

Särskilt yttrande

av experten Erik Elmgren

Fri hyressättning vid nyproduktion 2020:42

Övergripande synpunkter

En särskild utredare har haft som uppdrag att lämna förslag på en modell med fri hyressättning, inklusive tariffsystem, för nyproducerade lägenheter. Målsättningen med modellen ska enligt uppdraget vara att bidra till en långsiktigt välfungerande hyresmarknad och ett effektivt utnyttjande av det aktuella delbeståndet. Förutsättningar ska ges för ett uthålligt och kontinuerligt utbud av hyreslägenheter.

Sammantaget kommer utredningens förslag enligt mitt förmenande leda till en större obalans mellan fastighetsägare och hyresgäster, försämrat konsumentskydd och högre hyror. Trots dessa genomgripande förändringar i hyreslagstiftningen till nackdel för både hyresgäster och hyresrätten som upplåtelseform kommer det heller inte leda till fler bostäder.

I ett hyresförhållande är hyresgästen alltid den svagare parten vilket ställer stora krav på att lagstiftningen utformas på ett sätt som skyddar konsumenten. Detta lever inte utredningens förslag upp till och därför inte heller till direktiven i denna del. I betänkandet konstateras att ”med en hyresmarknad i balans kommer lägenhetens attraktionskraft att bestämma hyran.” Idag är hyresmarknaden inte i balans varför utredningens förslag utgår från felaktiga premisser och därför riskerar att leda till en ännu större obalans mellan hyresvärd och hyresgäst till hyresvärdens fördel, med högre hyror och sämre konsumentskydd som följd.

Det slås fast i utredningen att det inte är möjligt att närmare ange vilket tillskott till nyproduktionen av hyresrätter som regler om fri hyressättning vid nyproduktion kan leda till eftersom bostadsbyggandet är beroende av en mängd faktorer utöver hyressättningsmodeller. Det kan ifrågasättas om det verkligen är rimligt att mot den bakgrunden föreslå genomgripande förändringar som innebär att konsumentskyddet starkt försämras. Det tillskott av lägenheter som inte skulle kommit tillstånd utan dessa försämringar torde vara ytterst begränsat och endast bestå av det dyraste segmentet. Av direktivet framgår att ett bra konsumentskydd och reellt besittningsskydd ska finnas i den modell om fri hyressättning vid nyproduktion som utredaren ska lämna förslag till utformningen av. Det förtjänar att lyftas att utredarens förslag inte alls lever upp till direktivet i den delen.

Några ändringar av nu gällande regler om besittningsskydd föreslås inte i betänkandet. Däremot föreslås en rad nya regler om hyrans storlek, hyresjustering och möjligheten att få hyran prövad som alla riskerar att leda till ett närmast obefintligt konsumentskydd. Människors möjlighet att kunna efterfråga en nyproducerad hyreslägenhet påverkas, vilket ligger i sakens natur då marknadshyra införs på en marknad i obalans. Därutöver begränsas hyresgästernas möjlighet att bo kvar då förslagen leder till oförutsebara hyreshöjningar, sannolikt till betydande belopp. Även om regeln om besittningsskydd blir kvar oförändrad så ger besittningsskyddet endast en rätt att bo kvar för hyresgästen. Med de föreslagna reglerna riskerar många hyresgäster att tvingas flytta från sina hem – inte för att man saknar besittningsskydd utan för att möjligheten att bo kvar är obefintlig av ekonomiska skäl.

Besittningsskyddet och hyrans storlek är två sidor av samma mynt. Fri hyressättning ska visserligen införas enligt direktiven men utredningen borde konstatera att detta inte går att förena med ett rimligt besittningsskydd.

Även om hyresgästen accepterat den hyra hyresvärden begärt vid kontraktsskrivningen, är det ett högst rimligt krav att hyresgästen ska kunna göra bedömningar av hyresutvecklingen, att den är transparent och förutsägbar. Av direktivet framgår att besittningsskyddet ska ge en trygghet för hyresgästen att bo kvar i sitt hem och bidra till att hyresrätten ses som en attraktiv boendeform. Förslagen går inte i den riktningen.

Hyresstatistik med begränsat värde

Utgångspunkten enligt direktivet är att en hyresvärd och hyresgäst fritt ska kunna komma överens om hyrans storlek samtidigt som hyresgästen ska tillförsäkras ett skydd mot opåkallat höga hyror. Utredaren förslår därför att hyresgäster ska få en överblick över hyresnivåer för liknande lägenheter genom att fastighetsägare ska göra relevant information tillgänglig i ett särskilt register. Om hyran för den lägenhet en hyresgäst blir erbjuden inte stämmer med hyran för liknande lägenheter ska hyresgästen kunna påtala detta. Om hyresvärden inte hör samman hyresgästens önskemål får hyresgästen ingå avtal med den begärda hyran eller välja ett annat bostadsalternativ.

Den föreslagna ordningen riskerar att bidra till att hyresgästerna får bilden av att det är hyresvärden som ensidigt bestämmer hyran och att de inte har någon möjlighet att ifrågasätta den. En brist med konstruktionen av uppgifterna i hyresstatistiken är att en part, fastighetsägaren, ska tillhandahålla underlag som ska ligga till grund för jämförelse av hyresnivåer vid tecknande av hyresavtal. Fastighetsägaren får i så måtto ett övertag över hyresgästen vid hyrans bestämmande som knappast är förenligt med det konsumentskydd som i övrigt präglar hyreslagstiftningen. Det förutsätts också att hyresvärdar levererar uppgifterna till lägenhetsregistret utifrån att de har intresse av att uppgifterna lämnas in. Men utredningen föreslår inget reelt kontrollsystem för att detta sker.

Uppgifter som inte speglar verkligheten på ett korrekt sätt kan komma registreras. Som exempel kan anges när ett hyresavtal tecknas med en hög hyra som hyresgästen inte är beredd att betala under en längre period, utan avflyttar efter en kort tid. En sådan hyresuppgift kommer då att ligga till grund för andra hyror, både inflyttningshyror och vid prövning av utgående hyra. Ett annat exempel är att hyresvärden ger hyresgästen rabatt på hyran under en period. Frågan är vad som kommer att framgå av statistiken, som ju ska vara hyresgästens underlag för att ifrågasätta begärd hyra. Om det blir vanligt att träffa avtal om en viss hyra och sedan ge rabatt kommer statistiken visa en högre hyresnivå än den som faktiskt tas ut.

Minimal möjlighet för hyresgästen att få hyran sänkt

Enligt direktivet ska fastighetsägare inte kunna utnyttja eller missbruka sin ställning gentemot enskilda hyresgäster som befinner sig i en utsatt situation. Hyresgästen ska därför ges en möjlighet att få hyran omprövad om den är oskäligen på grund av att den uppenbart avviker från det etablerade hyresläget i de hyresavtal som tecknats för jämförbara objekt i det aktuella delbeståndet inom det geografiska område som bedöms relevant. Möjligheten till omprövning är dock av flera skäl kraftigt begränsad och i praktiken närmast illusorisk.

Hyran ska jämföras med hyran för *liknande lägenheter*, dvs. lägenheter med liknande attraktionskraft. Prövningslägenhetens hyra får inte *väsentligt avvika* från hyran för dessa lägenheter. Redan här inträder en svårighet. Eftersom reglerna gäller nyproducerade lägenheter och jämförelsen ska göras med hyror för andra nyproducerade lägenheter kommer det inledningsvis att vara mycket svårt, om inte omöjligt, att hitta jämförbara objekt.

Utredaren har uppmärksammat denna problematik, men lösningen som föreslås är att hyresnämnden i en sådan situation ska bedöma att hyran för provningslägenheten inte väsentligt avviker från hyran för liknande lägenheter. I betänkandet framstår därmed besittningsskyddet mer som en illussion utan en regel om ett hyrestak.

Ytterligare ett problem är att lagförslaget leder till en kraftig obalans till förmån för hyresvärden vid en provning av hyran. För att hyresgästen ska kunna få igenom en hyressänkning krävs för det första att hyresgästen lyckas hitta jämförbara lägenheter som har en hyra som väsentligt understiger den egna hyran, dvs. med mer än 10 %, och för det andra räcker det för hyresvärden att presentera någon jämförelselägenhet där hyran inte avviker i samma utsträckning för att hyran ska ligga kvar. Den tröskel som utredningen därmed ställer i vägen för hyresgästen rimmar illa med ovanstående direktiv innehåll. Om hyresgästen mot all förmodan skulle lyckas få igenom en hyressänkning ska denna dessutom inte kunna få genomslag de första sex månaderna av hyresförhållandet.

Hyresvärdens möjligheter att höja hyran urholkar besittningsskyddet helt

När den inledande hyresperioden om ett år löpt ut har hyresvärden rätt att höja hyran enligt KPI. Därutöver kan hyresvärden, om förhållandena har ändrats, höja hyran ytterligare. Höjningen ska godtas om den begärda hyran inte *väsentligt* överstiger hyran för liknande lägenheter, vilket innebär 10 procent högre än hyrorna för jämförbara lägenheter, i undantagsfall t.o.m. ännu högre. Väsentlighetskravet är valt för att en större skillnad ska kunna godtas jämfört med den praxis som hittills etablerats.

De föreslagna reglerna skiljer sig mycket från bedömningen av vad som är skälighyran idag. Vid provning av bruksvärdeshyra kan en begärd hyra accepteras, vid en direktjämförelse, om hyran inte *påtagligt* överstiger hyran för jämförbara lägenheter, vilket motsvarar en skillnad på ungefär 5 procent.

Ett annat förslag som påverkar hyresnivån i höjande riktning är att hyror i det övre spannet för liknande lägenheter ska ligga till grund vid bedömningen. I dagens system ska det bortses från enstaka topphyror, det ska vara fråga om ett representativt urval.

Hyran, som vid avtalets tecknande bestämts av hyresvärden, kan sålunda höjas årligen med KPI och därutöver till nivåer som ligger 10 procent över jämförbara lägenheters hyra, även om inget förändrats i själva lägenheten eller på fastigheten. Det räcker med att det allmänna efterfrågetrycket på liknande lägenheter har förändrats. Som exempel nämns att ett visst område utan någon specifik anledning har blivit mer eller mindre populärt att flytta till. Det innebär att en hyresgäst kommer bli tvungen att betala mer i hyra enbart av det skälet att nyinflyttade hyresgäster i bostadsområdet varit villiga (eller varit tvungna) att betala en högre hyra än den som hyresgästen betalar. Den föreslagna ordningen fråntar helt och hållet hyresgästen möjligheten att kunna förutse utvecklingen av den egna hyran och resulterar i en osäkerhet kring det egna kvarboendet. Något reellt besittningsskydd är det således inte fråga om.

Av betänkandet framgår att ovanstående är i linje med att hyresmarknaden ska styras av ekonomiska faktorer och att en hyresspiral vid en ökad efterfrågan inte ska förhindras. Likaså framgår det att provningen inte syftar till att hålla nere hyrorna eller att anpassa dem till en genomsnittlig hyresnivå utan istället ska utgöra ett skydd för hyresgästerna mot hyror som inte kan sägas vara marknadsmässigt godtagbara. Eftersom de alltför mycket avviker från lägenhetens attraktionskraft.

Förslaget rimmar illa med direktivets påbud att särskild försiktighet behövs och att den enskilda hyresgästens besittningsskydd ska värnas när det mkommer till justering av den rådande hyran i förhållande till andra lägenheters hyror. Vidare framgår det av direktivet att regelverket bör ge

förutsättningar för stabila och överblickbara prisnivåer. Det lever de föreslagna reglerna inte upp till. Den enskilda hyresgästens besittningsskydd värnas inte över huvud taget.

I betänkandet konstateras lakoniskt att om hyresgästen inte får gehör för sin ståndpunkt att hyran är för hög i diskussion med hyresvärden återstår för hyresgästen ”att ingå avtal med den begärda hyran eller att välja ett annat bostadsalternativ”. Uppenbarligen gäller det samma när hyresvärden begär en hyreshöjning – förutsättningarna att påverka nivån är mycket begränsade. Hyresgästen får i princip acceptera höjningen eller flytta. Det var vad som blev kvar av konsumentskyddet på en bostadsmarknad i obalans.

Hyresgästen blir bunden genom negativ avtalsbindning

Ett annat förslag är att den så kallade passivitetsregeln ska gälla vid när hyresvärden vill höja hyran. Regeln innebär att hyresgästen ska anses ha ingått avtal med hyresvärden om den begärda hyran utan att uttryckligen ha accepterat den. En förutsättning är att hyresvärden har iakttagit föreskrivna formkrav och att hyresgästen inte inom en viss tid motsatt sig hyreshöjningen.

Den negativa avtalsbindningen motiveras med att hyran som huvudregel justeras en gång per år och att hyran som regel inte höjs med mer än vad förändringarna i KPI medger. Därför skulle det enligt utredarens uppfattning saknas anledning för parterna att förhandla om den nya hyran. Man lyfter också risken för att ”onödigt många fall av hyresjustering” annars skulle kunna hamna hos de rättsvårdande myndigheterna. Av främst ”praktiska” skäl föreslås att passivitetsregeln även ska gälla när hyresvärden vill ändra hyran pga. förändrade förhållanden. Justeringen skulle vara transparent eftersom hyresvärden ska ange orsaken till höjningen och det skulle underlätta hyresgästens förståelse för justeringen.

Dessa argument framförs som skäl för att göra avsteg från huvudregeln i svensk avtalsrätt – att man genom en aktiv viljeyttring ska acceptera motpartens anbud för att det ska uppstå ett bindande avtal. Att hyreslagstiftningen till sin karaktär är en socialskyddslagstiftning verkar i detta sammanhang ha underordnad betydelse.

Förutom att hyressättningen är fri vid kontraktstecknandet, vilket i princip innebär att hyresvärden ensidigt bestämmer hyran, ska hyresgästen enligt förslagen bli bunden av hyreshöjningar enligt KPI och hyreshöjningar pga. ändrade förhållanden utan att aktivt acceptera de nya avtalsvillkoren. Reglerna kan ur denna aspekt verka vara framtagna för att underlätta för fastighetsägare att höja hyror i stället för att ge ett bra konsumentskydd och reellt besittningsskydd för hyresgäster, vilket stipuleras i direktivet till utredningen.

Lägenhetens standard får litet genomslag vid en prövning

Vid prövning av hyran ska kraven på åberopade jämförelselägenheter inte ställas lika höga som vid en bruksvärdesprövning. Lägenhetens attraktionskraft ska vara utgångspunkt. Lägenhetens standard är en faktor enligt betänkandet. Uppgifter om standard kommer inte att framgå av det register som föreslås inrättas. Inte heller ska hyresnämnden göra besiktningar av lägenheten när hyran prövas. Standarden kommer därför svårigen att kunna påverka bedömningen i sådan omfattning som kan tyckas rimligt. Lägenheters standard kan skilja sig mycket åt, även om lägenheterna på papperet kan verka snarlika. Att fastställa en hyra utan att kunna ha en klar bild över lägenhetens skick kan leda till att en bedömning som inte speglar verkligheten.

Ingen begränsning till samma geografiska område

Utredaren föreslår vidare att det vid jämförelse av hyresnivåer inte ska finnas någon begränsning till lägenheter inom samma geografiska område. Idag ska jämförelse i första hand ske med liknande lägenheter på orten. Förslaget går ut på att två lägenheter kan bedömas ha liknande attraktionskraft även om de finns i olika delar av Sverige. Det finns inget redovisat eller berättigat skäl att ha en annan ordning för nyproducerade lägenheter än vad som gäller i befintlig lagstiftning. Dessutom är detta ett avsteg från den princip om marknad som utredningen vilar på. Marknader är till sin natur lokala men här kan alltså jämförelser göras med övriga delar av landet vilket är väldigt konsumentfrånvänt.

Utredningen föreslår varken tariffsystem eller gängse förhandling

Direktivet ger två alternativ till hur hyran ska förändras. Det ska ske antingen med tariff grundad på hyran i annan nyproduktion eller genom förhandlingar. Inget av dessa alternativ har utredningen anammat, man gör därmed ett avsteg från direktivet. I stället föreslår man KPI som garanterar hyran i fast penningvärde. Båda alternativen i direktivet handlar om jämförelse med hyror som sätts i nyproduktion eller hyresförändringar som sker genom förhandlingar på hyresmarknaden.

Utredarens förslag om index, som anses som hyresgästvänligt för att det är transparent, är inte konsumentvänligt och strider mot direktivens idé om att hyresutvecklingen ska kopplas till utvecklingen på marknaden och inte till kostnadsutvecklingen.

Enligt direktivet ska det finnas en möjlighet för fastighetsägaren att efter en inledande period antingen justera hyran enligt en tariff eller enligt gängse förhandlingssystem. Vad gäller den delen konstateras bara i utredningen att det inte är möjligt inom ramen för lagstiftningen om fri hyressättning.

Att tariffen i utredningen likställs med KPI kan även få andra effekter. Det finns en risk att fastighetsägare väljer att positionera sig högt i den ingående hyran som presenteras för hyresgästen i relation till andra liknande lägenheter för att ta höjd för en årlig hyresjustering som motsvarar KPI. Utredningen konstaterar även att *”om längre tid än ett år har passerat sedan hyran senast justerades blir i stället utgångspunkten förändringarna i KPI sedan avtalet började tillämpas eller hyran senast justerades.* Detta kan komma att leda till plötsliga hyresjusteringar för hyresgäster som utredningen i ett annat avsnitt vill undvika.

Utredningens förslag i denna del är en urholkning av dagens förhandlingsmodell som bygger på en hyressättning kopplad till standard och olika kvalitéer och som tjänat den svenska hyresmarknaden väl.

Effekter av utredningens förslag

Utredaren ska allsidigt och grundligt belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag som lämnas. En rad exempel på vad som ska belysas anges - bl.a. ska samhällsekonomiska konsekvenser beskrivas och särskilt deras betydelse för hyresmarknadens funktions sätt, fastighetsägare, hyresgäster, de offentliga finanserna samt för bostadsmarknaden i stort.

Jag kan konstatera att konsekvensbeskrivningen vilar på svag analys, svag evidens och vaga slutsatser av vad utredningens förslag kan komma att leda till. Det är en inkonsekvent konsekvensbeskrivning där olika påståenden står i strid mot varandra.

Ökat bostadsbyggande?

För att erhålla en indikation på om förslaget med fri hyressättning kommer leda till ett ökat bostadsbyggande uppdrogs Sveriges Allmännyttan och Fastighetsägarna Sverige att bland sina medlemmar undersöka hur produktionen av hyresbostäder kommer förändras. Enkäten som skickades ut till olika medlemmar genomfördes under senare delen av 2020 alltså långt innan själva förslaget som nu utredningen lägger fram existerade vilket gör enkätsvaren irrelevanta. Frågorna var av mycket övergripande karaktär, hade en väldigt låg svarsfrekvens, 15 procent i Fastighetsägarnas enkät. Dessutom har några respondenter svarat på båda enkäterna. Sammantaget dras slutsatsen att det kommer kunna byggas 11000 lägenheter med fri hyressättning per år inom en femårsperiod. Realiseras detta konstaterar utredningen att det kommer att leda till en överproduktion av hyresrätter. Var i landet lägenheter planeras att byggas framgår inte av enkätens svar, inte heller vilka överväganden som gjorts i fråga om kostnader för marktillgång eller andra produktionskostnader

Samtidigt konstaterar utredningen att det inte är möjligt att kvantifiera eventuellt nytillskott av nya hyresrätter

”att bostadsbyggandet är beroende av en mängd faktorer utöver olika modeller för hyressättning är det inte möjligt att närmare ange vilket tillskott till nyproduktionen av hyresrätter som regler om fri hyressättning vid nyproduktion kan leda till eller reglernas betydelse för det framtida beståndet av hyresrätter i olika delar av landet”

Ingen kommun i Boverkets bostadsmarknadsenkät 2020 tar heller upp ”hyresregleringen” som en faktor som skulle begränsa bostadsbyggandet. Den faktor som flest kommuner angivit som en begränsande faktor för bostadsbyggandet var höga produktionskostnader. Tidigare utredningar konstaterar samma sak i sina betänkanden.

”Inte något av de förslag vi lägger fram, eller några andra förslag som innebär mindre justeringar av hyressättningsystemet, synes därför kunna öka produktionen av hyresbostäder i någon betydande utsträckning” SOU 2017:65 Hyra i nyproduktion

Ett varierat utbud?

Utifrån de bristfälliga enkäterna bedömer utredningen att utbudet kommer att öka och *skapa förutsättningar för en produktion som svarar mot behoven och också till en större spridning av utbudet med hänsyn till vad hyresgäster efterfrågar*. Samtidigt bedömer man att *hyror inte väsentligt kommer att påverkas i stora delar av landet*.

Det går helt enkelt inte ihop och slutsatserna härleds inte på något sätt. Snarare kan man anta att fri hyressättning sätter ännu mer fokus på de dyraste segmenten där man, inte minst vid stor bostadsbrist, kan skriva kontrakt med höga hyror och ett begränsat besittningsskydd.

I konsekvensbeskrivningen används på flera ställen termen *behov* då man beskriver att förslaget kommer att leda till ett varierat utbud. Det är direkt felaktig analys. Möjligen kan man anta att förslagen leder till ett utbud som motsvarar efterfrågan. Men då knappast varierat utan inriktat på de högsta hyresnivåer som marknaden accepterar på olika orter. Variation inom en ort kan man knappast förvänta sig. Denna åstadkoms i stället genom t.ex. investeringsstöd med villkor om högsta hyresnivå. Investeringsstödet driver också lägre produktionskostnader.

Att som utredningen påstår att fri hyressättning i nyproduktion skulle öka incitamenten för att sänka produktionskostnaderna på ett sätt som presumtionshyror inte gör visar på dålig insikt om hyresmarknadens funktionssätt.

I konsekvensbeskrivningen behandlas på enbart några rader konsekvenserna för de hyresgäster som faktiskt skrivit kontrakt på en lägenhet med fri hyressättning. Höjning med KPI oavsett utveckling på hyresmarknaden och med passiv avtalsbindning skapar inte ett bra konsumentskydd.

De samhällsekonomiska effekterna av förslagen uppgår i konsekvensbeskrivningen till tre stycken vilket är häpnadsväckande då förslaget om fri hyressättning antas ha stor samhällsekonomisk påverkan. Inte minst påvisar internationella jämförelser i andra länder som infört fri hyressättning en dramatisk ökning och kostnad för bostadsbidrag vilket i förlängningen kommer belasta hela skattekollektivet som en ökad kostnad. Förslaget om fri hyressättning kommer också påverka möjligheten för unga, studenter och människor med normala inkomster att kunna efterfråga moderna bostäder att bo i för att kunna tillgodogöra sig utbildning och arbete. Övrig samhällsekonomiska effekter kommer vara ökad trångboddhet och att företag på tillväxtorter inte kommer kunna tillgodose sig relevant yrkeskompetens.

Sammantaget kommer utredningens förslag om de genomförs leda till en större obalans mellan fastighetsägare och hyresgäster, försämrat konsumentskydd och högre hyror där den hyresgäst som kan betala mest får lägenheten. Förslaget kommer heller inte leda till fler bostäder. I ett hyresförhållande är hyresgästen, konsumenten, alltid är den svagare parten vilket ställer stora krav på att lagstiftningen utformas på ett sätt som skyddar konsumenten. Detta lever inte utredningens förslag upp till i någon del och öppnar därmed upp för en ännu sämre bostadsmarknad.

Den särskilda lag om fri hyressättning i nyproduktion som utredning föreslår skapar osäkra och oöverblickbara villkor inte bara för hyresgästerna i nyproducerade lägenheter utan för hyresrätten i stort. I förhållande till den begränsade eller obefintliga nytta för bostadsbyggandet en sådan lag kan förmodas få är det ett helt oproportionerligt ingrepp i de förhållanden som är etablerade på svensk hyresmarknad. Hyressättningen är varken problemet eller lösningen vad gäller en fungerande bostadsmarknad med ett brett utbud av hyresrätter. För det krävs det helt andra reformer.

Erik Elmgren
Huddinge 2021