra praktiska avseenden kan variera med hänsyn till föreningens storlek, medlemmarnas önskemål och andra faktorer. Det bör därför inom de ramar som lagen ställer upp kunna beslutas i respektive förening.

Det bör även vara möjligt för en förening att i sina stadgar föreskriva att en medlem måste ha anmält sitt intresse av att få en lägenhet fördelad till sig för att omfattas av fördelningssystemet. Inom ramen för en sådan begränsning är det, om föreningen önskar det, möjligt att ordna ett system där man kan köa för en lägenhet av viss storlek e.d. eller där de som är nöjda med en lägenhet de redan har i föreningen inte behöver finnas med i fördelningssystemet. Begränsningsmöjligheten möjliggör även att det system som i dag tillämpas i SKB, där medlemmarna får anmäla sitt intresse för en viss lägenhet, kan kvarstå oförändrat.

Som framgår av förarbetena till lagen om kooperativ hyresrätt har en kooperativ hyresrättsförening – i likhet med andra ekonomiska föreningar – vissa möjligheter att med stöd av 3 kap. 4 § tredje stycket föreningslagen utesluta medlemmar, när något grundläggande villkor för medlemskap inte längre är för handen (prop. 2001/02:62 s. 59). Grund för uteslutning skall anges i

stadgarna. Det är inte möjligt att i stadgarna ge beslutande organ en rätt att helt skönmässigt utesluta någon, och en uteslutningsgrund får inte stå i strid med öppenhetsprincipen (Hemström s. 127 f.).

Enligt utredningens mening bör det inte vara möjligt att utesluta någon ur en kooperativ hyresrättsförening på den grunden att vederbörande tackat nej till en erbjuden lägenhet. Detta bör uttryckligen framgå av lagen om kooperativ hyresrätt. Däremot bör en förening kunna ha en bestämmelse om att en medlem förlorar sin plats i kön om han eller hon använder en lägenhet, som föreningen upplåtit åt honom eller henne med kooperativ hyresrätt, för byte till annan lägenhet utanför föreningens fastighetsbestånd; SKB har i dag en sådan regel.

Det måste finnas någon sanktion, om en förening bryter mot dessa bestämmelser. Det är inte rimligt att låta en förvärvare ta konsekvensen av en förenings underlåtenhet att fördela lägenheter med kooperativ hyresrätt på ett korrekt sätt genom att låta brister i fördelningen innebära att den kooperativa hyresrätten är förverkad. Utredningen har övervägt en bestämmelse om skadeståndsskyldighet för föreningen vid brott mot bestämmelserna. Det kan emellertid ofta vara svårt att bestämma skadan, vilket skulle leda antingen till att bestämmelsen blir utan effekt eller till att man får bestämma ett schematiskt skadestånd. Det förra är givetvis inte godtagbart. Det senare skulle i praktiken innebära att man införde vad som i amerikansk rätt kallas "punitive damages", alltså straffskadestånd, en rättsfigur som får anses främmande för svensk rätt. Vid en samlad bedömning anser utredningen därför inte att en skadeståndsbestämmelse bör införas. Den lämpligaste sanktionen vid brott mot bestämmelserna är i stället enligt vår mening att låta sådana brott omfattas av straffansvaret i 6 kap. 2 § lagen om kooperativ hyresrätt, som straffbelägger vissa slags försummelser och felaktigt handlande i kooperativa hyresrättsföreningar.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om fördelning av lägenheter med kooperativ hyresrätt bör således kunna dömas till böter.

Ett praktiskt genomslag för en bestämmelse om skyldighet att godta fler medlemmar än vad det finns lägenheter i föreningens hus förutsätter att de medlemsinsatser och avgifter föreningen tar ut av de köande inte uppgår till orimligt höga belopp. Annars skulle en förening som ville ombilda utan att hindras av några köande kunna föreskriva så höga medlemsinsatser för de köande att inga personer ville ställa sig i kön. Samtidigt är det enligt utredningens mening

rimligt att en förening får ta ut en medlemsinsats eller en avgift som är tillräckligt hög för att täcka föreningens kostnader för att hålla en kö.

I förordningen (1978:313) om taxa för yrkesmässig bostadsförmedling bestäms ersättningsnivån för yrkesmässig bostadsförmedling till belopp som fastställs av Kammarkollegiet. Kollegiet har fastställt beloppen till 2 000 kr för omöblerad eller möblerad lägenhet i en- eller flerfamiljshus och 700 kr för möblerat eller omöblerat rum. Avgiften får tas ut endast om en lägenhet faktiskt fördelas. Det kan således gå många år innan en avgift kan tas ut.

SKB tar i dag ut ett belopp om 1 750 kr för att bli medlem och därefter ett årligt belopp om 750 kr; av dessa avgifter utgör 250 kr årsavgift, medan resten är medlemsinsats i form av bosparande, som upphör sedan det hopsparade beloppet uppnått 10 000 kr.

Ett enkelt sätt att reglera storleken av avgifter och medlemsinsatser är att koppla den till prisbasbeloppet (tidigare kallat basbeloppet) enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Utredningen anser att denna lösning är den mest rationella.

Prisbasbeloppet uppgår för år 2003 till 38 600 kr. Ett maxbelopp för avgifter och medlemsinsatser som motsvarar två procent av prisbasbeloppet skulle således i år uppgå till 772 kr. Denna nivå ansluter nära till det årliga belopp SKB – efter det första året – tar ut och får anses motsvara en lämplig avvägning mellan föreningens behov av att täcka kostnaderna för lägenhetsfördelningen och samhällets intresse av att avgifterna och medlemsinsatserna inte blir för höga.

Det kan förväntas gå en tid från det att en kooperativ hyresrättsförening bildats till dess att så många personer hunnit ställa sig i kö och bli medlemmar att de kan förhindra en ombildning till bostadsrätter. Det bör därför inte vara möjligt för en kooperativ hyresrättsförening att överlåta ett hus som tillhör föreningen och där det finns lägenheter som är upplåtna med kooperativ hyresrätt förrän det gått minst ett år efter den dag då föreningen förvärvade huset. En sådan inskränkning av ägarens förfoganderätt är enligt vår bedömning så ringa att den, även om den i sig bedöms inkräkta på den grundlagsskyddade egendomsrätten, får anses godtagbar vid en proportionalitetsbedömning.

## 4 Priset på fastigheter och aktier

**Vår bedömning:** Skall en företrädesordning införas, bör priset bestämmas utifrån marknadsmässiga principer. Vi tar avstånd från en prisreglering. Enligt vår mening bör en eventuell företrädesordning utgå från principerna i antingen förköpslagen eller ombildningslagen. Det innebär att priset på en fastighet, en aktie eller en andel i så fall bör bestämmas på något av följande sätt:

- *Förköpslagens principer.* Den företrädesberättigade träder in i ett redan träffat avtal och tar över det pris som bestämts där.
- *Ombildningslagens principer.* Den företrädesberättigade betalar det pris som kommunen eller det kommunala bostadsföretaget bestämt. Vill den företrädesberättigade inte göra det, får kommunen eller det kommunala bostadsföretaget sälja egendomen till någon annan, men man får inte ta ut ett lägre pris än vad den företrädesberättigade hade behövt betala.

### 4.1 Inledning

Varje fastighet och varje aktie åsätts ett pris vid en försäljning. Sker försäljningen på den fria marknaden, blir priset ett marknadspris. Vi skall emellertid överväga att införa en företrädesordning. Inom ramen för en sådan är det inte självklart att priset kommer att bestämmas på en fri marknad.

Allbo-kommittén menade att kommunens rätt till ersättning vid överlåtelse borde bli föremål för ytterligare överväganden. En utgångspunkt för våra överväganden är att priset bör bestämmas på samma sätt oavsett om en företrädesrätt utnyttjas av en kooperativ hyresrättsförening eller av ett annat allmännyttigt bostadsföretag. Så långt möjligt bör även samma principer gälla för prisbestämning av aktier som för prisbestämning av fastigheter.

Utredningen börjar med att gå igenom olika sätt att bestämma priset på fastigheter och aktier dels enligt ekonomiska modeller, dels enligt befintlig lagstiftning. Vi kommer i samband med detta att redovisa hur frågan om vem som förvärvar en fastighet påverkar prisbildningen på fastighetsmarknaden.

Därefter kommer vi att redovisa vår uppfattning om vilka prisbildningsmekanismer som kan vara lämpliga att använda inom ramen för en företrädesordning.

## 4.2 Modeller för värdering av fastigheter och aktier

### 4.2.1 Marknadspris

I en normal försäljningssituation säljs en fastighet eller en aktie för sitt marknadspris. Vad ett marknadspris innebär kan uttryckas på olika sätt. En vanlig definition är att ett marknadspris är det mest sannolika priset. Ett lagförslag om säkerställda obligationer, vilket nyligen lagts fram för Lagrådet (Fi 2001/3005), ger följande definition av marknadsvärde (2 kap. 4 § andra stycket förslaget till lag om utgivning av säkerställda obligationer):

Med marknadsvärde avses det pris som skulle uppnås vid en frivillig, offentligt utbudens försäljning på en marknad som tillåter försäljning i normal ordning och där skälig tid ges för förhandlingar. Bedömningen av marknadsvärdet skall ske med bortseende från spekulativa och tillfälliga förhållanden.

Annorlunda uttryckt är ett marknadspris den punkt eller det intervall där tillgång och efterfrågan möts i jämvikt. Varje säljare har ett lägsta pris och varje köpare ett högsta pris han eller hon kan godta. När försäljningar äger rum, uppstår det förr eller senare en situation där det inte längre finns någon köpare vars högsta pris överstiger någon säljares lägsta pris. Det pris man då nått fram till är ett marknadspris.

Marknadspriset på en fastighet blir utifrån denna modell – förenklat uttryckt – det högsta pris som någon köpare är beredd att betala (och erbjuder), förutsatt att detta pris inte understiger det lägsta pris som säljaren är beredd att godta (Hager s. 142 ff.).

En särskild situation uppkommer vid försäljning av en fastighet till en bostadsrättsförening, särskilt i storstadsområdena. Med hänsyn till att priset för en bostadsrätt ofta är så högt att en bostadsrättsinnehavare gör en vinst på ombildningen är nämligen en bostadsrättsförening normalt sett beredd att betala mer än någon



annan förvärvare för en fastighet som skall ombildas till bostadsrätter. För en fastighet som kan vara aktuell för förvärv av en bostadsrättsförening, t.ex. till följd av att en intresseanmälan gjorts enligt ombildningslagen, kan det således sägas finnas två olika marknader – en för bostadsrättsföreningen och en annan för övriga intresserade köpare.

#### 4.2.2 Andra metoder för prisbestämning

Det finns emellertid olika situationer där en försäljning inte sker på vanliga marknadsmässiga villkor. Expropriation är ett sådant exempel, övertagande av en fastighet enligt ombildningslagen ett annat.

För värdering av fastigheter och aktier i sådana situationer finns vissa metoder. Följande metoder är de vanligaste vid fastighetsvärdering (Hager s. 154 ff.):

- Ortsprismetoden.
- Avkastningsmetoden.
- Produktionskostnadsmetoden.

##### *Ortsprismetoden*

Denna metod används framför allt för fastigheter som dels är av vanligt förekommande slag och utformning, dels av en typ som är föremål för försäljningar i tillräcklig utsträckning – exempelvis villafastigheter.

Metoden går ut på att man samlar in information om andra försäljningar av liknande fastigheter och sedan genom en analys av denna information får fram ett marknadsvärde för fastigheten. Vid analysen av skillnader och likheter mellan de jämförda fastigheterna beaktas bl.a. tid, plats, finansiering, försäljningsvillkor och fysiska egenskaper. Efter denna analys får man inte ett exakt värde utan ett sannolikt prisintervall. Vill man få fram *ett* värde, kan man använda olika metoder, framför allt medelvärde eller medianvärde; mer sällan kan typvärdet (det mest frekventa värdet) användas.

### *Avkastningsmetoden*

Med denna metod inriktas värderingen på fastighetsägarens framtida överskott, som denne kan tillgodogöra sig ur fastigheten. Metoden är således svår att använda för exempelvis villor som bebos av ägaren men lämpar sig väl för hyresfastigheter.

Den grundläggande matematiska formeln för avkastningsvärdering är

$$v = \frac{a}{i}$$

där  $a$  står för den framtida genomsnittliga avkastningen,  $i$  för kalkylräntefoten och  $v$  för det framräknade avkastningsvärdet.

Den framtida genomsnittliga avkastningen ( $a$ ) beräknas skönsmässigt. Vid beräkningen tar man hänsyn till sådana faktorer som avskrivningar på anläggningstillgångar, hyresintäkter, lönekostnader, underhåll, skatteuttag och historiska resultat. Graden av osäkerhet i bedömningen bör redovisas, t.ex. genom att man lämnar flera möjliga uppskattningar om avkastningen: en optimistisk, en pessimistisk och ett mellanting.

Vid fastställande av kalkylräntefoten ( $i$ ) tar man hänsyn till bl.a. aktuellt ränteläge och framtida utveckling av detta, inflationsförväntningar, krav på riskmarginal, företagets finansiella ställning, företagets allmänna struktur och relationen mellan företagets avkastningsvärde och likvidationsvärde.

Ett avkastningsvärde kan motsvara men motsvarar inte automatiskt ett marknadsvärde.

### *Produktionskostnadsmetoden*

Denna metod utgår från tanken att ingen är beredd att betala mer för ett visst objekt än vad det skulle kosta vederbörande att själv tillverka eller iordningställa motsvarande egendom. Det är således en utbytestanke eller ett alternativkostnadsresonemang som ligger bakom metoden. Den anses generellt svårast att tillämpa av de tre traditionella metoderna.

Problemet är att det inte alltid föreligger ett samband mellan produktionskostnaderna och marknadsvärdet. Metoden tar snarast sikte på att få fram det högsta alternativpriset till ett förvärv av den aktuella fastigheten och är aktuell att använda först i fråga om

fastigheter där inga andra metoder går att använda, t.ex. kyrkor och vissa byggnader som ägs av det allmänna – alltså fastigheter vilkas marknad är mycket begränsad.

### 4.3 Bestämning av priset på fastigheter enligt befintlig lagstiftning

#### 4.3.1 Förförslagen

Först sedan ett avtal slutits, varvid priset bestämts på en fri marknad, träder kommunen här in och tar över avtalet. Prisets bestämning enligt förförslagen avviker således inte från vanliga marknadsmekanismer, möjligen med det undantaget att risken för att en köpare inte kan tillgodogöra sig sitt förvärv i någon mån kan påverka priset i sänkande riktning.

#### 4.3.2 Ombildningslagen

Säljaren bestämmer ensidigt priset. Godtar bostadsrättsföreningen eller den kooperativa hyresrättsföreningen inte priset, är säljaren fri att sälja till vem den vill – dock inte till ett lägre pris eller till villkor som är avsevärt gynnsammare för köparen under den tid intresseanmälan gäller. Denna lagtekniska konstruktion tvingar en säljare att sätta ett pris som inte överstiger marknadspriset. Har säljaren satt ett för högt pris, kommer ju nämligen fastigheten inte att bli såld.

Däremot hindrar ombildningslagen inte säljaren från att sätta ett för lågt pris. Då en säljare normalt sett torde vilja få ut ett så högt pris som möjligt, har detta emellertid knappast någon reell betydelse. För kommuner och kommunala bostadsföretag gäller dessutom i det här avseendet kommunallagens regler om krav på likabehandling av kommunmedlemmarna (2 kap. 2 § kommunallagen), förbud mot ekonomiskt understöd åt enskilda (jfr. 2 kap. 1 § kommunallagen) och krav på god ekonomisk hushållning (8 kap. 1 § kommunallagen). Vidare antog Europeiska unionens kommission år 1997 ett vägledande meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader (CELEX 397Y0710/01/), som skall säkerställa att medlemsstaterna – ett begrepp som även omfattar kommuner och kommunala bostadsföretag (Bernitz & Kjellgren s. 102, Hintersteiningen

s. 298 f.) – inte bryter mot EG-rättens regler om statsstöd genom att sälja fastigheter till underpris.

Genom ombildningslagens regler, kombinerade med normala marknadsmekanismer och kommunallagens och EG-rättens bestämmelser, säkerställs således att det pris som åsätts en fastighet kommer att i vart fall ligga nära ett marknadspris.

Som nämns ovan kan det när en bostadsrättsförening är aktuell som förvärvare uppkomma två olika marknadspris. Detta får den effekten att om bostadsrättsföreningen inte antar hembudet, finns det inte någon annan köpare som är beredd att förvärva fastigheten. Priset på en fastighet som hembjuds till en bostadsrättsförening ligger högre än vad säljaren hade kunnat få av någon annan köpare – ofta på en sådan nivå att det kan sägas att bostadsrättsinnehavarna och säljaren delar på den vinst som ligger i att bostadsrätternas samlade värde är högre än fastighetens.

#### 4.3.3 Expropriationslagen (1972:719)

I 4 kap. 1 § första stycket expropriationslagen slås huvudregeln för ersättning vid expropriation av fastighet fast: att ersättningen skall bestämmas till fastighetens marknadsvärde. Föresatsen är därvid att ersättningen skall försätta den drabbade i en oförändrad ekonomisk ställning (Hager s. 379 ff.).

Tidigare föreskrevs i lagtexten att ortspris- eller avkastningsmetoderna skulle användas, men en domstol har i dag frihet att välja den metod som ger det mest rättvisande resultatet. Dock utgår förarbetena från att de metoder som grundas på t.ex. prisstatistik skall sättas i förgrunden och att kalkylmetoder med hypotetiska underlag skall motverkas. Enligt förarbetena är det fortfarande ortsprismetoden som framför allt bör tillämpas, men när underlaget är för dåligt för att så skall kunna ske, tillgrips i första hand avkastnings- och i andra hand produktionskostnadsmetoden. Vidare bör avkastningsmetoden användas för att kontrollera rimligheten i det resultat man uppnår med ortsprismetoden (Hager s. 386 ff.).

En modifiering av bestämmelsen i 4 kap. 1 § första stycket expropriationslagen är regeln i 4 kap. 3 § första stycket samma lag, enligt vilken en sådan ökning av fastighetens marknadsvärde av någon betydelse som ägt rum under tiden från dagen tio år före ansökningen om expropriation, dock högst femton år före talans väckande i domstol, räknas ägaren till godo endast i den mån det

blir utrett, att den beror på annat än förväntningar om ändringar i markens tillåtna användningssätt.

#### 4.4 Bestämning av priset på aktier enligt befintlig lagstiftning

##### 4.4.1 Aktiebolagslagen

Av 3 kap. 2 § aktiebolagslagen (1975:1385) framgår att aktier som huvudregel fritt kan överlätas och förvärvas. Där i ligger att priset bestäms på marknadsmässiga villkor, dvs. genom en fri överenskommelse mellan säljaren och köparen.

Denna regel skapar förutsättningar för kontinuitet i ett bolags verksamhet även om någon eller några av aktieägarna önskar frigöra sitt i bolaget investerade kapital och lämna bolaget. Rätten för aktieägarna att när som helst avbryta engagemanget i bolaget och avyttra aktierna bidrar också till att sänka bolagets kapitalkostnader och gynnar därigenom bolagets kapitalförsörjning (Andersson, Johansson & Skog s. 3:10).

Av 3 kap. 3 § aktiebolagslagen följer att det i bolagsordningen kan tas in förbehåll om att aktieägare eller annan skall vara berättigad att lösa aktie, som övergår till ny ägare. En sådan hembudsklausul innebär att aktien hembjuds först efter det att ett köpeavtal träffats.

Ofta stadgar bolagsordningen att lösenbeloppet skall motsvara vederlaget för aktien, när sådant har lämnats (SOU 1997:22 s. 207 f.). Om emellertid tillämpningen av föreskrift i bolagsordningen rörande lösens belopp skulle bereda någon otillbörlig fördel, kan jämkning ske. Lösenbeloppet skall då bestämmas av skiljemän, som har att "söka fastställa ett med hänsyn till alla omständigheter skäligt lösenbelopp" (Andersson, Johansson & Skog s. 3:17).

Aktiebolagskommittén har föreslagit ytterligare ett förfarande, som innebär avvikelse från marknadsmekanismerna vid prisets bestämmande. I sitt betänkande *Aktiebolagets kapital* (SOU 1997:22) föreslår man (s. 210 ff.) bl.a. att den som avser att överlåta en aktie måste erbjuda aktien för förköp till den eller dem som i bolagsordningen är angivna som förköpsberättigade. Kommer parterna inte överens om priset, avgörs prisfrågan i domstol alternativt skiljeförfarande.

Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

#### 4.4.2 Lagen om förvärv av hyresfastighet m.m.

Först sedan ett avtal slutits, varvid priset bestämts på en fri marknad, träder kommunen här in och tar över aktieköpet. Liksom fallet är med förköpslagen, avviker således prisets bestämmande enligt lagen om förvärv av hyresfastighet m.m. inte från vanliga marknadsmekanismer.

#### 4.5 Våra överväganden

De förslag vi lägger bör i görligaste mån vara lätta att begripa för den enskilde och praktiska att hantera för såväl myndigheter som enskilda. De bör inte orsaka onödiga kostnader eller onödig tidsutdräkt. Helst bör de vara så klara och entydiga att konflikter och rättsliga prövningar kan undvikas. En särskild fördel är vidare om den reglering vi föreslår anknyter till etablerade principer på bostadsområdet och i lagstiftningen i övrigt.

Det är i och för sig möjligt att skapa en företrädesordning, där en myndighet eller domstol bestämmer ett skäligt pris för fastigheten eller aktierna. Parterna skulle i en sådan modell sakna inflytande över priset. Detta skulle i stället bestämmas med tillämpning av någon av de värderingsmetoder som redovisas i avsnitt 4.2.2.

Som framgår av den redovisningen, är emellertid ingen av dessa värderingsmetoder exakt, utan metoderna lämnar utrymme för olika värderingar i varje fall. När det gäller fastighetsvärdering, kommer man ofta fram till olika resultat beroende på vilken metod man använder (Hager s. 391).

När det gäller aktievärdering, har det i den rättsvetenskapliga litteraturen framhållits, att värderingar av aktier alltid innebär att man måste arbeta med mer eller mindre gissningsvis gjorda antaganden och förutsägelser om en framtida utveckling; det finns helt enkelt, sägs det, inte något objektivt konstaterbart värde (Sandström s. 159 och 161).

Även Allbo-kommittén konstaterar i sitt slutbetänkande att det är förenat med stora svårigheter att fastställa en objektiv beräkningsgrund för priset. I sina remissvar på Allbo-kommitténs betänkande anför också flera remissinstanser, bl.a. Boverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland och Fastighetsägarna Sverige, att priset för en fastighet inte bör tillåtas avvika från marknadspriset.

I ett system där priset fastställs av myndighet eller domstol skulle enligt vår bedömning den omständigheten att metoderna ger utrymme för olika tolkning och värderingar i åtskilliga fall riskera att leda till rättsliga konflikter och processer. Tvister i samband med hembuds-förfarande enligt 3 kap. 3 § aktiebolagslagen drar ofta ut på tiden i årtal (SOU 1997:22 s. 208 f.), och det finns inte anledning att förmoda att förhållandet skulle bli annorlunda här.

Både risken för tvister och själva värderingsprocessen skulle enligt vår bedömning leda till betydande transaktionskostnader.

Komplicerade metoder med utrymme för olika tolkningar och värderingar skulle enligt vår mening vidare innebära en risk för att systemets legitimitet kunde komma att ifrågasättas.

I den mån marknaden bedömer att ett pris som fastställts av myndighet eller domstol inte motsvarar marknadspriset, kan det även leda till sämre kreditvärdighet för ett kommunalt bostadsföretag och i förlängningen för kommunen som helhet.

Sammanfattningsvis riskerar ett system, där en myndighet eller en domstol bestämmer ett skäligt pris för fastigheten eller aktierna, att medföra oönskade konsekvenser.

Som redovisas ovan, finns det i dag två etablerade modeller vid bostads- och aktieöverlåtelse för prisbestämning i situationer som avviker från normala köp.

Förköpslagen, som gäller fastigheter, och lagen om hyresfastigheter m.m., som i det här avseendet gäller aktier, reglerar priset på så sätt att kommunen träder in i det köpeavtal som säljaren redan slutit med en tredje part. Det rör sig således om ett marknadspris, och därigenom uppstår här inga av de ovan redovisade problem som drabbar en prisbestämning genom myndighet eller domstol.

Ombildningslagen, som endast gäller fastigheter och inte aktier, reglerar prisfrågan genom bestämmelserna om hembud. Dessa innebär att den kooperativa hyresrättsföreningen får köpa fastigheten på de villkor som säljaren föreslår och att säljaren, om föreningen inte vill köpa, under den tid intresseanmälan kvarstår blir bunden av dessa villkor vid en senare försäljning till någon annan. Denna konstruktion innebär dels att priset, även om det inte är bestämt inom ramen för en ren marknadsmekanism, kan förväntas ligga nära ett marknadspris, dels att det inte kan uppstå konflikter om hur fastigheten skall värderas.

Båda dessa modeller är väl etablerade och har fungerat under många år. Detta innebär att principerna bakom modellerna är kända

för aktörerna på marknaden. De riskerar inte att ge upphov till konflikter på samma sätt som ett bestämmande av skäligt pris genom myndighet eller domstol och framstår därmed som bättre ägnade än ett sådant system att ligga till grund för en fungerande företrädesordning, som av allmänheten och marknads aktörer uppfattas som begripligt, hanterligt och legitimt.

Utredningen är därför av uppfattningen att en företrädesordning bör utgå från principerna i antingen förköpslagen eller ombildningslagen.



## 5 Två tänkbara företrädesordningar

**Vår bedömning:** Om en företrädesordning skall införas, en fråga vi behandlar i kapitel 6, anser vi att den bör utformas mot bakgrund av följande överväganden.

En företrädesordning bör i princip omfatta samma fall som i dag omfattas av tillståndsprovning enligt 2 kap. lagen om allmännyttiga bostadsföretag.

En företrädesordning avseende fastigheter bör ge företräde åt i första hand kooperativa hyresrättsföreningar, i andra hand allmännyttiga bostadsföretag. När det gäller aktier, bör en företrädesordning ge företräde åt allmännyttiga bostadsföretag.

Eftersom allmännyttiga bostadsföretag genom en företrädesordning skulle ges fördelar framför andra bostadsföretag, måste även bostadsföretag från andra EU-länder kunna godkännas som allmännyttiga bostadsföretag för att regleringen inte skall stå i strid med diskrimineringsförbudet i EG-rätten.

Möjligheten för den som är företrädesberättigad att göra en intresseanmälan bör i en företrädesordning säkerställas genom ett kungörelseförfarande. En företrädesordning som grundar sig på ombildningslagens principer bör hanteras av länsstyrelsen när det gäller aktier och andelar och av hyresnämnden och inskrivningsmyndigheten när det gäller fastigheter. Grundar sig en företrädesordning på förköpslagens principer, bör den helt hanteras av länsstyrelsen.

Ombildningslagen bör inte omfatta bostadsrättsföreningar vid överlåtelse från kommunala bostadsföretag.

Införs en företrädesordning, bör överklagandeordningen i lagen om allmännyttiga bostadsföretag ändras så att alla överklaganden hanteras av allmän förvaltningsdomstol i stället för, som i dag, Boverket.

## 5.1 Inledning

I föregående kapitel har vi kommit fram till att priset på en fastighet, en aktie eller en andel bör bestämmas enligt antingen ombildningslagens eller förköpslagens principer. Vi kommer i detta kapitel därför att utarbeta en modell som utgår från ombildningslagen och en som utgår från förköpslagen. Avslutningsvis kommer vi att behandla överklagandeordningen.

Ett antal frågor är gemensamma för båda modellerna. De kommer huvudsakligen att behandlas i den första modellen, baserad på ombildningslagen, varefter vi endast hänvisar tillbaka när vi behandlar den andra modellen.

En utgångspunkt för båda modellerna är att ett undantag görs från den kommunala lokaliseringsprincipen på det sätt som utvecklas i kapitel 2. En annan utgångspunkt är att vi – som framgår av kapitel 3 – genom införandet av en skyldighet för kooperativa hyresrättsföreningar att ha ett system för lägenhetsfördelning skapar en ordning som i de flesta fall kan förväntas hindra en ombildning av kooperativa hyresrätter till bostadsrätter i de fall där en sådan ombildning huvudsakligen dikteras av lägenhetsinnehavarnas önskan att göra en ekonomisk vinst.

I nästa kapitel kommer vi sedan att dels väga de båda modellerna mot varandra, dels undersöka om det finns någon enklare modell, som inte innebär införandet av en företrädesordning men ändå på ett godtagbart sätt kan lösa de frågor vi satts att utreda.

## 5.2 Ombildningslagen som förebild – modell A

### 5.2.1 Tillämpningsområdet

För ett privat allmännyttigt bostadsföretag – alltså ett allmännyttigt bostadsföretag som inte är ett kommunalt bostadsföretag – gäller att dess godkännande som allmännyttigt bostadsföretag skall återkallas om företaget ansöker om detta. Omfattas försäljning av bostäder eller aktier i ett sådant företag av en företrädesordning och vill företaget slippa detta, räcker det med andra ord att det ansöker om att dess godkännande skall återkallas för att det inte längre skall vara begränsat av bestämmelserna om en företrädesordning.

Uppkomsten av privata allmännyttiga bostadsföretag skulle inte gynnas av en inskränkning av sådana företags möjligheter att efter

egen ansökan få sina godkännanden återkallade. Dessa möjligheter bör därför inte inskränkas.

Det framstår vid dessa förhållanden inte som lämpligt att låta försäljningar av bostäder eller aktier i privata allmännyttiga bostadsföretag omfattas av en företrädesordning. En sådan bör i stället omfatta försäljning av bostäder eller aktier i kommunala bostadsföretag. Detta motsvarar i stort sett den avgränsning som görs beträffande tillståndsplikten i 2 kap. lagen om allmännyttiga bostadsföretag. För att regelverket vid försäljning av allmännyttiga bostäder skall bli så tydligt, lättbegripligt och lätthanterligt som möjligt anser vi att utgångspunkten bör vara att en företrädesordning skall omfatta de fall som träffas av bestämmelserna i 2 kap. lagen om allmännyttiga bostadsföretag. Detta innebär följande.

I fråga om bostäder tillämpas företrädesordningen när ett kommunalt bostadsföretag överläter fast egendom eller tomträtt som är taxerad som hyreshusenhet eller småhusenhet och omfattar byggnad i vilken kommunen eller det kommunala bostadsföretaget upplåtit bostadslägenhet med hyresrätt för annat ändamål än fritidsändamål.

I fråga om aktier och andelar i företag tillämpas företrädesordningen när en kommun eller ett företag som kommunen har det bestämmande inflytandet över överläter så många aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag eller i ett företag genom vilket kommunen utövar det bestämmande inflytandet över ett kommunalt bostadsföretag, att man förlorar det bestämmande inflytandet över företaget.

Med överlåtelse avses köp, byte eller gåva, tillskott till bolag eller förening, utdelning eller skifte från bolag eller förening avseende fast egendom eller fusion.

Företrädesordningen gäller dock inte, om överlåtelsen sker till ett allmännyttigt bostadsföretag eller en kooperativ hyresrättsförening eller om överlåtelsen sker genom inrop på exekutiv auktion. Den gäller inte heller om den utgör ett led i att fullgöra ett avtal som har ingåtts mellan en kommun och Statens bostadsnämnd i ett ärende om statligt stöd eller om den utgör ett villkor för statligt stöd som lämnats till en kommun av Bostadsdelegationen (SFS 2002:1120).

I ett system, där själva företrädesordningen tar sin utgångspunkt i ombildningslagens regelsystem, framstår det dock som lämpligt att en företrädesordning inte omfattar fler fall än vad ombildningslagen gör. Detta innebär att följande överlåtelser, som omfattas av

tillståndsprövningen, inte bör omfattas av en företrädesordning enligt denna modell, eftersom de inte omfattas av ombildningslagen:

- Försäljningar av fastigheter med hus som innehåller färre än tre lägenheter (jfr. 2 § ombildningslagen).
- Gäva (jfr. 6 § ombildningslagen).
- Fusion enligt föreningslagen (jfr. 6 § ombildningslagen).

Visserligen behövs hembud enligt ombildningslagen inte, om ett förvärv av föreningen skulle vara oskäligt. Den bedömningsgrunden bör dock enligt vår uppfattning inte föras in i avgränsningen av en företrädesordning.

### 5.2.2 Företrädesordningen

#### *Bostäder*

Ombildningslagen innehåller i dag en företrädesordning, som ger företräde åt kooperativa hyresrättsföreningar och bostadsrättsföreningar. När det gäller fastigheter, anser vi att en företrädesordning som ger företräde även åt allmännyttiga bostadsföretag vid försäljning av kommunala bostäder med fördel kan ansluta nära till ombildningslagens uppbyggnad.

En viktig del av vårt uppdrag är att stärka den kooperativa hyresrätten som upplåtelseform. Det mest effektiva sättet att gynna kooperativa hyresrättsföreningar på är att inte låta ombildningslagen omfatta bostadsrättsföreningar i de fall då en företrädesordning aktualiseras. Den enskildes möjligheter till ökat inflytande över sitt boende kvarstår även om så sker. Hyresgästerna har ju kvar sin möjlighet att bilda en kooperativ hyresrättsförening och låta denna ge in en intresseanmälan enligt ombildningslagen. Antalet kooperativa hyresrättsföreningar kan med en sådan reform förväntas stiga betydligt mer än om bostadsrättsföreningar skall vara en del av en företrädesordning, vilket i sin tur skulle gynna mångfalden i utbudet av bostäder. Utredningen anser därför att vad som sägs om hyresgästernas rätt i ombildningslagen endast skall gälla ombildning till kooperativ hyresrätt i de fall företrädesordningen är tillämplig. Denna åtgärd bör kombineras med åtgärder mot ombildning av kooperativ hyresrätt till bostadsrätt i enlighet med vad vi anför i kapitel 3, alltså införandet av en skyldighet för kooperativa hyresrättsföreningar att ha fördelnings-

system för bostäder och alltid godta fler medlemmar än vad det finns lägenheter i föreningens hus.

Visserligen kommer hyresgästernas valmöjligheter att minska något genom en sådan reform. Deras möjlighet att bilda en bostadsrättsförening påverkas emellertid inte i sig, endast möjligheten att genom en sådan förening dra fördel av en företrädesordning. Önskar hyresgästerna bilda en bostadsrättsförening och genom den förhandla med kommunen om ett frivilligt övertagande, är denna rätt dem obetagen; se även avsnitt 6.2.3. De får i så fall väga in risken för att ett allmännyttigt bostadsföretag förvärvar fastigheten framför dem inom ramen för företrädesordningen.

En företrädesordning bör således omfatta endast kooperativa hyresrättsföreningar och allmännyttiga bostadsföretag. Något skäl att begränsa de företrädesberättigade allmännyttiga bostadsföretagen till endast kommunala bostadsföretag anser vi inte finnas.

I 1 kap. 5 § lagen om allmännyttiga bostadsföretag definieras sådana företag som aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser, således olika typer av i svensk rätt definierade juridiska personer. Varken av lagen eller dess förarbeten framgår om ett utländskt företag skall kunna godkännas som allmännyttigt bostadsföretag.

Genom en företrädesordning ges allmännyttiga bostadsföretag fördelar framför icke allmännyttiga bostadsföretag. Om ett utländskt bostadsföretag inte skulle kunna godkännas som allmännyttigt bostadsföretag i Sverige, skulle utländska bostadsföretag alltså hamna i en sämre position än svenska. Då finns det risk för att Sverige bryter mot diskrimineringsförbudet i EG-rätten (jfr. Hintersteininger s. 147 ff., 157 ff. och 299 ff.).

Ges allmännyttiga bostadsföretag särskilda rättigheter och möjligheter, som icke allmännyttiga bostadsföretag inte har, följer det därför av lojalitetsförpliktelsen i EG-rätten att 1 kap. 5 § lagen om allmännyttiga bostadsföretag skall tolkas på så sätt att den omfattar även utländska motsvarigheter till de uppräknade svenska associationsformerna.

Allbo-kommittén ansåg att de allmännyttiga bostadsföretagen borde komma före de kooperativa hyresrättsföreningarna i företrädesordningen. Motivet för detta var huvudsakligen risken för att kooperativa hyresrätter skulle ombildas till bostadsrätter. Denna risk minskas emellertid avsevärt genom det förslag om ombildningsbegränsning vi lägger i kapitel 3. Enligt vår mening är vid detta förhållande intresset av att gynna den kooperativa hyresrätten som upplåtelseform så stort att en kooperativ hyresrättsförening,

som vill förvärva det hus där medlemmarna bor, bör prioriteras framför ett allmännyttigt bostadsföretag.

Vi redovisar i nästa avsnitt ett förfarande som möjliggör för flera allmännyttiga bostadsföretag att ge in anmälan om intresse av att förvärva en fastighet. Vid valet mellan dessa företag bör enligt vår mening en sådan kooperativ hyresrättsförening som godkänts som allmännyttigt bostadsföretag prioriteras; det rör sig här alltså om en förening vars medlemmar bor någon annanstans än i ett hus på den fastighet som är till salu. Först om ingen sådan förening önskar förvärva fastigheten, bör andra allmännyttiga bostadsföretag komma i fråga.

När det gäller situationen att flera allmännyttiga bostadsföretag anmält intresse, vilka utifrån det nu sagda är likställda i företrädes-hänseende, har vi övervägt lösningar som går ut på att en bedömning görs av vilken förvärvare som är mest lämpad att förvalta fastigheten från bl.a. ekonomiska utgångspunkter eller på att den som sedan tidigare äger flest fastigheter får förvärva de fastigheter som är till salu. Sådana metoder riskerar emellertid att bli komplicerade och svårbegripliga. Det finns även risk för att de inte uppfattas som rättvisa. Ett system där det företag som först anmält intresse får företräde är däremot enkelt och lättbegripligt. Visserligen finns det en risk för att resultatet av ett sådant system ibland kan uppfattas som slumpartat. Vi anser emellertid att fördelarna med en sådan lösning överväger och föreslår därför ett system utifrån principen "först till kvarn får först mala".

#### *Aktier och andelar*

När det gäller aktier och andelar, har vi endast i uppdrag att utreda ett system där allmännyttiga bostadsföretag är företrädesberättigade. När det gäller fördelningen mellan flera allmännyttiga bostadsföretag, har vi övervägt ett system där aktierna eller andelarna fördelas så lika som möjligt mellan dem som anmält intresse. Ett sådant system skulle emellertid innebära att det blev omöjligt för den som anmälde intresse att förutse hur stort förvärv det kunde bli fråga om. Den som är intresserad av ett förvärv som innebär att man tar kontroll över ett företag är inte nödvändigtvis intresserad av ett mindre förvärv. Vi har därför stannat för att samma principer bör tillämpas för aktier och andelar som för fastigheter. Visserligen torde det inte finnas många kooperativa hyresrättsföreningar som i egenskap av allmännyttiga bostads-

företag är intresserade av ett förvärv av aktier eller andelar. Vi anser emellertid att intresset av att regelverket är så lika som möjligt gör att de kooperativa hyresrättsföreningar som är godkända som allmännyttiga bostadsföretag bör prioriteras när det gäller förvärv av aktier och andelar på samma sätt som vid förvärv av fastigheter.

### 5.2.3 Förfarandet

#### *Bostäder*

När ett allmännyttigt bostadsföretag säljer en fastighet, är det inte säkert att hyresgästerna känt till att en försäljning skulle kunna förväntas i tillräckligt god tid för att hinna bilda en kooperativ hyresrättsförening och genom denna göra en intresseanmälan enligt ombildningslagen. Visserligen stadgas i 2 kap. 4 § andra stycket lagen om allmännyttiga bostadsföretag att de hyresgäster som berörs skall informeras om en planerad överlåtelse och beredas tillfälle att yttra sig. Bestämmelsen är emellertid inte avsedd att ge hyresgästerna tillräckligt med tid för att göra en intresseanmälan, endast för att göra sina röster hörda (prop. 2001/02:58 s. 64). Det kan därför förekomma fall, där hyresgäster på grund av en överraskningseffekt inte får möjlighet att utnyttja de möjligheter som står dem till buds enligt ombildningslagen. Det ligger inte inom ramen för utredningens direktiv att föreslå några åtgärder för att åtgärda detta inom hela ombildningslagens tillämpningsområde. Förhållandet bör emellertid beaktas vid utformningen av förfarandet i en företrädesordning.

Ett allmännyttigt bostadsföretag kan vara generellt intresserat av att förvärva fastigheter. De fastigheter som kan vara intressanta förvärvsobjekt för ett sådant företag torde emellertid ofta vara så många att det inte är rimligt att tänka sig att det allmännyttiga bostadsföretaget innan det blir känt att en försäljning skall äga rum gör intresseanmälningar för alla dessa fastigheter. I praktiken torde det ofta vara så att ett allmännyttigt bostadsföretag uppmärksammar en försäljning för sent för att det skulle hinna göra en intresseanmälan.

Det finns således, särskilt inom ramen för en företrädesordning, ett behov av att både hyresgästerna och andra allmännyttiga bostadsföretag redan i god tid före en försäljning får klart för sig att en sådan kan förväntas ske.

Allbo-kommittén framförde tanken att det skulle kunna ligga på det säljande företaget att aktivt undersöka intresset för ett förvärv från andra allmännyttiga bostadsföretag på den lokala bostadsmarknaden. Någon legal definition av vad en lokal bostadsmarknad är finns emellertid inte och torde inte heller lätteligen kunna tillskapas. I själva verket skulle man, om Allbo-kommitténs tanke förverkligades, få utgå från att ett intresse för förvärv teoretiskt sett skulle kunna finnas hos alla allmännyttiga bostadsföretag i Sverige – och även utomlands. Det skulle helt enkelt vara omöjligt för en säljare att veta var gränsen för en sådan aktiv undersökning skulle gå.

En enklare modell är införandet av en kungörelseskyldighet inför försäljningar. En sådan är lätt att hantera och kräver inget invecklat regelverk. Vi föreslår därför en sådan lösning.

Av en kungörelse bör det framgå bl.a. vilken fastighet som skall säljas, att det finns möjlighet att göra en intresseanmälan och från vilken tidpunkt fastigheten får säljas fritt om ingen anmälan gjorts. Tiden från kungörelsen till denna tidpunkt bör vara tillräckligt lång för att såväl hyresgästerna som andra allmännyttiga bostadsföretag skall hinna reagera, i hyresgästernas fall bilda en förening samt göra en intresseanmälan. En lämplig tid utgör enligt utredningens uppfattning tre månader. Kungörelsen bör föras in i ortstidning samt i Post- och Inrikes Tidningar.

Efter kungörelsen bör varken fastigheten få överlätas eller ett hembud lämnas vidare till den företrädesberättigade förrän den i kungörelsen bestämda tiden gått till ända.

I övrigt bör ombildningslagens bestämmelser tillämpas. Intresseanmälningar antecknas således av inskrivningsmyndigheten, medan hembud hanteras av hyresnämnden. Till skillnad mot vad som är fallet i dag, kan dock såväl en intresseanmälan från en kooperativ hyresrättsförening som flera intresseanmälningar från allmännyttiga bostadsföretag vara antecknade samtidigt för en fastighet, som ägs av ett kommunalt bostadsföretag.

Den som fått ett hembud har enligt ombildningslagen tre månader på sig att ta ställning till det. Med hänsyn till att flera allmännyttiga bostadsföretag kan ha anmält intresse och till vikten av att handläggningen inte drar ut på tiden i onödan bör dock bestämmelsen i 10 § andra stycket ombildningslagen om att en kooperativ hyresrättsförening utöver de ursprungliga tre månaderna kan få ytterligare tre månader på sig för att ta ställning inte vara tillämplig på allmännyttiga bostadsföretag.



Dessa bestämmelser bör inte tas in i ombildningslagen, eftersom de till skillnad från den omfattar endast överlåtelse från kommunala bostadsföretag. I stället kan bestämmelserna tas in som ett särskilt kapitel i lagen om allmännyttiga bostadsföretag.

### *Aktier och andelar*

Av samma skäl som en kungörelseskyldighet är en lämplig metod vid försäljning av fastigheter är den det även vid försäljning av aktier och andelar.

Däremot framstår hyresnämnden inte som någon lämplig myndighet att hantera intresseanmälningar avseende aktier och andelar. I stället bör enligt utredningens mening den myndighet som redan hanterar frågor om tillståndsplikt enligt lagen om allmännyttiga bostadsföretag, alltså länsstyrelsen, hantera en företrädesordning i den delen.

I övrigt bör reglerna för förfarandet vid företrädesrätt för aktier och andelar ha så stor likhet som möjligt med motsvarande regler för fastigheter. Vissa särregler krävs dock avseende överlåtelse av aktiebrev, tidpunkt för förvärvets fullbordan och liknande frågor. Lagen om förvärv av hyresfastighet m.m. innehåller sådana regler, som kan tjäna som förebild i dessa avseenden.

Bestämmelserna kan tas in i samma, nya kapitel i lagen om allmännyttiga bostadsföretag som reglerar avvikelserna från ombildningslagen vid företrädesrätt till fastigheter.

## **5.3 Förköpslagen som förebild – modell B**

### **5.3.1 Tillämpningsområdet**

Bortsett från den inskränkning som i modell A föranleds av ombildningslagens konstruktion bör enligt vår mening tillämpningsområdet bestämmas på samma sätt här som i modell A.

### **5.3.2 Företrädesordningen**

Har en företrädesordning förköpslagen som förebild, innebär det att den företrädesberättigade träder in i ett redan träffat avtal. Det innebär att det först kan ha skett ett förvärv enligt ombildningslagen och att den företrädesberättigade sedan träder in i det

förvärvet. Så blir fallet, om hyresgästerna förvärvat fastigheten genom en bostadsrättsförening. Har de förvärvat den genom en kooperativ hyresrättsförening, faller förvärvet dock inte inom företrädesordningens tillämpningsområde. Visserligen kan detta i sig gynna den kooperativa hyresrättsföreningen som upplåtelseform genom att hyresgästerna väljer den föreningsformen för att undvika risken för att fastigheten, sedan de förvärvat den genom en bostadsrättsförening, går dem ur händerna genom att tas över av ett allmännyttigt bostadsföretag. Den mest effektiva metoden för att gynna den kooperativa hyresrättsföreningen som upplåtelseform och därmed även mångfalden i utbudet av bostäder är dock här, liksom i modell A, att inte låta ombildningslagen omfatta bostadsrättsföreningar i de fall då en företrädesordning aktualiseras. Utredningen anser att övervägande skäl talar för en sådan lösning. Den bör kombineras med ett försvärande av ombildning av kooperativ hyresrätt till bostadsrätt i enlighet med vad vi anför i kapitel 3, alltså införande av en skyldighet för kooperativa hyresrättsföreningar att ha fördelningssystem för bostäder och att alltid godta fler medlemmar än vad det finns lägenheter i föreningens hus.

När det gäller den inbördes företrädesordningen mellan kooperativa hyresrättsföreningar och allmännyttiga bostadsföretag respektive mellan flera allmännyttiga bostadsföretag, har de skäl som anförts för utformningen av företrädesordningen enligt modell A giltighet även i en företrädesordning med förköpslagen som förebild. Det gäller såväl beträffande bostäder som beträffande aktier och andelar. Vi hänvisar i dessa avseenden till våra överväganden i avsnitt 5.2.2.

### 5.3.3 Förfarandet

Den situation vi har i denna modell är som sagt att egendomen redan överlåtits genom ett köpeavtal eller motsvarande. En företrädesordning innebär då att den företrädesberättigade skall kunna träda in i detta köpeavtal genom att inom viss tid anmäla intresse för att utnyttja sin företrädesrätt. Det förutsätter att de som är företrädesberättigade får kännedom om att egendomen överlåtits. Av de skäl som anförts i avsnitt 5.2.3 är det inte praktiskt möjligt att ålägga det kommunala bostadsföretaget – eller den ursprungliga köparen – någon aktiv undersökningsplikt. I stället framstår enligt

vår uppfattning en ordning med kungörelse som lämplig även i denna modell.

Liksom i modell A framstår i modell B länsstyrelserna som den lämpliga myndigheten att hantera en företrädesordning beträffande aktier och andelar. I modell A, som i det avseendet bygger på ombildningslagen, hanterar inskrivningsmyndigheterna och hyresnämnderna företrädesordningen beträffande fastigheter. I modell B har förvärvet emellertid redan skett, och företrädesordningen är helt fristående från ombildningslagens bestämmelser. Vi anser därför inte att det här finns någon anledning att låta olika myndigheter hantera företrädesordningen beroende på om det är fastigheter eller aktier/andelar som är föremål för överlåtelse. I modell B bör länsstyrelsen därför behandla alla typer av företrädesärenden.

Kungörelseskyldigheten bör enligt vår mening åvila överlåtaren, alltså det kommunala bostadsföretaget, eftersom en förvärvare annars skulle ges en möjlighet att, i en situation där hävningsförutsättningar inte var för handen, undkomma sitt förvärv genom att låta bli att kungöra.

Av kungörelsen bör det framgå vad som överlåtits och villkoren för överlåtelsen. Vidare bör det framgå att det finns möjlighet att göra en intresseanmälan och från vilken tidpunkt den ursprungliga överlåtelsen gäller om ingen anmälan gjorts. Den tiden bör vara tillräckligt lång för att såväl hyresgästerna som andra allmännyttiga bostadsföretag skall hinna reagera, i hyresgästernas fall bilda en förening samt göra en intresseanmälan. Hänsyn bör tas till att det – till skillnad mot vad som gäller enligt modell A – inte föreslås någon möjlighet till förlängning av tiden. Utredningen anser med hänsyn till detta att en lämplig tid är fyra månader. Kungörelsen bör föras in i ortstidning samt i Post- och Inrikes Tidningar.

Till skillnad mot vad som är fallet i modell A finns det här inte någon möjlighet för en företrädesberättigad att inom ramen för företrädesordningen ha anmält intresse innan kungörelsen ägt rum. Alla de som anmält intresse får därför anses genom kungörelsen vara medvetna om villkoren för överlåtelsen. Är intresseanmälan bindande, kan den som skall ges företräde träda in i avtalet snabbare än vad som hade varit fallet om de företrädesberättigade efter intresseanmälan åter skulle behöva tillfrågas på det sätt som gäller enligt modell A. Några skäl som talar för att en intresseanmälan inte skulle vara bindande finns inte. Den bör därför vara bindande.

Sedan den tid gått ut som angetts i kungörelsen, avgör länsstyrelsen vem som får företräde till den överlättna egendomen. På

samma sätt som i modell A behövs det regler om överlåtelse av aktiebrev, tidpunkt för förvärvets fullbordan och liknande, till vilka motsvarande bestämmelser i lagen om förvärv av hyresfastighet m.m. kan tjäna som förebild.

Bestämmelserna om en företrädesordning har sådant samband med övriga bestämmelser om allmännyttiga bostadsföretag att de enligt vår uppfattning med fördel kan tas in som ett särskilt kapitel i lagen om allmännyttiga bostadsföretag.

#### 5.4 Överklagandeordningen

I båda modellerna måste vi fråga oss hur överklagandeordningen skall se ut. I den del av modell A där ombildningslagen skall tillämpas handläggs ärendena redan av ett domstolsliknande organ, nämligen hyresnämnden, och de krav på domstolsprövning som ställs upp i artikel 6 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna är därmed uppfyllda.

De ärenden som i dag förekommer enligt lagen om allmännyttiga bostadsföretag överklagas alla till Boverket. Möjlighet till domstolsprövning finns endast med stöd av bestämmelserna i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (rättsprövningslagen). Vid lagradsprövningen av lagen om allmännyttiga bostadsföretag anförde Lagrådet, när det gällde tillståndsprövningen i lagens andra kapitel, att prövning i allmän förvaltningsdomstol borde kunna ske med hänsyn till de stora ekonomiska intressen som var i fråga (prop. 2001/02:58 s. 102). Regeringen delade emellertid inte den uppfattningen.

När det gällde överklaganden av godkännanden och återkallelser av godkännanden som allmännyttiga bostadsföretag, konstaterade Lagrådet att sådana godkännanden inte var förknippade med några egentliga rättsverkningar och att något krav på domstolsprövning av sådana beslut därför inte kunde grundas på artikel 6 i Europakonventionen. Om det infördes bestämmelser som gav allmännyttiga bostadsföretag särskilda civila rättigheter och skyldigheter, måste det emellertid enligt Lagrådets uppfattning övervägas om möjligheten till rättsprövning av Boverkets beslut var tillfyllest eller om det var lämpligt att införa en rätt till normalt överklagande till allmän förvaltningsdomstol (a. prop. s. 100). Regeringen kommenterade inte Lagrådets slutsats i denna del.

Förutom det förhållandet att vi måste överväga en överklagandeordning för beslut inom ramen för en företrädesordning följer det

av Lagrådets uttalande att vi även bör analysera hur överklagandeordningen i lagen om allmännyttiga bostadsföretag bör se ut i övrigt, om en företrädesordning införs.

Rättsprövningslagen innebär med dagens system att Kammarrätten prövar om Boverkets avgörande strider mot någon rättsregel. När det gäller ingripande föreskrifter – som tillståndsprövningen i 2 kap. lagen om allmännyttiga bostäder – finns det således en möjlighet till domstolsprövning, som uppfyller Europakonventionens krav. Annorlunda förhåller det sig emellertid med gynnande föreskrifter. En myndighets tillämpning av sådana föreskrifter omfattas nämligen inte av rättsprövningslagen (Warnling-Nerep s. 113 ff.).

I en företrädesordning inskränks en kommuns eller ett kommunalt företags rätt att överlåta egendom. Om Boverket blir överklagandeinstans i en företrädesordning, kan den föreskrift som verket tillämpat därför inte anses vara av gynnande karaktär, även om den i och för sig gynnar allmännyttiga företag (och kooperativa hyresrättsföreningar), utan Boverkets beslut torde i likhet med dess beslut i tillståndsfrågor enligt 2 kap. kunna prövas av allmän förvaltningsdomstol med stöd av rättsprövningslagen.

De bestämmelser som ett beslut om godkännande som allmännyttigt bostadsföretag grundar sig på kommer emellertid likväl att i sig vara av gynnande karaktär. Därmed kommer de lika lite som i dag att kunna bli föremål för domstolsprövning enligt rättsprövningslagen. Ett bostadsföretag, som förvägras status som allmännyttigt och därmed går miste om de möjligheter som allmännyttiga bostadsföretag skulle få i en företrädesordning, skulle således inte kunna få beslutet om vägrat godkännande prövat av domstol med de överklaganderegler som gäller i dag. Detta skulle stå i strid med artikel 6 i Europakonventionen. Med hänsyn härtill bör därför, om en företrädesordning införs, beslut om godkännande eller återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt utredningens uppfattning skulle det te sig märkligt att i samma lag ha helt olika överklagandeordningar. Införs en företrädesordning, bör överklagandeordningen i lagen om allmännyttiga bostadsföretag därför generellt ändras så att allmän förvaltningsdomstol blir överklagandeinstans i stället för Boverket. Således bör även beslut inom ramen för en företrädesordning få överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol.

## 6 Skyldighet att kungöra en överlåtelse

**Våra förslag:** Innan ett kommunalt bostadsföretag överlåter en fastighet eller en kommun överlåter aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag, måste som huvudregel en kungörelse ske om den planerade överlåtelsen. Efter kungörelsen och en information till hyresgästerna måste minst tre månader gå innan en överlåtelse får ske. Under den tiden har hyresgästerna möjlighet att genom en kooperativ hyresrättsförening göra en intresseanmälan enligt ombildningslagen, och allmännyttiga bostadsföretag eller andra har då möjlighet att bjuda på fastigheten, aktierna eller andelen.

Vid fastighetsöverlåtelser från kommunala bostadsföretag skall hyresgästerna ha möjlighet att förvärva fastigheten med stöd av ombildningslagens regler endast genom en kooperativ hyresrättsförening, inte genom en bostadsrättsförening.

**Vår bedömning:** Intresset från allmännyttiga bostadsföretag för att utnyttja en företrädesordning kan förväntas bli begränsat. En ordning med företräde för allmännyttiga bostadsföretag skulle förutsätta ett komplicerat regelverk. Fördelarna med en företrädesordning väger inte upp nackdelarna med en sådan ordning. För närvarande bör det därför enligt vår mening inte införas någon företrädesordning.

Vi är medvetna om att det finns möjligheter för hyresgästerna att förvärva ett hus genom en bostadsrättsförening i stället för genom en kooperativ hyresrättsförening trots de regler vi föreslår. För att förhindra detta skulle det krävas ett förbud mot att bilda bostadsrättsföreningar i hus som ägs av kommunala bostadsföretag. Ur ett juridiskt perspektiv framstår införandet av ett sådant förbud som konstitutionellt tveksamt. Vi lägger därför inget sådant förslag.

## 6.1 Fördelar och nackdelar med de båda företrädesordningarna

Gemensamt för båda företrädesordningarna enligt kapitel 5 är att de genom tämligen komplicerade system säkerställer att bostäder, aktier och andelar som är till salu i kommunala bostadsföretag är möjliga att förvärva för sådana aktörer som kommer att fortsätta att upplåta bostäderna med hyresrätt.

En fördel med en företrädesordning med förköpslagen som förebild (modell B) är att förfarandet där sköts av en och samma myndighet oavsett om det gäller företräde till fastigheter eller företräde till aktier och andelar. Ett sådant, samlat förfarande ger bättre förutsättningar för en enhetlig praxis än när förfarandet handhas av flera olika myndigheter. Mot denna synpunkt skall emellertid samtidigt ställas att det föreslagna regelverket i båda modellerna är så tydligt att det inte kan befaras uppkomma några större tolkningssvårigheter, vilket minskar behovet av att säkerställa enhetlighet genom handläggning vid samma myndighet. Det kan i detta sammanhang även anmärkas att det inom rättsväsendet inte är helt ovanligt att närbesläktade frågor handläggs inom olika domstolssystem; så handläggs exempelvis mål om vårdnad av och umgänge med barn i allmän domstol, medan mål om verkställighet av sådana avgöranden handläggs i allmän förvaltningsdomstol.

I en företrädesordning med ombildningslagen som förebild (modell A) är företrädesordningen sammankopplad med ombildningslagens regelsystem, medan den i modell B aktualiseras först efter en eventuell handläggning enligt ombildningslagen. Med hänsyn till att vi i båda modellerna föreslår att ombildningslagen inte skall gälla ombildning till bostadsrätter vid försäljning av fastigheter från kommunala bostadsföretag spelar denna skillnad tidsmässigt mindre roll; har ombildningslagen kommit till tillämpning, innebär ju det att en kooperativ hyresrättsförening förvärvat fastigheten, varvid en företrädesordning enligt modell B inte aktualiseras.

Tidsmässigt spelar det emellertid roll i vilket skede av en överlåtelseprocess som en företrädesordning kommer in. I modell A aktualiseras företrädesordningen redan innan en överlåtelse skett, medan den i modell B aktualiseras först efter en överlåtelse. Detta innebär att säljaren snabbare får klart för sig om egendomen kommer att gå till någon som är företrädesberättigad i modell A än i modell B, vilket framstår som en fördel.

Den viktigaste skillnaden mellan de båda företrädesordningarna framkommer enligt vår uppfattning om man betraktar dem ur

hyresgästernas perspektiv. I modell A har hyresgästerna i ett hus som ägs av ett kommunalt bostadsföretag endast en lagreglering att hålla reda på och ta hänsyn till. I modell B skall de hantera ett övertagande av huset enligt *ett* regelverk – nämligen ombildningslagens – om de gjort en intresseanmälan *innan* en överlåtelse skett. Intresseanmälan skall då göras till inskrivningsmyndigheten. Utnyttjar de sina rättigheter att ta över huset *efter* det att fastigheten sålts, skall detta emellertid ske enligt ett helt *annat* regelverk, där intresseanmälan skall göras till länsstyrelsen.

Enligt utredningens uppfattning har modell A ur hyresgästernas perspektiv således klara fördelar framför modell B.

Vid en samlad bedömning anser vi att modell A bör väljas framför modell B, om en företrädesordning skall införas.

## 6.2 Kan vårt uppdrag lösas utan en företrädesordning?

### 6.2.1 Inledning

Utredningen är ålagd att överväga införandet av en företrädesordning. Vi anser oss emellertid fria att då också överväga även andra lösningar, som ger hyresgästerna i hus som ägs av kommunala bostadsföretag ökade möjligheter att förvärva sina hus för ombildning till kooperativ hyresrätt samt stärker de allmännyttiga bostadsföretagens möjligheter att förvärva bostäder, aktier eller andelar i kommunala bostadsföretag. Vi kommer i detta avsnitt att överväga om vårt uppdrag kan lösas utan en företrädesordning och att väga en företrädesordning mot en alternativ modell.

### 6.2.2 En företrädesordnings betydelse i praktiken

En företrädesordning innebär skapandet av ett komplicerat regelverk. När vi väger en företrädesordning mot en alternativ lösning, kan vi därför inte bortse från hur stor betydelse en företrädesordning kan förväntas få i praktiken.

Den första aspekten att beakta i detta sammanhang är hur många fall som kan beräknas omfattas av en företrädesordning (eller en alternativ modell). Tillämpningsområdet för en företrädesordning motsvarar i stort sett tillämpningsområdet för tillståndsplikten i 2 kap. lagen om allmännyttiga bostadsföretag. De fall som blir aktuella för en företrädesordning blir således i huvudsak desamma som de som skall tillståndsprövas minus dem där det inte beviljas



tillstånd. Utredningen har därför under november och december 2002 undersökt hur länsstyrelserna tillämpat bestämmelserna om tillståndsplikt. Följande har därvid framkommit. Under de första åtta till nio månaderna av tillståndspliktens existens fattades totalt sett knappt 100 beslut i tillståndsärenden vid länsstyrelserna. Inget av dessa avsåg överlåtelse av aktier eller andelar, utan alla avsåg överlåtelse av fastigheter. I mellan 90 och 95 procent av fallen beviljades tillstånd till överlåtelse. Den enda länsstyrelse som avslog tillstånd var Länsstyrelsen i Stockholms län, som avslog drygt hälften av tillståndsansökningarna.

Större delen av de fall som omfattas av tillståndsplikten skulle således komma att omfattas av en företrädesordning. Det kan – extrapolerat från vår undersökning – röra sig om uppskattningsvis ca. 120 beslut per år under nuvarande förhållanden. Antalet ärenden kan dessutom bli något högre, eftersom ett beslut inte sällan avser flera ärenden.

Antalet fall som skulle komma att omfattas av en företrädesordning är därmed enligt vår uppfattning så stort att en sådan ordning ur ett mängdperspektiv framstår som motiverad. Fråga är emellertid vilket intresse som kan finnas för att utnyttja en företrädesordning.

Vi har genom SABO och Svenska Kommunförbundets boendepolitiska beredning undersökt hur stort intresse det finns bland allmännyttiga bostadsföretag för att förvärva bostäder inom ramen för en företrädesordning. Det har därvid framkommit att det inte finns något påtagligt intresse för förvärv i syfte att bevara ett allmännyttigt bestånd av hyreslägenheter e.d. Intresset kan däremot vara något större i de fall där ett förvärv skulle vara företagsekonomiskt gynnsamt för det förvärvande företaget eller den förvärvande kommunen. Sammantaget kan vi ändå inte dra någon annan slutsats än att det i flertalet av de fall där en företrädesordning skulle aktualiseras inte torde komma att finnas något mer påtagligt intresse från allmännyttiga bostadsföretag för att utnyttja en företrädesrätt.

Sedan lagen om kooperativ hyresrätt trädde i kraft den 1 april 2002 har det inte bildats särskilt många kooperativa hyresrättsföreningar. Visserligen har det gått för kort tid för att några säkrare slutsatser skall kunna dras inför framtiden av detta förhållande. Förslaget att endast kooperativa hyresrättsföreningar skall omfattas av företrädesrätt enligt ombildningslagen vid överlåtelse av fastigheter från kommunala bostadsföretag kan dessutom förväntas öka intresset för att bilda sådana föreningar. Samtidigt kan vi, när vi

överbäger i hur många fall en företrädesordning kan tänkas få avsett resultat, inte helt bortse från i vilken utsträckning det hittills bildats kooperativa hyresrättsföreningar.

Sammantaget kan vi inte dra någon annan slutsats än att en företrädesordning i ett stort antal fall inte kan beräknas bli utnyttjad av några företrädesberättigade. Detta talar mot att nu införa ett komplicerat system.

### 6.2.3 Bostadsrättsföreningars förvärvsmöjlighet vid sidan av ombildningslagen

Om hyresgästernas förvärvsmöjligheter enligt en företrädesordning – eller ett alternativt system – begränsas till att avse förvärv genom en kooperativ hyresrättsförening, förhindrar detta i sig inte hyresgästerna från att bilda en bostadsrättsförening och genom den förhandla med det kommunala bostadsföretaget om ett frivilligt övertagande.

Med hänsyn till att priset för en bostadsrätt ofta är så högt att en bostadsrättsinnehavare gör en vinst på ombildningen, är en bostadsrättsförening – som vi redovisar i kapitel 4 – i många fall beredd att betala mer än någon annan förvärvare för den fastighet där medlemmarna i bostadsrättsföreningen har sina lägenheter. Ett kommunalt bostadsföretag kan därför förväntas vara särskilt intresserat av att sälja sina fastigheter till bostadsrättsföreningar; sådana försäljningar leder ju till större vinst. Hyresgäster som vill förvärva sitt hus genom en förening kan i allmänhet antas vara medvetna om detta. Det framstår inte som osannolikt att hyresgästerna i många fall väljer att avstå från att göra en intresseanmälan genom en kooperativ hyresrättsförening för att i stället bilda en bostadsrättsförening och genom denna inleda direkta förhandlingar med det kommunala bostadsföretaget.

Sker detta i större omfattning, motverkar det effekten av en företrädesordning eller ett annat system som gynnar kooperativa hyresrättsföreningar. Det är därför ett problem, låt vara att problemet kan vara olika stort på olika orter. Problemet är likartat det vi behandlar i kapitel 3. En lösning av problemet bör enligt vår uppfattning uppfylla vissa krav. Lösningen skall innebära att bostadsrättsföreningars förvärv försvåras. Samtidigt skall den stå i god överensstämmelse med den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Lagtekniskt bör den vara lättbegriplig och inte innebära införandet av något komplicerat regelverk.

Det enklaste sättet att komma åt problemet är att förbjuda bostadsrättsföreningar från att bildas i hus som ägs av kommunala bostadsföretag eller att förbjuda bostadsrättsföreningar i sådana hus att förvärva huset. Sådana bestämmelser skulle emellertid, som vi finner i avsnitt 3.5.1, riskera att komma i konflikt med den grundlagsskyddade föreningsfriheten och även innebära andra nackdelar. Vid en rent juridisk bedömning anser vi oss därför inte kunna föreslå några sådana bestämmelser. Visserligen måste det i den samlade bedömningen av om ett förbud kan anses godtagbart även ingå överväganden av huvudsakligen politisk natur. Sådana överväganden ligger emellertid inte inom ramarna för de värderingar utredningen har att göra. Sammanfattningsvis kan vi därför inte föreslå något förbud.

Skulle det vid en bedömning ur politiskt perspektiv övervägas att införa ett förbud, måste detta bli föremål för ingående överväganden. Vi vill dock peka på möjligheten att i så fall begränsa ett förbud till vissa orter.

En annan lösning på problemet skulle kunna vara att införa en tillståndsprövning vid en bostadsrättsförenings förvärv av fast egendom från ett kommunalt bostadsföretag. En sådan tillståndsprövning existerar emellertid redan enligt 2 kap. lagen om allmännyttiga bostadsföretag, och att införa ytterligare en prövning med andra kriterier skulle enligt vår mening riskera att skapa ett komplicerat och svårbegripligt system. Dessutom framstår det som svårt att skapa nya kriterier som dels är snävare än kriterierna i 2 kap. lagen om allmännyttiga bostadsföretag, dels är tillräckligt generösa för att inte innebära ett *de facto* förbud mot överlåtelse med de konstitutionella problem som redovisas ovan. Vi kan därför inte heller föreslå införandet av ytterligare en tillståndsprövning.

En tredje lösning är att ändra kravet på en bostadsrättsförenings interna beslut att förvärva ett hus för ombildning av hyresrätt till bostadsrätt. I dag förutsätter ett sådant beslut enligt 9 kap. 19 § bostadsrättslagen (1991:614) att hyresgästerna i minst två tredjedelar av de uthyrda lägenheter som omfattas av förvärvet har gått med på beslutet. En skärpning av detta krav – t.ex. till fyra femtedelar av de boende – skulle kunna öka sannolikheten för att hyresgästerna väljer den säkra vägen att förvärva fastigheten genom en kooperativ hyresrättsförening inom ramen för en företrädesordning eller ett alternativt system i stället för att satsa på den mer osäkra möjligheten till förvärv genom en bostadsrättsförening.

En sådan reglering kan emellertid kringgås genom att hyresgästerna bildar två föreningar, låter den kooperativa hyresrätts-

föreningen säkra förvärvet genom en intresseanmälan och sedan låter bostadsrättsföreningen lägga ett högt bud, som det kommunala bostadsföretaget sannolikt vill godta. Alternativt kan hyresgästerna bilda ett aktiebolag och en förening och förfara på liknande sätt. Inte heller denna lösning framstår därför som lämplig.

Sammanfattningsvis vill vi peka på problemet med möjligheten till kringgående men kan konstatera att det enligt vår uppfattning inte finns någon lösning som ur ett juridiskt perspektiv framstår som tillfredsställande. Detta förhållande kan sägas tala mot införandet av en företrädesordning och för en mindre ingripande, alternativ modell, eftersom ett komplicerat system inte bör införas, om det är möjligt att kringgå det lätt. Å andra sidan skulle en företrädesordning, där allmännyttiga bostadsföretag har företräde framför kooperativa hyresrättsföreningar (i motsats till vad vi förespråkar i kapitel 5), möjligen kunna motverka det aktuella problemet; även då får man emellertid räkna med att det pris som det allmännyttiga bostadsföretaget får betala för att köpa fastigheten kommer att motsvara det högre pris som en bostadsrättsförening kan vara beredd att betala. Kringgåendemöjligheten talar således inte entydigt i någondera riktningen när det gäller valet av modell.

#### 6.2.4 Utformning av en alternativ modell

För att en bedömning skall kunna göras av vilken modell som skall väljas bör det övervägas hur en alternativ modell skulle kunna se ut. En självklar utgångspunkt är att en sådan modell skall vara mindre komplicerad än en företrädesordning. Samtidigt bör den stärka den kooperativa hyresrätten som upplåtelseform och de allmännyttiga bostadsföretagens möjligheter att förvärva bostäder, aktier eller andelar i kommunala bostadsföretag.

Om ombildningslagen i de fall där överlåtaren är ett kommunalt bostadsföretag endast gav företrädesrätt åt kooperativa hyresrättsföreningar, inte åt bostadsrättsföreningar, skulle detta stärka den kooperativa hyresrätten som upplåtelseform och därmed även mångfalden i utbudet av bostäder. Vi anser därför att den åtgärden bör genomföras även utan genomförandet av en företrädesordning. En förutsättning för att åtgärden skall få effekt är dock att kooperativa hyresrättsföreningar blir tvungna att upprätta fördelningssystem för bostäder och alltid godta fler medlemmar än

vad det finns lägenheter i föreningens hus, alltså de åtgärder för att förhindra ombildningar från kooperativ hyresrätt till bostadsrätt som vi förordar i kapitel 3. Dessa åtgärder bör därför också genomföras. Genom att bostadsrättsföreningar inte omfattas av ombildningslagens bestämmelser i de aktuella fallen kommer det inte heller att kunna uppstå någon direkt konkurrenssituation mellan de båda typerna av föreningar.

När ett allmännyttigt bostadsföretag säljer en fastighet, är det – som redovisas i kapitel 5 – inte säkert att hyresgästerna känt till att en försäljning skulle kunna förväntas i tillräckligt god tid för att hinna bilda en kooperativ hyresrättsförening och genom denna göra en intresseanmälan enligt ombildningslagen. Bestämmelsen i 2 kap. 4 § andra stycket lagen om allmännyttiga bostadsföretag om att de hyresgäster som berörs skall informeras om en planerad överlåtelse och beredas tillfälle att yttra sig är inte avsedd att ge hyresgästerna tillräckligt med tid för att göra en intresseanmälan, endast för att göra sina röster hörda (prop. 2001/02:58 s. 64). Det kan därför förekomma fall, där hyresgäster på grund av en överraskningseffekt inte får möjlighet att utnyttja de möjligheter som står dem till buds enligt ombildningslagen. Risken för överraskning kan vara särskilt stor i just kommunala bostadsföretag, då dessas fastigheter torde byta ägare mer sällan än fastigheter på den privata bostadsmarknaden. Det finns därför skäl att införa en regel om att en viss, minsta tid skall gå från informationen till en överlåtelse.

En information till hyresgästerna ger emellertid inte andra allmännyttiga bostadsföretag information om en kommande överlåtelse. Även om dessa företag inte har företrädesrätt, bör de ges möjlighet att bjuda på den egendom som är till salu, oavsett om det rör sig om fastigheter, aktier eller andelar. Den lämpliga metoden för att säkerställa att de får en sådan möjlighet är införandet av en kungörelseskyldighet.

Givetvis kommer en sådan skyldighet att få till följd att även privata bostadsföretag och andra uppmärksammas på försäljningen. De kan alltså bjuda ett så högt pris på fastigheten att ett förvärv kommer till stånd. De undgår emellertid inte – såsom de allmännyttiga bostadsföretagen och de kooperativa hyresrättsföreningarna – att ansöka om tillstånd till förvärvet enligt 2 kap. lagen om allmännyttiga bostadsföretag.

För att informations- och kungörelseskyldigheten skall ha avsedd effekt krävs att den kombineras med ett förbud mot att överlåta den egendom som informationen och kungörelsen avser inom en viss tid efter dagen för kungörelse och information. Tiden

måste bestämmas så att den är tillräckligt lång för att både hyresgäster och allmännyttiga bostadsföretag skall hinna reagera och vidta åtgärder. Utredningen anser med beaktande av detta att det krävs en minimitid om tre månader. En överlåtelse inom denna tid bör anses ogiltig med undantag för det fallet att lagfart beviljats i strid med bestämmelserna i jordabalken.

En kungörelseskyldighet kan således ha betydelse både för fastighetsöverlåtelse och för aktie- och andelsöverlåtelse. För att en kungörelsemodell skall bli lättbegriplig och praktiskt lätthanterlig bör den enligt vår uppfattning vara tillämplig i samma utsträckning som tillståndsplikten i 2 kap. lagen om allmännyttiga bostadsföretag. Visserligen täcker tillståndsplikten fler fall än de där hyresgästerna har möjlighet att göra en intresseanmälan enligt ombildningslagen (jfr. avsnitt 5.2.1). Med hänsyn dels till att lagstiftningen bör vara lagtekniskt enkel, dels till de allmännyttiga bostadsföretagens behov, bör kungörelseskyldigheten emellertid inte inskränkas av detta skäl.

En kungörelseskyldighet bidrar, som ovan anförs, till att stärka de allmännyttiga bostadsföretagens möjligheter att förvärva bostäder, aktier eller andelar i kommunala bostadsföretag. De flesta allmännyttiga bostadsföretag är emellertid kommunala. Om endast kommunala bostadsföretag i samma kommun har sådana förvärvsmöjligheter, anser vi därför inte att de allmännyttiga företagens förvärvsmöjligheter stärks i tillräcklig omfattning. Ett undantag bör därför, som vi finner i kapitel 2, göras från lokaliseringsprincipen så att ett kommunalt bostadsföretag kan förvärva fastigheter, aktier eller andelar även i andra kommuner än den egna.

Med hänsyn till att det är möjligt för regeringen att bevilja undantag från kravet på tillståndsplikt och till kopplingen mellan den alternativa modellen och bestämmelserna om tillståndsplikt bör det vara möjligt för regeringen att bevilja undantag från informations- och kungörelseskyldigheten under samma villkor som gäller för undantag från tillståndsplikten, nämligen att det föreligger synnerliga skäl.

### 6.2.5 Företrädesordning eller alternativ modell?

Den alternativa modell vi beskriver inskränker i princip inte kommunala bostadsföretags förfoganderätt över sin egendom jämfört med vad fallet är i dag. Däremot utvidgar den genom undantaget från lokaliseringsprincipen dessa företags möjligheter

till fastighetsförvärv i andra kommuner, och den skapar även en möjlighet för en kommun att förvärva aktier eller andelar i ett allmännyttigt bostadsföretag i en annan kommun, allt inom ramen för kommunallagens bestämmelser om bl.a. god ekonomisk hushållning. Den skapar även förutsättningar för att allmännyttiga bostadsföretag i allmänhet skall kunna få bättre information om kommande överlåtelser.

När det gäller kooperativa hyresrättsföreningar, skapar den alternativa modellen bättre förutsättningar för dessa att utnyttja ombildningslagens möjligheter. Den gynnar även den kooperativa hyresrätten som upplåtelseform på ett annat sätt än dagens system.

En företrädesordning medför samma fördelar. För de kooperativa hyresrättsföreningarna medför en sådan modell inga ytterligare fördelar. Vad en företrädesordning åstadkommer som den alternativa modellen inte förmår göra är att ge allmännyttiga bostadsföretag en möjlighet till företräde till fastigheter, aktier och andelar. En sådan möjlighet ger allmännyttiga bostadsföretag konkurrensfördelar framför icke allmännyttiga bostadsföretag, vilket är en i våra direktiv avsedd effekt. Företrädet för allmännyttiga bostadsföretag skapas emellertid till priset av ett avsevärt mer komplicerat system, som dessutom kan förväntas medföra vissa kostnader för både enskilda och det allmänna. Med hänsyn till vad vi kunnat utröna om allmännyttiga bostadsföretags bristande intresse för förvärv av aktuellt slag anser vi därför inte att fördelarna med en företrädesordning för närvarande uppväger nackdelarna med ett sådant system.

I stället bör den alternativa modell vi redogör för ovan genomföras. Bestämmelserna om en kungörelseskyldighet kan införas i 2 kap. lagen om allmännyttiga bostadsföretag.

Det finns goda skäl att fortlöpande utvärdera modellens effekter. Om det vid en sådan utvärdering visar sig att modellen inte varit tillräckligt ingripande för att värna den kooperativa hyresrätten som upplåtelseform och ett tillräckligt stort bestånd av allmännyttiga bostäder, kan det finnas anledning att då ta upp frågan om att införa en företrädesordning, företrädesvis då den vi redogjort för som modell A.

Avslutningsvis vill vi peka på behovet av ytterligare statliga insatser – inte minst ekonomiska incitament – för att stärka den kooperativa hyresrätten.

### 6.3 Förhållandet mellan kungörelse- och informationsskyldigheten och tillståndsplikten

En kungörelse skall göras, innan en överlåtelse sker. En ansökan om tillstånd till överlåtelse enligt 2 kap. lagen om allmännyttiga bostadsföretag kan däremot göras såväl före som efter en överlåtelse. Görs ansökan först efter överlåtelsen, skall emellertid enligt 2 kap. 4 § andra stycket lagen om allmännyttiga bostadsföretag hyresgästerna före den planerade överlåtelsen informeras om denna och beredas tillfälle att yttra sig.

Som framgår ovan, föreslår vi att både kungörelsen och informationen till hyresgästerna skall äga rum minst tre månader före överlåtelsen.

Får företaget ett tillstånd till överlåtelse, innan de tre månaderna gått till ända, måste det likväl invänta utgången av denna tid, innan en överlåtelse får ske. Rör överlåtelsen fast egendom och finns det, när tiden gått till ända, en intresseanmälan från en kooperativ hyresgästförening antecknad hos inskrivningsmyndigheten, tar ett förfarande med hembud enligt ombildningslagen vid. Finns det däremot ingen intresseanmälan antecknad, kan fastigheten fritt överlätas. Aktier eller andelar kan alltid överlätas fritt efter utgången av de tre månaderna.

Får företaget inte tillstånd till överlåtelse, gäller överlåtelseförbudet inte överlåtelser till allmännyttiga bostadsföretag eller kooperativa hyresrättsföreningar. Kungörelsen – och, när det gäller hyresgästerna, informationen – har gett sådana företag samt hyresgästerna möjlighet att uppmärksamma att det kommunala bostadsföretaget vill överlåta egendomen. Kvarstår det kommunala bostadsföretagets vilja till överlåtelse även efter ett avslag på ansökan om försäljningstillstånd, kan det kommunala bostadsföretaget därför överlåta egendomen till ett intresserat allmännyttigt bostadsföretag eller till en kooperativ hyresrättsförening, som bildats av förvärvsintresserade hyresgäster. I en situation där ett sådant företag och en sådan förening konkurrerar följer det för övrigt av ombildningslagen att föreningen genom att göra en intresseanmälan kan få förtur till fastigheten framför företaget.



## 7 Konsekvenser och övergångsbestämmelser

**Vårt förslag:** Har en bostadsrättsförening fått en intresseanmälan antecknad i fastighetsregistret innan våra förslag träder i kraft, bör bostadsrättsföreningen ha kvar sina möjligheter till övertagande enligt ombildningslagen så länge intresseanmälan gäller.

**Vår bedömning:** Skyldigheten för kooperativa hyresrättsföreningar att fördela lägenheter i föreningens hus medför vissa kostnader, som finansieras genom medlemsinsatser eller avgifter.

Våra förslag är väl förenliga med den kommunala självstyrelsen.

### 7.1 Inledning

En utredning är skyldig att redovisa vilka konsekvenser förslagen i ett betänkande har i en rad olika avseenden. När det gäller våra förslag, är det enligt vår uppfattning relevant att redovisa vilka ekonomiska konsekvenser de har samt vilken betydelse de har för den kommunala självstyrelsen. Av våra direktiv följer vidare att vi skall utreda förslagets betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Däremot har vi inte funnit att våra förslag har några konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

## 7.2 Ekonomiska konsekvenser

Kungörelseskyldigheten inför en överlåtelse orsakar vissa kostnader för en kommun som vill överlåta aktier eller andelar i sitt bostadsföretag och för ett kommunalt bostadsföretag som vill överlåta fast egendom eller tomträtt. Dessa kostnader framstår emellertid som helt försumbara jämfört med övriga transaktionskostnader vid en överlåtelse.

Skyldigheten för en kooperativ hyresrättsförening att anordna ett system för fördelning av föreningens lägenheter medför kostnader för föreningen. Dessa kostnader täcks emellertid av de avgifter och medlemsinsatser som föreningen får ta ut av dem som står i kö för en lägenhet. Med hänsyn till att det rör sig om en upplåtelseform som i sin nuvarande form är ny ser vi det inte som möjligt att göra någon beräkning av de sammanlagda kostnaderna för en fördelningsverksamhet. Det rör sig huvudsakligen om kostnader för det arbete som systemets administration kräver i form av tidsåtgång samt papper, porto o.d. En förening av SKB:s storlek kan sannolikt även behöva investera i ett datoriserat fördelningssystem. I just SKB:s fall har man redan ett fungerande fördelningssystem, varför våra förslag inte torde medföra några ändrade kostnader för den föreningen.

## 7.3 Konsekvenser för små företag

En grundläggande definitionssvårighet vid denna analys är att klargöra vad som skall avses med "små företag". Begreppet är inte lagdefinierat, men ofta talar man om företag med minst 20 anställda. Ett sådant mått är emellertid mindre användbart när det gäller bostadsföretag. Ett företag kan med relativt få anställda förvalta fastigheter där många människor bor och som uppgår till stora värden. Detta accentueras av tendensen att många bostadsföretag hyr eller köper in tjänster som drift och underhåll. Utredningen har ingen egen definition av vad som i sammanhanget skall räknas som ett småföretag men vill peka på definitionssvårigheten.

Under arbetet med konsekvensanalysen har vi – i enlighet med våra direktiv – samrått med Näringslivets Nämnd för Regelgranskning och beaktat de synpunkter som framkommit vid samrådet. Samrådet har avsett även utformningen av modellerna till en företrädesordning.

Kostnaden för och arbetet med en kungörelse drabbar ett kommunalt bostadsföretag oavsett dess storlek. Ett kommunalt bostadsföretag som är att räkna som ett småföretag torde sällan sälja fastigheter, och informations- och kungörelseförfarandet är så enkelt att det inte kan antas bereda ett småföretag några egentliga svårigheter. Tidsåtgången och kostnaden framstår som försumbara.

En kooperativ hyresrättsförening kan godkännas som ett allmännyttigt bostadsföretag. En förening som erhållit sådant godkännande torde i de flesta fall vara att anse som ett småföretag. I avsnitt 7.2 redovisas de ekonomiska konsekvenser som vårt förslag om ett tvingande lägenhetsfördelningssystem medför för kooperativa hyresrättsföreningar.

Om våra förslag genomförs och en utvärdering görs av effekterna av de åtgärder vi föreslår, framstår det som naturligt att i det sammanhanget även belysa vilken verkan åtgärderna haft för småföretag.

#### 7.4 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den grundläggande bestämmelsen om kommunal självstyrelse är 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen, där det sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. En viktig del av den kommunala självstyrelsen återfinns vidare i 1 kap. 7 § andra stycket regeringsformen, där det framgår att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

Motiven för den kommunala självstyrelsen har historiskt sett varit nyttan av decentraliserat beslutsfattande på vissa områden samt möjligheterna till demokratiskt engagemang, medborgarinflytande och demokratisk skolning av medborgarna på lokal nivå.

Regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen återspeglas i 1 kap. 1 § andra stycket kommunallagen, där det sägs att kommuner på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter.

Den kommunala självstyrelsen skyddas även av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, som Sverige ratificerat. De principer som konventionen ger uttryck åt anses införlivade i svensk rätt.

I 8 kap. 5 § regeringsformen sägs att föreskrifter om kommunernas befogenheter och om deras åligganden meddelas i lag. Denna bestämmelse motsvarar ett synsätt att kommunerna får

sin kompetens från staten. Den kommunala självstyrelsen är således inte total. Graden av självstyrelse avgörs av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn. I förarbetena till regeringsformen sägs: "Staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällsliga mål. Utgår man från detta synsätt, är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelse-sektor" (prop. 1973:90 s. 190).

Den kommunala självstyrelsen tar således sikte på förhållandet mellan staten och kommunerna.

I våra förslag inskränks kommunens handlingsfrihet endast genom att man är tvungen att avvakta med en försäljning i några månader. Kommunen får sälja till vem den vill (med de inskränkningar som ges av den redan gällande och i sig inte förändrade ombildningslagen). Det rör sig således om en mycket obetydlig inskränkning av det kommunala självbestämmandet, särskilt vid en jämförelse med tillståndsförfarandet i 2 kap. lagen om allmännyttiga bostadsföretag. Våra förslag innebär därför enligt vår bedömning inte att den kommunala självstyrelsen på ett oacceptabelt sätt träds för när.

Tvärtom ökar kommunernas handlingsutrymme genom det undantag vi föreslår från den kommunala lokaliseringsprincipen. En kommuns möjlighet till förvärv av kommunägda fastigheter eller bostadsföretag i en annan kommun kan av naturliga skäl utövas endast med den kommunens samtycke. När det gäller förvärv i en annan kommun av fastigheter från eller aktier eller andelar i privata allmännyttiga bostadsföretag, kan sådana förvärv i och för sig ske mot den kommuns vilja där bostadsföretaget är verksamt eller fastigheterna finns. I det sammanhanget vill vi emellertid framhålla att den kommunala självstyrelsen inte är avsedd att skydda något slags kommunal territoriell integritet mellan olika kommuner. Ur ett konstitutionellt perspektiv uppkommer det därför inga problem, även om en kommun eller ett kommunalt bostadsföretag förvärvar egendom i en annan kommun mot den kommunens vilja. En annan sak är att ett sådant förvärv kan leda till intressekonflikter och samarbetsproblem och att det av sådana skäl kan vara klokt att inte agera mot vad en annan kommun uppfattar som sina intressen i dessa avseenden.

## 7.5 Övergångsbestämmelser

Som framgår av avsnitt 6.2.4 föreslår vi att de rättigheter ombildningslagen ger hyresgäster endast skall avse förvärv för ombildning till kooperativ hyresrätt, inte förvärv för ombildning till bostadsrätt. Har en bostadsrättsförening anmält intresse enligt ombildningslagen innan våra förslag träder i kraft, framstår det emellertid som alltför hårt mot hyresgästerna att i det skedet förhindra dem från att utnyttja sina möjligheter enligt ombildningslagen på det sätt de sedan länge varit inställda på. Har en intresseanmälan antecknats före ikraftträdandedagen, bör ändringen i ombildningslagen därför inte tillämpas under den tid som anmälan gäller.

Om ett överlåtelseavtal slutits innan våra förslag till ändring i lagen om allmännyttiga bostadsföretag träder i kraft men lagfart söks efter denna tidpunkt, skall lagfartsansökan bedömas enligt de regler som gällde före ändringen. Så blir fallet även utan särskilda övergångsbestämmelser. För tydlighets skull bör en övergångsbestämmelse av denna innebörd emellertid finnas avseende den bestämmelse vi föreslår om vilken utredning som skall bifogas lagfartsansökan.

## 8 Författningskommentar

### 8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt

#### 1 §

Förslaget, som behandlas i kapitel 6, innebär att hyresgäster som bor i ett hus som ägs av ett kommunalt bostadsföretag inte kan utnyttja ombildningslagens regler genom en bostadsrättsförening utan endast genom en kooperativ hyresrättsförening. Det är således endast en kooperativ hyresrättsförening som får ge in en intresseanmälan och sedan i händelse av försäljning tillställas ett hembud.

Har en bostadsrättsförening gett in en intresseanmälan, som antecknats i fastighetsregistret innan lagen träder i kraft, har bostadsrättsföreningen kvar sina möjligheter till övertagande enligt ombildningslagen så länge intresseanmälan gäller. När intresseanmälan giltighet upphört, gäller de nya reglerna fullt ut.

### 8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt

#### 2 kap.

#### 5 a §

Paragrafen är ny. Förslaget, som behandlas i kapitel 3, innebär att en kooperativ hyresrättsförening alltid är skyldig att godta minst tre gånger så många medlemmar som det i föreningen finns lägenheter vilka är upplättna med kooperativ hyresrätt.

Denna bestämmelse innebär att det föreskrivna minimiantalet medlemmar kan komma att variera beroende på hur många lägenheter som hyrs ut med kooperativ hyresrätt respektive med "vanlig" hyresrätt. Detta torde emellertid inte komma att förorsaka några praktiska problem.

#### **7 a §**

Paragrafen är ny. Förslaget, som behandlas i kapitel 3, innebär ett klarläggande av att en kooperativ hyresrättsförening aldrig får utesluta en medlem på grund av att han eller hon tackat nej till ett erbjudande om en lägenhet. Ett avböjande svar på ett erbjudande får inte heller tillsammans med andra omständigheter ligga till grund för uteslutning. Självfallet får dock även en medlem som tackat nej till ett erbjudande om en lägenhet uteslutas, men det kräver att de andra grunder som åberopats som grund för uteslutningen i sig är tillräckliga för en sådan åtgärd.

#### **7 b §**

Paragrafen är ny. Förslaget, som behandlas i kapitel 3, innebär att ett obligatoriskt lägenhetsfördelningssystem införs i kooperativa hyresrättsföreningar.

I första stycket slås föreningens skyldighet att anordna ett sådant system fast.

Andra stycket reglerar turordningen vid fördelning av lägenheter. En ledig lägenhet skall fördelas till den som varit medlem längst tid i föreningen. Detta gäller oavsett om lägenheten tidigare varit upplåten med kooperativ hyresrätt eller om den varit upplåten med "vanlig" hyresrätt. Hur föreningen skall behandla situationen att flera personer varit medlemmar lika länge, kan den själv bestämma i sina stadgar. En möjlig lösning kan vara lottdragning.

Av medlemsregistret skall framgå datum för varje medlems inträde i föreningen.

I tredje stycket finns vissa regler om hur en fördelning praktiskt skall gå till. Reglerna går ut på att den som står i tur för att få en lägenhet inte skall kunna bli förbigången vid fördelningen. En underrättelse skall således sändas till medlemmen i fråga under den adress medlemmen uppgett för föreningen. Är medlemmen och föreningen överens om det, kan en sådan underrättelse skickas per e-post. Föreningen får själv avgöra om underrättelser om lediga lägenheter skall skickas till alla medlemmar, om de skall skickas

endast till den medlem som står närmast i tur eller om någon annan metod skall tillämpas. En medlem skall ha skälig tid på sig att anmäla sitt intresse för lägenheten, sedan han eller hon väl mottagit underrättelsen. Har en medlem haft 14 dagar på sig, får detta krav som regel anses uppfyllt.

Bestämmelsen i fjärde stycket innebär att hyreslagens (12 kap. jordabalken) bestämmelser om hyresgästernas rätt att bl.a. byta bostaden gäller framför fördelningssystemet. Dessa bestämmelser får i det här sammanhanget följande innebörd:

- 33 § Vid skilsmässa eller dödsfall behöver den kvarboende maken, maken eller sambon inte lämna den utflyttande eller bortgångna makans, makens respektive sambons andel ifrån sig till fördelning.
- 34 § En lägenhetsinnehavare behöver inte lämna lägenheten ifrån sig till fördelning, om han eller hon varaktigt sammanbor med en närstående som vill överta lägenheten och föreningen skäligen kan nöja sig med förändringen. Det är hyresnämnden som avgör om så är fallet.
- 35 § En lägenhetsinnehavare kan gå förbi fördelningssystemet och använda sin lägenhet för byte till en annan lägenhet, i eller utanför föreningen, om han eller hon har beaktansvärda skäl för bytet, detta kan äga rum utan påtaglig olägenhet för föreningen samt inte heller andra särskilda skäl talar emot bytet. Det är hyresnämnden som avgör om så är fallet. Dock har en förening möjlighet att i sina stadgar ha en bestämmelse om att den som på detta sätt lämnat sin lägenhet i föreningen för att byta till en lägenhet utanför föreningen inte längre får vara medlem.
- 47 § *andra stycket* Om två makar eller sambor bor i en lägenhet men bara den ena maken eller sambon är medlem i föreningen och står för kontraktet och denna make eller sambo skall flytta, så har den andra maken eller sambon möjlighet att kräva att lägenheten inte skall lämnas till fördelning utan att i stället han eller hon skall få överta hyreskontraktet, om föreningen skäligen kan nöja sig med honom eller henne som hyresgäst. Det är hyresnämnden som avgör om så är fallet. Den angivna möjligheten gäller även i vissa andra, likartade fall.

Av 2 kap. 6 § lagen om kooperativ hyresrätt följer för övrigt att den som i någon av de angivna situationerna förvärvat en lägenhet i föreningen inte får vägras medlemskap.



I sista stycket ges en möjlighet för en förening att låta fördelningssystemet tillämpas endast på de medlemmar som särskilt anmält intresse för att få en lägenhet fördelad till sig. Har en förening gjort en sådan inskränkning, måste detta klart framgå för dem som blir medlemmar i föreningen. Bestämmelsen ger utrymme för ett system där man kan köa för en lägenhet av viss storlek e.d. eller där de som är nöjda med en lägenhet de redan har i föreningen inte behöver finnas med i fördelningssystemet. Den ger även utrymme för det system som i dag tillämpas i Stockholms Kooperativa Bostadsförening, där medlemmarna får anmäla sitt intresse för en viss lägenhet.

## **8 §**

Genom förslaget, som behandlas i kapitel 3, införs två nya stycken, andra och tredje styckena.

Andra stycket innebär att en kooperativ hyresrättsförenings rätt att ta ut avgifter och medlemsinsatser av sina köande medlemmar är begränsad till ett sammantaget årligt belopp som svarar mot två procent av prisbasbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. För år 2003 innebär det av det samlade beloppet får uppgå till högst 772 kr.

Tredje stycket klargör att beloppsbegränsningen i andra stycket inte gäller medlemsinsatser och avgifter som betalas i samband med fördelning av en lägenhet. Undantaget avser således den situationen att det står klart att en viss medlem kommer att tilldelas en viss lägenhet och att medlemmen önskar förvärva denna.

## **19 §**

Förslaget, som behandlas i kapitel 3, innebär för det första att en kooperativ hyresrättsförening inte får överlåta ett hus förrän minst ett år efter det att föreningen förvärvade huset. Ett beslut om överlåtelse i strid med detta är ogiltigt.

För det andra innebär förslaget att en förening måste ge alla sina medlemmar lika röstetal vid en omröstning om överlåtelse av föreningens hus. En stadgelse i strid med detta är utan verkan.

**6 kap. 2 §**

Förslaget, som behandlas i kapitel 3, innebär att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om ett fördelningssystem i 2 kap. 7 a § skall straffas med böter. Exempel på straffbart handlande är underlåtenhet att över huvud taget upprätta ett fördelningssystem samt fördelning av en lägenhet med förbigående av den som stått på tur för att få den.

**8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag****1 kap. 8 §**

Paragrafen är ny. Förslaget, som behandlas i kapitel 2, innebär att ett undantag görs från den i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) uttryckta kommunala lokaliseringprincipen i vissa fall. En kommun eller ett kommunalt bostadsföretag får således förvärva fastigheter, aktier eller andelar i allmännyttiga bostadsföretag i andra kommuner. Undantaget gäller förvärv både i kommunala bostadsföretag och i privata allmännyttiga bostadsföretag.

**2 kap.****4 § och 4 a §**

Förslaget, som behandlas i kapitel 6, innebär för fjärde paragrafens del att bestämmelsen om ett kommunalt bostadsföretags skyldighet att informera hyresgästerna om en planerad överlåtelse flyttas till en ny 4 a §.

I den nya 4 a § kompletteras informationsskyldigheten med en skyldighet att kungöra den kommande överlåtelsen i ortstidning och i Post- och Inrikes Tidningar. Regeringen bemyndigas att föreskriva vad en information och en kungörelse skall innehålla.

**4 b §**

Paragrafen är ny. Förslaget, som behandlas i kapitel 6, innebär att kommunen respektive det kommunala bostadsföretaget måste vänta minst tre månader från dagen för kungörelse och information innan den överläter egendomen.

Har kungörelse skett olika dagar i olika tidningar, framgår det av 5 § första stycket lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. att kungörandet skall anses ha skett den dag då det sista föreskrivna tillkännagivandet ägde rum. Har hyresgästerna informerats efter kungörelsen, bör samma princip gälla på så sätt att de tre månaderna räknas från tiden för information till hyresgästerna.

Frågan, hur hyresgästerna skall informeras och beredas tillfälle att yttra sig, har inte behandlats närmare i förarbetena. Formerna för hyresgästernas yttrande omfattas inte av våra lagförslag och behandlas därför inte här. När det gäller själva informationen, kan den antingen läggas i varje hyresgästs brevlåda eller anslås i alla trappuppgångar eller motsvarande. Kommunen respektive det kommunala bostadsföretaget bör göra en anteckning om tidpunkten för utdelning eller anslående.

Överlåtelse innan de tre månaderna har gått till ända är ogiltig, förutsatt att inte, om överlåtelsen avser fastigheter eller tomträtt, lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt har beviljats i strid med bestämmelserna i jordabalken.

## **8 §**

Förslaget, som behandlas i kapitel 6, innebär att regeringens möjlighet att bevilja undantag utvidgas från att avse endast tillståndsplikten till att avse även kungörelse- och informations-skyldigheten enligt 4 a §.

### **8.4 Förslaget till förordning om allmännyttiga bostadsföretag**

Förordningen är ny.

#### **1 – 2 §§**

De föreslagna bestämmelserna innehåller en detaljerad uppräkningslista av vad en information och en kungörelse om överlåtelse skall innehålla.

**3 §**

I den föreslagna bestämmelsen föreskrivs vilka särskilda handlingar som skall bifogas en lagfartsansökan vid försäljning av fastigheter från kommunala bostadsföretag.

Huvudregeln är att det skall finnas med en utredning om att kungörelse och information skett. När det gäller kungörelse, torde en sådan lättast kunna åstadkommas genom att tidningsurklipp på kungörelserna bifogas, varvid det även måste framgå vilken dag kungörelserna varit införda. När det gäller information, bör det vara tillräckligt att ge in en kopia av informationen och av anteckningen om datumet då informationen delades ut eller anslogs.

Har regeringen beviljat undantag från kungörelse- eller informationskyldigheten, bör en kopia av regeringsbeslutet bifogas.

Rör det sig slutligen om en försäljning som på grund av regeln i 2 kap. 6 § lagen om allmännyttiga bostadsföretag inte är kungörelsepliktig, så måste utredning ges in om på vilket sätt någon av punkterna i denna bestämmelse är uppfylld.

# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av experten Ulla Werkell

Utredningen lägger fram ett förslag om ett avsteg från lokaliseringsprincipen. Enligt förslaget skall kommuner och kommunala bostadsföretag ges rätt att förvärva fastigheter, aktier och andelar i allmännyttiga bostadsföretag i andra kommuner.

Som skäl för att föreslå en så pass genomgripande och principiellt viktig förändring åberopar utredningen några förekommande undantag från lokaliseringsprincipen. Jag kan konstatera att vart och ett av dessa kan motiveras av att de gynnar den egna kommunens medlemmar samtidigt som de inte kommer i konflikt med grannkommuners berättigade intressen. Med förvärv av bostadsfastigheter eller bostadsföretag utanför kommunen förhåller det sig dock annorlunda. Eftersom det är fråga om permanentbostäder kommer de boende att vara medlemmar i grannkommunen, oavsett om de bor i husen från början eller flyttar dit senare. Om lägenheter hyrs ut till medlemmar i den köpande kommunen upphör dessa att vara medlemmar i denna i och med att de flyttar till en annan kommun. Ett förvärv kan således definitionsmässigt aldrig vara till nytta för den förvärvande kommunens (kvarvarande) medlemmar. Om fastigheten innehåller lediga lägenheter uppkommer dessutom frågan i vilken mån de tomma lägenheterna skall lämnas till bostadsförmedlingen i den säljande kommunen.

Jag delar inte utredningens uppfattning att syftena bakom utredningsuppdraget – att bevara ett allmännyttigt bestånd av hyresbostäder och att utveckla möjligheterna för den kooperativa hyresrätten att göra sig gällande som upplåtelseform – i sig väger så tungt att lokaliseringsprincipen bör få ge vika.

Vid avgörandet av om ett undantag skall göras från lokaliseringsprincipen måste en avvägning göras mellan lokaliseringsprincipen och andra intressen. För att kunna göra en sådan avvägning krävs enligt min mening en noggrann genomgång och analys av de konsekvenser ett sådant undantag kan leda till för kommunmedlemmarna såväl i den säljande som i den köpande kommunen. Jag anser inte eventuella konsekvenser av ett undantag från lokaliseringsprincipen på det sätt som föreslås är analyserade eller belysta i tillräckligt hög grad. Det gäller t.ex. om och i vilken omfattning ett köp av en bostadsfastighet i en annan kommun kan anses vara till nytta för kommunmedlemmarna i den förvärvande kommunen. Inte heller konsekvenserna för tillämpningen av bruksvärdessystemet är tillräckligt analyserade eller belysta.

# Källförteckning

(endast källor som vi hänvisar till)

## Förarbeten

### Utrednings- och kommittébetänkanden

SOU 1993:40 *Fri- och rättighetsfrågor*. Delbetänkande av Fri- och rättighetskommittén.

SOU 1994:23 *Förvalta bostäder*. Betänkande av Utredningen om förvärv och förvaltning av hyreshus.

SOU 1997:22 *Aktiebolagets kapital*. Delbetänkande av Aktiebolagskommittén.

SOU 1999:5 *Effektiva värme- och miljölösningar*. Delbetänkande av Värme- och gasmarknadsutredningen.

SOU 1999:148 *På de boendes villkor – allmännyttan på 2000-talet*. Betänkande från Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet.

SOU 2000:95 *Kooperativ hyresrätt*. Betänkande av Utredningen om kooperativ hyresrätt.

SOU 2001:27 *Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering*. Slutbetänkande av Allbo-kommittén.

## Lagradsremiss

Säkerställda obligationer. (Fi 2001/3005, den 20 februari 2003.)

## Propositioner

Prop. 1959:173 till riksdagen med förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 10 juli 1947 (nr 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande.

Prop. 1967:90 till riksdagen med förslag till förköpslag m.m.

Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 1975/76:33 med förslag till lag om förvärv av hyresfastighet m.m.

Prop. 1981/82:169 Åtgärder för att främja övergång från hyresrätt till bostadsrätt m.m.

Prop. 1985/86:170 om räddningstjänstlag, m.m.

Prop. 1990/91:92 Ny bostadsrättslag m.m.

Prop. 1990/91:117 om en ny kommunallag.

Prop. 1992/93:242 om minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor.

Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.

Prop. 1993/94:162 Handel med el i konkurrens.

Prop. 1995/96:167 Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik, m.m.

Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen.

Prop. 2001/02:26 Bostadsförsörjningsfrågor m.m.

Prop. 2001/02:58 Allmännyttiga bostadsföretag.

Prop. 2001/02:62 Kooperativ hyresrätt.



## Utskottsbetänkanden

Bet. 2001/02:BoU4 Allmännyttiga bostadsföretag, m.m.

Bet. 2001/02:BoU5 Kooperativ hyresrätt.

## Litteratur

Sten Andersson, Svante Johansson, Rolf Skog, kontinuerligt uppdaterad lösbladsupplaga. *Aktiebolagslagen. En kommentar. Del I. 1-9 kap.* Stockholm: Norstedts Juridik. Norstedts Gula Bibliotek.

Bertil Bengtsson, 1996. *Grundlagen och fastighetsrätten.* Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.

Ulf Bernitz, Anders Kjellgren, 1999. *Europarättens grunder.* Stockholm: Norstedts Juridik.

Hans Danelius, 1997. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.* Stockholm: Norstedts Juridik.

Richard Hager, 1998. *Värderingsrätt. Särskilt om ersättning och värdering vid expropriation.* Stockholm: Jure. Rättsvetenskapliga biblioteket 9.

Carl Hemström, 1996. *Organisationernas rättsliga ställning. Om ekonomiska och ideella föreningar.* Stockholm: Norstedts Juridik.

Margit Hintersteining, 1999. *Binnenmarkt und Diskriminierungsverbot: unter besonderer Berücksichtigung der Situation nicht-staatlicher Handlungseinheiten.* Berlin: Duncker & Humblot.

Erik Holmberg, Nils Stjernquist, 1980. *Grundlagarna med tillhörande författningar.* Stockholm: P A Norstedt & Söners förlag.

Ulf Lindquist, Sten Losman, 2001. *1991 års kommunallag i dess lydelse den 1 januari 2001. En handbok med lagtext och kommentarer.* Stockholm: Norstedts Juridik.

Joakim Nergelius, 1996. *Konstitutionellt rättighetskydd. Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Jan Sandström, 1976. *Hembud och lösningsrätt vid övergång av aktie*. Stockholm: P A Norstedt & Söners förlag.

Wiweka Warnling-Nerep, 2000. *Rättsprövning & rätten till domstolsprövning*. Stockholm: JureCLN

## Rättsfall

### Regeringsrättens årsbok (RÅ)

1941 ref 4	1968 K 659
1945 S 86	1970 C 400
1950 I 88	1974 A 2082
1954 I 132	1976 Ab 236
1956 I 5	1977 ref 77
1960 I 187	1979 Ab 12
1962 I 131	1994 ref 65
1962 I 147	1999 ref 76
1968 K 658	

### Rättsfall från Bostadsdomstolen (RBD)

1986:13	1989:14
1987:17	1994:4

# Kommittédirektiv



Företrädesordning vid försäljning av bostäder eller aktier i allmännyttiga bostadsföretag      Dir. 2002:21

---

Beslut vid regeringssammanträde den 28 februari 2002.

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att utreda förutsättningarna för att förbättra möjligheterna för de boende i allmännyttiga bostadsföretag att förvärva sina hus för ombildning till kooperativ hyresrätt.

Vidare skall utredaren se över möjligheterna att förbättra för allmännyttiga bostadsföretag att förvärva andra allmännyttiga bostäder eller företag som skall säljas.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 2003.

## Bakgrund

En kommun som önskar sälja sitt allmännyttiga bostadsbestånd har flera möjliga vägar att gå. Kommunen kan – i regel via sitt bostadsföretag – överlåta hela eller delar av företagets bestånd av bostäder. Kommunen kan även överlåta hela eller delar av sitt bostadsföretag.

En försäljning av den fastighet i vilken man som boende hyr sin lägenhet kan i många fall innebära en stor förändring och skapa en känsla av otrygghet och oro. Om man som hyresgäst tvingas acceptera en sådan ägarförändring utan att få möjlighet att göra sin röst hörd uppstår lätt en känsla av maktlöshet.

Regeringen har i propositionen Kooperativ hyresrätt (2001/02:62) föreslagit en ny, permanent lag om kooperativ hyresrätt att träda i kraft den 1 april 2002.

Som ett sätt att ge hyresgästerna möjlighet att påverka sin situation har regeringen föreslagit en rad åtgärder som syftar till att underlätta för hyresgästerna att i form av kooperativ hyresrätt förvärva sitt hus. I bilagan följer en kort redovisning av dessa förslag. Dessutom redovisas ett förslag från Kommittén för allmän-

nyttiga bostadsföretag och boendesocial utveckling (Allbo-kommittén) om en särskild företrädesordning vid försäljning av kommunalt fastighetsbestånd eller aktier i kommunalt bostadsföretag.

### Behovet av en utredning

Kooperativ hyresrätt är en upplåtelseform som förenar gott boende med boendeflytande och boendedemokrati. Upplåtelseformen medför bättre förutsättningar att motverka spekulation i boendet. Dessutom kan den kooperativa hyresrätten utgöra ett instrument i arbetet med att utveckla de allmännyttiga bostadsföretagen.

Som framgår i bilagan har regeringen vidtagit ett antal åtgärder för att underlätta för de boende att i form av kooperativ hyresrätt förvärva sitt hus. Enligt regeringens uppfattning är det dock mycket som talar för att hyresgästerna i allmännyttiga bostadsföretag bör ges ytterligare möjlighet att förvärva sina hus för ombildning till kooperativ hyresrätt.

Regeringen anser att de allmännyttiga bostadsföretagen har en central roll när det gäller kommunernas möjlighet att upprätthålla sitt ansvar inom bostadsförsörjningsområdet. Mot denna bakgrund finns även anledning att se över möjligheterna för allmännyttiga bostadsföretag att förvärva andra allmännyttiga bostäder eller företag som skall säljas.

Regeringen delar mot denna bakgrund Allbo-kommitténs uppfattning att frågan om företrädesordning vid försäljning av allmännyttiga bostadsbestånd eller aktier i allmännyttiga bostadsföretag bör övervägas ytterligare. Detta bör ske genom att en särskild utredare tillkallas.

### Uppdraget

En utgångspunkt för arbetet skall vara att utreda behovet av – och förutsättningarna för – att förbättra möjligheterna för de boende i allmännyttiga bostadsföretag att förvärva sina hus för ombildning till kooperativ hyresrätt.

Vidare skall utredaren se över möjligheterna för andra allmännyttiga bostadsföretag att förvärva bostäder eller företag som skall säljas.

Utredaren skall särskilt analysera det förslag från Allbokommittén om företrädesordning vid överlåtelse av allmännyttigt bostadsföretag eller bostäder som presenterats i betänkandet (SOU 2001:27) *Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering*.

Utredaren skall lämna förslag till den nödvändiga lagreglering som följer av övervägandena.

Utredaren skall dessutom i sitt arbete särskilt beakta de förslag till ny lagstiftning som regeringen lämnat i propositionen Allmännyttiga bostadsföretag (2001/02:58) och propositionen Kooperativ hyresrätt (2001/02:62).

### *Närmare om överlåtelse av fastighet till kooperativ hyresrättsförening eller annat allmännyttigt bostadsföretag*

Överlåtelse av fastighet handlar om den situationen att en kommun eller ett kommunalt bostadsföretag vill avyttra hela eller delar av sitt fastighetsbestånd. Som framgår ovan innebär regeringens förslag i proposition 2001/02:58 att en sådan överlåtelse normalt skall vara belagd med tillståndsplikt. Tillstånd beviljas av länsstyrelsen. De boende i de fastigheter som omfattas av överlåtelsen skall informeras om den planerade överlåtelsen och beredas tillfälle att yttra sig. Den föreslagna tillståndsplikten gäller dock inte om förvärvaren är en kooperativ hyresrättsförening eller ett annat allmännyttigt bostadsföretag. Genom bildandet av en kooperativ hyresrättsförening ges således de boende möjlighet att utan tillstånd från länsstyrelsen förvärva fastigheten.

En annan möjlighet för de boende skulle – om den ovan redovisade ändringen i ombildningslagen genomförs – vara att ombilda fastigheten till kooperativ hyresrätt.

Sammanfattningsvis kan det fastslås att det genom regeringens båda förslag öppnas relativt goda förutsättningar för de boende att överta fastigheten i form av kooperativ hyresrätt.

Det kan dock finnas fall där varken de boende eller andra allmännyttiga företag ges möjlighet att påverka skeendet.

En sådan situation uppkommer när länsstyrelsen beviljar en ansökan om tillstånd till en överlåtelse eftersom man anser att tillämpningen av bruksvärdereglerna inte äventyras. Utredaren skall mot denna bakgrund överväga om det finns skäl att införa någon

form av förköpsrätt eller liknande för andra allmännyttiga bostadsföretag eller de boende i fastigheten.

Utredaren skall också överväga om det finns skäl att införa begränsningar för en kooperativ hyresrättsförening som förvärvat en fastighet från ett allmännyttigt bostadsföretag att sedan ombilda den till bostadsrätter.

Utredaren skall dessutom ta ställning till om det finns skäl att ge en kooperativ hyresrättsförening företräde enligt ombildningslagen framför en bostadsrättsförening om det uppstår en konkurrenssituation mellan föreningarna i samma hus.

#### *Närmare om överlåtelse av aktier till annat allmännyttigt bostadsföretag*

Överlåtelse av aktier handlar om den situationen att kommunen som ägare till ett allmännyttigt bostadsföretag beslutar att helt eller delvis avyttra aktierna i företaget.

Regeringens förslag i propositionen Allmännyttiga bostadsföretag (2001/02:58) innebär att en sådan överlåtelse är tillståndspliktig om inte kommunen direkt eller indirekt även efter överlåtelsen innehar det bestämmande inflytandet över bostadsföretaget. Liksom vid överlåtelse av fastigheter gäller dock att tillstånd inte krävs om förvärvaren är ett annat allmännyttigt bostadsföretag eller en kooperativ hyresrättsförening.

Det kan hända att länsstyrelsen beviljar ansökan om tillstånd att överlåta aktiemajoriteten i företaget. Utredaren skall mot denna bakgrund särskilt överväga om det finns skäl att erbjuda andra allmännyttiga bostadsföretag möjlighet att överta aktierna före andra intressenter.

#### **Att beakta i övrigt för utredaren**

Utredaren skall, när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 2003.

(Finansdepartementet)

### *Bilaga*

Nedan följer en kort redovisning av regeringens förslag som syftar till att underlätta för hyresgästerna att i form av kooperativ hyresrätt förvärva sitt hus. Dessutom redovisas ett förslag från Allbokommittén om en särskild företrädesordning vid försäljning av aktier eller fastigheter i kommunala bostadsföretag.

### *Ombildningslagen*

Lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt (ombildningslagen) ger möjlighet för en av hyresgästerna bildad bostadsrättsförening att förvärva fastigheten om fastighetsägaren avser att avyttra den. I korthet går reglerna ut på att bostadsrättsföreningen till inskrivningsmyndigheten anmäler att den är intresserad av att förvärva fastigheten. Detta antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Sedan anmälan har skett får fastigheten inte säljas utan att bostadsrättsföreningen först har erbjudits att köpa den (hembud).

I propositionen Kooperativ hyresrätt (2001/02:62) föreslås att ombildningslagen utvidgas så att även ombildning till kooperativ hyresrätt omfattas. Detta innebär att hyresgäster som är intresserade av att ombilda huset de bor i kan bilda en kooperativ hyresrättsförening och göra en intresseanmälan till inskrivningsmyndigheten. Förslaget innebär att det bara kan finnas en intresseanmälan i taget i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

### *Pilotprojekt*

I syfte att tillskapa kooperativa hyresrättsföreningar som kan bidra till bostadsförsörjningen på orten har regeringen även tillsatt en särskild utredare med uppdrag att utreda förutsättningarna för att i ett antal pilotprojekt genomföra ombildning från vanlig hyresrätt till kooperativ hyresrätt (Fi 2001:15).

Utredaren skall i dialog med intresserade kommuner ta fram nödvändigt underlag för att göra det möjligt att ta ställning till ett genomförande av pilotprojekt i kooperativ hyresrätt. I uppdraget ingår att ta fram lämpliga bostadsbestånd samt sådant underlag att kostnaderna för inblandade parter kan bedömas. Uppdraget skall redovisas senast den 15 mars 2002 (se dir. 2001:97).

*Lag om allmännyttiga bostadsföretag*

Regeringen har i propositionen Allmännyttiga bostadsföretag (2001/02:58) föreslagit att en tillståndsplikt införs vid överlåtelse av allmännyttiga bostadsföretag eller bostäder. Förslaget innebär att överlåtelser av aktier eller andelar i ett allmännyttigt bostadsföretag som har en sådan omfattning att kommunens bestämmande inflytande över företaget upphör, skall godkännas av länsstyrelsen för att vara giltiga. Likaså skall överlåtelser av hela eller delar av ett allmännyttigt bostadsföretags bestånd av bostadslägenheter godkännas av länsstyrelsen för att vara giltiga. Ansökan om tillstånd skall avslås om det kan befaras att de allmännyttiga bostadsföretagens hyror till följd av överlåtelsen inte kommer att få tillräckligt genomslag vid tillämpningen av bruksvärdereglerna i 12 kap. 55 § jordabalken eller de hyresförhandlingar som förs enligt hyresförhandlingslagen (1978:304). Tillstånd krävs dock inte om egendomen förvärvas av en kooperativ hyresrättsförening eller ett annat allmännyttigt bostadsföretag.

*Kommittén för allmännyttiga bostadsföretag och boendesocial utveckling (Allbo-kommittén)*

Den parlamentariskt sammansatta Allbo-kommittén (Fi 2000:01) hade bland annat i uppdrag att ta ställning till om hyresgäster eller andra bör tillförsäkras rätt till förköp av kommunala bostadsföretag eller bostadsbestånd (dir. 1999:110 samt dir. 2000:102). Förköp av kommunalt bostadsföretag avser den situationen att kommunen säljer aktier i företaget.

Kommittén föreslår i sitt slutbetänkande Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering (SOU 2001:27) en företrädesordning vid försäljning av kommunalt fastighetsbestånd eller aktier i kommunalt bostadsföretag och att en sådan företrädesordning regleras i lag. I första hand skall kommunen sälja till annat allmännyttigt bostadsföretag. I andra hand skall kommunen sälja till hyresgästerna genom en kooperativ hyresrättsförening av ägarmodell som hyresgästerna bildat. Först därefter skall kommunen kunna sälja till bostadsrättsförening eller annan.

Kommittén anger att med den prioritering som gjorts i kommitténs tilläggsdirektiv har det inte varit möjligt att utarbeta förslag till författningstext eller närmare överväga vilken lagteknisk lösning



som är mest lämplig. Frågan om den närmare utformningen av en reglering av företrädesordningen bör bli föremål för ytterligare analyser och överväganden inom ramen för en särskild utredning.