

REMISSYTTRANDE

Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra (SOU 2017:65)

SABOs synpunkter

Allmänt

SABO anser att när hyresnämnden avgör en tvist om vilken hyra som är skälig ska bruksvärdesprincipen vara huvudregel. Men med kraftigt ökande byggpriser och ett stort behov av nya hyresbostäder är det tyvärr nödvändigt med ett undantag. Hyreslagens bestämmelser om presumtionshyra gör det möjligt att, under vissa förutsättningar, träffa avtal om hyror som säkerställer att hyresvärden får kostnadstäckning och en rimlig avkastning på sin insats, vilka kommer att beaktas som skäliga om en tvist skulle uppstå. Dessa bestämmelser har nu varit i kraft i över tio år och det är bra att de har setts över. Nu har också presumtionstiden börjat upphöra för de bostäder som först fick en sådan hyra.

Ett flertal åtgärder behöver vidtas för att för att de omkring 600 000 nya bostäder som Boverket bedömer behöver byggas till år 2025 verkligen ska komma till stånd. Även mindre justeringar i regelverk kan då vara värdefulla bidrag. Utredarens förslag när det gäller att utveckla presumtionshyresmodellen är bra, men får endast marginell betydelse för tillkomsten av nya hyresbostäder. I betänkandet saknas förslag i en central del av utredarens uppdrag, nämligen att ta fram ett förslag som undanröjer osäkerhet i investeringskalkyler och om den långsiktiga kostnadstäckningen, genom en spärr mot hyressänkning vid presumtionstidens utgång. SABO föreslår därför att regeringen nu tar fram en sådan bestämmelse.

7 En utvecklad modell för att bestämma hyran för nybyggda bostäder

7.1 Utgångspunkter för våra överväganden

SABO instämmer i bedömningen att det i dagsläget byggs relativt mycket bostäder, men inte i den utsträckning som krävs för att råda bot på bostadsbristen. Därför behöver det byggas fler bostäder, inte minst hyreslägenheter. En god tillgång på hyresbostäder fyller många viktiga funktioner i det svenska samhället.

SABO instämmer i bedömningen att hyressättningen är en – men inte den avgörande – av ett flertal faktorer som har betydelse för bostadsbyggandet och för nyproduktionen av hyreslägenheter. Det nuvarande systemet med presumtionshyra kan antas, låt vara i begränsad utsträckning, ha bidragit till en ökad produktion av hyresbostäder. Förbättringar av systemet med presumtionshyra kan skapa bättre förutsättningar för fastighetsägare som bygger och förvaltar hyresbostäder. Detta kan i sin tur bidra till att det blir mer attraktivt att producera hyresbostäder.

7.2 Olika alternativ för att utveckla modellen om hyressättning i nyproduktionen

SABO instämmer i bedömningen att modellen med presumtionshyra bör justeras i syfte att förbättra förutsättningarna för fastighetsägare som producerar och förvaltar hyresbostäder. De problem och osäkerhetsmoment som är förenade med dagens modell bör undanröjas.

7.3 En förändrad modell om presumtionshyra

7.3.1 Fler möjligheter att ändra hyran under presumtionstiden

SABO har inget att erinra i sak mot förslaget att presumtionshyran ska kunna ändras genom en ny förhandlingsöverenskommelse, eller beslut av hyresnämnden, i den mån det är skäligt, när förbättrings- och förändringsarbeten utförs, sättet att beräkna hyran ändras med hänsyn till kostnader eller avgifter eller det finns ett annat väsentligt intresse som motiverar en ändring. Presumtionstiden är relativt lång och det är bra att hyresvärden till exempel får möjlighet att erbjuda tillval och andra standardhöjande åtgärder under denna tid. SABO bedömer dock att lagändringen kommer att ha marginell betydelse för bostadsbyggandet.

7.3.2 Fler nybildade lägenheter ska kunna få presumtionshyra

SABO har inget att erinra i sak mot förslaget att det ska vara möjligt att bestämma en presumtionshyra för ombyggnad av del av hus eller tillbyggnad av hus om utrymmet inte till någon del använts som bostadslägenhet omedelbart före om- eller tillbyggnaden. SABO bedömer dock att lagändringen kommer att ha marginell betydelse för bostadsbyggandet.

7.3.3 Det bör inte regleras vad som ska ske med presumtionshyran efter presumtionstidens utgång

SABO instämmer inte alls i bedömningen att det inte bör regleras vad som ska ske med presumtionshyran efter presumtionstidens utgång.

SABO anser att det bör införas regler som skyddar hyresvärden mot en sänkning av hyran vid presumtionstidens utgång, d.v.s. efter 15 år. Dagens lagstiftning innebär att om hyresnämnden därefter ska fastställa en skälig hyra så ska det göras genom en bruksvärdesjämförelse. För en fastighetsägare med ett långsiktigt perspektiv på ägandet innebär det en uppenbar risk för att hyran kommer att sänkas, vilket medför att investeringskalkylen inte håller och att den långsiktiga kostnadstäckningen äventyras.

Redan vid införande av presumtionshyra diskuterades vad som kommer att ske vid presumtionstidens utgång. I propositionen beskrivs och motiveras detta på följande sätt:

”En särskild fråga är om det efter tioårstidens utgång, som Svenska Bankföreningen har föreslagit, bör ske någon form av successiv avtrappning av presumtionsverkan eller om hyran omedelbart skall kunna anpassas efter bruksvärdeshyran på orten. Med hänsyn till presumtionstidens längd och att det under presumtionstiden kommer att stå klart för parterna när presumtionsverkan upphör, anser vi att det inte finns tillräckliga skäl att införa bestämmelser om en successiv anpassning av hyran till bruksvärdesnivån.” (prop. 2005/06:80)

Det betyder att samma dag som presumtionstiden upphör så gäller de vanliga reglerna om bruksvärdesprövning. Det finns en påtaglig risk att hyresgäster begär bruksvärdesprövning i hyresnämnden vilken resulterar i att hyran anses för hög i jämförelse med andra likvärdiga lägenheter. För en fastighetsägare med ett långsiktigt perspektiv utgör vetskapen om detta en uppenbar osäkerhet i kalkylen, vilket kan innebära att projekt inte genomförs.

Utredaren påtalar själv detta problem och skriver bland annat:

”En presumtionshyra är vanligen högre än en hyra enligt bruksvärdesystemet, eftersom presumtionshyran bestäms utifrån hyresvärdens kostnader jämte rimlig avkastning. Vid övergången till bruksvärdesystemet finns det därför en risk för hyresvärderna att hyran sänks och att hyresvärdens kostnader inte täcks.”

Utredaren ställer sig också frågan om det behövs en reglering:

”Frågan är om den osäkerhet och risk som övergången till bruksvärdesystemet kan innebära för hyresvärderna ändå bör begränsas eller undanröjas genom reglering, dvs. att det av lag framgår hur övergången ska gå till.”

Utredaren diskuterar därefter den spärregel som föreslagits av Claes Stråth, som haft i uppdrag av regeringen att ta fram förslag på hur dagens system för hyressättning kan utvecklas, vilken SABO och Hyresgästföreningen ställt sig bakom, men avfärdar den som *”alltför stelbent”* och ifrågasätter om risken för en hyressänkning verkligen är reell:

”För att genom lag begränsa hyresvärdens risk för sänkning av hyran när presumtionstiden löper ut, bör risken vara reell. Flertalet av aktörerna på bostads- hyresmarknaden har framfört att det ska mycket till för att en part ska begära sänkning i hyresnämnden av en tidigare överenskommen presumtionshyra, eftersom avtal är avtal.”

Utredaren drar sedan följande slutsats:

”Mot bakgrund av detta anser vi sammantaget att det inte finns tillräckligt starka skäl att i nuläget föreslå någon form av reglering för att mildra de övergångseffekter som kan komma att uppstå vid presumtionstidens utgång. Det är alltså inte klarlagt att eventuella negativa övergångseffekter har sådan dignitet att det motiverar en lagreglering. De kollektivt förhandlande parterna kommer sannolikt inom ramen för hyresförhandlingarna i de flesta fall kunna hantera presumtionshyrornas övergång till bruksvärdesystemet. Om det ändå uppstår tvister om hyran efter presumtionstidens utgång, bör det överlämnas till rättstillämpningen att hantera situationen i varje enskilt fall inom ramen för bruksvärdesystemet. Först om det uppstår omfattande problem vid övergången till bruksvärdesystemet framstår det som rimligt att lagstiftaren agerar.”

SABOs bedömning är att det faktum att *”avtal är avtal”* inte kommer att avhålla hyresgäster från att begära en hyressänkning hos hyresnämnden när presumtionstiden upphör, om man upplever att det råder en markant skillnad mellan den hyra man betalar och den hyra man bedömer skulle anses som skälig vid en bruksvärdesprövning.

Utredaren har en förhoppning om att de kollektivt förhandlande parterna kommer att kunna "hantera" presumtionshyrorna övergång till bruksvärdessystemet. De presumtionshyror som överenskoms under de första åren ligger inte så högt över bruksvärdeshyresnivån och kan förhoppningsvis fasas in i en systematisk hyressättning. Men mellan de presumtionshyror som överenskoms under senare år och bruksvärdeshyresnivån är differensen större. Detta beror på en markant ökning av byggpriserna och innebär att en infasning blir svårare och mer riskfylld. Dessutom har den enskilda hyresgästen alltid rätt till en prövning av hyresbeloppets skälighet, även om den är ett resultat av en kollektiv förhandlingsöverenskommelse.

Utredarens bedömning är att en lagstiftning bör aktualiseras först om det i framtiden uppstår omfattande problem vid övergången från presumtionshyror till bruksvärdeshyror. Det visar på bristande insikt i problematiken. Investeringsbesluten fattas i närtid och inte om 15 år. Det är vid beslutstillfället som fastighetsägaren vill vara säker på att hyrorna inte kommer att sänkas vid presumtionstidens utgång.

Det är en uppenbar brist i betänkandet att utredaren avstått från att lägga fram ett förslag till skyddsregel för hyresvärden. I utredningsdirektivet står det att utredaren ska överväga "hur" och inte "om" fastighetsägaren bör skyddas mot övergångseffekter när presumtionstiden går ut.

SABO anser att det är angeläget att så många hinder för bostadsbyggande som möjligt undanröjs. Hyresvärdens risk för hyressänkning vid presumtionstidens utgång utgör ett sådant hinder. Det finns olika alternativ för att undanröja detta hinder. En åtgärd skulle kunna vara att ytterligare en gång förlänga presumtionstiden, men det skulle inte lösa problemet utan bara skjuta det framåt. Ett annat alternativ vore att införa en evig presumtion. Kortsiktigt skulle det vara positivt för hyresvärden, men på längre sikt skulle det bli väldigt stelbent. Flexibiliteten skulle saknas och det blir omöjligt att fasa in hyran i en systematisk hyressättning som bygger på hyresgästernas värderingar.

Ett bättre alternativ är att låta en spärregel träda i kraft när presumtionstiden upphör. I korthet skulle den kunna utformas som en hyresspär nedåt, vilket innebär att hyran för en lägenhet som har omfattats av överenskommelse om presumtionshyra inte ska sänkas vid en skälighetsprövning efter det att presumtionstiden har upphört. Därmed kommer hyran att ligga kvar på samma nivå som under presumtionstiden. På så sätt elimineras hyresvärdens risk att hyran sänks och därmed kan en hållbar investeringskalkyl göras.

För den hyresgäst som bor i lägenheten när presumtionstiden upphör innebär förslaget att hyresbeloppet kvarstår på samma nivå som tidigare. Det leder

alltså inte till någon försämring för befintliga hyresgäster. Genom en sådan spärregel blir det möjligt att minska risken för den ena parten (hyresvärden) utan att försämma för den andra parten (hyresgästerna).

SABO föreslår att regeringen i den fortsatta beredningen av ärendet tar fram en spärregel. Utgångspunkten bör vara att presumtionstiden faktiskt har upphört och att en vanlig prövning av hyran därför ska göras, men att oavsett vad den ger vid handen ska hyran inte sänkas. En spärregel bör sannolikt förse med en ventil om det finns synnerliga skäl för en hyressänkning som till exempel att hyresvärden kontinuerligt har eftersatt fastighetens underhåll. Spärregeln behöver kompletteras med en bestämmelse som anger att dessa lägenheter inte får används som jämförelseobjekt vid en skälighetsprövning av hyran enligt bruksvärdesreglerna.

Vi illustrerar vårt förslag nedan med ett tänkt exempel på hur en sådan bestämmelse ungefär skulle kunna utformas:

Ett nytt tredje stycke införs i 55§ hyreslagen:

"Om hyran för en lägenhet bestämts enligt 55 c § men villkoret i 55 c § första stycket punkt 4 inte längre är uppfyllt ska hyran, trots vad som sägs i första stycket, inte sänkas om det inte finns synnerliga skäl för en sänkning."

En ny mening införs i nuvarande tredje stycke i 55 § hyreslagen så att dess lydelse blir:

"Vid en prövning enligt första stycket får den hyra för en lägenhet som ska anses som skälig enligt 55 c § inte beaktas. Inte heller får hyran för en lägenhet beaktas om den enligt tredje stycket inte ska sänkas."

Med tiden kommer differensen mellan bruksvärdeshyran och den hyra som spärregeln medger successivt att minska. Hur lång tid det tar beror på hyresutvecklingen och på hur stor differensen är. När bruksvärdeshyran för en lägenhet kommit ikapp den hyra som följer av spärregeln kommer bestämmelsen att sakna betydelse för den aktuella lägenheten.

8 En ny modell för tvistelösning

8.1 Det behövs en ny modell för tvistelösning

SABO avstyrker förslaget att hyresnämnden på gemensam eller enskild ansökan av kollektivt förhandlande parter ska kunna utse en eller flera medlare i tvister om hyra eller andra hyresvillkor enligt hyresförhandlingslagen.

SABO instämmer inte i bedömningen att det finns ett behov av tvistelösning genom medlare utsedda av hyresnämnden när förhandlingar strandar om ny-produktionshyror eller om ändringar av presumtionshyran.

Efter det att Claes Stråth överlämnat rapport till regeringen med förslag om ett skiljeförfarande påbörjades ett samarbete mellan SABO och Hyresgästföreningen för att utveckla en process för tvistelösning när det gäller presumtionshyra. Detta har lett till en idé som bygger på att en oberoende och opartisk nämnd prövar ärendet. Parterna utser gemensamt ordförande samt var sin ledamot i nämnden. Ett pilotfall har genomförts under våren och fler är planerade. Med en sådan möjlighet saknas behov av medlare som utses av hyresnämnden.

Frågan om införande av en medlingsfunktion är inte tillräckligt utredd i betänkandet och inte heller är konsekvenserna ordentligt belysta. Det gäller inte minst hur förhållandet mellan en av hyresnämnden utsedd medlare och ett partsgemensamt tvistelösningsorgan som Hyresmarknadskommittén ska fungera.

SABO instämmer inte heller i bedömningen att det finns ett behov av tvistelösning genom medlare utsedda av hyresnämnden när förhandlingar strandar om hyror i det befintliga bostadsbeståndet.

När det gäller tvister avseende den årliga hyreshöjningen inom det allmännyttiga beståndet prövas dessa av Hyresmarknadskommittén som funnits sedan 1957. Det fungerar i allt väsentligt bra och arbetsformerna utvecklas successivt. Likartade lösningar för både presumtionshyra och årlig hyresjustering mellan privata hyresvärdar och Hyresgästföreningen borde kunna åstadkommas om parterna verkligen är intresserade.

SABO gör sammantaget bedömningen att det inte finns något behov av en lagreglerad tvistelösningmodell för hur parterna kan komma överens om hyra. Det ligger ett värde i att parterna på hyresmarknaden själva hanterar och löser sina tvister utan statlig inblandning. Vi konstaterar vidare att utredaren gått utanför sitt uppdrag när han lägger fram förslag som inte endast berör presumtionshyra utan också förslag som avser tvister om hyra och andra hyresvillkor enligt hyresförhandlingslagen generellt.

Stockholm den 8 september 2017

Anders Nordstrand
VD