



Kommittédirektiv

Fri hyressättning vid nyproduktion

Beslut vid regeringssammanträde den 23 april 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på en modell med fri hyressättning, inklusive tariffsystem, för nyproducerade lägenheter. Modellen ska 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. Marknaden ska vara välfungerande, stabil och trygg och leda till en större öppenhet. Modellen ska ge bostadsområden med olika förutsättningar möjligheter att utvecklas och möta den efterfrågan som finns på bostäder.

Enligt en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna ska det införas fri hyressättning vid nybyggnation. Hyran inom dessa bestånd sätts efter en inledande period enligt en tariff grundad på jämförbara nybyggda objekt med en gradvis anpassning för att uppnå förutsägbarhet eller genom gängse förhandling. Fastighetsägaren väljer vilken av dessa metoder som tillämpas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2021.

En ny hyressättning behövs för nyproducerade hyreslägenheter

Det behövs fler tillgängliga hyresbostäder

Hyresrätten har en viktig funktion att fylla på den svenska bostadsmarknaden. Den erbjuder ett flexibelt boende utan krav på kapitalinsats, vilket gör att det ofta är billigare och enklare att flytta mellan hyresbostäder än mellan ägda bostäder. Det är samtidigt ett tryggt boende, eftersom hyresgästerna har ett skydd mot uppsägningar och krav på kraftiga hyreshöjningar.

På många orter är det i praktiken svårt att få tag i en hyreslägenhet. På orter med stor bostadsbrist påverkas särskilt personer som inte har tillräckligt kapital för att förvärva en bostad och inte heller har sådan tid i en bostadskö som förutsätts för att få en hyreslägenhet.

Under de senaste åren har produktionen av nya bostäder legat på en hög nivå, men i många delar av landet är bristen på bostäder fortsatt stor. Bristen på bostäder begränsar människors valfrihet och rörligheten på arbetsmarknaden och påverkar därmed svensk ekonomi negativt.

Boverket bedömer att det behöver byggas 640 000 bostäder under tioårsperioden 2018–2027. Ungefär tre fjärdedelar av behovet finns i storstadsregionerna Stockholm-Uppsala, Göteborg och Malmö-Lund enligt Boverket.

Det är viktigt att de bostäder som omfattas av reformen finns tillgängliga för människor som vill byta ort för arbete eller studier eller liknande eller på annat sätt är i behov av ny bostad.

Regeringen anser att det framtida utbudet av bostäder bör bidra till en reell valfrihet för bostadssökande i landets olika delar. Det är då nödvändigt att det byggs hyreslägenheter och att hyresmarknadens funktionssätt underlättar för människor att finna den bostad de behöver genom ett kontinuerligt tillskott och utbud av tillgängliga hyreslägenheter. Hyreslägenheter ska vara ett attraktivt val på bostadsmarknaden, både i fråga om läge och utformning, och hyressättningen ska ha stöd i hyresgästernas preferenser. Hyreslägenheter ska vara tillgängliga för många.

Hyressättningen vid nyproduktion behöver reformeras

I fråga om nyproducerade hyreslägenheter kan fastighetsägaren i dag träffa en förhandlingsöverenskommelse med en hyresgästorganisation. En fastighetsägare kan även träffa ett individuellt hyresavtal med en hyresgäst om hyresnivån för en lägenhet, s.k. egensatt hyra.

Svårigheten att förutse hyrans storlek har bedömts kunna hämma nyproduktionen. För att förbättra förutsebarheten och på så vis underlätta nybyggnation har den s.k. presumtionshyran införts (55 c § hyreslagen, se prop. 2005/06:80 s. 21 f.). I korthet innebär den att fastighetsägaren och en hyresgästorganisation i en förhandlingsöverenskommelse kan enas om att hyrorna för lägenheter i ett nybyggt hus ska anses som skäliga under en period om 15 år. Under den perioden får hyran ändras endast om det finns synnerliga skäl, bortsett från en anpassning till hyresutvecklingen på orten.

Det finns brister i dagens ordning för hyressättning av nyproducerade lägenheter. Hyresnivåerna för nybyggnation är ofta relativt höga, men det betyder inte att marknaden i denna del fungerar väl. Frånvaron av en sammanhållen norm som får tillräckligt genomslag gör att det är svårt att tillgodose intresset av ändamålsenliga hyresstrukturer. Detta riskerar att leda till att fastighetsägares investeringar i hyreslägenheter inte på ett effektivt sätt styrs till sådana bostäder som efterfrågas. Bristande transparens gör det svårt för bostadskonsumenter att bedöma vad som är en rimlig hyra för en lägenhet.

Det har även riktats kritik mot de olika metoderna för att bestämma hyran vid nybyggnation. En vanlig förhandlingsöverenskommelse har inte ansetts vara tillräckligt förutsebar för att ge goda förutsättningar för nybyggnation av hyreslägenheter. I fråga om presumtionshyra har olika nackdelar varit föremål för diskussion (se t.ex. SOU 2017:65 s. 118 f.).

Mot denna bakgrund anser regeringen att hyressättningen vid nybyggnation behöver reformeras. Hyressättningen för nyproducerade lägenheter bör bidra till att det finns förutsättningar för ett uthålligt utbud av hyreslägenheter som svarar mot behoven. Målsättningen är att tillskapa bestånd utan köer för att underlätta rörligheten på bostadsmarknaden. På så sätt kan fler personer erbjudas ett tryggt förstahandskontrakt.

En fri hyressättning vid nyproduktion ska införas

Av ovanstående anledningar anser regeringen att fri hyressättning ska införas för nyproducerade lägenheter, dvs. lägenheter som har färdigställts efter att reformen genomförts.

Vid nybyggnation ska hyresvärden för en inledande period fritt kunna sätta en hyra efter avtal med de hyresgäster som tecknar kontrakt. Hyran inom dessa bestånd ska efter en inledande period sättas enligt en tariff grundad på jämförbara nybyggda objekt med en gradvis anpassning för att uppnå förutsägbarhet eller genom gängse förhandling.

Den fria hyressättningen, inklusive tariffsystemet, bör för denna del av hyresmarknaden ge stabila förutsättningar. Fastighetsägare ska med lång tidshorisont kunna planera investeringar i hyreshus och hyresgäster ska över tid kunna efterfråga bostäder inom ramen för en modell som uppfattas som legitim, transparent och välavvägd.

I praktiken skiljer sig förutsättningarna åt mellan hyresmarknader på olika orter. Regelverket bör ge goda möjligheter för fastighetsägare på orter av olika storlek och med olika utmaningar att utveckla och utöka sitt bestånd av hyreslägenheter på ett sätt som gynnar bostadskonsumenter.

Modellen bör leda till en effektiv hyressättning som gynnar långsiktiga intressen enligt vad som angetts ovan. En fri hyressättning syftar till att i fråga om nyproducerade hyreslägenheter få till stånd en mer nyanserad, sammanhängande och överblickbar prisbild som har stöd i hyresgästernas preferenser. På så sätt ska det skapas bättre förutsättningar för att det byggs hyreslägenheter i områden där bostäder är efterfrågade och för ett delbestånd präglad av jämvikt. En viktig komponent är att det bör råda en hög grad av transparens i fråga om de hyresnivåer som gäller.

Den fria hyressättningen innebär ett skiftat fokus från förhandlingsöverenskommelser till individuella hyresavtal. Det är en förändring som öppnar nya möjligheter. Samtidigt måste den göras på ett ansvarsfullt sätt. En lång rad faktorer av både ekonomiskt och socialt slag måste beaktas.

Det behövs givetvis ett bra konsumentskydd och ett reellt besittningsskydd även för hyresgäster i lägenheter som produceras efter att reformen genomförts.

Skyddet för hyresgäster mot opåkallat höga hyror har i dagens regler på olika sätt byggts kring de kollektiva förhandlingarna om hyran. För en modell som utgår från individuella hyresavtal behöver en ny form av konsumentskydd övervägas. Den tariff som inträder efter en inledande period av fri hyressättning ska vara en del av det skyddet.

Uppdraget att föreslå en modell med fri hyressättning vid nyproduktion

Utredaren ska mot bakgrund av de ovan redovisade övervägandena lämna förslag på hur en modell med fri hyressättning för nyproducerade lägenheter ska utformas. Det ska finnas en möjlighet för fastighetsägaren att välja att hyran efter en inledande period antingen justeras enligt en tariff eller en hyresjustering enligt gängse förhandlingssystem. Hyressättningen för nyproducerade lägenheter ska vara fristående från bruksvärdessystemet.

Utredaren ska lämna förslag på hur ett väl avvägt skydd för hyresgäster ska utformas. I den delen ska inriktningen vara att hyresgästen när hyresavtalet ingås ska ha goda möjligheter att ta till vara sina intressen. Utredaren ska därför lämna förslag på åtgärder som gör det möjligt för potentiella hyresgäster att få en tillräcklig överblick över hyresnivån bland lägenheter som är jämförbara med den som hyresgästen efterfrågar. En utgångspunkt i denna del är att fastighetsägare ska åläggas ett ansvar för att göra relevant information om hyresläget tillgänglig innan ett hyresavtal ingås. I syfte att stärka hyresgästens informationsläge ska utredaren därför föreslå en lösning där fastighetsägarna åläggs att offentligt redovisa de uppgifter som behövs om hyresläget. Utredaren ska även överväga hur en sådan utbyggd offentlig statistik kan samlas och göras användbar i praktiken. Utredaren ska särskilt överväga hur uppgifterna som lämnas ska kunna läggas till grund för en heltäckande offentlig statistik över hyresnivåerna i olika delar av beståndet i varje kommun och, för större kommuner, kommundel.

En del i skyddet för hyresgäster ska vara 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. Marknaden ska ha förutsättningar att fungera effektivt men fastighetsägare ska inte utnyttja eller missbruka sin ställning gentemot enskilda hyresgäster som befinner sig i en utsatt situation. Det ska särskilt beaktas att regelverket bör ge förutsättningar för stabila och överblickbara prisnivåer som får genomslag

i de hyresavtal som ingås samtidigt som prisnivån ska ha stöd i hur efterfrågade lägenheterna är.

Även hyresgäster i nybyggda lägenheter ska ha ett reellt besittningsskydd. I uppdraget ingår att bedöma hur hyran kan justeras under pågående hyresförhållande utan att hyresgästens trygghet undergrävs.

Det ska som framgår ovan finnas en möjlighet att komma överens om att hyran kan justeras genom kollektiva förhandlingar. I den delen är det naturligt att i fråga om funktion knyta an till dagens modell för hyresförhandlingar. Det står dock utredaren fritt att göra de anpassningar som bedöms lämpliga.

I fråga om sådan hyra som följer en tariff ska utredaren ta utgångspunkt i att tariffen ska grundas på jämförbara nybyggda objekt med en gradvis anpassning för att uppnå förutsägbarhet. Utan att detta åsidosätts ska utredaren även beakta följande.

Hyra som justeras enligt en tariff ska inte förutsätta förhandlingar enligt hyresförhandlingslagen.

När hyran bestäms enligt en tariff ska den fritt satta hyran som utgångspunkt ligga till grund för de justeringar som sedan sker enligt tariffen. För fastighetsägaren är det ingen särskild belastning då han eller hon accepterat den hyran för en viss tidsperiod. För hyresgästen ger det ett mervärde eftersom hyresnivåerna blir stabila. Det gör också hyresnivåer förutsebara eftersom hyresutvecklingen blir jämn.

Det ligger i sakens natur att hyran justeras enligt en tariff först efter en inledande period. Tyngdpunkten bör dock ligga på de långsiktiga modeller som ska föreslås. Den inledande perioden ska vara under en begränsad tid men vara tillräckligt lång för att möjliggöra en rättvisande statistik och tillräckligt underlag för tariffen. Utredaren får analysera olika förslag på längd på den inledande perioden och fördelar respektive nackdelar med olika alternativ.

Utredaren ska ta ställning till hur en tariff närmare bör utformas och hur den bör få genomslag i olika situationer. Utredaren är fri att återkomma med flera modeller för hur ett tariffsystem kan konstrueras. En utgångspunkt ska vara att systemet ska ge en förutsebar och ändamålsenlig prisutveckling som

samtidigt skyddar mot plötsliga och överdrivna prisstegringar. Genom att tariffen grundas på jämförbara nybyggda objekt hämtar prisutvecklingen stöd i hyresgästernas preferenser.

Det är viktigt att lägenheter vars hyror justeras enligt en tariff får en ändamålsenlig hyresutveckling på lång sikt även när förutsättningarna förändras. Det kan sannolikt i olika situationer finnas ett behov av att avvika från tariffen för att anpassa hyran efter hur efterfrågade olika bostadslägenheter är. Vilket behov som finns av en sådan anpassning beror till stor del på hur tariffen utformas och kan variera beroende på de lokala förutsättningarna.

Ett exempel på en situation för vilken det kan finnas skäl att frångå den gällande hyran för lägenheten (med gjorda justeringar enligt tariffen) är vid byte av hyresgäst. Det kan då finnas ett intresse av att låta hyresvärd och hyresgäst komma överens om en hyra som grundas på hur efterfrågad den aktuella lägenheten är. Samtidigt talar vikten av en stabil hyresutveckling för att det ska finnas en inbyggd tröghet i prisbildningen. Det finns även sett till enskilda hyresgäster ett intresse av att undvika att hyrorna höjs omotiverat i en sådan situation. Det bör därför endast tillåtas att hyran anpassas inom vissa gränser, t.ex. till ett etablerat hyresläge för jämförbara objekt inom det aktuella delbeståndet under viss tid eller att hyran får höjas inom ett definierat intervall.

Även under hyresförhållandet kan frågan om justering av den rådande hyran i förhållande till andra lägenheters hyror eventuellt uppkomma. Här är det tydligt att särskild försiktighet behövs. Det handlar till exempel om att värna den enskilda hyresgästens besittningsskydd.

En annan fråga som behöver utredas är hur de två olika sätten (tariff och förhandlad hyra) att justera hyra bör förhålla sig till varandra. I det ligger att utredaren ska ta ställning till om det ska vara möjligt att under vissa förutsättningar gå från en mekanism till en annan. Det finns då skäl att överväga hur den fria hyressättningen, inklusive tariffsystemet, för nyproducerade lägenheter ska förhålla sig till bruksvärdessystemet. Som framgår ovan ska den fria hyressättningen, inklusive tariffsystemet, för sin funktion vara fristående från bruksvärdessystemet. En utgångspunkt i denna del är att likformighet bör råda i möjligheterna att gå från den ena till den andra mekanismen.

Utredaren ska sträva efter att reglerna ska vara lätta att förstå. Redaktionella anpassningar eller språkliga förenklingar av hyreslagen i övrigt för att underlätta förståelsen av förslaget får föreslås i mån av tid. Utredaren ska därutöver ta ställning till hur hyresrättsliga regler bör anpassas med anledning av den nya modellen, liksom om dessa lagar i någon del inte bör tillämpas i fråga om nybyggda hyreslägenheter. I uppdraget ingår att bedöma om reglerna om presumtionshyra bör fasas ut. Intresset av ett enhetligt regelverk ska särskilt beaktas.

De befintliga lägenheterna i bostadsbeståndet ska inte omfattas av reformen. Den nya modellen ska således avgränsas till nyproducerade lägenheter. Modellen för presumtionshyra innefattar även bostadslägenheter som tillskapas genom en ombyggnad av utrymmen som används för annat än bostadsändamål. Om nya bostäder inreds i ett befintligt hyreshus där lägenheter upplåts inom ramen för modellen med bruksvärdeshyra kan det vara rimligt att den modellen gäller för hyressättningen i hela byggnaden. Utredaren ska ta ställning till om detta är en lämplig avgränsning i denna del eller om skäl talar för att sådana nybyggda lägenheter ska kunna omfattas av fri hyressättning.

De överväganden som görs ska grundas på en allsidig bedömning av ekonomiska och sociala faktorer. I det ingår bland annat hur intresset av en väl fungerande hyresmarknad tillgodoses så att hyresvärdars, hyresgästers och bostadssökandes intressen tas till vara. Hänsyn ska tas till att förutsättningarna för hyresmarknaden skiljer sig åt på olika orter.

Utredaren ska därför bl.a.

- föreslå en modell med fri hyressättning för nyproducerade lägenheter,
- lämna förslag på hur ett väl avvägt konsumentskydd och besittningsskydd kan inkorporeras i den modell som föreslås,
- ta ställning till hur en tariff som ger förutsättningar för en ändamålsenlig hyresutveckling bör utformas,
- överväga förutsättningarna för att hyran ska få sättas med avvikelse från den hyresutveckling som tariffen åstadkommer, och föreslå ramarna för en hyresjustering,
- utreda hur en hög grad av transparens kan åstadkommas för hyror bland nybyggda lägenheter och utreda hur statistik om hyresnivåer kan göras tillgänglig,

- överväga hur skälighetsbedömningen av hyran bör utformas,
- analysera hur hyresförhandlingar kan bedrivas på ett effektivt och konstruktivt sätt inom den modell som föreslås,
- med utgångspunkt i intresset av ett enhetligt regelverk ta ställning till om modellen med presumtionshyra bör fasas ut, utreda om, och i så fall hur, en övergång från en hyra som bestäms enligt en tariff till en hyra som bestäms i hyresförhandlingar och vice versa bör kunna ske,
- föreslå de anpassningar av lagar, bl.a. hyreslagen och hyresförhandlingslagen, som är motiverade med anledning av förslaget på en fri hyressättning, och
- lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska allsidigt och grundligt belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag som lämnas. Även konsekvenser av alternativa förslag som övervägts ska belysas. I det ingår bl.a. att beskriva, och om möjligt kvantifiera, de samhällsekonomiska konsekvenserna och särskilt deras betydelse för hyresmarknadens funktionssätt, fastighetsägare, hyresgäster, de offentliga finanserna samt för bostadsmarknaden i stort.

Det ska analyseras vilken betydelse förslagen har för det framtida beståndet av hyresrätter och för samhället i övrigt. Det ska belysas hur förslagen påverkar förutsättningar för fastighetsägare i olika delar av landet att investera i nya hyreslägenheter och även förvalta dem.

Det ska analyseras vilka effekter förslagen har för hyresgäster och de som efterfrågar en hyreslägenhet och vilken betydelse de kan väntas ha för sammansättningen av bostäder och boende i olika bostadsområden.

Konsekvenser för berörda myndigheter och andra aktörer ska behandlas. De offentligfinansiella effekterna av de förslag på åtgärder som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas, ska förslag till finansiering redovisas.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska rådgöra med berörda myndigheter och organisationer som är verksamma i de frågor som uppdraget omfattar. I detta syfte ska en expertgrupp kopplas till utredningen. Även andra kontakter ska tas vid behov, t.ex. med forskare. Utredaren ska göra sådana internationella jämförelser som bedöms relevanta.

Utredaren ska vid behov samråda med dels den kommission som tillsätts med uppdrag att utreda frågor om läge och kvalitet i hyressättningen, dels med den utredare som getts i uppdrag att föreslå åtgärder för att effektivisera hyresförhandlingssystemet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2021.

(Justitiedepartementet)